



**HAL**  
open science

## **70 ans de chiffrages des besoins en logements : trajectoire d'un indicateur controversé de la politique du logement en France**

Alexandre Coulondre, Claire Juillard

### ► **To cite this version:**

Alexandre Coulondre, Claire Juillard. 70 ans de chiffrages des besoins en logements : trajectoire d'un indicateur controversé de la politique du logement en France. Union sociale pour l'habitat (USH); PUCA (Plan Urbanisme Construction Architecture). 2024. <hal-04711851>

**HAL Id: hal-04711851**

**<https://hal.science/hal-04711851v1>**

Submitted on 27 Sep 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

RECHERCHE ET INNOVATION

70 ans de chiffrages  
des besoins en  
logements :  
trajectoire d'un indicateur  
controversé de la politique  
du logement en France

N°

16



**GOVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**PUCA**

plan  
urbanisme  
construction  
architecture



Les Hlm, l'habitat en Mouvement

## REMERCIEMENTS

Alexandre Coulondre et Claire Juillard tiennent à remercier un certain nombre de personnes ayant contribué à la réalisation de ce travail, et notamment (par ordre alphabétique) :

Jean Bosvieux, Béatrice Boutchenik, Denis Burckel, Claire Carriou, Bernard Coloos, Bruno Depresle, Jean-Claude Driant, Albane Gaspard, Christian Nicol, Remy Babut et Jean-Christophe Visier pour leur disponibilité et leurs suggestions ;

Bruno Marot, François Ménard, Eva Simon pour leur suivi ;

Les participants et participantes à la journée « Quoi de neuf, chercheurs ? » organisée en novembre 2023 par le Réseau des acteurs de l'habitat, en partenariat avec le Puca et le Rehal, sur le thème des « Besoins en logements à l'heure de l'urgence climatique et de la transition écologique » pour leurs retours nourris à propos des premiers résultats de ce travail ;

Et, enfin, l'USH et le Puca pour le soutien financier et logistique apporté à ce travail de recherche.

## CO-PUBLICATION DE L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT ET DU PLAN URBANISME, CONSTRUCTION, ARCHITECTURE

### Équipe de recherche

**Alexandre Coulondre**, chercheur associé au Lab'Urba (Université Gustave Eiffel), chercheur indépendant (DIT), animateur scientifique du Laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes (Lifti)

**Claire Juillard**, chercheuse, consultante (Oggi Conseil)

**Milena Larue**, chercheuse stagiaire (École urbaine de Sciences Po)

### Pilotage

**Bruno Marot**, responsable des partenariats institutionnels et de la recherche, l'Union sociale pour l'habitat

**François Ménard**, responsable de programme, Plan urbanisme, construction et architecture

**Eva Simon**, responsable de programme, Plan urbanisme, construction et architecture

### Comité de pilotage

**Bernard Coloos**, économiste

**Albane Gaspard**, service Bâtiment, Agence de la transition écologique (Ademe)

**Jean-Christophe Visier**, Centre scientifique et technique du bâtiment (Cstb) et Agence de la transition écologique (Ademe)

Design : Agence Luciole - Réalisation : 62Avenue, Paris

Impression : DEJALINK - Stains - septembre 2024

Reproduction interdite - Dépôt légal : septembre 2024, ISSN 2971-1991

Collection Cahiers de l'Union sociale pour l'habitat

# SOMMAIRE



## PRÉAMBULE 02

## INTRODUCTION 04

Les besoins en logements au prisme de la sociologie des instruments d'action publique

## PARTIE 1 07

Un indicateur dans son histoire

1. Le corpus des chiffrages 08
  2. Au cœur de la démarche, l'État et le service statistique public 10
  3. Un champ qui s'étend et se diversifie avec le temps 17
  4. Quel rôle pour l'État aujourd'hui ? 22
- Conclusion de la partie 1 24

## PARTIE 2 26

Un indicateur dans ses controverses

1. Une méthode centrale : le chiffrage de la « demande potentielle » 28
  2. Une méthode sensible au paramétrage 33
  3. Un chiffrage des besoins ou de la demande ? 35
  4. La controverse persistante sur les besoins préexistants 36
  5. Un débat sur la prise en compte de la qualité 41
  6. La montée en puissance de la controverse écologique 45
- Conclusion de la partie 2 51

## CONCLUSION 52

Perspectives de recherche

## ANNEXES 55

1. Table des encadrés 56
2. Table des figures 56
3. Table des tableaux 56
4. Détail des références du corpus « chiffrages » 57
5. Détail des références du corpus « débats » 58
6. Bibliographie générale 60



### L'AUTEUR ET L'AUTRICE

- **Alexandre Coulondre** est spécialiste de sociologie du logement et d'économie immobilière. Il est chercheur associé au Lab'Urba (Université Gustave-Eiffel), chercheur indépendant (DIT) et enseignant à Sciences Po Paris. Il est par ailleurs animateur scientifique du Lifti (Laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes) où il coordonne le comité sur les usages de la donnée immobilière et foncière.
- **Claire Juillard** est docteure en sociologie, spécialiste de la ville, du logement et des marchés immobiliers. Après avoir co-fondé et co-dirigé pendant sept ans la chaire Ville et Immobilier à l'Université Paris-Dauphine, elle exerce à présent en tant que chercheuse indépendante (Oggi Conseil) et prête ses services à la chaire Immobilier et développement durable de l'Essec.



# PRÉAMBULE

**A**u cœur des débats notamment depuis les travaux du Conseil National à la Refondation du Logement (CNR Logement), la question des besoins en logements est pourtant loin d'être nouvelle. Elle s'est posée avec une acuité variée selon les périodes de notre histoire, accompagnant l'avènement de la révolution industrielle, s'imposant avec la reconstruction et le baby-boom au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et, après une apparente éclipse au tournant des années 70-80, se voit progressivement remise à l'agenda avec la persistance du mal-logement et la rétraction des financements publics dédiés. Aussi, la recherche d'une maîtrise de l'artificialisation des sols conduit à réfléchir à des modalités nouvelles de production, davantage centrées sur la mobilisation de l'existant que sur la construction neuve, dans un contexte tendanciel de ralentissement démographique. Néanmoins, ces besoins en logements ont toujours traduit une vision politique et normative de ce que doivent être des conditions acceptables, souhaitables et finançables de logements au regard des réalités sociales et des dynamiques socio-économiques et démographiques actuelles et futures.

La question de l'estimation de ces besoins en est affectée. Or elle joue un rôle clé dans l'élaboration et le calibrage des politiques du logement en France depuis les années 1950, en se basant sur des définitions et anticipations produites par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), différents services ministériels et le monde de la recherche. En 2006, une étude de l'Université de Paris-Dauphine pour la revue du Crédit Foncier diffuse largement l'idée d'un objectif de production de 500 000 logements par an pour répondre aux besoins de la population à l'échelle nationale. Cet objectif domine largement les débats les 15 années qui suivent. D'autres analyses, moins visibles sur la scène médiatique, ont présenté un chiffre nettement moindre, de l'ordre de 300 000 à 400 000 logements, neufs et réhabilités, par an. D'autres ordres de grandeur circulent, inspirés par les exigences d'une société moins carbonée, évoquant les chiffres de 200 000 voire de 150 000, tandis qu'en parallèle, certains s'interrogent sur la pertinence d'objectifs nationaux en la matière. Cet exercice d'estimation, de qualification, et de programmation des besoins en logements s'est en effet significativement développé et affiné à l'échelle territoriale à travers l'élaboration des programmes locaux de l'habitat par les collectivités locales, rappelant que les besoins en logements doivent également être rapportés à un contexte, caractérisé par son plus ou moins grand degré de tension, que celle-ci soit le fait d'une forte attractivité par l'emploi, d'une cherté des marchés fonciers et immobiliers, ou encore de la concurrence des meublés de tourisme. L'outil Otelo, développé par l'État, traduit ce passage d'un objectif normatif national à la construction d'un outil paramétrable à la main des collectivités. Pourtant, tout laisse à penser qu'un chiffrage national demeure un repère important pour donner un cap et une ambition aux politiques du logement.

---

**BRUNO MAROT (USH), FRANÇOIS MÉNARD (PUCA), EVA SIMON (PUCA)**

L'urgence climatique et la transition écologique viennent aujourd'hui néanmoins largement requestionner la manière de réfléchir de manière globale et d'opérationnaliser, au besoin de manière locale, cette question des besoins en logements dans un contexte où un réchauffement à +4 degrés en France d'ici à 2100 devient un scénario probable. Ce scénario s'accompagne d'une série d'incertitudes et de transformations en matière de géographie des besoins et des risques, de manières d'habiter et de concevoir les logements, de mobilité et d'aménagement du territoire, ou encore d'intégration de cette réalité nouvelle à l'agenda d'une action publique dont la philosophie, la nature et les instruments sont repensés au prisme de la transition et de la planification écologiques. Aussi, les défis de la neutralité carbone à horizon 2050, de la sobriété énergétique et de la raréfaction des ressources foncières pèsent lourdement sur le secteur immobilier qui est aujourd'hui responsable de 25% des émissions de carbone à l'échelle nationale.

Aux côtés d'arguments démographiques et budgétaires, ces réalités climatiques et la nécessaire accélération de la transition écologique de l'action publique nourrissent un débat sur la réalité des besoins en logements qui vient remettre en cause le relatif consensus antérieur sur la fourchette des chiffres.

C'est dans ce contexte que l'Union sociale pour l'habitat (USH) et le Plan urbanisme construction architecture (Puca) se sont associés pour mobiliser la recherche scientifique afin d'éclairer et d'irriguer les débats méthodologiques, opérationnels et politiques en cours et de renouveler les approches sur l'évaluation, la qualification, et la programmation des besoins en logements à l'heure de la transition écologique. Cet état des connaissances confié à Alexandre Coulondre et Claire Juillard, secondés par Milena Larue, – dont les premières observations ont été présentées lors la journée « Quoi de neuf, chercheurs ? » du Réseau des acteurs de l'habitat le 16 novembre 2023 – est la première pierre d'une initiative plus large mobilisant chercheurs et acteurs du monde de l'habitat. Cette démarche partenariale s'organise autour de deux dispositifs : un programme de production de connaissances, sous forme d'études et de recherches nouvelles, et une plateforme de travail collectif et d'échange destinée aux acteurs opérationnels (collectivités territoriales, organismes Hlm, services de l'État, etc.), aux élus, et aux chercheurs. De nombreux événements et publications permettront ainsi, dans les mois et les années à venir, de présenter et de mettre en discussion les principales réflexions, contributions et propositions de cette démarche se positionnant au cœur des réflexions sur l'avenir du logement et de ses politiques. C'est en tout cas l'ambition que nous avons au moment où nous écrivons ces lignes.

Pour en revenir au présent rapport, nous vous laissons en découvrir le contenu en nous contentons d'en souligner un point. Les débats d'apparence technique qui ont émaillé l'évaluation des besoins en logements ces dernières décennies traduisent des modes d'approche autant politiques et sociétaux que scientifiques et techniques. Ils sont le reflet de leur époque et des intérêts de connaissance de leurs commanditaires et de leurs contradicteurs. Loin d'être derrière nous, ces débats se combinent aujourd'hui avec la prise en compte de dimensions absentes auparavant et désormais impératives (cf. supra). Le défi est de sortir de cette complexification avec des formules claires et efficaces, ou du moins des modes de problématisation intelligibles pour l'ensemble des acteurs de l'habitat, leur permettant de s'en ressaisir et de les traduire en propositions éclairées. A ce titre, ce rapport de recherche nous paraît constituer une contribution précieuse car il répond très largement à cet objectif. Ce n'était pas un mince challenge que d'y parvenir. Nous vous en laissons juges mais que son autrice et son auteur en soient ici remerciés. •

*L'Union sociale pour l'habitat et le Puca s'associent aux auteurs de ce rapport pour remercier Bernard Coloos, Albane Gaspard et Jean-Christophe Visier d'avoir accompagné ce travail et contribué aux réflexions dans le cadre de son comité de pilotage.*

# Les besoins en logements au prisme de la sociologie des instruments d'action publique

ALEXANDRE COULONDRE

En 1950, le démographe français Louis Henry (1911-1991) écrivait : « Une politique de construction réclame des perspectives relatives aux besoins. » Par ces mots, et dans un contexte de reconstruction, il appelait à outiller la politique du logement d'un chiffrage des besoins rencontrés dans ce domaine. Le nombre de logements à produire chaque année dans le pays pouvait et devait, selon lui, être appréhendé statistiquement. Il suggérait ainsi un lien entre l'outil et la politique, entre l'expert et le politique. Ses travaux menés au sein de l'Institut national d'études démographiques (Ined) ont contribué, avec d'autres, à la création et à la diffusion de méthodes quantitatives permettant un chiffrage des besoins. Depuis, le chiffrage est devenu un indicateur clé de la politique du logement. Des exercices sont régulièrement menés, notamment par les services statistiques de l'État, et alimentent le débat public sur le sujet.

Mais en 2023, le ministre chargé du Logement Patrice Vergriete, auditionné par l'Assemblée nationale, déclarait : « Sur la question des projections de construction, je vais vous dire quelque chose de provocant, mais je vais le faire quand même : je me fiche éperdument des chiffres nationaux qui circulent »<sup>1</sup>. Ainsi, au plus haut niveau de la politique du logement, le rôle du chiffrage des besoins en logements à l'échelle nationale était

relativisé bien que les services de l'État produisent encore cette évaluation<sup>2</sup>.

Quelques mois plus tôt, Pascal Boulanger, le président de la Fédération des promoteurs immobiliers de France (FPI), diffusait une tribune sur Internet suite à la parution d'une étude que sa fédération avait commandée sur les besoins en logements à l'échelle nationale. Il écrivait : « La présentation des résultats de cette étude lors de la conférence de presse du 9 mars constitue un point de bascule de la vie de la FPI. Il est en effet essentiel pour notre fédération de disposer de nos propres données et évaluations afin d'étayer et objectiver les messages que nous portons auprès des pouvoirs publics<sup>3</sup> ».

Ainsi, un indicateur de politique publique, développé dans les années 1950 et adopté par le ministère en charge du Logement pour des enjeux de pilotage d'une économie planifiée, se retrouve soixante-dix ans plus tard réinvesti par des acteurs extérieurs au ministère. Sans pour autant avoir déserté son milieu d'origine, l'indicateur est aujourd'hui mobilisé par des acteurs privés, associatifs, et aussi par d'autres segments de l'État, à l'image de l'agence de la transition écologique qui a fourni son propre chiffrage il y a deux ans (Ademe, 2022a).

<sup>1</sup> Assemblée nationale, « Accès des Français à un logement digne : audition de M. Patrice Vergriete, ministre chargé du Logement », Commission du 25 octobre 2023 : [https://videos.assemblee-nationale.fr/video.14144101\\_65393264cb485.acces-des-francais-a-un-logement-digne--m-patrice-vergriete-ministre-charge-du-logement-25-octobre-2023](https://videos.assemblee-nationale.fr/video.14144101_65393264cb485.acces-des-francais-a-un-logement-digne--m-patrice-vergriete-ministre-charge-du-logement-25-octobre-2023)

<sup>2</sup> Le dernier chiffrage officiel de l'Insee et du Sdes date du début des années 2010 (Jacquot, 2012c), mais un nouveau chiffrage est actuellement en cours de préparation.

<sup>3</sup> Pascal Boulanger, « Objectiver les débats », article publié sur LinkedIn le 17 mars 2023.

Comment rendre compte de cette trajectoire de l'indicateur ? Pour le faire, ce rapport propose un état de l'art qui recense et analyse les publications parues en France depuis les années 1950 sur la question du chiffrage des besoins en logements. Cet état de l'art est associé à une étude de la position des différents auteurs et organisations participant à cet exercice au cours du temps.



**L'objectif de ce rapport est de reconstituer tout à la fois l'histoire des idées et l'histoire sociale du corpus des publications proposant un chiffrage des besoins en logements.**

La taille du corpus en question est relativement réduite (cf. encadré 1 page suivante). Les chiffrages de besoins en tant que tels représentent quelques dizaines de références. Ces références se distinguent des travaux sur la demande de logements au sens de quantités effectivement demandées sur les marchés, qui sont, eux, plus nombreux et plus spécifiquement portés par des économistes universitaires (Megbolugbe, Marks et Schwartz, 1991 ; Rae et Sener, 2016). Le corpus sur les besoins est à l'inverse produit par une communauté d'experts aux profils variés évoluant avec le temps. Il s'agit d'une littérature grise plutôt centrée sur des aspects démographiques et caractérisée par sa volonté explicite d'outiller l'élaboration des politiques du logement. Le corpus ne s'arrête pas néanmoins aux chiffrages en tant que tels. Ces derniers se sont accompagnés d'un débat méthodologique nourri rajoutant de nombreux auteurs et plusieurs dizaines de références au corpus (cf. encadré 1 page suivante). L'objectif de ce rapport est de reconstituer tout à la fois l'histoire des idées et l'histoire sociale de ce corpus.

Un tel état de l'art visant à retracer la trajectoire historique et collective d'un indicateur de politique publique s'inscrit dès lors dans les travaux de sociologie des instruments d'action publique. L'instrument est défini dans ces travaux comme

« un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascombes et Le Galès, 2004). Une manière de rompre avec une approche fonctionnaliste consistant à penser que les instruments relèvent d'une rationalité technique pure. Les instruments, dont les indicateurs statistiques font partie, encapsulent une représentation spécifique des problèmes qu'ils abordent, produisent un langage implicite, hiérarchisent la désirabilité des différentes situations sociales et cadrent ainsi l'étendue des solutions (politiques) qui peuvent être apportées à ces problèmes.

Une approche très proche de celle de la sociologie de la quantification qui insiste sur les processus de construction sociale des chiffres (Henneguelle et Jatteau, 2021). « Quantifier, c'est convenir puis mesurer », résume Alain Desrosières (2008) dans son ouvrage appelant à « une sociologie historique de la quantification ». C'est dire que toute procédure de chiffrage nécessite des conventions, des accords collectifs, qui rendent possible le calcul parce qu'ils établissent la liste de ce qui doit être pris en compte, et implicitement aussi de ce qui ne compte pas dans le calcul.

Mais ces accords ne sont que temporairement établis. À l'image du produit intérieur brut (PIB) qui a fait l'objet de critiques et de réformes (Gadrey et Jany-Catrice, 2016), l'histoire des indicateurs, notamment de ceux qui alimentent activement la politique publique, est faite de luttes et de controverses. Ils sont régulièrement contestés dans leurs fondements conceptuels et méthodologiques par différents acteurs, souvent par de nouveaux entrants dans le champ de l'expertise, y compris dans le secteur du logement (Bourdieu et Christin, 1990 ; Carriou, 2012).

Le chiffrage des besoins en logements en France ne fait pas exception. Les évaluations produites par les services statistiques de l'État (l'Insee et le Sdes) et reprises par le ministère en charge du Logement ont vivement été critiquées ces dernières années. Une première critique, souvent portée par les acteurs de l'habitat et de la production du logement, considère que la méthode ne prend pas en compte

certain paramètres (comme les situations de mal-logement), conduisant à une forte sous-estimation des besoins qui devraient se traduire par une construction neuve. Une autre critique, plutôt portée par les acteurs de la transition écologique, considère au contraire que la méthode surestime les besoins en logements devant se traduire par une construction neuve dans la mesure où une partie des gisements déjà présents dans le parc (comme les logements vacants) n'est pas suffisamment prise en compte par la méthode de chiffrage. Ces critiques s'accompagnent de démarches de quantification alternatives et de la publication de rapports successifs qui alimentent le débat public. Si bien qu'un article du journal *Le Monde* titrait il y a peu : « Comment l'estimation du besoin en logements est devenue un sujet brûlant »<sup>4</sup>.

L'heure est donc à la « controverse » (Driant, 2023). Un détour historique montre néanmoins que ce n'est pas la première fois que cet indicateur de politique publique subit des critiques. Depuis les années 1950, un débat sur la cohérence et l'utilité du chiffrage des besoins en logements s'est installé. Plusieurs moments de controverses dans les années 1990, 2000 et, surtout, dans les années 2020 ont émaillé la trajectoire de l'indicateur.

Le rapport s'organise autour de deux parties à la fois distinctes et complémentaires. La première, proposée par Claire Juillard, retrace l'histoire du chiffrage des besoins en logements en France en prenant soin de dépeindre les évolutions du champ des experts associés. La deuxième partie, rédigée par Alexandre Coulondre, plonge dans les controverses sociotechniques auxquelles fait face l'indicateur. Une occasion de mettre au jour les luttes et autres processus collectifs liés à la conception de cet instrument d'action publique. L'ensemble se complète d'une note de mise en perspective internationale.

Cette note rédigée par Milena Larue, et publiée par ailleurs, décrit comment le corpus français a interagi avec des travaux menés ailleurs dans le monde et identifie, par rapport au cas français, les spécificités méthodologiques rencontrées dans d'autres pays.

<sup>4</sup> Le 13 février 2024.



### ENCADRÉ 1. LE CORPUS DE RÉFÉRENCES SUR LES BESOINS EN LOGEMENTS

Ce rapport s'appuie principalement sur l'analyse d'un corpus de 85 références françaises. Le recensement a été mené du côté de la littérature scientifique et d'experts. Les revues académiques et les principaux journaux spécialisés dans le secteur de la production urbaine ont été consultés via des moteurs de recherche numériques comme Google Scholar, Google Ngram, Cairn, Persée et HAL (avec les mots-clés « besoins » et « logements »). Les articles parus dans la presse généraliste n'ont pas été retenus. Par ailleurs, une recherche de documents a été menée sur les sites Internet des principales fédérations professionnelles du secteur de l'habitat et de la production de logements en France. Ensuite, le fonds documentaire du Puca, rattaché au ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, a permis de réunir certaines références internes à l'État. Enfin, plusieurs entretiens semi-directifs réalisés avec des auteurs de chiffrages ont permis de récolter des références complémentaires qui avaient été consultées dans l'élaboration de leur travail.

#### Les références se déclinent en deux corpus :

- Les chiffrages : il s'agit des exercices statistiques proposant en tant que tel un chiffrage indiquant le nombre de logements à construire pour répondre aux besoins. Seuls les chiffrages détaillés et nationaux ont été conservés. Il fallait en effet qu'ils présentent en détail la méthode retenue et les étapes du calcul. Il fallait aussi qu'ils aient vocation à donner une estimation sur l'ensemble du territoire (les chiffrages locaux sont nombreux et méritent une analyse spécifique). L'objectif ici était d'être le plus exhaustif possible même si un travail plus minutieux d'archives aurait été nécessaire pour l'être totalement, notamment pour réunir les chiffrages internes à l'État menés dans le cadre de la préparation des plans. Ce premier corpus représente 27 références (cf. Annexe 4).
- Les références de débats : il s'agit ici de retenir les références qui se donnent pour ambition de discuter de la méthode de chiffrage des besoins en logements. Pour être retenue, la référence devait se consacrer, du moins en grande partie, à cette discussion méthodologique. Sur cette base, le second corpus représente 58 références (cf. Annexe 5).

# 01 PARTIE

Un indicateur  
dans son histoire

---

Les besoins en logements constituent un indicateur qui a été défini, dans sa forme contemporaine, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale dans un contexte de pénurie lié à la fois aux destructions de guerre et à l'insuffisance de la construction de l'entre-deux-guerres. L'élaboration de cet indicateur répond alors à un enjeu de politique publique : déterminer l'intensité de l'effort de construction à consentir pour résorber le déficit quantitatif de logements. Depuis, les « besoins en logements » contiennent de désigner essentiellement le nombre de logements neufs à construire pour répondre aux besoins de la population. La vocation de cette première partie est de reconstituer la trajectoire longue de plus de soixante-dix ans de cet indicateur. Celle-ci est étroitement liée à l'évolution de la politique du logement et à sa réception. Restituée ici de manière chronologique, elle s'inscrit dans un champ de production qui, largement dominé par l'État et ses services statistiques, est traversé par deux tendances : une première, longue, en faveur de l'institutionnalisation et de l'autonomisation de l'indicateur ; une seconde, récente, en faveur de la diversification de ses producteurs.

Les besoins en logements prennent la forme de chiffrages, dont les plus formalisés ont la particularité de faire l'objet de publications spécifiques. Ces publications constituent le corpus principal sur lequel repose la reconstitution de la trajectoire de l'indicateur. Si leur succession dans le temps révèle l'évolution du champ de production des chiffrages, elle n'en efface pas pour autant une caractéristique commune : l'appartenance au registre de la littérature grise. Notamment, alors que le cahier des charges du présent rapport comprenait initialement l'exploration de la littérature scientifique, les recherches effectuées ont très tôt abouti à un résultat sans appel : l'absence de références académiques sur les besoins en logements en tant que chiffrages.

D'abord absents du champ de production au profit de hauts fonctionnaires issus de grands corps de l'État, les profils académiques entrent dans le champ au fil du temps, jusqu'à former une catégorie de contributeurs relativement étoffée. Dans la page de l'histoire encore en cours en particulier, ils sont associés à des acteurs de la filière qui suivent la stratégie de produire leur propre chiffrage pour dialoguer avec le gouvernement en des termes qu'il a lui-même instaurés et revendiquer la réorientation de la politique du logement. En ceci, les besoins en logements en tant qu'indicateur ne constituent pas un objet isolé du monde social. C'est un objet de débat public pris dans des batailles de tout ordre, politiques et idéologiques, mais aussi institutionnelles et corporatistes, sectorielles et opérationnelles, ce que cette partie propose d'illustrer en situant l'indicateur dans le contexte de son élaboration, laissant le débat conceptuel et méthodologique à la seconde partie de ce rapport.

## 1. LES CHIFFRAGES DES BESOINS EN LOGEMENTS: UN CORPUS DOMINÉ PAR LA LITTÉRATURE GRISE INSTITUTIONNELLE

La recherche investit particulièrement les enjeux territoriaux. Les besoins en logements correspondent à un indicateur traduisant le nombre de logements à construire pour loger la population selon des normes de confort et d'occupation établies par la statistique publique. Ils prennent la forme de chiffrages dont une particularité tient à ce qu'ils font l'objet de publications ad hoc. Ces publications constituent le corpus pris en objet dans cette partie. Elles s'arrêtent ici aux chiffrages nationaux ayant vocation à donner une évaluation formelle des besoins sur l'ensemble du territoire. Leur succession dans le temps révèle l'évolution de la politique du logement et les débats dont sa direction et les conditions de sa mise en œuvre sont l'objet. Jusqu'à une période récente que cette partie couvre finalement, les chiffrages locaux, de leur côté, tendent à être réalisés indépendamment des chiffrages nationaux dans l'objectif d'élaborer le volet logement des principaux documents d'urbanisme des collectivités. Ils s'inscrivent en ceci dans un espace de débats circonscrit aux territoires auxquels ils s'appliquent. C'est la principale raison pour laquelle ils sont tenus ici à l'écart du corpus.

### 1.1 D'un corpus de chiffrages institutionnels pendant près de quarante ans à une série de chiffrages concurrents aujourd'hui nombreux

Le corpus de chiffrages constitué contient 27 références. Il aurait vocation à tendre à l'exhaustivité, mais il ne l'atteint pas. Un travail minutieux d'archives aurait été nécessaire pour y parvenir, notamment pour réunir les chiffrages internes à l'État réalisés dans le cadre de la préparation des plans quinquennaux de modernisation et d'équipement élaborés par le Commissariat général du Plan entre 1945 et 1992. L'existence de la plupart de ces chiffrages a pu être vérifiée et les objectifs de construction adoptés relevés à partir d'une des rares publications académiques à prendre les besoins pour objets à la fin des années 1980 (Lefebvre et Moullart, 1988). La documentation afférente, en revanche, n'a pas pu être consultée, à l'exception du rapport du Comité habitat du Commissariat général du Plan publié en 1976.

Au total, le corpus couvre une période de plus de soixante-dix ans qui s'ouvre en 1950, dans le contexte de la reconstruction, et s'achève avec ce rapport à l'été 2024, dans un moment de controverse née, d'une part, de la crise du logement, entre ralentissement de la construction, chute des ventes dans le

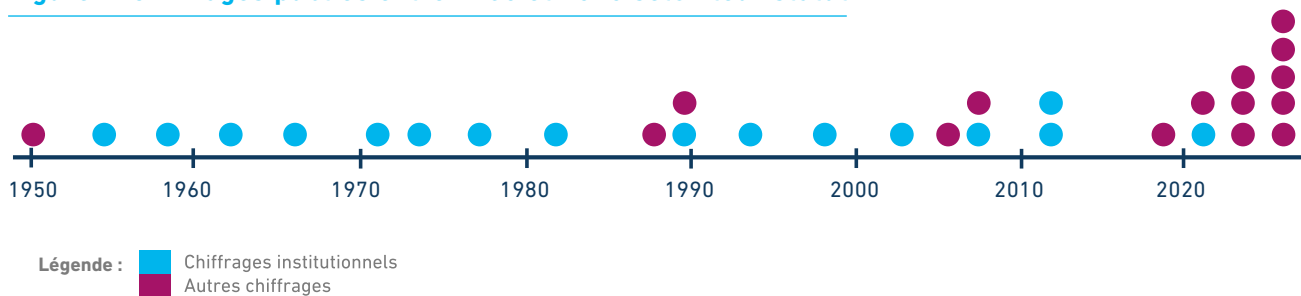
neuf et difficultés accrues d'accès pour les ménages, et, d'autre part, de l'urgence climatique. Les chiffrages qui émanent de l'État le dominant sans ambiguïté (cf. figure 1). À l'échelle du corpus, ceux-là jouissent même de l'exclusivité de la démarche jusqu'aux années 1980. Une spécificité tient à ce que leur élaboration implique le service statistique public, ici formé de l'Insee et du service statistique du ministère en charge du Logement. Une autre à ce qu'ils tendent à être pris pour référence au sein de la filière du logement, que ce soit dans une logique d'adhésion ou de contestation des objectifs de politique publique auxquels ils sont associés. Ils seront qualifiés ici d'« institutionnels » et seront distingués des chiffrages qui émanent d'autres segments de l'État (et n'ont donc pas valeur d'étalon), d'institutions extérieures à l'État ou encore d'entités non institutionnelles.

Deux premiers chiffrages infléchissent la tendance à la fin des années 1980 et marquent l'entrée dans le champ de profils académiques représentant la discipline économique (Lefebvre et Mouillart, 1988 ; Convain et Mouillart, 1989). Vingt ans plus tard, le premier chiffrage réalisé par des universitaires avec un financement privé et ouvert à d'autres disciplines que l'économie et la statistique interrompt la lignée des évaluations institutionnelles, sinon proches de l'État (Batsch, Burckel, Cusin

et Juillard, 2006). La période qui s'ensuit est singulière à plus d'un titre. D'abord, elle se signale par l'arrêt provisoire, mais durable, de la publication de chiffrages institutionnels. Au tournant des années 2020 ensuite, elle est marquée par la multiplication des chiffrages d'ancrage divers. La tendance reste à l'association d'acteurs économiques et de profils universitaires ainsi qu'à l'ouverture disciplinaire. La majorité des chiffrages réalisés est portée par les acteurs de l'habitat et de la production du logement et leurs instances de représentation professionnelle.

Dans le même temps, le champ s'étend au domaine environnemental et intègre quatre organisations qui, bien que de statut et d'ancrage distincts, font front commun pour appeler, dans un objectif de sobriété, à la modération de la construction neuve : un établissement public (Ademe 2022a ; Gaspard, 2023), un think tank sollicitant à son tour des profils issus du champ académique (Blanchet, Ikuno, Lu, Rybaltchenko et al., 2021), un groupe réunissant des services de conseil, formation et prospective en faveur de la réduction des consommations d'énergie (Négawatt, 2022) ainsi qu'un bureau d'études thermiques et fluides, associé à un cabinet de conseil accompagnant la transformation des organisations vers la décarbonation (Pouget Consultants et Carbone 4, 2020).

Figure 1. Chiffrages publiés entre 1950 et 2023 selon leur statut



## 1. 2 Un corpus de littérature grise relativement stable au plan méthodologique

Les chiffrages de besoins en logements publiés entre 1950 et 2023 se signalent par deux caractéristiques. Premièrement, ils forment un corpus dominé par la littérature grise et ainsi essentiellement constitué de rapports et de publications institutionnelles. Les chiffrages institutionnels l'illustrent sans ambiguïté. D'abord, ils sont l'objet de rapports produits dans le cadre de la préparation des plans quinquennaux (voir plus bas) et, le cas échéant, publiés à La Documentation française, « éditeur public depuis 1945 »<sup>5</sup>. Ensuite, ils sont édités par le service statistique public qui les porte : l'Insee, dans *Économie et statistique*, revue aujourd'hui à vocation scientifique, mais alors consacrée à la publication de travaux réalisés en interne<sup>6</sup>, et *Insee première*, format bref de restitution ; le service des études et données statistiques (aujourd'hui Sdes) du ministère en charge du Logement<sup>7</sup>, dans des formats également brefs ou sous la forme de documents de travail.

La littérature grise domine aussi les chiffrages plus récents, qu'ils émanent des acteurs de l'habitat et de la production du logement ou du domaine environnemental, et qu'ils soient réalisés ou non par des profils académiques. En particulier, seuls deux chiffrages réalisés par des universitaires, dont un commun aux deux, font l'objet de publications scientifiques : la première sous la bannière de la *Revue d'économie financière* (Lefebvre et Mouillart, 1988), la seconde dans la *Revue d'économie politique* (Convain et Mouillart, 1989).

Deuxièmement, les chiffrages des besoins en logements réalisés depuis 1950 frappent par leur proximité méthodologique et conceptuelle. L'analyse de l'approche déployée souligne certes une évolution de la méthode au cours du temps. Elle révèle même des controverses détaillées par Alexandre Coullondre en partie 2 de ce rapport. Mais elle est marquée par la permanence de son socle commun : le lien entre population et logement qui, tel qu'il a été instauré dans son sillage peu avant le premier chiffrage de 1950 (Sauvy, 1946), établit que les

<sup>5</sup> Site Internet vie-publique.fr : [www.vie-publique.fr/publications-de-la-documentation-francaise](http://www.vie-publique.fr/publications-de-la-documentation-francaise)

<sup>6</sup> Site Internet de l'Insee : [www.insee.fr/fr/information/2410168](http://www.insee.fr/fr/information/2410168)

<sup>7</sup> Le nom des ministères associés aux démarches de chiffrage changeant régulièrement, il est simplifié et fixé dans ce rapport par commodité de lecture. Concernant les deux principaux ministères en jeu, ce nom sera ramené aux deux formulations suivantes : ministère du Logement et ministère des Finances.

besoins en logements dépendent de facteurs démographiques, au premier rang desquels l'évolution de la population en nombre et en structure, ainsi que de l'évolution de la structure et des modalités d'occupation du parc de logements<sup>8</sup>.

Par ailleurs, tous les chiffrages correspondent à des projections de besoins exprimés en nombre de logements à construire à une

échéance variant de deux à trente ans selon les publications. On notera d'ailleurs que malgré des écarts d'amplitude très significatifs (cf. figure 2 page 14), les chiffrages tendent à être comparés terme à terme sans considération de l'horizon fixé respectivement. On y verra l'effet des prises de position qu'ils incarnent, ce que ce rapport a vocation à illustrer.

## 2. AU CŒUR DE LA DÉMARCHE, L'ÉTAT ET LE SERVICE STATISTIQUE PUBLIC

L'État est à l'origine de l'évaluation des besoins en logements. Avec les services de la statistique publique, il a eu l'exclusivité de la démarche pendant quarante ans et, d'une certaine manière, il continue aujourd'hui de dominer le champ de la production. L'histoire de ces chiffrages, que l'on qualifiera d'« institutionnels » comme introduit plus haut, se joue en deux temps : un premier, ancré dans une politique volontariste de construction dont les objectifs sont fixés en référence aux estimations des besoins produites; un second, marqué par le désengagement financier de l'État en matière de construction et la déconnexion entre les besoins estimés et les logements effectivement construits. Si, à l'origine, les chiffrages des besoins en logements sous-tendent la fixation d'objectifs de construction portés politiquement, ils acquièrent donc une certaine forme d'autonomie, au gré à la fois des réformes de la politique du logement et de leur propre institutionnalisation.

« Si, à l'origine, les chiffrages des besoins en logements sous-tendent la fixation d'objectifs de construction portés politiquement, ils acquièrent une certaine forme d'autonomie, au gré à la fois des réformes de la politique du logement et de leur propre institutionnalisation. »

### 2.1. Le chiffrage, un exercice né dans l'après-guerre entre (re)construction et perspectives de croissance démographique

À quand remonte le premier chiffrage des besoins en logements ? À cette question, la réponse est commune à tous les auteurs des chiffrages recensés et des panoramas dont ils sont l'objet (Bosvieux, Coloos, Mouillart et Taffin, 2001 ; DGUHC, 2003 ; Jacquot, 2012d ; Bosvieux, 2019 ; Léger, 2020 ; Driant, 2023). Elle établit l'origine du corpus en 1950, date de la publication des « Perspectives relatives aux besoins de logements » du démographe Louis Henry (1950). Les investigations réalisées n'ont pas vocation à ce stade à apporter d'autre(s) réponse(s) à la question des origines du corpus. Pour autant, elles ont

permis d'identifier au moins une piste alternative qui mériterait d'être explorée ultérieurement. Surtout, elles tendent à isoler l'estimation de Louis Henry de la série des chiffrages produits par l'État dans le cadre de sa politique de planification entre 1945 et 1992.

#### Entre besoins et objectifs de construction, des origines antérieures à 1950 ?

La recherche réalisée sur « l'invention » du logement aidé en France par Sabine Effosse, professeure d'histoire économique et sociale contemporaine, pour le Comité de l'histoire économique et financière de la France de l'IGPDE<sup>9</sup> indique une piste sur une autre origine possible des démarches d'estimation des besoins en logements. Cette piste, surtout, pose plusieurs questions : la limite entre besoins et objectifs de construction, l'inscription des chiffrages dans l'espace de débats partisans ou plus largement publics, et la part de construction politique et d'arbitrage financier que contiennent besoins et objectifs. Elle est retenue ici dans ce sens.

Dans sa recherche, Sabine Effosse (2003) remonte la piste des années du Front populaire puis, de manière plus appuyée, des années qui ont précédé la victoire sur l'Allemagne en 1945. L'heure est au gouvernement de Vichy. Le logement apparaît dans le programme du maréchal Pétain à réaliser au lendemain de l'armistice. Il est intégré au plan d'équipement à dix ans élaboré par la Délégation générale à l'équipement national (DGEN) pour restaurer les forces productives de la France. Il s'agit d'abord de « repenser l'économie française » (Effosse, 2003, citant le Comité consultatif de la DGEN). Le projet est aussi idéologique et vise la construction de logements ouvriers non pas « en caserne, suivant le style HBM, mais au contraire en maisons individuelles » (idem) répondant à des normes de salubrité et de confort. Au final, le plan décennal de la DGEN envisage la construction de 120 000 logements par an pendant dix ans.

Les objectifs de construction fixés par Vichy ne seront pas atteints. Le ministère des Finances en a limité les moyens financiers. Non seulement les ressources manquent, mais elles s'avèrent plus favorablement allouées à une autre urgence : la rénovation de l'existant. Par ailleurs, ces objectifs sont contestés par une émanation des mouvements de la Résistance : l'Organisation civile et militaire sur le logement (OCM), qui, à partir d'une évaluation des besoins en logements pourtant

<sup>8</sup> Pour le détail des composantes des chiffrages qui constituent le corpus dont la trajectoire est reconstituée dans la présente partie, le lecteur se reportera à la partie 2 de ce rapport.

<sup>9</sup> Institut de la gestion publique et du développement économique.

haute, de l'ordre de 4 millions au total, plaide pour un chiffre inférieur de 20 000 unités par an, mais milite pour un budget double à celui alloué par Vichy.

La confrontation des chiffrages de Vichy et de l'OCM renvoie à un fait rarement établi au sein du corpus sur les besoins en logements objectivés ici : les chiffrages sont pris dans des batailles de tout ordre, politiques et idéologiques, mais aussi institutionnelles et corporatistes, disciplinaires et conceptuelles, techniques et méthodologiques. Le présent rapport a vocation à poser les bases d'une approche visant à reconstituer ces batailles et leur champ.

La confrontation rappelle un autre fait également peu explicite

« Les chiffrages sont pris dans des batailles de tout ordre, politiques et idéologiques, mais aussi institutionnelles et corporatistes, disciplinaires et conceptuelles, techniques et méthodologiques. »

dans le corpus des chiffrages : les objectifs de construction constituent un arbitrage entre besoins et moyens financiers. Leur fixation, comme leurs conditions de réalisation, n'est pas seulement sous-tendue par un exercice d'estimation, elle dépend du budget attribué au financement du logement. La sanction du ministère des Finances de Vichy en est une illustration. Le désaccord sur les moyens qui oppose Vichy et l'OCM en est une autre. On le verra, un épisode datant du début des années 1970 de l'histoire des chiffrages institutionnels y renvoie également. Aujourd'hui, la question financière est également au cœur du débat sur fond d'austérité.

### Le chiffrage de 1950 de Louis Henry

Au fond, l'épisode précédent révèle la porosité de la limite entre besoins et objectifs. Un enjeu d'investigations ultérieures consisterait à lever le flou et à distinguer plus nettement ce qui relève des uns et des autres dans une période antérieure au chiffrage de Louis Henry en 1950. À ce titre, il apparaît que le chiffrage de ce dernier ne comporte aucune ambiguïté et repose bien sur l'ambition d'estimer les besoins en logements. On verra que cela n'est pas le cas de tous les chiffrages regroupés au sein du corpus, qui, pour une part, renvoient à des arbitrages politiques notamment liés à la contrainte budgétaire.

Première dans la chronologie établie au sein de notre corpus, la publication en 1950 des « Perspectives relatives aux besoins de logements » de Louis Henry prend place dans le contexte de la reconstruction. L'ambition est d'éclairer la décision publique : « Les pouvoirs publics ont cherché à définir une politique de construction. Dès qu'une telle politique ne se contente plus de promouvoir des réajustements dans la répartition des logements

existants, mais s'efforce d'élaborer un plan de construction adapté aux besoins, elle ne peut se limiter à l'immédiat et doit se préoccuper de l'avenir (...) Intéressée à l'état présent et futur de la demande, une politique de construction réclame des perspectives relatives aux besoins » (Henry, 1950).

Le corpus est silencieux sur les conditions dans lesquelles le chiffrage de Louis Henry a été réalisé. L'estimation produite est l'objet d'un article dont le support de publication fournit un premier indice. Il s'agit de la revue *Population*, fondée en 1945 avec l'institution qui l'édite : l'Institut national d'études démographiques (Ined). Si l'Institut constitue aujourd'hui « un organisme public de recherche, partenaire du monde universitaire et de la recherche »<sup>10</sup>, l'histoire lui assigne une autre fonction à sa création : celle de « dispenser, notamment auprès du gouvernement, une véritable intelligence démographique » (Rosental, 2003). Aussi, le directeur de l'Ined, Alfred Sauvy, privilégie-t-il « explicitement la recherche appliquée par rapport à la recherche fondamentale » (*idem*) et Louis Henry, polytechnicien<sup>11</sup> entré à l'Ined un an après sa création à l'invitation d'Alfred Sauvy, associe-t-il enjeu théorique et enjeu de politique publique.

La publication du chiffrage de Louis Henry s'inscrit dans un contexte favorable à la fois à la discipline démographique, encore peu reconnue, et à la perspective d'une estimation des besoins en logements. D'abord, « la population française sort affaiblie du conflit » (Effosse, 2003), et par peur du déclin, une politique favorisant la natalité est instaurée dans l'immédiat après-guerre. En comparaison, la politique de construction de logements neufs paraît tarder à se concrétiser (Driant, 2015b). Alfred Sauvy pose alors les bases de l'exercice de projection pris en charge par Louis Henry quelques années plus tard. Il « s'attache à sensibiliser l'opinion et les pouvoirs publics à la question du logement examinée à l'aune de la volonté affirmée de redressement démographique » (Effosse, 2003). Dans un article paru dès 1946 dans *Population*, il formalise le lien entre logement et population : « Le logement présente tant d'interférences avec le problème démographique qu'il ne saurait être abordé, dans aucun cas concret, sans une étude parallèle sur la population et son mouvement » (Sauvy, 1946). Le propos est « purement théorique, numérique » (*idem*). Il tend à « dégager quelques notions générales » : « logements disponibles et effort de construction », « nombre et qualité », « migrations intérieures », « logement et mortalité », « logement et natalité » (*idem*).

Ces « notions » sous-tendent la grille formalisée par Louis Henry pour le chiffrage de 1950, ainsi d'ailleurs qu'un article centré sur les facteurs démographiques qui alimentent les besoins (Henry, 1949) et une application au cas de Paris (Henry, 1957). L'objectif de constructions neuves établi sur cette base pour répondre aux « besoins » s'élève à 320 000 par an sur trente ans. Ce chiffre est à comparer aux 125 000 unités annuelles que vise en 1947 le premier Plan quinquennal dans un mouvement privilégiant la modernisation de l'équipement productif et

<sup>10</sup> Site Internet de l'Ined : [www.ined.fr/#r6](http://www.ined.fr/#r6)

<sup>11</sup> Au vu d'une série de travaux initiés à la toute fin des années 1950, Louis Henry est aujourd'hui considéré comme l'un des fondateurs de la démographie historique. Notamment, il est le co-auteur d'une grande enquête entamée en 1959 qui avait pour but de reconstituer la population de la France depuis le début du règne de Louis XIV jusqu'à l'apparition de la statistique démographique, soit entre 1670 et 1829.

reléguant la construction au second plan, derrière l'électricité, le charbon, l'acier, le ciment, les transports et le matériel agricole (Effosse, 2003). Alfred Sauvy en accuse le planificateur de fixer, sous l'influence de lobbies, des objectifs de production de voitures supérieurs à ceux attribués au logement : 475 000 contre 125 000. Il fait part de sa « profonde déception » à l'adjoint de Jean Monnet, qu'il connaît pour avoir prêté ses services au Commissariat général du Plan avant de le quitter pour désaccord, et conclut : « Le relèvement du logement français a été officiellement enterré » (*idem*).

La bataille de chiffres est politique. Elle a lieu dans un contexte qui, d'après Sabine Effosse, est marqué par l'abandon de la cause du logement non seulement par Jean Monnet, instigateur auprès du général de Gaulle du Commissariat général du Plan et de son premier Plan, mais, par les principaux partis politiques (*idem*). La bataille de chiffres est également une bataille de moyens. Le chiffre bas du plan révèle l'insuffisance des dotations en faveur de la construction. Le plan procède par hiérarchisation des secteurs prioritaires et des investissements nécessaires pour les développer (Agacinski et al., 2020) et, à ce jeu, le logement est perdant (Effosse, 2003). La faiblesse des moyens se double d'une répartition plus favorable aux réparations qu'aux constructions neuves. Louis Henry plaide même en faveur d'investissements massifs dans le logement et de manière plus générale, dans des infrastructures collectives et privées à la hauteur des besoins (Rosental, 2003). Il est affecté à l'Ined au calcul des « perspectives de familles » et à la réalisation d'un bilan trimestriel de la conjoncture démographique française. À ce titre, il documente un « suspens démographique inédit » : la remontée de la natalité dans l'après-guerre, phénomène d'abord pensé comme temporaire à la manière de l'immédiat après-Première Guerre, mais dont la poursuite dans le temps interroge, jusqu'à constituer une controverse scientifique durable (*idem*). Les chiffres sont alors d'abord affaire de politique publique, mais ils peuvent tendre à des querelles scientifiques qui s'avèrent peu documentées dans le corpus qui les rassemble et qui, on l'a précisé d'emblée, contient très peu de publications académiques.

## 2.2 Le temps de la planification, le relais de la statistique publique

Quoique sous-tendue par une intention politique, on l'a vu, l'évaluation de l'Ined réalisée par Louis Henry paraît déconnectée de l'élaboration de la politique de construction d'après-guerre. Comme le premier Plan en 1947, le deuxième Plan quinquennal établit en 1954 un niveau de besoins qui lui est significativement inférieur, à 240 000 unités par an, contre 320 000. L'évaluation de l'Ined ne fait pas partie de la série de chiffres dits « institutionnels » qui marqueront le temps de la planification. En revanche, il semblerait que l'institut ait posé les bases théoriques et méthodologiques de l'exercice (cf. Partie 2).

Entre 1946 et 1992, date de clôture du dixième et dernier plan, la préparation des plans quinquennaux de modernisation et d'équipement au sein du Commissariat général du Plan consti-

tue le cadre de l'élaboration des chiffres institutionnels des besoins en logements. Créé en 1946, le Commissariat général de Plan est sous-tendu par l'ambition de refonder l'économie française et d'accompagner l'effort de reconstruction du pays à partir d'une planification dite « indicative », par opposition à la planification en vigueur dans les pays socialistes soviétiques à économie planifiée. Rattaché au chef du gouvernement à sa création, le Commissariat général du Plan relève d'abord de l'autorité du ministre des Finances pendant une poignée d'années suivant l'avènement de la V<sup>e</sup> République, puis du Premier ministre. France Stratégie, son dernier successeur en date, le reste aujourd'hui.

Le corpus constitué n'indique pas l'origine des chiffres établis dans le cadre des plans quinquennaux. À partir du début des années 1960 au moins, il semblerait que l'Insee soit en charge de leur réalisation. Vers 1960 en effet, soit près de quinze ans après sa création par la loi en 1946 dans le giron du ministère de l'Économie, alors distinct du ministère des Finances, l'Insee se met « au service du Plan et des politiques économiques (...) ». Il prend en charge les travaux fondamentaux de comptabilité nationale et les synthèses prévisionnelles, notamment celles destinées à l'élaboration des plans. Il collabore avec la direction de la Prévision, créée en 1965, pour établir les prévisions annuelles incluses dans les "budgets économiques" » <sup>12</sup>.

Un article paru en 1973 dans la revue de l'Insee *Économie et statistique* sur « les besoins régionaux en logements au cours du 6<sup>e</sup> Plan » fournit des indices sur les conditions dans lesquelles les chiffres ont pu être réalisés dans une perspective de planification (Seligmann, 1973). Comme c'est le cas dans les publications qui lui succèdent parmi celles que l'on a pu consulter, son autrice en est une administratrice de l'Insee. C'est en ceci un haut fonctionnaire appartenant à un grand corps de l'État.

D'abord, l'article illustre le caractère coconstruit de la démarche d'évaluation. Sur le paramètre d'entrée que constitue la croissance démographique par exemple, le chiffre du sixième Plan s'est opéré en trois temps : un premier correspondant à la réalisation de « calculs » par l'Insee sur la base des perspectives tendanciennes de ménages ; un second correspondant à l'établissement par le Commissariat général du Plan de « prévisions de population infléchies par les perspectives d'emploi par région » ; un troisième correspondant à la définition par l'Insee de nouvelles perspectives du nombre de ménages cohérentes avec les corrections réalisées par le Commissariat général du Plan.

Dans cette chaîne de production, l'Insee (*idem*) réalise les calculs demandés par le Commissariat général du Plan. Il apparaît ici dans un rôle mêlant indépendance (celle-là, aujourd'hui au cœur de la gouvernance du service statistique public, est justement renforcée pendant la période) et mise en œuvre méthodologique. Au final, l'objectif de construction retenu pour le sixième Plan paraît « un peu » inférieur à l'évaluation des besoins par l'Insee (Seligmann, 1973). Il est de 510 000 logements, contre 518 000 et 524 000 tel que l'Insee l'a établi à partir de deux méthodes de calcul (*idem*). Dans le jeu d'acteurs

<sup>12</sup> Site internet de l'Insee : [www.insee.fr/fr/information/1300622#:~:text=Il%20y%20a%20tout%20juste,Closon%2C%20son%20premier%20Directeur%20g%C3%A9n%C3%A9ral.](http://www.insee.fr/fr/information/1300622#:~:text=Il%20y%20a%20tout%20juste,Closon%2C%20son%20premier%20Directeur%20g%C3%A9n%C3%A9ral.)

interne au champ propre à leur élaboration, les « besoins » sont ceux du Plan. Un glissement s'opère entre les besoins chiffrés par l'Insee et les besoins dits « retenus » (*idem*), en réalité, les objectifs, politiques, de construction établis dans une perspective budgétaire. On saisit là la porosité entre besoins et objectifs à partir du moment où ils sont saisis par le politique.

Ensuite, l'article révèle la part du « dialogue » dans la fixation des objectifs de construction. Il apparaît ainsi que le Commissariat général du Plan arbitre avec le ministère du Logement. Mais aussi, la démarche de régionalisation instaurée dans le cadre de l'élaboration du sixième Plan (elle n'est apparemment pas nouvelle et remonte au moins au cinquième Plan) ouvre la discussion aux « autorités régionales ». Les échanges se fondent sur l'explicitation par l'Insee du « coût-avantage » pour la collectivité de chaque logement aidé<sup>13</sup> et sur le recueil

### « Les chiffrages sont affaire de besoins, mais pas seulement : ils sont aussi affaire de moyens. »

des positions des régions sur les différentes options liées aux possibilités de financement du logement. « D'après les réponses obtenues, le ministère du Logement et le Commissariat général du Plan ont arrêté les besoins à retenir dans chaque région, en respectant les objectifs du sixième Plan (soit 510 000 logements terminés [par an], en moyenne) » (Seligmann, 1973). De nouveau, les besoins se font objectifs. Ils contiennent une part de coconstruction et, en dernier lieu, une part d'arbitrages politiques.

Enfin, l'article rappelle combien les chiffrages institutionnels dépendent des dotations du ministère du Logement. Les chiffrages sont affaire de besoins, mais pas seulement : ils sont aussi affaire de moyens. À la manière de Jean-Claude Croizé dans une habilitation à diriger des recherches (HDR) réalisée en 2009 sur la « politique et [la] configuration du logement en France » entre 1900 et 1980, on pourrait même dire que « le travail réitéré sur les "besoins" vient, avant toute chose, nourrir le dialogue avec les Finances » (Croizé, 2009)<sup>14</sup>. D'abord « oublié » par Jean Monnet (Effosse, 2003) et situé dans l'angle mort du premier Plan, on l'a vu, le logement entre dans le champ d'une planification volontariste à partir du second Plan. Ce dernier suit d'un an le plan Courant de 1953 qui instaure une série de dispositions législatives et réglementaires visant à fournir de nouveaux moyens financiers au secteur de la construction (Driant, 2015b). On l'a vu aussi, l'objectif à atteindre est inférieur aux besoins estimés par l'Ined en 1950, mais il marque une ambition forte par rapport à la tendance de construction observée dans l'immédiat après-guerre. En 1953, le plan Courant soutient le secteur de la construction en lui garantissant un carnet de commandes suffisant et en favorisant son industrialisation. « C'est le début des chantiers de grande ampleur et de la production en série.

Dès 1953, la construction neuve passe la barre des 190 000 unités et atteint 270 000 l'année suivante. L'époque de la construction massive est lancée » (*idem*). La loi-cadre du 7 août 1957 renforce la tendance en créant des programmes pluriannuels de construction. Son article 1er prévoit la construction de 300 000 logements par an en moyenne au cours du troisième Plan (1958-1961) et la suite de la loi prévoit les moyens financiers de la mise en œuvre de cet objectif. Suivent les « vingt glorieuses » (*idem*), années au cours desquelles le nombre de logements construits augmente fortement et à pas réguliers jusqu'au choc pétrolier de 1973 (*cf. figure 2*).

Durant les « vingt glorieuses », le logement est subventionné en très grande partie. « L'effort de construction (...) est à la mesure de l'effort d'intervention budgétaire et réglementaire dans le secteur. L'adéquation entre les besoins et le niveau de la construction a (...) toujours été assurée. C'est par l'engagement des moyens budgétaires nécessaires (aides à la construction, allocations logement, etc.) et la mise en place de circuits de financement appropriés (réorganisation du Crédit foncier de France et du Comptoir des entrepreneurs, modification du régime des avances à taux réduit du Trésor, création de la Caisse des prêts aux organismes Hlm, réglementation puis extension du 1 % logement, création puis extension du régime de l'épargne-logement, etc.) que les pouvoirs publics sont parvenus à cet ajustement » (Lefebvre et Moullart, 1988).

Au final, l'« effort de construction des années 1960-1970 a permis la résorption de la situation de pénurie de l'après-guerre puis la détente générale du marché : le parc s'améliore et se rajeunit » (*idem*). Dans leur chiffrage daté de 1988, les économistes Bruno Lefebvre et Michel Moullart estiment que l'effort est « suffisant pour répondre à la pression démographique : baby-boom, exode rural, rapatriements d'Algérie, puis, enfin, immigration de travailleurs étrangers » (*idem*).

En dehors du corpus des chiffrages, Jean-Claude Croizé rappelle dans son HDR que l'avis n'est pas univoque et qu'en se rapportant finalement aux engagements financiers en faveur de la construction, « le "besoin" investit le champ du débat politique » (Croizé, 2009). Il cite un ouvrage sur l'histoire du logement social daté de 1981 : « Les associations de locataires et les syndicats n'ont pas cessé de réclamer qu'on bâtit davantage, en mettant en évidence l'urgence des besoins. En 1965, tous les spécialistes, au nombre desquels Gilbert Mathieu, journaliste au journal *Le Monde*, ou Claude Alphandéry, directeur de l'Immobilier Construction de Paris, estiment les besoins autour de 500 000 logements construits par an. On y parviendra, mais dix ans plus tard. Les pouvoirs publics auront donc constamment sous-estimé quantitativement et qualitativement les besoins réels. Georges Pompidou, alors Premier ministre, devait déclarer en 1967 : « Ma plus grande déconvenue, c'est peut-être le logement, car je constate qu'en dépit d'efforts financiers très importants, nous n'arrivons pas à donner à tous les Français qui en ont besoin un logement » (Gaillardot, Guinchat et Chaulet, 1981, cité par Croizé, 2009). Croizé évoque d'autres chiffrages concurrents, dans l'arène

<sup>13</sup> Le financement du logement distingue alors le secteur « très aidé » (les Hlm) et le secteur « moyennement aidé » (financé par le Crédit foncier). Les objectifs de construction intègrent par ailleurs le logement « non aidé ».

<sup>14</sup> On notera que l'HDR est réalisée au sein du Laboratoire des organisations urbaines : espaces, sociétés, temporalités (Louest) de l'Université de Nanterre.

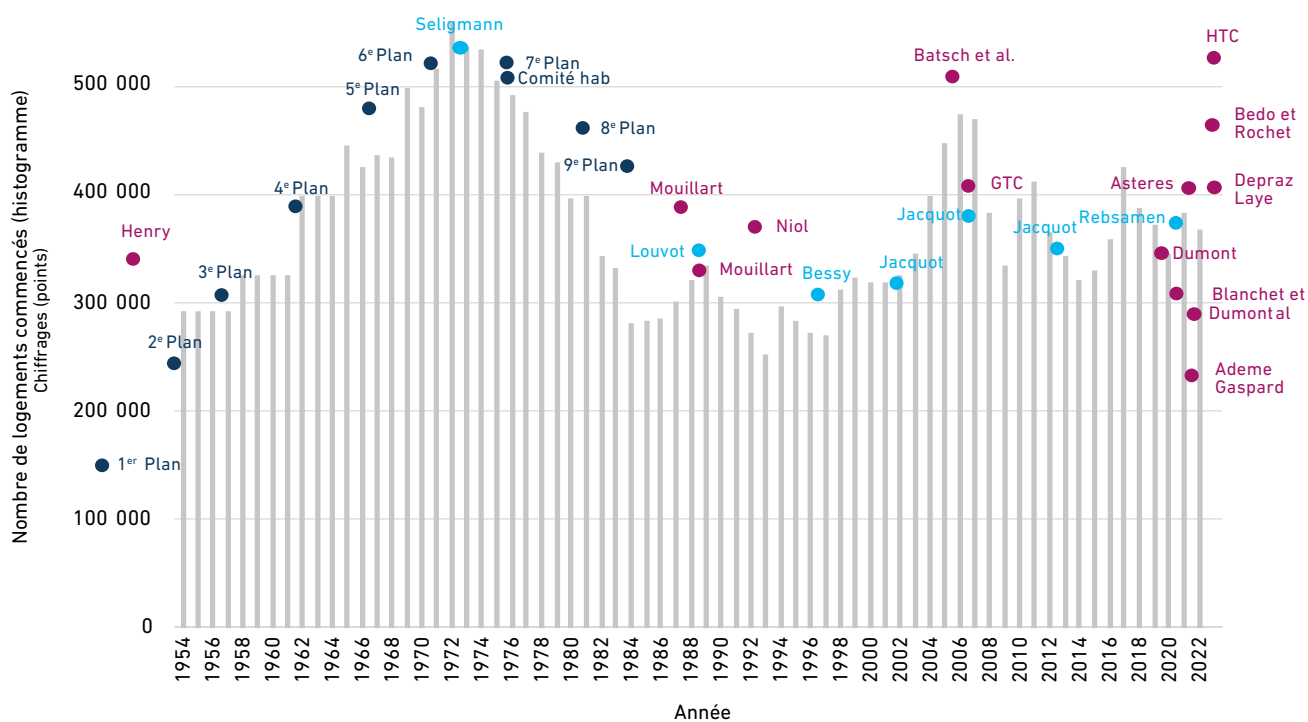
partisane, autour des revendications du parti communiste à 450 000 en 1962, 500 000 en 1965, 600 000 en 1968) et au sein même de l'État, autour de l'objectif de 500 000 logements défendu en 1965 dans un rapport du Conseil économique, que l'on retrouvera plus tard dans les années 1990 en tant que producteur d'un chiffrage différent de celui du Commissariat général du Plan.

Deux années avant le choc pétrolier, l'adoption du sixième Plan (1971-1975) annonce un tournant. Le coût de l'intervention publique en faveur de la production de logements devient de plus en plus difficile à assumer. Il s'agit de changer de cap. Plusieurs rapports déterminants accompagnent le tournant. D'abord, le rapport Consigny en 1971 critique « le caractère peu redistributif des aides à la pierre, les inégalités face aux régimes d'aides à la personne et l'absence de politique à l'égard des populations dites "spécifiques" (jeunes actifs, personnes âgées, handicapées) » (Driant, 2012). En 1975 et en 1976 ensuite, le Livre Blanc de l'Union des Hlm, le rapport Nora-Eveno sur l'amélioration de l'habitat et le rapport Barre sur la réforme du financement du logement « convergent pour considérer que la pénurie quantitative est terminée et que, dans ces conditions, le problème du logement n'est plus tant celui du nombre de

ménages à loger ni celui de la persistance de taudis et de bidonvilles, que celui de la liberté de choix des statuts et des qualités de l'habitat. Ceci étant posé, chacun s'accorde alors à considérer que l'efficacité sociale du système des aides au logement n'est pas suffisante et qu'il faut passer d'une logique générale d'aide à la construction à un système assis sur des aides personnelles » (*idem*).

Ces rapports, complétés de nombreux groupes de travail préconisant la nécessité d'apporter des changements significatifs à la politique du logement, fondent le socle de la réforme instaurée par la loi du 3 janvier 1977. Avec eux, la réforme repose sur « une réflexion sur l'ensemble du système public et privé du logement, sur ses fonctions sociales et urbanistiques et sur la meilleure manière d'y répondre » (Grémion, 2012). En ce qui concerne notre objet, elle établit « un nouveau système de financement qui privilégie la personne ou la famille (avec l'aide personnelle au logement : l'APL) au détriment de l'aide aux constructeurs ou aide à la pierre » (*idem*). Le désengagement budgétaire de l'État du secteur de la construction est scellé. Il provoque rapidement un « divorce entre besoins et niveau de construction » (Lefebvre et Mouillart, 1988).

**Figure 2. (I) Chiffres comparés des besoins en logements et des logements produits entre 1954 et 2022**



**Légende :**

- Chiffrages institutionnels produits pour le Plan
- Chiffrages institutionnels publiés par l'Insee et/ou le Sdes
- Autres chiffrages

**Remarques :** dans le cas des chiffrages publiés sous forme de fourchette (voir zoom page suivante), les chiffres indiqués par un point dans le graphique correspondent à la valeur intermédiaire.

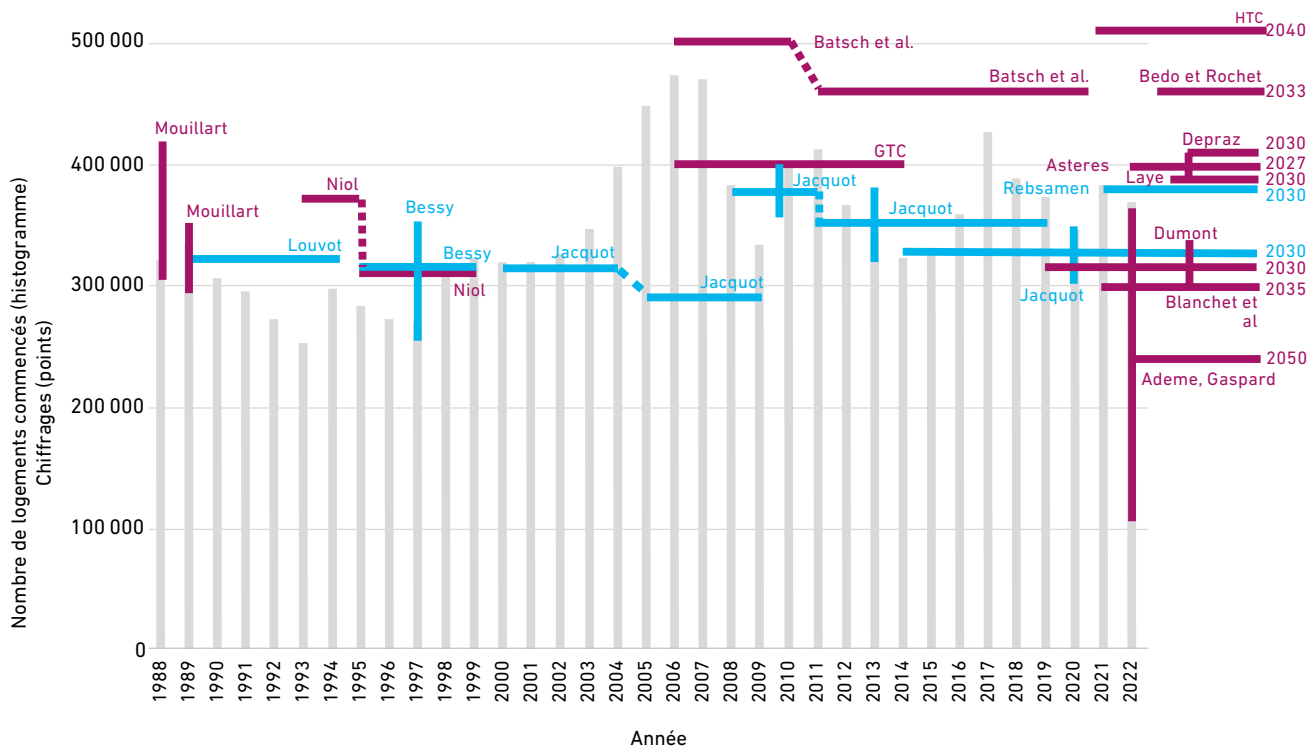
Les années de référence, quant à elles correspondent aux années de publication des chiffrages et, dans le cas des plans, à l'année de début de période.

**Sources :** Chiffrages des plans : repris dans Lefebvre et Mouillart, 1988  
Autres chiffrages relevés par les auteurs dans le corpus de chiffrages constitué.  
Logements commencés : base Sitedel sur les logements neufs mis en chantier complétée par la série longue de Jacques Friggit

En effet, dans les dix années qui suivent les « vingt glorieuses » (Driant, 2015b), la production de logements neufs apparaît déconnectée des besoins estimés (cf. figure 2). Le différentiel tend même à se creuser entre le septième et

le neuvième Plan, quoique les besoins estimés baissent également sous l'effet notamment de la prise en compte de la résorption du retard de construction constaté dans l'après-guerre (cf. Partie 2).

Figure 3. (II) Zoom - Chiffres comparés des besoins en logements et des logements produits entre 1988 et 2022



**Légende :** ■ Chiffrages institutionnels publiés par l'Insee et/ou le Sdes  
■ Autres chiffres

**Sources :** Chiffrages des plans : repris dans Lefebvre et Mouillart, 1988  
 Autres chiffres relevés par les auteurs dans le corpus de chiffres constitué  
 Logements commencés : base Sidel sur les logements neufs mis en chantier complétée par la série longue de Jacques Friggit

**Remarques :** les chiffres rassemblés ici couvrent la période récente. Ils prennent souvent la forme de fourchettes, représentées par un axe vertical le cas échéant.

L'axe horizontal associé à chaque chiffre représente son horizon temporel.

Les années de référence, quant à elles correspondent aux années de publication des chiffres.

### 2.3 Un indicateur autonomisé ?

L'arrêt de la politique de plan au tournant des années 1990 ne provoque pas l'arrêt des démarches de chiffrage des besoins. Ces démarches sont au moins conduites par l'Insee qui, régulièrement jusqu'au début des années 2000, publie dans *Insee première*, son format court, des notes établissant le niveau des besoins en logements (Louvot, 1989 ; Bessy, 1997 ; Jacquot, 2002). Deux publications complètent la série en 2007 et 2012 (Jacquot, 2007 et 2012c), année de l'estimation considérée comme étant le dernier chiffrage institutionnel en date par les auteurs des corpus de débats pris en objet dans la partie 2 de ce rapport. Ces deux publications se signalent par leur support, lié au service statistique du ministère du Logement

« L'arrêt de la politique de plan au tournant des années 1990 ne provoque pas l'arrêt des démarches de chiffrage des besoins en logements. »

(le Sdes aujourd'hui, Sesp en 2007 et Soes en 2012). En 2012, il apparaît que ce service dépend du Commissariat général du développement durable (Cgdd), acteur interministériel et direction transversale du même ministère dont il a vocation à « éclairer l'action par la production de données et d'analyses<sup>15</sup>».

<sup>15</sup> Site Internet du Cgdd : [www.ecologie.gouv.fr/commissariat-general-au-developpement-durable-cgdd](http://www.ecologie.gouv.fr/commissariat-general-au-developpement-durable-cgdd)

On notera que le Cgdd n'a aucun lien avec le Commissariat général du Plan, réformé en 1993 puis en 2006, et aujourd'hui nommé France Stratégie.

Le corpus ne comporte pas d'indications concernant les usages de la série de chiffrages institutionnels produits entre la fin des années 1980 et 2012. Ces chiffrages, on l'a vu, se décorrèlent de la construction neuve dans le courant des années 1970. La distance de l'indicateur à l'objet de politique publique paraît même s'installer dans le temps. Elle tient du désengagement budgétaire de l'État, on l'a vu également, combiné à des effets de conjoncture économique, tel que le krach boursier de 1987 dont les économistes Bruno Lefebvre et Michel Mouillart visent notamment à anticiper l'impact sur la construction dans un exercice impliquant le chiffrage des besoins en logements.

### « La distance de l'indicateur à l'objet de politique publique paraît s'installer dans le temps. Elle tient du désengagement budgétaire de l'État. »

À ce stade des investigations réalisées pour le présent rapport, on fera l'hypothèse d'une autonomisation progressive de l'indicateur. Certes, l'autonomie n'est pas totale. Par exemple, l'« étude sur la demande potentielle et les besoins localisés en logements » que l'Insee et le Sdes, complétés de la Dhup, ont présentée à l'été 2021 aux membres de la Commission de l'économie du développement durable (Cedd) devait initialement voir sa publication « articulée » (Cedd, 2021) avec la fin des travaux de la Commission Rebsamen, qui, mise en place la même année par Jean Castex, alors Premier ministre, emprunte aux hypothèses et aux chiffrages des services de la statistique publique pour établir le diagnostic préalable à l'élaboration de « mesures phares » en faveur de la « relance durable de la construction de logements » (Rebsamen, 2021). La Commission Rebsamen prend place dans un contexte qui, encore marqué par la crise sanitaire, est vu au prisme d'une « crise de l'offre ». En particulier, elle part du constat du « décrochage » des autorisations dans les zones tendues « où se concentre pourtant la plus grande partie des besoins à satisfaire » (*idem*). Elle préconise de porter un « discours politique offensif » (*idem*) en faveur de la construction et d'adopter des mesures financières ciblées sur les communes et intercommunalités.

Contrairement au rapport tiré de la Commission Rebsamen, l'« étude » de l'Insee et du Sdes ne fait finalement pas l'objet de publication. Le compte-rendu de la séance tenue à la Cedd en fournit l'explication suivante : « Compte tenu de la diffusion de nouvelles projections de population de l'Insee fin novembre 2021 et d'évolutions constatées du nombre de ménages et de la construction de logements sur la période 2017-2020 questionnant certaines hypothèses sous-jacentes à l'exercice de projection, il a été décidé d'actualiser l'exercice de projection avec les nouvelles hypothèses de projection de la population et du nombre de ménages avant de publier les

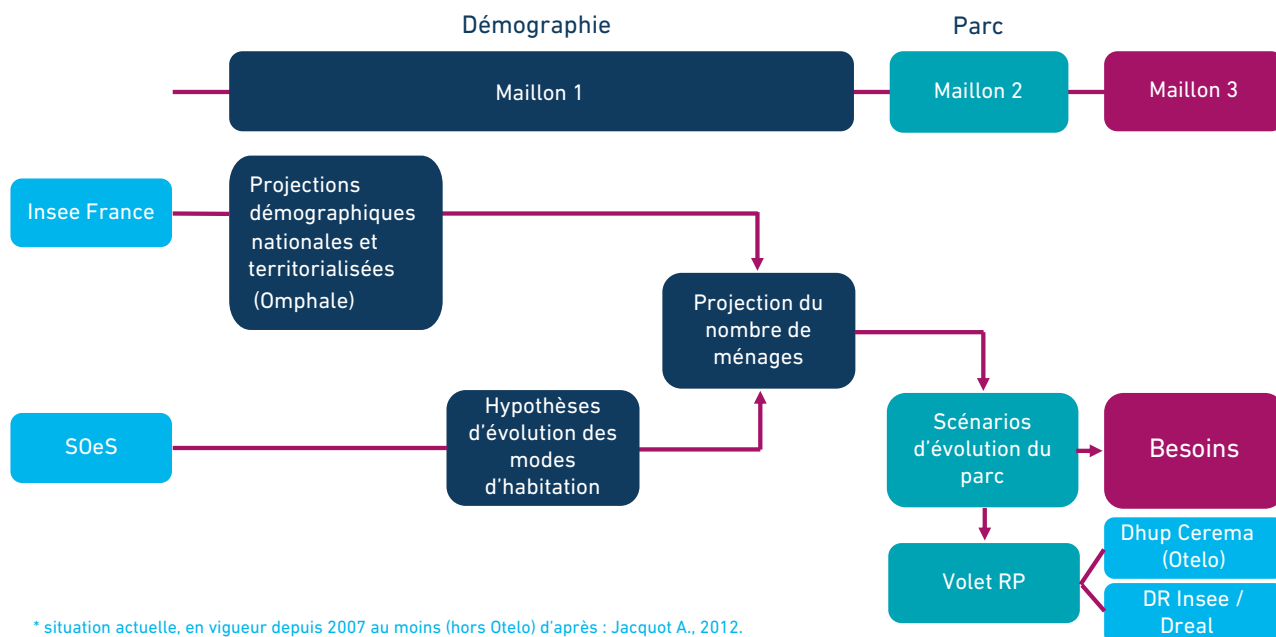
travaux » (Cedd, 2021). Le compte-rendu évoque également la nécessité de consolider certains résultats obtenus, à commencer par ceux qui se rapportent aux besoins en région, parfois très significativement inférieurs à la construction neuve.

L'explication donnée du report de la publication conforte l'hypothèse de l'autonomisation de l'indicateur. L'évolution de la chaîne de production des chiffrages fournit un second argument. L'heure n'est plus à l'imbrication des instances qui élaborent la politique du logement et des services qui fabriquent l'indicateur. Aujourd'hui, les chiffrages institutionnels constituent une coconstruction de l'Insee, à présent direction générale du ministère des Finances, et du Sdes, rattaché au ministère du logement. La répartition des tâches révèle le glissement que le rôle de l'Insee a suivi avec le temps. L'Insee, en effet, n'a plus la charge directe du chiffrage des besoins. Il fournit les données d'entrée du modèle d'estimation : les projections de population puis, sur la base d'hypothèses relatives à l'évolution des modes de cohabitation élaborées par le Sdes à partir de ces premières projections, les projections du nombre de ménages (*cf. figure 4 page suivante*). Le Sdes leur ajoute des scénarios d'évolution du parc avant d'établir lui-même les besoins en logements<sup>16</sup>. Ses projections alimentent par ailleurs un volet propre aux résidences principales qui alimente un nouvel outil d'estimation des besoins à l'échelon local (Otelo, voir plus bas) ainsi que les investigations des directions régionales de l'Insee et des directions régionales de l'équipement, de l'aménagement et du logement (Dreal), services déconcentrés de l'État. Ce « volet » spécifique révèle la montée en puissance de l'approche dite « territorialisée » et, avec, l'extension du rôle de l'État et de ses services dans l'estimation de besoins du macro au micro. La tendance évoque une évolution de la politique publique favorable à la prise en compte de la diversité des marchés locaux du logement et à la concentration des moyens dans les marchés dits « tendus » (*cf. Partie 1.4*).

Le corpus des chiffrages ne l'explique pas mais il contient un indice sur au moins une des circonstances dans lesquelles s'est opérée une autre évolution : celle relative au rôle de l'Insee. Cet indice se loge dans la signature et les supports de publication de deux chiffrages réalisés par un auteur clé, à la fois gardien de la méthode et artisan de son renouvellement : Alain Jacquot. Il révèle son transfert de l'Insee au Sdes (alors Sesp) dans le temps qui a séparé les deux chiffrages, entre 2002 et 2007. Alain Jacquot est administrateur de l'Insee. Ses successeurs au Sdes le sont également et, à ce titre, ont exercé au sein même de l'institut avant de rejoindre le service statistique du ministère du Logement. D'une certaine manière, l'évolution du rôle de l'Insee renvoie à un transfert de compétences interne au service statistique de l'État et peut être interprétée comme un prolongement. Dans tous les cas, l'Insee conserve la légitimité nécessaire à la production des données d'entrée du modèle d'estimation des besoins. Sa position reste centrale dans la démarche d'estimation. Pour tous, services de l'État et, on le verra, nouveaux entrants dans le champ de la production de chiffrages des besoins en logements, l'Insee constitue le cadre légitime de la statistique publique et à ce titre, la principale source à laquelle puiser.

<sup>16</sup> On notera que depuis 2002 l'Insee a renoncé à l'usage du terme de « besoins » et adopté en remplacement le terme de « demande potentielle ». La partie 2 revient sur ce glissement. Par commodité et souci de clarté à ce stade de la lecture, cette première partie ne le reproduit pas.

Figure 4. Chaîne de production actuelle des chiffrages des besoins en logements



### 3. UN CHAMP QUI S'ÉTEND ET SE DIVERSIFIE AVEC LE TEMPS

Si les chiffrages institutionnels constituent la partie centrale de notre corpus, ils ne font pas tout. Les estimations concurrentes qui animent le débat public ne manquent pas. Une première partie d'entre elles, qui émaillent l'histoire, sont extérieures au corpus. Nous en avons saisi quelques-unes au détour parfois emprunté à titre encore exploratoire par une poignée de publications saisies pour les éléments de contexte qu'elles apportent. Par exemple, les travaux de Sabine Effosse et de Jean-Claude Croizé évoquent des débats partisans sur le chiffrage des besoins, mais ils n'indiquent ni leur forme effective, ni leur source, ni leur méthode. Un enjeu pourrait consister à investiguer, d'une part, pour déterminer si les chiffrages débattus sont de statut comparable aux chiffrages rassemblés ici, d'autre part, pour préciser l'espace de débat dans lequel ils prennent place.

La seconde partie des estimations concurrentes appartient au corpus constitué à partir des panoramas réalisés sur l'objet spécifique de notre rapport : les besoins en logements. Nous les classerons en deux catégories : la première, formée des chiffrages non institutionnels antérieurs à 2012, date de la dernière estimation considérée comme institutionnelle par les débatteurs ; la seconde, constituée de chiffrages postérieurs.

#### 3.1 La cohabitation de chiffrages institutionnels et non institutionnels comme parenthèse

##### Au tournant des années 1990, trois premiers chiffrages concurrents mais à proximité de l'État

Entre le premier Plan et la fin des années 1980, les chiffrages institutionnels jouissent de l'exclusivité. Deux premiers chiffrages infléchissent la tendance et marquent l'entrée dans le champ de profils académiques (Lefebvre et Mouillart, 1988 ; Convain et Mouillart, 1989). Ces chiffrages, chacun publié dans une revue scientifique, sont réalisés par trois économistes de l'Université de Nanterre : Michel Mouillart, Bruno Lefebvre et Anne-Sophie Convain. Fait marquant, ils rendent compte d'investigations en partie réalisées dans le cadre de missions pour la Direction de la construction du ministère du Logement, puis pour le Commissariat général du Plan. Ces investigations sont antérieures au chiffrage réalisé. Elles ne portent pas sur la partie centrale du chiffrage mais sur un modèle de projection qui lui est périphérique.

Les travaux s'inscrivent dans le contexte déjà évoqué plus haut de désengagement budgétaire de l'État et de chute de la construction de logements. Ils aboutissent à l'élaboration d'un modèle de prévision conjoncturelle de l'activité du secteur du logement qui permet « l'analyse des évolutions du niveau de la construction à court et à moyen terme ; l'examen des interactions dynamiques qui opèrent entre épargne financière et dépenses en logements neufs (...) ; l'étude des instruments de politique économique dont disposent les pouvoirs publics pour orienter l'activité du secteur » (Lefebvre et Mouillart, 1988).

D'une certaine manière, les deux premiers (et seuls) articles (scientifiques) du corpus qui interrompent à la fin des années 1980 la longue série des chiffrages institutionnels commencée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale entretiennent un rapport de relative proximité à l'État. Pour autant, ils exposent des chiffrages qui lui sont concurrents. Le premier des deux en particulier évalue entre 309 000 et 429 000 le nombre de logements à construire pour répondre aux besoins, contre 400 000 à 450 000 pour le neuvième Plan qui lui est contemporain (1984-1988). La fourchette établie repose sur différents scénarios quant à l'impact du krach boursier de 1987 sur le niveau de construction dans les trois années suivantes. La démarche qui consiste à intégrer des effets de conjoncture dans l'évaluation des besoins est d'ailleurs inédite. Dix ans après la réforme de 1977, elle aboutit à une conclusion éminemment politique, appelant, en cas d'accélération du « divorce entre besoins et construction », à l'« arrêt du désengagement de l'État (...) et [à une nouvelle] réforme du financement du logement » (*idem*).

Cinq ans plus tard, la contradiction vient du cœur même de l'État. En 1993, en effet, le Conseil économique, social et environnemental (Cese), « troisième assemblée constitutionnelle de la République », produit à son tour une estimation des besoins concurrente au chiffrage institutionnel, à 362 000 logements à construire par an d'ici à l'année 1995 (puis 314 000 entre 1995 et 2000), contre 337 000 selon l'Insee d'après le Cese<sup>17</sup> (Niol, 1993). Entre les chiffrages, l'écart tient essentiellement au solde migratoire, mais pas seulement. De manière plus marquante, il renvoie aux nouvelles prévisions de l'évolution du nombre de ménages que le Cese a fait réaliser pour son propre usage par l'Insee. On revient au rôle de mise en œuvre méthodologique de l'Insee souligné plus haut dans son rapport au Commissariat général du Plan.

#### **Dans les années 2000, la reprise politique d'une estimation non officielle controversée**

En 2006, le premier chiffrage réalisé avec un financement privé interrompt la lignée des évaluations institutionnelles (Batsch, Burckel, Cusin et Juillard, 2006). Une particularité tient à ce qu'il est l'initiative de Denis Burckel, énarque, inspecteur de la Cour des comptes et ancien directeur de cabinet de la socialiste Marie-Noëlle Lienemann, secrétaire d'État au Logement à partir de 2001 dans le gouvernement Jospin. En ceci, ce chiffrage financé par le Crédit foncier de France se signale par un ancrage à la fois public et privé, institutionnel et politique.

Une autre particularité tient à ce que la démarche de chiffrage est ouverte à d'autres disciplines que l'économie et la statistique. Denis Burckel, en effet, s'associe à trois universitaires de l'Université Paris-Dauphine pour le produire : Laurent Batsch, professeur de gestion et fondateur d'un master immobilier central dans le paysage universitaire, François Cusin, maître de conférences en sociologie, et Claire Juillard, co-auteur du présent rapport, docteure en sociologie et alors vacataire de recherche. Bien qu'étroitement lié à l'initiative de Denis

Burckel et publié dans l'*Observateur de l'immobilier*, la revue du Crédit foncier de France, ce chiffrage est finalement associé à l'université qui l'a porté.

---

« En 2006, le premier chiffrage réalisé avec un financement privé interrompt la lignée des évaluations institutionnelles. »

---

Le chiffrage « de Dauphine » porte l'ambition de révéler et de saisir l'impact « du choc sociologique » sur la demande de logements. Sa forme constitue un trait spécifique. Contrairement aux autres évaluations du corpus, l'étude prend le temps de la description sociologique des tendances qui alimentent le « choc ». Les publications de l'Insee en constituent la principale source. Filocom, le fichier des logements à l'échelle communale construit à partir de données fiscales, en est une autre. Un partenariat avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah) en permet l'accès et le traitement. Il aboutit à un travail cartographique qui donne à voir la diversité de situations que recouvre la France. L'approche est complétée d'une série d'entretiens dans les principales métropoles françaises auprès d'acteurs publics et privés du logement qui permet d'incarner la diversité captée par le recours à la donnée et à sa représentation cartographique.

Reprenant en synthèse la forme de la méthode canonique, l'étude conclut à un objectif de construction de 500 000 logements par an à l'horizon 2010 (puis de 469 000 entre 2011 et 2020). Il est en ceci supérieur de 180 000 puis de 210 000 unités au chiffrage institutionnel qui le précède quatre années plus tôt (Jacquot, 2002) et de 100 000 à 150 000 à celui qui le suit un an après (Jacquot, 2007). Ce chiffrage haut fait l'objet d'une vive polémique interne au champ regroupant les auteurs de notre corpus. En particulier, il est très mal accueilli par le service statistique de l'État qui, dans la publication qui affiche un an plus tard le chiffrage institutionnel de 2007, dénonce non pas la méthode mais la tendance haussière de certaines des hypothèses qui sous-tendent l'estimation (cf. Partie 2).


À l'extérieur du champ, Nicolas Sarkozy, en 2007, puis François Hollande, en 2012, reprennent le chiffrage de Dauphine et en font un slogan politique : les « 500 000 logements ». Dans une déclaration sur la politique du logement qu'il entend mettre en œuvre, Nicolas Sarkozy envisage la construction d'un nombre accru de logements relativement aux décennies passées en réponse à une « crise qui n'a jamais semblé aussi urgente<sup>18</sup> » et dont les principaux symptômes sont identifiés dans la croissance du nombre de mal-logés et de sans-abri (l'occupation à Paris du Canal Saint-Martin par les Enfants de Don Quichotte quelques mois plus tôt a illustré le mal-logement de manière inédite), la contraction de l'offre locative et l'augmentation des prix des logements (les années 2000 ont été marquées par leur « flambée »<sup>19</sup>).

---

<sup>17</sup> Au sein de notre corpus, le dernier chiffrage établi par l'Insee en 1989 établit plutôt le besoin à 329 000 par an en moyenne entre 1987 et 1995 (Bessy, 1997).  
<sup>18</sup> « Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur la politique en faveur du logement et de l'aménagement urbain, à Vandœuvre-lès-Nancy, le 11 décembre 2007 ». Consulté sur le site internet de l'Élysée : [www.elysee.fr/nicolas-sarkozy/2007/12/11/declaration-de-m-nicolas-sarkozy-president-de-la-republique-sur-la-politique-en-faveur-du-logement-et-de-lamenagement-urbain-a-vandoeuvre-les-nancy-le-11-decembre-2007](http://www.elysee.fr/nicolas-sarkozy/2007/12/11/declaration-de-m-nicolas-sarkozy-president-de-la-republique-sur-la-politique-en-faveur-du-logement-et-de-lamenagement-urbain-a-vandoeuvre-les-nancy-le-11-decembre-2007)

Pour justifier l'objectif de construire 500 000 logements par an, Nicolas Sarkozy utilise précisément le registre des besoins : « La construction de nouveaux logements ne suffit ni à loger l'ensemble de la population, ni à freiner la hausse des prix. S'attaquer aux causes [de la crise], c'est donc avant tout remédier à l'insuffisance de l'offre de logements. L'offre de logements doit en effet s'ajuster aux évolutions sociales et démographiques, récentes mais durables, que sont la réduction de la taille des ménages et le vieillissement de la population » (*idem*). Quant aux solutions envisagées, elles se posent en « rupture » avec « l'empilement des aides et des dispositifs », des dépenses « qui servent à alimenter la hausse des prix » et une politique de l'urbanisme jugée trop « frileuse », « restrictive » et « malthusienne ». En matière d'urbanisme notamment, Nicolas Sarkozy envisage « la réécriture complète, par voie d'ordonnance, du Code de l'urbanisme visant à le simplifier et à libérer le secteur de l'urbanisme du carcan qui l'étreint » (*idem*).



**Nicolas Sarkozy, en 2007, puis François Hollande, en 2012, reprennent le chiffre de Dauphine et en font un slogan politique : les « 500 000 logements ».** 

Dans le gouvernement Hollande, le slogan des « 500 000 » vaut « engagement présidentiel »<sup>20</sup>. Dans une déclaration au Sénat quelques semaines seulement après sa nomination, la ministre du Logement Cécile Duflot, qui fustige les dispositions prises par son prédécesseur Benoist Apparu, envisage les moyens à mobiliser pour réaliser cet objectif « ambitieux ». La mobilisation du foncier public et privé est au cœur du dispositif. Pour la mise en œuvre, Cécile Duflot s'appuiera notamment sur une vaste communauté d'acteurs du logement réunis au sein de différents groupes de travail identifiés sous la bannière « Objectif 500 000 ».

Depuis, les « 500 000 » restent dans les esprits et continuent de marquer le débat public.

### 3.2 La bataille de chiffres des années 2020

Le dernier chiffre national considéré comme institutionnel date de l'année 2012. 2024 devrait finalement être l'année de la publication du prochain. Au début de la décennie 2020, l'absence de chiffre national, quoique compensée par des chiffreages territoriaux, pose question sur le cadre d'action publique et son ambition en matière de logement. À l'initiative de plusieurs fédérations professionnelles, le Conseil national pour l'habitat (CNH), instance de concertation et de dialogue auprès du ministre du Logement, s'empare du sujet et préconise en premier lieu de « conserver un objectif national annuel de production, élément

central de pilotage de toute politique publique du logement » (CNH, 2023). Les crises se succédant depuis la Covid-19 et mettant à mal la filière, les acteurs de l'habitat et de la production du logement revendiquent l'intervention de l'État en faveur de la construction neuve. Fait inédit à notre connaissance, ils prennent l'initiative de chiffreages. De cette manière, non seulement ils revendiquent le réaligement des objectifs sur les besoins mais ils reproduisent les termes de l'équation en mobilisant un indicateur historiquement consacré par l'État.

En parallèle, le champ des chiffreages s'étend au domaine environnemental et se (re)structure autour de prises de position contrastées, entre construction neuve et transition écologique. Finalement, le corpus s'étoffe très significativement. Il se diversifie à l'initiative de nouveaux entrants d'ancrage inédit.

#### L'entrée des acteurs de l'habitat et de la production du logement dans le champ du chiffreage

La période récente est marquée par l'entrée dans le champ des chiffreages des acteurs de l'habitat et de la production du logement et de leurs fédérations professionnelles. Dans la même année en 2023, la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI), l'Union sociale pour l'habitat (USH) et l'Union nationale des aménageurs (Unam) publient chacun un chiffreage des besoins en logements. On notera qu'en 2023 également, l'USH commande un panorama des méthodes d'évaluation (Coloos, 2023) ainsi que le présent rapport, dans la perspective d'un programme de recherche consacré spécifiquement aux besoins en logements.

La tendance est à l'association d'acteurs économiques et de profils universitaires. Pour autant, les chiffreages produits revendiquent « une approche méthodique et indépendante » (Bedo et Rochet, 2023) et « ne sauraient engager [l'instance de représentation qui les finance] ni aucune des entreprises qu'elle représente » (Depraz, 2023). Ils témoignent d'une relative ouverture disciplinaire, des sciences économiques et de gestion (Bedo et Rochet, 2023) à la géographie par exemple (Depraz, 2023). La série se signale aussi par l'entrée dans le champ des cabinets de conseil (Asteres, 2022 ; HTC, 2023), auparavant plutôt cantonnés aux démarches d'évaluation au niveau local (GTC, 2007).

Les « acteurs » restent à l'initiative des démarches d'évaluation des besoins. Ils les financent également. Dans le cas de la FPI et de l'USH, ils en assurent la promotion, la première à l'occasion d'une conférence de presse notamment, la seconde à son congrès annuel. « L'heure est à l'action »<sup>21</sup>. La formule est de la FPI mais elle est dans l'esprit de l'USH. La crise du logement est vécue comme inédite. D'abord, les chiffres de la construction neuve (autorisations, mises en chantier, ventes) sont en baisse depuis la crise sanitaire et le début de la guerre en Ukraine, notamment sources de raréfaction et de flambée des prix des matières premières. Ensuite, les difficultés d'accès

<sup>19</sup> Alexandre H. et Juillard C., « La flambée des prix immobiliers dans les villes françaises, une question d'attractivité ? », *L'Observateur de l'Immobilier*, n° 84, janvier 2013 ; Cusin F., Juillard C., *Les marchés immobiliers des métropoles françaises. 12 années 1998-2010, 12 villes passées au crible*, Paris, 2012, *Publi.not*.

<sup>20</sup> « Déclaration de Mme Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, sur la mise en œuvre de l'engagement présidentiel de construire 500 000 logements par an, notamment par le biais des plans locaux d'urbanisme intercommunaux, au Sénat le 10 juillet 2012 ». Consulté sur le site Internet [www.vie-publique.fr/discours/185485-cecile-duflot-10072012-construire-500-000-logements-par](http://www.vie-publique.fr/discours/185485-cecile-duflot-10072012-construire-500-000-logements-par)

<sup>21</sup> Conférence de presse du 9 mars 2023 de l'Observatoire de l'immobilier de la FPI.

au logement s'exacerbent avec la remontée des taux de crédit immobilier face à l'inflation. Enfin, le gouvernement est accusé d'abandonner la politique du logement en envisageant une réduction significative de son budget. Le cap donné en faveur d'une plus franche décentralisation et d'une concentration géographique du financement du logement dans les marchés tendus est également remis en cause.

L'USH, en la personne de sa présidente Emmanuelle Cosse, ministre du Logement au sein du gouvernement Valls en 2016, en appelle à un « sursaut républicain pour que le logement redevienne une préoccupation de tous les instants des pouvoirs publics ». Avec la FPI, elle est engagée dans l'Alliance pour le logement, regroupement inédit de dix instances de représentation professionnelle de la « filière » mobilisées pour « une véritable politique du logement ». Outre la FPI et l'USH, l'Alliance pour le logement compte en effet les principales fédérations des professionnels de la construction et de la conception architecturale ainsi que de la transaction et des services immobiliers, soit : la Fédération française du bâtiment (FFB), le Pôle habitat FFB, la Fédération nationale de l'immobilier (Fnaim), l'Unis-les professionnels de l'immobilier (Unis), l'Union nationale des notaires employeurs (Unne), l'Union des architectes (Unsa), l'Union nationale des économistes de la construction (Untec) et Procvivis, réseau de coopératives.

Dans ce contexte, les besoins en logements (leur estimation) sont convoqués dans des plaidoyers appelant au redressement de la construction. La FPI, à travers la structure Junior Conseil de l'ESCP, troisième école de commerce au classement français, cible 450 000 logements par an (sur une période non précisée dans le document accessible). Elle rejoint en ceci le CNH dont le rapport établit en quatrième proposition que « la politique du logement devrait permettre annuellement de produire au moins 450 000 logements au regard des constats faits sur les besoins par les différentes études, dans les différentes gammes de produits, et là où on en a besoin » (CNH, 2023).

## ◀ Les besoins en logements (leur estimation) sont convoqués dans des plaidoyers appelant au redressement de la construction. ▶▶

À travers le cabinet de conseil HTC, l'USH, dont la présidente annonce dans son discours d'ouverture que le congrès est placé « sous le signe de l'ambition », vise un objectif plus haut de 518 000 logements par an pendant quinze ans, dont 198 000 logements sociaux, soit 38% du « besoin global » (HTC, 2023). Les 518 000 logements de l'USH sont supérieurs aux « 500 000 » dauphinois et proches des pics de construction inédits atteints

à la fin des « vingt glorieuses » (Driant, 2015b) au tournant du choc pétrolier de 1973. Ils sont rapportés par HTC aux 430 000 logements neufs autorisés par an en moyenne entre 2017 et 2022. Ce niveau relativement proche de l'objectif proposé par la FPI peut être comparé aux 250 000 que le Trésor défendait un an auparavant auprès des acteurs de l'écosystème réunis au sein du Conseil national de la refondation (CNR) consacré au logement. Le Trésor se fondait alors sur des travaux qui, réalisés par ses services, soutenaient que la construction neuve était supérieure aux besoins globaux (Tardiveau, 2020).

L'épisode a marqué les esprits et constitué un argument supplémentaire pour faire la démonstration de besoins au contraire élevés.

Point marquant bien que peu étayé, l'USH, dans son chiffrage, ne réduit pas les « besoins en nouveaux logements » à la construction neuve mais envisage la voie de la « remise sur le marché de logements existants » (HTC, 2023). Le levier de la rénovation s'associe ici à la réalisation d'objectifs haussiers alors qu'il tend par ailleurs à sous-tendre des chiffrages bas, tels que celui du Trésor justement, ainsi, on le verra, que celui de l'Ademe.

Les auteurs de l'évaluation réalisée pour l'Unam affichent un objectif plus bas que celui de l'USH, compris entre 379 288 et 426 896 logements par an entre 2019 et 2030, « des chiffres assez proches du rythme de construction des dernières années » (Depraz, 2023). Absente de l'Alliance pour le logement, l'Unam regroupe les opérateurs privés du secteur du lotissement et de l'aménagement, à l'exclusion donc des grands aménageurs publics. Elle fait également le constat d'une crise. Son point de vue s'ancre aussi dans le débat public. Il consiste à appeler à des réponses favorables à la construction sans distinction entre le collectif et l'individuel<sup>22</sup> alors que le ministère du Logement vient d'annoncer un « élargissement » du prêt à taux zéro (PTZ), en réalité un recentrage excluant les maisons individuelles dans le diffus au profit des marchés tendus. De l'avis du délégué général de l'Unam, « c'est la maison qui peut débloquent l'ensemble du parcours résidentiel qui est figé aujourd'hui. Si nous voulons libérer les appartements de centre-ville, en location, des places dans la file du logement social, c'est la maison qui fait que des gens vont faire un achat, un effort, prendre un pari de vie pour se libérer de la location<sup>23</sup> ».

Dans la lignée de l'Unam qui appelle à « répondre aux besoins par le biais d'une fine connaissance des territoires alors que la politique du logement ces dernières années a été très centralisée et administrative<sup>24</sup> », les auteurs mêmes du chiffrage portent la voix d'experts (enseignants-chercheurs et journalistes spécialisés) qui associent la « crise du logement » davantage à un problème d'adaptation qualitative de l'offre à la demande qu'à une question quantitative. En particulier, ils soulignent trois enjeux : l'accessibilité économique, le type de logement et la localisation, et renvoient à « la nécessité de reconcentrer les efforts sur des solutions adaptées aux besoins territoriaux » (Depraz, 2023). Aussi le rapport affiche-t-il une carte représentant la répartition des

<sup>22</sup> Banque des territoires, « 400 000 logements par an devraient être produits d'ici à 2030 pour répondre aux besoins ». Article web consulté : [www.banque-des-territoires.fr/400000-logements-par-devraient-etre-produits-d-ici-2030-pour-repondre-aux-besoins#:~:text=%C3%A9dition%20du%20jour-,400.000%20logements%20par%20an%20devraient%20%C3%AAtre%20produits%20d'ici,2030%20pour%20r%C3%A9pondre%20aux%20besoins&text=Selon%20l'Union%20nationale%20des,territoires%20et%20de%20leurs%20sp%C3%A9cificit%C3%A9s](http://www.banque-des-territoires.fr/400000-logements-par-devraient-etre-produits-d-ici-2030-pour-repondre-aux-besoins#:~:text=%C3%A9dition%20du%20jour-,400.000%20logements%20par%20an%20devraient%20%C3%AAtre%20produits%20d'ici,2030%20pour%20r%C3%A9pondre%20aux%20besoins&text=Selon%20l'Union%20nationale%20des,territoires%20et%20de%20leurs%20sp%C3%A9cificit%C3%A9s)

<sup>23</sup> « Le besoin en logement s'établit à 400 000 par an d'ici 2030 » (F. Rieussec, Unam). Article Web consulté sur le site Internet du titre *Immomatin* : [www.immomatin.com/evaluation/services-evaluer/pratiques/le-besoin-en-logement-s-etablit-a-400-000-par-an-d-ici-2030-f-rieussec-unam.html](http://www.immomatin.com/evaluation/services-evaluer/pratiques/le-besoin-en-logement-s-etablit-a-400-000-par-an-d-ici-2030-f-rieussec-unam.html)

<sup>24</sup> Banque des territoires, « 400 000 logements par an... », op. cit.

besoins dans le territoire français et ses effets de concentration dans les métropoles et sur les littoraux notamment. Il distingue différents types de besoins selon les dynamiques démographiques observées et appelle à l'adaptation de l'offre.

### ***L'extension au domaine environnemental***

Parallèlement à l'entrée des acteurs de l'habitat et de la production du logement en tant qu'instigateurs de chiffres, le champ s'étend au domaine environnemental et intègre notamment d'une part l'Ademe, établissement public engagé dans la transition écologique (Ademe, 2022a ; Gaspard, 2023), d'autre part The Shift Project, *think tank* qui, en partie soutenu par des leaders économiques des domaines de l'énergie et de la construction, œuvre pour « une économie libérée de la contrainte carbone » (Blanchet, Ikuno, Lu, Rybaltchenko et Zaidan, 2021). Alors que l'Ademe réalise son chiffre en interne, The Shift Project s'appuie sur des étudiants, qu'il encadre. Ces étudiants représentent de nouveaux profils issus du champ académique : les ingénieurs civils de l'École des Ponts Paristech.



***Parallèlement à l'entrée des acteurs de l'habitat et de la production du logement en tant qu'instigateurs de chiffres, le champ s'étend au domaine environnemental.***

L'Ademe et The Shift Project ont en commun d'afficher des besoins bas respectivement à ceux de l'USH, de la FPI et de l'Unam. À 300 000 logements à construire par an cependant, la projection du second défend une « approche de la continuité » et paraît haute du point de vue des « prospectivistes environnementaux ». Il reste inférieur de près de 50 000 unités à la projection haute de l'Ademe, qui elle aussi repose sur le prolongement des tendances actuelles. Mais l'Ademe inscrit ses projections dans quatre scénarios distincts d'atteinte d'objectifs environnementaux et son estimation basse, la plus « ambitieuse », c'est-à-dire la plus « frugale »<sup>25</sup>, s'établit à 110 000 logements par an.

De l'avis même de l'Ademe et de The Shift Project, les chiffres affichés mériteraient d'être musclés mais leur concordance, renforcée par les contributions de Négawatt (groupe réunissant des services de conseil, de formation et de prospective en faveur de la réduction des consommations d'énergie) et Pouget Consultants (bureau d'études thermiques et fluides) en association avec Carbone 4 (cabinet de conseil accompagnant la transformation des organisations vers la décarbonation), a porté à la « création d'un mouvement crédible » et à l'établissement d'« un discours fort et convaincant sur l'avenir décarboné du secteur des logements ». Les projections n'ont eu qu'une audience limitée auprès des décideurs politiques et des acteurs de la transition environnementale. Elles n'ont pas soulevé les acteurs de l'habitat et de la production du logement,

à l'exception de la FPI, mais elles ont marqué la filière et servi de support à un débat toujours en cours, jugé nécessaire.

L'heure est à l'urgence climatique. La transition écologique, thème central de l'agenda politique, saisit le logement, dont l'impact environnemental sur les émissions de gaz à effet de serre et la biodiversité remet en cause les modes de production et de gestion. Le plaidoyer en faveur de la décarbonation de la filière monte en puissance et l'action publique évolue.

Dans les chiffres du Shift Project et de l'Ademe, l'horizon fixé est 2050. Il correspond à celui de la vision stratégique de la Commission européenne pour parvenir à une économie neutre pour le climat. De la même manière, il est celui de la loi Climat et résilience du 22 août 2021 qui, complétée de la Stratégie nationale bas carbone (SNBC), traduit les engagements de la France pour atteindre cette ambition. La loi, qui implique de diviser par six les émissions de gaz à effet de serre, engage la filière du logement toute entière. Elle encadre également la construction et l'aménagement des sols avec l'objectif final d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » (ZAN) en 2050 et un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (Enaf) en 2030.

On notera avec l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd), service d'inspection du ministère de l'Environnement, que le « feuilleton sol » de l'Ademe fait apparaître que seuls les scénarios de transition S1 « Génération frugale » (qui établit les besoins en logements à 110 000 par an) et S2 « Coopérations territoriales » (avec 150 000 logements par an) sont compatibles avec la division par deux de la consommation foncière à 2030. Le scénario 1 en particulier repose sur trois « leviers environnementaux » complémentaires à la « réduction drastique » de la construction neuve, traduite dans l'évaluation des besoins à 110 000 logements par an : la transformation de logements vacants et de résidences secondaires en résidences principales, la rénovation énergétique « d'une ampleur inégalée », et la mutualisation des équipements à l'échelle des lieux d'habitation<sup>26</sup>.

Parmi ces leviers, la transformation de l'existant fait débat parmi les acteurs de la filière. La voie tracée est admise mais le potentiel de transformation du parc reste à établir et, pour la plupart, il est bien en deçà de l'ampleur du mouvement dessiné par l'Ademe. Le potentiel pose la question des conditions et modalités de mobilisation du parc existant, question à laquelle l'Igedd, en marge du débat public d'une certaine manière, annonce consacrer le prochain cycle de son séminaire logement.

<sup>25</sup> Site Internet de l'Ademe : [www.ademe.fr/les-futurs-en-transition/les-scenarios/#generation-frugale](http://www.ademe.fr/les-futurs-en-transition/les-scenarios/#generation-frugale)

<sup>26</sup> Site internet de l'Ademe : <https://librairie.ademe.fr/ged/6532/transitions2050-infographie-s1.pdf?modal=false>

## 4. QUEL RÔLE POUR L'ÉTAT AUJOURD'HUI ?

Dans leur forme canonique, les besoins en logements constituent un indicateur instauré et suivi par l'État et ses services statistiques pendant environ soixante ans, entre le début des années 1950 et le début des années 2010. Depuis 2012, date du dernier chiffrage publié à l'échelle nationale, l'État conduit deux chantiers convergents pour renouveler le cadrage conceptuel et méthodologique de l'exercice autour de l'enjeu de territorialisation des besoins : un premier, qui consiste à réinvestir l'indicateur national ; un second, qui porte sur le développement d'une méthodologie et d'un outil d'estimation localisée à destination des collectivités, agences d'urbanisme et services déconcentrés de l'État.

En conduisant ces deux chantiers, l'État réaffirme et renforce sa position centrale dans l'entreprise de chiffrage des besoins en logements. Son rôle est double. Il consiste d'une part à établir et légitimer les données d'entrée et l'indicateur de référence, d'autre part à outiller les territoires en vue d'une déclinaison des besoins « à des échelles politiques opérationnelles, telles que les Établissements publics de coopération intercommunale (Epci), les territoires de programme local de l'habitat (PLH), les schémas de cohérence territoriale (Scot) et parfois même les agglomérations » (Cerema, 2014).

### 4.1 Établir et légitimer les données d'entrée et l'indicateur de référence

Depuis plusieurs années, la filière du logement attend de la part de l'État et revendique la publication du prochain chiffrage des besoins en logements comme l'affirmation politique d'objectifs clairs en matière de construction. En décembre 2023, le Sdes a interrompu l'attente en commençant par publier conjointement à l'Insee des données essentielles au chiffrage : l'actualisation des projections du nombre de ménages (à horizon 2030 et 2050)<sup>27</sup>, elle-même réalisée à partir des nouvelles projections de population réalisées par l'Insee en 2021 et 2022. Ces données ont ceci de particulier que tout le monde en dépend : le Sdes pour estimer les besoins en logements, ainsi que l'ensemble des acteurs impliqués dans des opérations de chiffrage qui tous font usage des projections établies par la statistique publique. Ainsi, le Sdes et l'Insee demeurent centraux dans le paysage. Leur indépendance et leur légitimité aux plans méthodologique et scientifique, complétées de leur ancrage institutionnel au cœur de l'État, préservent aussi leur chiffrage, y compris lorsqu'il est contesté dans le débat public. À certains égards, le cas des chiffrages rappelle celui des données sur les prix et les loyers des logements dont les valeurs de référence restent publiques, en dépit de la formation d'un véritable marché privé de la donnée immobilière (Juillard, 2020 ; Coulondre et Juillard, 2022).

Le nouveau chiffrage des besoins en logements n'est pas venu avec les projections des ménages publiées en 2024. Le Sdes l'annonce pour les mois qui arrivent. La publication à venir repose sur le renouvellement de la méthode. D'après

les informations fournies par le Sdes dans le cadre de l'élaboration de ce rapport de recherche, la différence est marquée par rapport à 2012, date du dernier chiffrage publié, et à 2021, date de la présentation en commission de l'étude évoquée plus haut sur « la demande potentielle et les besoins localisés en logements ». En résumé, d'après le Sdes, l'évaluation en attente « fera appel à une territorialisation à l'échelle de la zone d'emploi et inclura des éléments de chiffrages relatifs à la réponse au besoin en stock ».

---

« Depuis plusieurs années, la filière du logement attend de la part de l'État et revendique la publication du prochain chiffrage des besoins en logements comme l'affirmation politique d'objectifs clairs en matière de construction. »

---

Dans la perspective de chiffrages nationaux, la territorialisation des besoins en logements permet de tenir compte des évolutions de la population et du parc aux échelles nationales et locales à la fois. De nouveau d'après le Sdes, « une diminution locale du nombre de ménages ne vient en effet pas minorer le besoin en résidences principales sur un autre territoire qui serait quant à lui en progression. Aussi, il peut par exemple y avoir une stabilité du nombre total de ménages à l'échelle nationale et, dans le même temps, un besoin en résidences principales supplémentaires, si les migrations internes des ménages font que certains territoires sont en déprise et d'autres en progression ». Quant à la forme que prendra le chiffrage publié, elle est à ce jour inconnue.

### 4.2 Fournir un outil d'estimation des besoins au niveau local

Un avis de la Cour des Comptes sur la production et l'utilisation des données utiles à la politique du logement rendu en mai 2022 à Barbara Pompili, alors ministre de la Transition écologique, et à Bruno Le Maire, ministre de l'Économie, rappelle sans ambiguïté la légitimité des chiffrages institutionnels : « le besoin de construire 500 000 nouveaux logements par an, régulièrement mis en avant publiquement, ne repose pas sur les travaux récemment conduits par la Dhup et le Cerema qui évaluent, depuis 2014, ces besoins annuels à 370 000 nouveaux logements » (Cour des comptes, 2022).

Le chiffrage cité en référence par la Cour des comptes renvoie aux estimations réalisées dans le cadre du paramétrage d'un nouvel outil de prévision des besoins : l'Outil pour la territorialisation de la production de logements (Otelolo). Il désigne un acteur institutionnel encore non rencontré le long

<sup>27</sup> Site Internet du Sdes : [www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/projections-du-nombre-de-menages-horizon-2030-et-2050-analyse-des-modes-de-cohabitation-et-de-leurs](http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/projections-du-nombre-de-menages-horizon-2030-et-2050-analyse-des-modes-de-cohabitation-et-de-leurs)

de la trajectoire reconstituée dans cette partie : le Cerema, établissement public relevant du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires qui accompagne l'État et les collectivités territoriales dans l'élaboration, le déploiement et l'évaluation de politiques publiques d'aménagement et de transport. Dans le dispositif, le Cerema est en charge du développement de l'outil, aux côtés de deux autres segments du même ministère : la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (Dhup) mais aussi le Sdes qui, au sein du Commissariat général au développement durable (Cgdd), répond à l'enjeu de connaissance de la territorialisation du besoin en logements.

La Cour des comptes cite Otelo pour sa capacité à produire des chiffrages nationaux. En particulier, l'outil est utilisé par la Dhup depuis sa mise en service en 2017 pour réaliser des évaluations à l'échelle du pays en réponse aux demandes des ministres sur les besoins en logements. A ce titre, Otelo constitue un outil de pilotage, tout en émergeant comme nouvelle doctrine de la Dhup<sup>28</sup>. Au contraire des chiffrages qui forment le corpus à l'étude, une particularité notable des évaluations nationales qu'il produit tient à ce qu'elles ne sont pas rendues publiques.

La documentation produite sur Otelo illustre l'autre face de la démarche : la territorialisation des besoins dans une perspective locale. D'abord, elle en rappelle l'enjeu d'action publique : « Produire des logements adaptés aux besoins des populations de chaque territoire, au bon endroit et dans les meilleurs délais<sup>29</sup> ». Ensuite, elle en évoque l'ambition qui consiste principalement à remédier à « la pluralité de méthodes qui rend parfois difficile le dialogue entre acteurs locaux, la dispersion des données mobilisables et l'inégalité des territoires face à un exercice complexe où l'appropriation par les élus et les techniciens des collectivités est parfois difficile » (Dupré et Bercegol, 2024).

Otelo est remarqué par la Commission Rebsamen comme « un bon exemple du soutien méthodologique que l'État peut apporter aux collectivités » (Rebsamen, 2021). Il répond notamment à la seconde proposition de la commission qui consiste à « préparer la prolongation des contrats locaux, en veillant à l'approfondissement de l'analyse quantitative et qualitative des besoins locaux en logements » (*idem*). Enfin, la documentation relative à Otelo en détaille les quatre composantes : 1) une méthodologie d'estimation des besoins en logements à l'échelle locale, applicable sur tout le territoire ; 2) des ensembles d'indicateurs (ou « packs » de données) prêts à l'emploi à l'échelle des Epci ; 3) un outil en ligne d'aide à la mise en œuvre des estimations ; et 4) un dispositif d'accompagnement des utilisateurs proposant formations et appui à la réalisation des chiffrages (*idem*).

Avec l'outil en ligne disponible depuis 2021 et le dispositif d'accompagnement, le dispositif Otelo est à la fois outil et service. C'est aussi un espace collaboratif animant une communauté d'utilisateurs (un « club ») sollicités pour participer à l'amélioration de l'application à partir du partage de retours d'expérience et de propositions d'évolutions méthodologiques

et ergonomiques. Otelo opère, à cet égard, une extension du domaine de l'État dans le champ du chiffrage des besoins en logement, de la production de l'indicateur (et de ses *inputs*) à la production de l'outil (et du service qui aide à son utilisation). Son intégration à la Fabrique numérique, incubateur de services numériques du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, en confirme la démarche d'innovation à vocation servicielle.

Les fonctions de l'outil sont sous-tendues par deux autres extensions révélatrices de l'évolution de la politique du logement : la première, des besoins généraux aux besoins spécifiques, comme les besoins en logement social ou les besoins pour personnes âgées ; la seconde, de la construction *neuve* à la production de *nouveaux* logements, liés à la réhabilitation et à la remobilisation de logements vacants et de résidences secondaires. En couvrant ces dimensions, Otelo répond à la diversité des besoins liés à la mise en œuvre des politiques opérationnelles à l'échelon local. Il traduit également la diversification des leviers d'action publique dans le domaine du logement. Parmi ces leviers, la mobilisation de l'existant est commune à la politique environnementale, tel que les chiffrages des besoins en logements produits par l'Ademe le traduisent.

En tant qu'outil à disposition des acteurs de l'échelon local, Otelo a la particularité d'être paramétrable. « L'utilisateur est donc conduit à faire un grand nombre de choix et d'hypothèses (...) qui peuvent influencer très fortement sur les résultats » (Dupré et Bercegol, 2024). En ceci, « l'utilisation d'Otelo n'est en rien un gage de qualité finale : des résultats très contrastés peuvent être obtenus à partir de la méthode et de l'outil en fonction d'hypothèses émises localement et soumises à discussion » (*idem*). En particulier, Otelo permet d'adapter l'estimation des besoins en logements non seulement aux particularités des territoires, mais également à la vision politique portée par les élus locaux.

---

 **Otelo permet d'adapter l'estimation des besoins en logements non seulement aux particularités des territoires, mais également à la vision politique portée par les élus locaux.** 

---

Otelo constitue un outil de dialogue entre les acteurs des politiques locales en proposant « une grille commune de diagnostic et de simulation des réponses possibles aux besoins identifiés » (*idem*). On notera à cet égard que « le besoin évalué par Otelo n'est pas mis en relation avec la capacité du territoire à y répondre dans les conditions actuelles. Autrement dit, aucune modération du besoin ni aucun effet de report sur les territoires ne sont proposés au regard de contraintes comme le foncier disponible, la loi Littoral, des périmètres de risques, ou encore le niveau des prix et des loyers au regard des ressources de ménages » (*idem*).

<sup>28</sup> Point de vue partagé dans le cadre d'échanges ayant nourri la préparation du présent rapport.

<sup>29</sup> Site Internet du ministère de la Transition écologique : [www.ecologie.gouv.fr/territorialisation-production-logements-methodologie-et-outil-destination](http://www.ecologie.gouv.fr/territorialisation-production-logements-methodologie-et-outil-destination)

# Conclusion de la partie 1

« Les besoins en logements ne constituent pas un objet isolé du monde social, c'est un objet de débat public. »

La trajectoire de l'indicateur des besoins en logements est marquée et façonnée par les étapes et les transformations charnières des politiques du logement depuis les années 1950. Elle s'inscrit dans des configurations d'acteurs qui, d'abord dominées par l'État et ses services statistiques, s'élargissent progressivement avec l'entrée dans le champ de nouveaux acteurs, notamment issus de la filière du logement et de la transition écologique complétés de profils académiques.

L'histoire de cet instrument de pilotage de l'action publique en faveur du logement commence par l'instauration d'un premier indicateur qui, mis en place par l'État dans une logique de planification au sortir de la Seconde Guerre mondiale, permet de définir des objectifs de construction en rapport avec les besoins en logements. Puis trois périodes distinctes, à forte valeur heuristique, marquent cette histoire qui s'écrit depuis plus de sept décennies. La première période, très courte, renvoie au premier Plan quinquennal de 1947 qui « oublie » le logement – c'est le terme de ses détracteurs – et établit des objectifs de construction très bas en faveur de la modernisation de l'équipement productif. La seconde période, longue de deux décennies, se déroule entre le second Plan de 1954, et l'élaboration du sixième Plan percutée par le choc pétrolier de 1973. Durant cette époque faste, que Jean-Claude Driant (2015b) appelle les « vingt glorieuses », le logement fait l'objet d'une planification volontariste et la construction, soutenue par une intervention budgétaire et réglementaire très forte de l'État, est justement dimensionnée à partir d'estimations des besoins en logements – au point que le niveau de construction de logements s'aligne sur les besoins estimés. La troisième période de l'histoire de l'indicateur des besoins en logements s'ouvre avec la réforme des politiques du logement de 1977 qui marque le recul des aides à la pierre (Bourdieu et Christin, 1990) et provoque ce que Bruno Lefebvre et Michel Mouillart (1988) nomment un « divorce entre les besoins et le niveau de construction ».

De ces trois périodes dans la trajectoire de l'indicateur émergent plusieurs observations structurantes pour la suite de notre réflexion.

D'abord, les besoins en logements ne constituent pas un objet isolé du monde social, c'est un objet de débat public. Plusieurs exemples viennent illustrer cette réalité. Durant la première période par exemple, le démographe Alfred Sauvy accuse le planificateur de fixer, sous l'influence de lobbies, des objectifs de production de voitures supérieurs à ceux attribués au logement : 475 000 contre 125 000. Durant la seconde période, celle des « vingt glorieuses », on peut citer également, à l'extérieur du corpus étudié, ces partis politiques, associations de locataires, syndicats qui, au début des années 1960, appellent à construire plus. En faisant un saut dans le temps, nous pouvons également citer les « 500 000 » de l'Université Paris-Dauphine qui, en 2006, constituent un chiffre très controversé au sein du champ des producteurs de chiffres, mais aussi un slogan politique qui dépasse l'alternance à l'extérieur. On rappellera que le débat peut également avoir lieu au sein même de l'État, comme l'illustrent les désaccords qui opposent le Cese au Plan à au moins deux moments : dans les années 1960 et, plus récemment, dans les années 1990.

La seconde période de la trajectoire de l'indicateur consacre la prédominance du Commissariat général du Plan et révèle les contours d'un indicateur réduit aux objectifs de construction. Dans le jeu d'acteurs interne au champ où s'élaborent les chiffres, les « besoins » sont ceux du Plan. En effet, un glissement s'opère entre, d'une part, les besoins chiffrés par les services statistiques de l'État et, d'autre part, les besoins « retenus » par le Plan qui s'apparentent finalement aux objectifs politiques de construction établis dans une perspective budgétaire. La troisième période est ensuite marquée par l'institutionnalisation et l'autonomisation progressives de l'indicateur. Pour autant, la porosité entre besoins en logements et objectifs de construction demeure. Dans un contexte où ces deux faces sont déconnectées depuis de longues décennies, persiste l'idée que, sans chiffrage des besoins, la politique de logement ne propose pas d'objectifs étayés de construction, voire pas d'objectifs du tout.

L'histoire de cet instrument au cœur de l'action publique montre par ailleurs que les chiffrages ne sont pas seulement une affaire de besoins, ils sont une affaire de moyens. Par exemple, lorsque les chiffres – qui font office d'objectifs – sont bas, c'est que les moyens budgétaires envisagés sont réduits, et lorsque les objectifs ne sont pas atteints, c'est que les moyens engagés ont été insuffisants. Les chiffrages touchent également à la question de l'affectation de la dépense publique, par exemple entre le financement de la construction neuve et celui de la réhabilitation. Ils sont ainsi bien souvent un révélateur des orientations retenues pour les politiques du logement et, par conséquent, objets de débat à l'intérieur du secteur et au-delà.

Dans un autre registre, l'histoire de l'indicateur des besoins en logements permet de comprendre comment cet outil de pilotage est largement coconstruit. Les chiffrages sont en effet des productions partenariales dans lesquelles différentes configurations d'acteurs, propres aux différentes périodes susmentionnées, ont pu jouer un rôle de premier plan : le Commissariat général du Plan, le ministère de la Reconstruction et l'Insee durant les « vingt glorieuses », puis, depuis 1977, l'Insee et le Sdes, accompagnés plus récemment des acteurs-chercheurs et de nouvelles institutions et organismes publics ou privés.

Notons que l'arrêt de la planification portée par le Commissariat général du Plan, dans les années 1990, n'a pas provoqué l'arrêt des démarches de chiffrage des besoins portées par les services statistiques de l'État. Les logements construits ont beau s'écarter des besoins estimés par l'administration depuis la réforme des politiques du logement avec la loi du 3 janvier 1977, les besoins eux perdurent et s'autonomisent. Ils s'institutionnalisent et acquièrent la stabilité et la légitimité d'un indicateur officiel porté non pas par le politique mais par l'institution. La permanence des chiffrages issus des services statistiques de l'État, en dépit de leur distance croissante au pilotage des politiques du logement, conforte cette interprétation de la trajectoire de l'indicateur.

Une dernière observation mérite d'être soulignée lorsque l'on étudie la trajectoire récente de cet indicateur sur les besoins en logements : alors que le « champ » de la production des chiffrages se diversifie et s'étend en direction des acteurs de la production de logements et de la transition écologique, l'État réaffirme et renforce sa position centrale. Son rôle est devenu double. Il consiste, d'une part, à établir et légitimer les données d'entrée et l'indicateur de référence à l'échelle nationale par le biais de l'Insee et du Sdes et, d'autre part, à outiller les territoires en vue d'une déclinaison des besoins à des échelles politiques opérationnelles, via le dispositif Otelo. La territorialisation des besoins, et de leur estimation, en constitue la toile de fond commune. Elle traduit, à la fois, un enjeu de production de connaissances dans la perspective de renforcer la robustesse des chiffrages nationaux et un signal dans la poursuite de la décentralisation des politiques du logement et de l'habitat.



# 02 PARTIE

Un indicateur  
dans ses  
controverses

---

## ALEXANDRE COULONDRE

Chiffrer les besoins en logements ne va pas de soi. Par où commencer ? Faut-il dénombrer les personnes privées de logements en vue de leur en procurer un à terme ? Faut-il réaliser un repérage des personnes occupant un logement de « mauvaise » qualité pour remédier à la situation, en assumant dès lors l'aspect normatif de la démarche et la part d'arbitraire dans la définition d'une norme ? Faut-il se baser sur la démographie et anticiper les dynamiques de peuplement à venir dans un secteur de l'économie où la production d'une offre nouvelle nécessite du temps ? Faut-il plus directement rapprocher la notion de besoin de celle de demande au sens de quantités demandées sur les marchés et y intégrer, pourquoi pas, la demande de résidences secondaires ou même de meublés touristiques ?

Bref, le chiffrage des besoins en logements repose nécessairement sur un ensemble de choix conceptuels et méthodologiques forts. À l'image des autres activités de quantification (Callon et Muniesa, 2006 ; Desrosières, 2008), chiffrer les besoins nécessite de faire émerger une « convention » à propos de ce qui doit être compté et de la façon

Relier l'activité de chiffrage à celle de conventionnement, comme le fait la sociologie de la quantification (Henneguelle et Jatteau, 2021), ne revient pas à dire que les nombres sont arbitraires ou dénués de sens. Cela revient plutôt à considérer qu'ils ont une histoire collective, et que les oppositions qui traversent le collectif de ceux qui produisent les nombres orientent la façon dont ces nombres sont produits. Dans une situation où il y a différentes manières de réaliser un calcul techniquement correct, les choix méthodologiques ont toutes les chances d'être socialement situés.

Qu'en est-il pour le chiffrage des besoins en logements en France ? Comment les calcule-t-on ? Depuis soixante-dix ans, quelles controverses ont émaillé l'histoire de cet indicateur central de la politique du logement ? Par qui ces controverses sont-elles portées ?

Pour y répondre, il s'agira de proposer une étude des références « débat » de notre corpus (cf. encadré 1). Elles sont nombreuses puisque 58 références françaises spécialement consacrées à la discussion des méthodes de chiffrage et à la pertinence des résultats obtenus dans tel ou tel exercice ont pu être identifiées. Cela représente plus de 1500 pages de débats et de discussions.

En premier lieu, un élément notable ressort de ce corpus : il n'existe pas de référence remettant en cause la pertinence même de la démarche consistant à quantifier des besoins en logements. Les débats qui animent le champ de l'expertise portent davantage sur la façon d'estimer les besoins que sur le principe même de les estimer.

Notons aussi pour démarrer qu'un débat, encore limité, mais peut-être appelé à se développer, oppose ceux qui valident l'intérêt d'une évaluation à l'échelle nationale et ceux qui considèrent que seuls les chiffrages établis localement ont un sens. Ce débat ne sera pas vraiment repris ici afin de se concentrer sur les discussions, déjà très nombreuses, qui questionnent la forme canonique de chiffrage, celle qui est menée à l'échelle nationale, notamment par l'État depuis plus de soixante-dix ans.

« Chiffrer les besoins nécessite de faire émerger une « convention » à propos de ce qui doit être compté et de la façon dont ça doit l'être. »

dont ça doit l'être. En creux, et sans parfois le préciser, cette convention déterminera aussi ce qui ne compte pas, ce que l'on préfère ne pas considérer dans le calcul.

Mais les conventions, qui peuvent être sur certaines périodes peu ou prou partagées par la majorité des acteurs impliqués, ne sont pas immuables. Elles peuvent être remises en cause lors de moments de controverses et de conflits, à l'image de l'indice des prix à la consommation plusieurs fois discuté et réformé en France depuis les années 1990 (Jany-Catrice, 2018b).

# 1. UNE MÉTHODE CENTRALE : LE CHIFFRAGE DE LA « DEMANDE POTENTIELLE »

Il convient tout d'abord de présenter la méthode de chiffrage que l'on pourrait appeler « institutionnelle », au sens où elle est consacrée par le ministère en charge du Logement et mise en œuvre de façon régulière par deux organes statistiques de l'État en interaction dans cette démarche : le Sdes (ancien Soes) et l'Insee (cf. *Partie 1*).

La méthode en question est appelée : chiffrage de la « demande potentielle » de logements neufs. Notons que malgré le terme de « demande », cette approche s'intègre bien dans la galaxie des travaux sur les « besoins ». Le terme de « demande potentielle » n'est utilisé que depuis les années 1990. Auparavant, les services de l'État parlaient d'un chiffrage des « besoins globaux en logements » (Seligmann, 1973). Une controverse méthodologique explique cette évolution sémantique (cf. *Partie 2.3*). Quoi qu'il en soit, la démarche a conservé peu ou prou la même ambition générale à travers le temps.

## 1.1 Les fondements de la méthode

Pour commencer, il est utile d'identifier trois grandes spécificités de la méthode : elle est prospective, elle se concentre sur les flux, et elle débouche sur des scénarios.

- Pourquoi prospective ? Parce qu'elle consiste à se projeter dans le futur. Le besoin (ici appelé « demande potentielle ») ne découle pas d'un diagnostic de la situation de départ, au moment où le chiffrage est réalisé. Ce qui est au centre de la démarche, c'est d'anticiper le besoin qui découlera des évolutions à venir. Ainsi, les chiffrages visent à estimer les besoins à 5, 10, 20 ou 30 ans.
- Par ailleurs, la méthode se concentre sur les flux. Le chiffrage consiste à mesurer le décalage entre deux projections : une projection des variations du nombre de ménages, et une projection des variations de la taille du parc de logements. Dans ces deux cas, il s'agit de dénombrer des entrées et des sorties : ménages qui apparaissent et ménages qui disparaissent, logements qui apparaissent et logements qui disparaissent.
- Enfin, la méthode institutionnelle scénarise le chiffrage. Statistiquement, une projection dans le futur nécessite de postuler des dynamiques d'évolution pour un ensemble de paramètres (natalité, décohabitation, démolition de logements, etc.). Ces évolutions n'étant pas connues au moment du calcul, il est nécessaire de se baser sur des hypothèses. Souvent, il y a deux ou trois hypothèses (basse, intermédiaire, haute) pour trois à cinq paramètres importants. Les résultats sont dès lors délivrés sous forme de scénarios, chacun combinant des hypothèses différentes sur ces différents paramètres. Les publications peuvent proposer parfois jusqu'à quinze scénarios (Jacquot, 2007). Dès lors, les résultats sont fournis sous forme d'intervalles avec parfois un scénario dit « central ». Par exemple, le dernier chiffrage institutionnel en date indiquait : « La demande potentielle est comprise entre 300 000 et 400 000 logements par an en moyenne d'ici 2030 » (Jacquot, 2012c).

À quoi renvoie ce résultat du chiffrage ? Il correspond au volume « souhaitable » de logements à construire. La méthode, en comparant les dynamiques attendues sur le territoire quant au parc résidentiel ancien d'un côté et quant au nombre de ménages de l'autre, mesure le décalage quantitatif à prévoir entre ces deux ensembles. Ce décalage est exprimé en nombre de logements et correspond aux unités nouvelles qu'il faudrait produire pour que la relation « parc de logements – population des ménages » conserve le même équilibre.

---

« L'anticipation de l'évolution du nombre de ménages est l'un des piliers de la démarche. »

---

À travers cette description, on entrevoit que la notion de « ménage » est centrale dans la méthode. Il est alors important de rappeler sa définition. Dans la statistique publique, un ménage correspond à l'ensemble des personnes occupant un même logement au titre de résidence principale, quel que soit le lien qui lie ces personnes. Par définition donc, le nombre de résidences principales est égal au nombre de ménages. C'est pourquoi l'anticipation de l'évolution du nombre de ménages est l'un des piliers de la démarche. Il est « le point d'appui de l'évaluation de la demande potentielle » (Bessy, 1997).

## 1.2 Les étapes du calcul de la « demande potentielle » de logements neufs

En pratique, pour chiffrer la demande potentielle, les services statistiques de l'État articulent plusieurs étapes. Si l'architecture générale de la méthode est clairement décrite, le détail de chacune des étapes n'est pas vraiment précisé dans les publications. Il n'est possible que de le reconstituer par fragments et *a posteriori* avec les explications accompagnant certains résultats.

En premier lieu, et pour synthétiser, on peut dire néanmoins que « la demande potentielle de logements représente le flux de construction de logements neufs compatible avec la croissance projetée du nombre de ménages. Au-delà de la croissance du nombre de ménages, le chiffrage de la demande potentielle nécessite de formuler des hypothèses relatives à l'évolution du parc des résidences secondaires et de logements vacants, ainsi qu'au renouvellement du parc du fait des flux autres que la construction neuve qui sont susceptibles de l'affecter : destructions, fusions et éclatements de logements, transformations de logements en locaux non résidentiels et inversement » (Jacquot, 2012a). Ainsi, il apparaît que la méthode repose sur quatre grandes étapes.

**Étape 1 : projection du nombre de ménages**

La première étape du chiffrage est le calcul de la projection du nombre de ménages. Il s'agit d'anticiper à une échéance de 5, 10, 20 ou 30 ans le nombre de nouveaux ménages que comptera le territoire. On parle ici d'effet démographique sur les besoins.

Statistiquement, la variation projetée du nombre de ménages dépend de deux dimensions : la variation de la taille de la population, d'une part, et la variation de la taille moyenne des ménages, d'autre part (cf. *tableau 1 ci-dessous*). En effet, une augmentation de la population ne se traduit pas nécessairement par plus de ménages (et donc de résidences principales) si par ailleurs le nombre de personnes par ménage augmente (les résidences principales seront simplement plus occupées).

À l'inverse, à population constante, une taille moyenne des ménages plus petite engendre davantage de ménages (donc de résidences principales).

Empiriquement, c'est ce dernier processus qui est à l'œuvre depuis plusieurs décennies en France. Le nombre de ménages augmente plus vite que la population (Boutchenik et Rateau, 2023). Une très grande partie du besoin en logements repéré dans cette première composante démographique est donc moins due à une évolution de la quantité de personnes à loger qu'à une transformation des modes d'habitation (décohabitations plus nombreuses, etc.).

**Tableau 1. Un exemple de projection du nombre de ménages (adapté de : Jacquot, 2012d )**

	2015	2020	2025	2030
<b>EFFECTIFS AU 1<sup>ER</sup> JANVIER (EN MILLIERS)</b>				
Population totale	64 514	65 962	67 285	68 532
Population hors ménages	1 532	1 577	1 592	1 615
Nombre de ménages	28 439	29 613	30 736	31 901
Nombre de personnes par ménage	2,21	2,17	2,14	2,10
Variation annuelle moyenne du nombre de ménages	2010-2015	2015-2020	2020-2025	2025-2030
<i>Due à la croissance de la population</i>	142	129	120	115
<i>Due à la structure par âge de la population</i>	52	47	59	72
<i>Due à l'évolution des comportements de cohabitation</i>	54	59	46	46
<b>TOTAL</b>	<b>248</b>	<b>235</b>	<b>225</b>	<b>233</b>

Champ : France métropolitaine – Source : Soes

Techniquement, les estimations s'appuient en grande partie sur le modèle Omphale de l'Insee. Dans ce modèle, plusieurs variables prédictives sont mobilisées pour anticiper, d'une part, la taille de la population et, d'autre part, la taille moyenne des ménages. Parmi les principales : la pyramide des âges, la structure par sexe, l'espérance de vie, la fécondité, la divortialité, le solde migratoire, etc. Il serait trop long de détailler le modèle Omphale et aussi difficile dans la mesure où la documentation est peu accessible. Néanmoins, quelques exemples présentés dans les publications méthodologiques (revue *Économie et statistique*) ou les synthèses de résultats (collection *Insee première*) permettent d'illustrer sa logique. Par exemple, la pyramide des âges est mobilisée dans l'estimation de la taille moyenne des ménages (Audirac, 1978 ; Jacquot, 2002), via l'hypothèse sous-jacente que des ménages plus âgés seront des ménages plus petits (par exemple : des personnes âgées n'ayant plus d'enfants à charge, mais continuant d'occuper de grands logements). Les migrations sont aussi intégrées dans le calcul dans la mesure où, à taille moyenne de ménages constante, un solde migratoire positif augmente la population et donc le nombre de ménages (Jacquot, 2007).

La baisse de la proportion de personnes vivant en couple (divortialité plus grande, mise en couple mais conservation d'un logement par chaque personne, etc.) agit quant à elle sur le nombre projeté de ménages en réduisant la taille moyenne de ceux-ci (Louvot, 1989), etc.

Les propos d'Alain Jacquot, en charge du dernier chiffrage institutionnel en 2012, décrivent assez bien la complexité de cette approche démographique multifactorielle et assez sensible au paramétrage : « Sous l'effet du vieillissement annoncé de la population, et sous l'hypothèse que la désaffection pour la vie en couple se poursuivra, le nombre de ménages s'accroîtrait en moyenne de 235 000 par an jusqu'en 2030 (...), mais un solde migratoire plus faible, égal à 50 000 personnes par an [au lieu de 100 000], réduirait de 20 000 à 30 000 la croissance annuelle du nombre de ménages (...) et si la croissance annuelle de l'espérance de vie ne devait être que de 0,11 par an pour les hommes et de 0,08 par an pour les femmes [au lieu de 0,17 et 0,13], la croissance annuelle du nombre de ménages s'en trouverait amoindrie de 15 000 environ » (Jacquot, 2012c).

## Étape 2 : estimation du renouvellement du parc

La deuxième composante du calcul est le « renouvellement » du parc de logements. Il s'agit d'anticiper à une échéance de 5, 10, 20 ou 30 ans, le nombre de logements rendus indisponibles du fait de transformations physiques. Certaines transformations physiques font disparaître des logements : démolitions, fusions de plusieurs logements en un seul, etc. D'autres font apparaître des logements : création de plusieurs logements à partir d'un seul, transformation de locaux d'activité en logements, etc. Le calcul consiste à estimer, hors construction neuve, la différence (généralement négative) attendue entre ces entrées et ces sorties.

La notion de « renouvellement », quelque peu difficile à interpréter, renvoie donc en pratique à une disparition d'unités résidentielles qu'il faudra compenser par la construction. Dans cette perspective, le dernier chiffre institutionnel indiquait : « Le renouvellement du parc pourrait quant à lui contribuer chaque année à l'évolution du stock de logements : à hauteur de 30 000 si l'on se fonde sur les niveaux moyens observés depuis trente ans, ou à hauteur de 50 000 si l'on table en outre sur la poursuite de l'effort de renouvellement urbain dans les quartiers de grands ensembles tel qu'il est mené depuis 2004 » (Jacquot, 2012c).

Ce chiffre annuel de 50 000 logements (à produire au titre des pertes liées au renouvellement) a fait valeur de référence depuis, y compris au-delà de la sphère des chiffreages

institutionnels (Driant, 2023). Or, là encore, peu de documentation existe sur les méthodes employées par les statisticiens publics pour obtenir l'estimation du renouvellement. Leurs dernières publications ne proposent pas de précisions méthodologiques sur ce point, tout en avertissant que les résultats affichent une certaine fragilité. « La mesure statistique du renouvellement du parc est affectée d'une imprécision relativement importante », prévient Alain Jacquot (2007).

Des éléments sont fournis dans un chiffre plus ancien réalisé pour l'Insee par Pascale Bessy (1997). Dans son calcul, deux périodes de références sont retenues (1982-1990 et 1990-1995). Sur chacune d'elles, trois thématiques sont identifiées : les démolitions (destructions), les changements d'usages (perte ou acquisition de l'usage résidentiel), et les divisions et regroupements de logements (éclatements et fusions). En mobilisant les Comptes satellites du logement et l'Enquête logement de l'Insee, un chiffre exprimé en nombre de logements peut être associé à chaque thème à la fois pour les disparitions et les apparitions (cf. *tableau 2*). Puis un solde est calculé. La somme de ces soldes donne une mesure du renouvellement observé, c'est-à-dire de la quantité de logements ayant été soustrait du parc sur la période de référence. Le résultat est de 26 000 sur la période 1990-1995, alors qu'il était de 54 000 sur la période précédente (1982-1990). À noter que ces résultats produits en 1997 affichent les mêmes ordres de grandeur que ceux publiés en 2012.

**Tableau 2. Un exemple de calcul du renouvellement** (repris de : Bessy, 1997)

Entrées et sorties du parc en milliers (moyenne annuelle sur la période)

1990-1995	DISPARITIONS	APPARITIONS	SOLDE
Destructions	-30	/	-30
Perte de l'usage d'habitation / Gain de l'usage d'habitation	-42	+48	+6
Fusions / éclatements	-31	+29	-2
<b>Ensemble</b>	<b>-103</b>	<b>+77</b>	<b>-26</b>

1982-1990	DISPARITIONS	APPARITIONS	SOLDE
Destructions	-37	/	-37
Perte de l'usage d'habitation / Gain de l'usage d'habitation	-64	+59	-5
Fusions / éclatements	-39	+27	-12
<b>Ensemble</b>	<b>-140</b>	<b>+86</b>	<b>-54</b>

Source : *Séries physiques du parc, Compte satellite du logement, Insee, 1996*

À partir de ces observations passées, des scénarios peuvent être retenus pour le futur : « Pour estimer la demande potentielle de logements, on retient deux hypothèses de niveau de renouvellement du parc, l'une basse soit 26 000 logements

à remplacer par an, c'est-à-dire le niveau de renouvellement observé sur la période 1990-1995, l'autre plus élevée, soit 54 000 comme ce fut le cas de 1982 à 1990 » (Bessy, 1997). Des milliers de logements qui s'ajoutent dans le calcul du besoin.

**Étape 3 : projection de la vacance**

La troisième composante du calcul de la demande potentielle consiste à appréhender l'évolution de la vacance<sup>30</sup>. Il s'agit d'anticiper à une échéance de 5, 10, 20 ou 30 ans le nombre de logements qui deviendront vacants. Ce supplément de vacance sera assimilé à des sorties du parc. Une réduction du nombre de logements disponibles qui viendra là encore augmenter le chiffre des besoins en logements.

Techniquement, la vacance est appréhendée à travers un taux observé de logements vacants par rapport au nombre de logements dans le parc sur une période de référence (cf. tableau 3). Ce qui agit sur le chiffrage est l'hypothèse qui est faite ensuite sur l'évolution annuelle de ce taux. La proportion de logements vacants restera-t-elle stable en proportion de la taille du parc ou s'accroîtra-t-elle à l'avenir ?

Dans le chiffrage de 1997, le taux de vacance observé est considéré comme « normal » et une hypothèse de stabilité est formulée : « En 1992, les logements vacants représentaient 7,4 % des logements, soit une des proportions les plus faibles des vingt dernières années (...). Ce taux de 7,4 % paraît normal (...). Pour le proche avenir, l'hypothèse est de retenir ce niveau » (Bessy, 1997). Idem pour le dernier chiffrage en date qui reprend le même pourcentage et la même hypothèse de stabilité de ce taux : « Le jeu d'hypothèses le plus simple consiste à supposer que la proportion des logements vacants restera constante au niveau de 2010. » Mais un scénario alternatif est tout de même intégré à l'analyse : « la proportion de logements vacants est toutefois à un niveau faible au regard des valeurs observées au cours des quarante dernières années, de sorte qu'une remontée ne saurait être exclue. À titre d'illustration, nous étudierons le scénario d'une remontée de 0,1 point par an jusqu'en 2015, pour atteindre 7,5 % à cet horizon » (Jacquot, 2012c).

**Tableau 3. Un exemple de calcul de la vacance** (repris de : Bessy, 1997)

	en milliers		en %	
	1973	1992-1993	1973	1992-1993
Résidences principales	17 124	22 131	84,3	82,0
Logements vacants	1 552	1 997	7,6	7,4
Résidences secondaires	1 534	2 544	7,5	9,5
Logements occasionnels	112*	304	0,6*	1,1
<b>Ensemble des logements</b>	<b>20 332</b>	<b>26 976</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

\* estimation

Source : Enquêtes Logement 1973, 1992-1993, Insee

**Étape 4 : projection des résidences secondaires**

La quatrième et dernière composante du calcul est la mesure de l'évolution du nombre de résidences secondaires (et occasionnelles). Il s'agit d'anticiper à une échéance de 5, 10, 20 ou 30 ans le nombre de logements nouvellement dévolus à cet usage.

Dans la statistique publique, une résidence secondaire (ou occasionnelle) est définie comme un logement utilisé pour des séjours de courte durée. La catégorie inclut donc le cas de logements consacrés à des séjours touristiques et à des locations saisonnières. Qu'est-ce qui justifie l'intégration de cette composante dans le calcul du besoin ? Le parti pris de la méthode institutionnelle est de considérer que la création de résidences secondaires prélève de façon directe ou indirecte des logements du volume de résidences principales disponibles. Le supplément de résidences secondaires à venir doit dès lors être assimilé à des sorties de logements du parc. Un effet de réduction qui viendra augmenter les besoins en logements. Techniquement, la façon dont les résidences secondaires sont intégrées au calcul n'est pas clairement explicitée, hormis dans le chiffrage de 1997 dans lequel les statisticiens publics utilisent un « taux de détention ».

Ce taux mesure la proportion de ménages détenant une résidence secondaire (cf. tableau 4). Dès lors, les projections concernant le nombre de résidences secondaires sont reliées aux projections sur le nombre de ménages.

Comme pour la vacance, des hypothèses sont formulées. Elles concernent la stabilité ou non de ce taux de détention estimé dans le passé sur une période de référence. Dans le chiffrage de 1997, il est indiqué : « Le taux apparent de détention défini comme le rapport entre le nombre de résidences secondaires et occasionnelles et celui du nombre de ménages s'établit à 12,9 % en 1992 contre 11,4 % en 1988 (...). Deux évolutions du taux apparent de détention de résidences secondaires et occasionnelles ont été retenues : la plus forte prévoit une augmentation sensible, soit 13,3 % en 2000 puis 13,6 % en 2005, l'autre est plus modérée (13,1 % en 2000, puis 13,3 % en 2005) » (Bessy, 1997).

Une telle présentation des hypothèses concernant les résidences secondaires (ou occasionnelles) n'apparaît pas dans le chiffrage de 2012. Difficile de savoir comment ce paramètre a contribué à la quantification des besoins.

<sup>30</sup> La vacance est appréhendée à travers le changement d'affectation des logements. Dans la statistique publique, il y a trois grandes catégories d'affectation résidentielle : résidences principales, résidences secondaires ou occasionnelles, logements vacants.

**Tableau 4. Un exemple de calcul de la projection des résidences secondaires** (repris de : Bessy, 1997)

	En %	1973	1992-1993
Nombre de résidences secondaires et logements occasionnels / nombre de ménages		9,6	12,9
Dont résidences secondaires seules		9,0	11,5

**Des choix méthodologiques qui définissent implicitement le besoin**

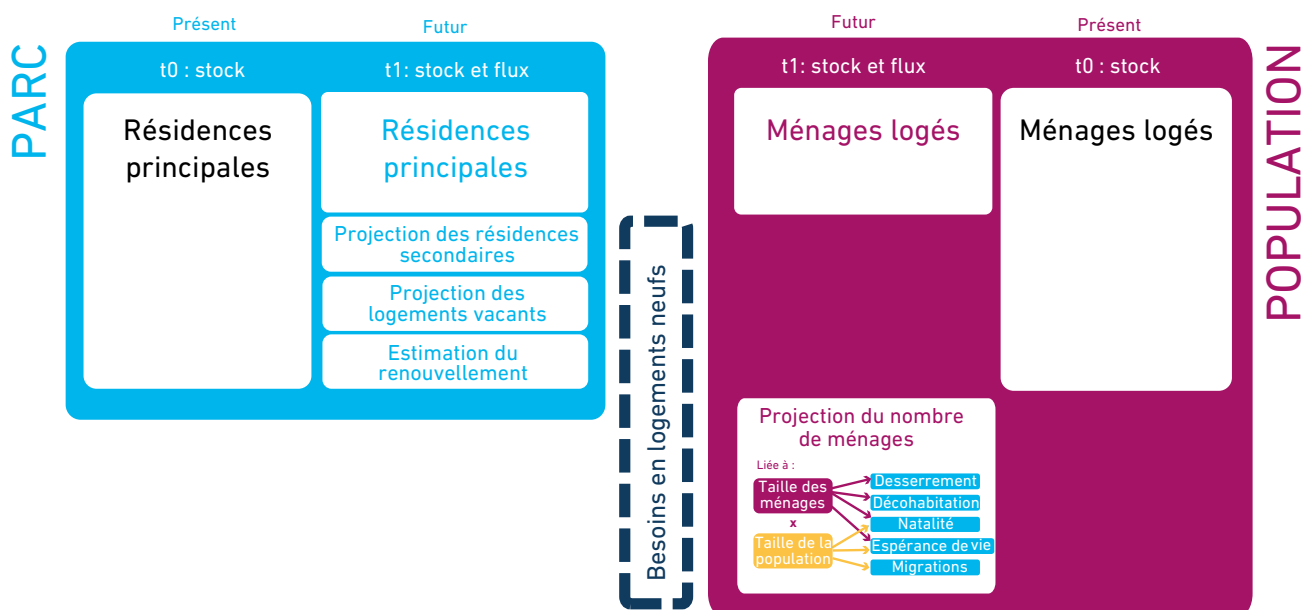
Pour résumer, le chiffrage des besoins par l'approche de la demande potentielle se concentre sur les flux à venir concernant la population, d'une part, et le parc de logements, d'autre part.

Les flux liés à la population sont appréhendés à travers l'évolution attendue du nombre d'individus et celle de la taille des ménages qu'ils forment. La méthode anticipe ainsi autant l'effet du solde naturel et migratoire (nombre d'individus) que celui des modes de cohabitation (taille des ménages). Les flux concernant le parc sont appréhendés, eux, à travers l'évolution attendue des phénomènes de vacance, de développement du parc de résidences secondaires et de transformation du bâti existant, qui sont considérés comme autant de facteurs réduisant le nombre de résidences principales disponibles pour les ménages.

Si la différence entre ces deux flux projetés (population et parc de résidences principales) laisse apparaître un décalage, un « besoin » est identifié (cf. figure 5). La construction neuve doit y répondre. C'est ainsi que le résultat de l'exercice de chiffrage, le besoin, représente le nombre de logements neufs qu'il faudrait produire pour conserver l'équilibre « population – parc » constaté en début de période.

« Si la différence entre ces deux flux projetés (population et parc de résidences principales) laisse apparaître un décalage, un « besoin » est identifié. »

**Figure 5. Fonctionnement de la méthode de chiffrage institutionnelle (demande potentielle)** – Source : auteurs





## ENCADRÉ 2. UNE VARIANTE, LA MÉTHODE DU « POINT MORT »

Une variante de la méthode de la demande potentielle consiste à estimer les besoins sans prendre en compte l'arrivée de nouveaux ménages dans le territoire (solde migratoire ou naturel). Cette approche dite du « point mort » écarte une grande partie de l'effet démographique constitutif de la demande potentielle, mais admet tout de même le desserrement des ménages (diminution de la taille moyenne des ménages via la divortialité, etc.) déjà présent comme composante du calcul. L'objectif est d'identifier le besoin lié au simple maintien de la population déjà là.

La méthode du « point mort » est généralement mobilisée de façon rétrospective pour estimer la part de la production neuve ayant servi dans le passé à répondre aux besoins des habitants initiaux. Plus précisément, le calcul articule trois étapes (Cerema, 2014) :

- On considère d'abord la production résidentielle neuve réalisée lors d'une période passée à laquelle on retranche les éventuelles variations de stock liées aux démolitions, etc. (volet « renouvellement »).
- Puis on ajoute le nombre de nouveaux ménages sur la période engendré par la décohabitation des ménages déjà présents en début de période (volet « desserrement »).

- Enfin, on ajoute les variations (positives ou négatives) du nombre de résidences secondaires et de logements vacants (volet « variation » des logements inoccupés par les habitants).

Ces étapes aboutissent à une évaluation du « point mort » en nombre de logements. Par différence entre ce nombre et la production effective sur la période, on peut obtenir deux ratios : un premier renvoyant à la part de la production qui a été consacrée au maintien des ménages déjà présents et, par différence, un deuxième donnant la part liée à l'accueil de nouveaux ménages (solde naturel, migratoire).

Mise au point par le cabinet *Guy Taieb Conseil* pour le compte des services de l'État dans les années 1990, la méthode montre qu'il peut y avoir des besoins en logements sans pour autant qu'il y ait d'augmentation de la population. Le « point mort » est souvent utilisé pour calculer les besoins à l'échelle locale. Une application au cas de Caen-Métropole sur la période 1999-2009 a permis d'identifier le « point mort » à 55% de la production résidentielle totale (Aucame, 2013). La méthode a aussi été appliquée à l'échelle nationale par *Guy Taieb Conseil* en 2007. Le « point mort » était alors estimé à 257 000 logements sur un total de 400 000, soit 64% (GTC, 2007).

## 2. UNE MÉTHODE SENSIBLE AU PARAMÉTRAGE

La pertinence de chiffrer les besoins en logements à travers la méthode de la demande potentielle a fait couler beaucoup d'encre, dont la taille de notre corpus « débat » rend compte (cf. encadré 1). L'objectif est de détailler ici les controverses les plus récentes en montrant toutefois que celles-ci s'inscrivent dans une filiation historique.

Une première galaxie de critiques porte non pas sur la méthode en tant que telle, mais sur le paramétrage de la méthode. Comme indiqué précédemment, la démarche institutionnelle de chiffrage consiste à identifier des scénarios. Ces scénarios intègrent à de nombreux moments des choix méthodologiques et des hypothèses. Les auteurs des chiffrages eux-mêmes rappellent que « les scénarios présentés dans les projections (scénario central, scénario haut, scénario bas) sont des possibilités plutôt que des prévisions » (Rebsamen, 2021).

Trois niveaux de choix paraissent particulièrement influents sur les résultats obtenus :

- Les tendances repérées dans le passé vont-elles se poursuivre à l'avenir ou se modifier ? S'il y a rupture de tendance, sur quoi fonder cette hypothèse ?

- Quelle est la période de référence pertinente pour mesurer les tendances passées ? Les cinq dernières années ? 10, 20, 30 ?
- À quel horizon temporel le chiffrage des besoins doit-il être proposé ? Pour les cinq prochaines années ? 10, 20, 30 ?

Ces trois niveaux de questions sont déterminants pour les résultats obtenus.

Au milieu des années 2000, un chiffrage des besoins en logements a montré à quel point la démarche était sensible au paramétrage. Il s'agit de l'étude menée par une équipe de l'Université Paris-Dauphine dans le cadre d'un financement octroyé par le Crédit foncier (Batsch, Burckel, Cusin et Juillard, 2006) – voir détails dans la première partie. L'un des co-auteurs est Denis Burckel, un ancien élève de l'ENA ayant été au début des années 2000 le directeur de cabinet de Marie-Noëlle Lienemann, alors secrétaire d'État au Logement. En poste au moment du chiffrage institutionnel de 2002, il constate que les services statistiques de l'État maintiennent les mêmes ordres de grandeur depuis les années 1990. La demande potentielle de logements est réputée osciller entre 300 000 et 350 000 unités annuelles.

Denis Burckel est pourtant frappé par les nombreuses remontrances de terrain faisant état de difficultés croissantes d'accès au logement dans les territoires. Quelques années après son départ du cabinet, il s'associe à une équipe de chercheurs composée en grande partie de sociologues en vue de questionner les chiffrages institutionnels.

Paru en 2006, le rapport « Dauphine » reprend point par point les étapes d'une démarche en termes de demande potentielle, mais questionne à chaque étape les hypothèses. Les auteurs mettent en avant ce qu'ils nomment un « choc sociologique » qui serait à l'œuvre dans le pays, mais qui n'aurait pas encore été pris en compte par les services statistiques de l'État. En l'occurrence, ils vont postuler des ruptures de tendance à la fois sur le solde migratoire, les comportements de décohabitation, et le développement simultané de la vacance et du parc de résidences secondaires.

Dans le rapport Dauphine, le chiffrage est présenté dans le premier chapitre. Les neuf suivants reprennent une par une les hypothèses modifiées et justifient la pertinence d'une telle modification au regard des tendances observées. Les évolutions sur la période la plus récente (début des années 2000) sont particulièrement scrutées. À noter que ces ruptures de tendances sont documentées en très grande partie en reprenant des données de l'Insee (Recensements de la population, Enquêtes logements, etc.). Une manière de discuter les chiffrages institutionnels tout en restant dans le cadre légitime de la statistique publique.

Le tableau ci-dessous rend compte de ces divergences de paramétrage. Il montre que les hypothèses du rapport Dauphine dépassent très largement celles fixées par les services statistiques de l'État, y compris dans le scénario le plus haut.

**Tableau 5. Comparaison du paramétrage de deux chiffrages de demande potentielle** (repris de : Jacquot, 2007)

<i>En milliers par an</i>	<b>D'APRÈS LE SCÉNARIO HAUT INSEE (2007)</b>	<b>CHIFFRAGE DAUPHINE (2006)</b>
Solde migratoire	100	120
<b>Nombre de ménages</b>	<b>283</b>	<b>343</b>
<i>Dus aux comportements de cohabitation</i>	104	110
<i>Dus aux migrations</i>	40	75
<i>Dus à la démographie hors migrations</i>	139	158
<b>Nombre de résidences secondaires</b>	<b>34</b>	<b>65</b>
Nombre de logements vacants	20	45
<b>Nombre total de logements</b>	<b>337</b>	<b>453</b>
Renouvellement	30	45
<b>Demande potentielle</b>	<b>367</b>	<b>498</b>

Le rapport Dauphine évalue finalement la demande potentielle à près de 500 000 logements par an sur la période 2005-2010, puis à 470 000 sur la période 2010-2020. Il renoue ainsi avec des ordres de grandeur qui n'avaient pas été mis en avant depuis les chiffrages des années 1970 (cf. figure 2 page 14).

Ce rapport a été très commenté dans les médias et le chiffre de 500 000 logements est devenu récurrent dans le débat public depuis (cf. Partie 1.3). Il a dès lors suscité de nombreuses réactions parmi les auteurs des autres chiffrages.

Alain Jacquot, en charge du chiffrage institutionnel dans les années 2000 et 2010, s'est plusieurs fois exprimé sur les résultats de l'étude Dauphine afin de discuter la démarche et réitérer le bien-fondé des hypothèses formulées dans ses propres publications. Il écrit : « Si, prise isolément, chacune de ces hypothèses [établies dans le rapport Dauphine] peut se défendre, leur conjonction est relativement improbable. En particulier, une contribution annuelle de + 110 000 des comportements de cohabitation à l'évolution du nombre des ménages est inédite au regard du passé, si l'on excepte la période 1999-2005, pour laquelle on a de bonnes raisons de penser que cette grandeur est surestimée » (Jacquot, 2007). Une des dernières publications d'Alain Jacquot sur le thème

des besoins intitulée « Construire 500 000 logements par an pour quels besoins ? » (Jacquot, 2012b) est d'ailleurs une réponse directe aux auteurs de Dauphine. De fait, le nouveau chiffrage qu'il publiera en 2012 conserve un paramétrage comparable aux chiffrages de 2002 et de 2007. La demande potentielle étant estimée entre 300 000 et 400 000 logements par an en moyenne à l'horizon 2030.

Plusieurs analyses récentes ont proposé de revisiter ce débat des années 2000 en comparant les hypothèses formulées dans ces chiffrages aux données de la décennie 2010 désormais connues. Entre 2008 et 2019, le recensement de la population fait état d'une augmentation de 245 000 nouveaux ménages (Driant, 2023). Ce chiffre est inférieur aux hypothèses du rapport Dauphine, et également aux hypothèses hautes des services de l'État. Mais il n'est pas très éloigné du scénario central de l'Insee. Concernant le renouvellement du parc, des chiffres actualisés mais non consolidés font plutôt état d'un niveau effectif de -16 000 unités annuelles à compenser en moyenne par de la construction neuve sur la décennie 2010, quand le chiffrage institutionnel en anticipait -30 000 et le rapport Dauphine -45 000 (Driant, 2023). Une possible surestimation donc des auteurs dans les deux cas.

Cela rappelle que les chiffres effectivement observés ne sont pas toujours conformes à ceux prévus dans les chiffrages qui restent des prévisions. Plusieurs analyses montrent d'ailleurs de façon assez attendue que ces décalages sont d'autant plus importants que les chiffrages estiment les besoins à des échéances temporelles lointaines (Coloos, 2023 ; Moullart, 2023).

Plus largement, on pourrait questionner le sens de telles évaluations *a posteriori*. Mesurent-elles vraiment la qualité relative des différents chiffrages réalisés dans le passé ? Ce débat renvoie au caractère performatif ou non des dispositifs de calcul très largement discuté par la sociologie de la quantification dans d'autres domaines (Callon et Muniesa, 2009). La production d'un chiffrage n'est pas extérieure au monde

social. Ainsi, on pourrait faire l'hypothèse qu'un chiffrage qui est davantage considéré lors de la fixation des objectifs et des dispositifs politiques aura aussi plus de chance de se révéler confirmé par la suite. Par exemple, le nombre de nouveaux ménages observé sur une période n'est pas totalement indépendant du nombre de logements construits sur la même période. En effet, pour que l'apparition de nouveaux ménages *via* le phénomène de décohabitation se mette en œuvre, il faut que des logements suffisamment nombreux permettent cette décohabitation. Une politique du logement qui poserait sur la période un objectif de construction conforme à un chiffrage particulier pourrait augmenter les chances de ce chiffrage de se confirmer *a posteriori*.

### 3. UN CHIFFRAGE DES BESOINS OU DE LA DEMANDE ?

Pourquoi appeler « demande » (potentielle) une méthode qui consiste à chiffrer les « besoins » en logements ?

Il a déjà été précisé que le terme de « demande potentielle » est utilisé pour le chiffrage institutionnel seulement depuis la fin des années 1990 (Bessy, 1997). Auparavant, la notion de « besoins globaux » était privilégiée (Seligmann, 1973). Historiquement, les statisticiens publics avaient défini clairement la différence entre ce qu'ils considéraient relever d'une étude des besoins d'un côté, et d'une étude de la demande de l'autre : « les études de demande portent directement sur la construction de logements en cherchant à l'estimer d'après les caractéristiques socioéconomiques et les champs de choix des ménages qui seraient éventuellement intéressés. La variation du nombre de résidences principales du parc ancien apparaît alors comme un solde. Les études de demande sont finalement assimilables à des études de marché : elles peuvent donner non seulement le nombre de logements à construire sur une période donnée, mais aussi des indications valables sur sa structure (taille, secteur de financement). Les études de besoins déterminent la construction de logements utilisés à titre de résidences principales comme le solde comptable des variations du nombre de ménages et du nombre de résidences principales anciennes. On postule qu'il y a indépendance entre les deux termes de ce solde, et l'on met donc l'accent sur les conditions de disparition du parc ancien, c'est-à-dire sur l'adaptation de l'ensemble du parc aux exigences des ménages » (Seligmann, 1973). De ce point de vue, les études de demande auraient donc comme objectif d'identifier en nombre et en qualité le maximum de logements neufs possiblement écoulables compte tenu des caractéristiques des acheteurs potentiels. À l'inverse, les études de besoins partiront du logement ancien et ne feraient intervenir le logement neuf qu'en bout de raisonnement lorsqu'un décalage entre le parc et le peuplement est à prévoir en flux et doit donc être résorbé par du neuf. Ainsi, le rôle du chiffrage du besoin est de préciser combien d'unités neuves construire, mais pas la nature de ce qui doit être construit.

Au début des années 1990, une critique de cette terminologie apparaît sous la plume de Jean Bosvieux et de Bernard Coloos. Jean Bosvieux a un profil proche des auteurs des chiffrages institutionnels puisque, comme eux, il est diplômé de l'École natio-

nale de la statistique et de l'administration économique (Ensaef). Cependant, à cette période, il n'est pas en poste à l'Insee comme les auteurs des chiffrages institutionnels, mais à la Direction de l'habitat et de la construction du ministère du Logement. Il occupe le poste d'adjoint du bureau des études financières. Son co-auteur occupe un poste dans la même direction en tant que chef du Bureau des études économiques et du Plan. La trajectoire de Bernard Coloos se distingue quelque peu puisqu'il est diplômé en droit et docteur en sciences économiques.

« Le rôle du chiffrage du besoin est de préciser combien d'unités neuves construire, mais pas la nature de ce qui doit être construit. »

Leur ouvrage paru en 1994 aux éditions du Puca questionne les pratiques de l'administration française quant à la mesure des besoins en logements. Dans une section intitulée « une évaluation des besoins ou de la demande ? », ils s'étonnent de l'utilisation du terme « besoin ». Trois arguments sont avancés.

Le premier argument renvoie au fait que la méthode intègre le cas des résidences secondaires. « Or à l'évidence il ne s'agit pas là d'un besoin de la même nature que pour les résidences principales » (Bosvieux et Coloos, 1994).

Le deuxième argument est de remarquer que la méthode ne fait pas référence à une norme. Or, pour les auteurs, la notion de besoin est fondamentalement normative. Pour mesurer des besoins, il faudrait poser préalablement une définition du « bien » loger et développer une démarche statistique capable de mesurer l'écart à cette norme. De fait, la démarche est plus proche d'une mesure de la demande. D'ailleurs, les auteurs de l'Insee eux-mêmes laissent transparaître la confusion entre besoin et demande en utilisant ce deuxième terme dans leurs publications. À l'image de Claudie Louvot qui utilise 50 fois le terme « demande » dans un article d'*Économie et statistique* consacré aux besoins et paru quelques années auparavant. On peut notamment y lire : « Le flux annuel de logements neufs

supplémentaires dont il serait souhaitable de voir s'enrichir le parc est, en fait, la somme algébrique de deux flux : un flux de demande et un flux de besoins de renouvellement » (Louvot, 1989).

Néanmoins, le fait d'utiliser le terme de demande serait tout aussi questionnable pour Bosvieux et Coloos. En effet, et c'est le troisième argument, ni les prix, ni les loyers, ni les revenus, ni les dépenses publiques en faveur du logement ne sont pris en compte dans le chiffrage des besoins. Or, du point de vue de la théorie économique, la demande doit logiquement dépendre de ces grandeurs. L'absence de ces paramètres revient à faire l'hypothèse implicite qu'ils évoluent de façon identique à celle observée par le passé.

Bosvieux et Coloos (1994) concluent : « Le résultat de l'exercice n'est donc pas à proprement parler d'évaluer des besoins en logements, ce qui supposerait que soient fixés des objectifs clairs : logements de toutes les personnes, qualité minimum des logements, peuplement maximum. Il s'agit d'estimer le nombre de logements neufs à construire pour assurer l'adé-

quation quantitative du parc à une demande potentielle évaluée sous l'hypothèse de prolongation des tendances passées. »

En creux de cette critique de la démarche institutionnelle, Bosvieux et Coloos font émerger la notion de « demande potentielle » pour la première fois dans le corpus. Celle-ci sera reprise dans les publications institutionnelles ultérieures. Comme dans le chiffrage de Pascale Bessy (1997) quelques années plus tard qui sera titré « la demande potentielle de logements neufs à moyen terme ». L'encadré méthodologique de ce chiffrage précise : « Cette approche ne tient pas compte du caractère solvable ou non des ménages, d'où l'utilisation du terme de demande potentielle plutôt que celui de demande qui intègre des notions de prix et de revenus. »

Bien que la terminologie ait évolué, la méthode institutionnelle, elle, n'a pas significativement changé depuis les années 1970 (Taffin, 2012 ; Driant, 2015a ; Bosvieux, 2019 ; Coloos, 2023). Aucune norme n'est retenue. Aucun paramètre de prix n'est considéré. Elle reste centrée sur une approche prospective, soucieuse des flux futurs, et principalement démographiques.

## 4. LA CONTROVERSE PERSISTANTE SUR LES BESOINS PRÉEXISTANTS

Dans le sillage des discussions précédentes, un univers de critiques s'est consolidé en ciblant bien plus directement la méthode et ses principes sous-jacents. En effet, l'approche en flux par la demande potentielle, dans la mesure où elle n'appréhende que le futur, présuppose une situation quantitativement équilibrée à l'instant t. Implicitement, il est postulé qu'aucun besoin ne préexiste à l'exercice de chiffrage et donc aux périodes à venir.

La critique de cette supposée adéquation quantitative originelle est une des plus nourries et structurantes dans les références de débat. Pour de nombreux auteurs, une approche en termes de demande potentielle n'est pas suffisante. Il est nécessaire d'ajouter à l'analyse des flux futurs une mesure des besoins préexistants, aussi appelés besoins « en stock » ou besoins « immédiats » (Coloos, 2023).

---

« ... une approche en termes de demande potentielle n'est pas suffisante. Il est nécessaire d'ajouter à l'analyse des flux futurs une mesure des besoins préexistants... »

---

Ces critiques se sont organisées autour de deux axes :

- Le rattrapage : il s'agit d'intégrer dans la méthode le déficit de construction des années passées au sens du décalage entre l'estimation des besoins et la production effective de logements neufs dans ces périodes antérieures.

- Le non et le mal-logement : ici, il s'agit d'intégrer aux chiffres les situations de mal-logement (inadaptation physique du logement, surpeuplement, cohabitation contrainte, etc.), mais aussi de non-logement (sans-abrisme, etc.) qui ne sont pas prises en compte dans l'approche en termes de demande potentielle.

Cette double contestation de la convention de calcul instaurée dans les chiffrages institutionnels repose ainsi sur la proposition d'intégrer dans la méthode non pas seulement le futur (demande potentielle), mais aussi le passé (rattrapage) ou le présent (non et mal-logement).

### 1. Intégrer un rattrapage

En 2022, la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) a commandé une étude sur les besoins en logements en France à des étudiants de la junior entreprise de l'ESCP, une école de commerce parisienne (Bedo et Rochet, 2023).

Cette étude rédigée en 2023 par Anaëlle Bedo et Jean-Baptiste Rochet reprend en premier lieu les étapes canoniques de la mesure de la demande potentielle tout en redéfinissant à la hausse quelques hypothèses liées à la démographie et au renouvellement du parc. Par rapport aux travaux institutionnels, l'accroissement du nombre de ménages est réévalué tout comme le développement du parc de résidences secondaires et les projections liées à la vacance des logements. Dans une analyse comparative de ce travail avec le chiffrage institutionnel, l'universitaire Jean-Claude Driant (2023) constate que ce paramétrage alternatif aboutit à une réévaluation de la demande potentielle de l'ordre de 50 000 logements par an (cf. *tableau 6*). Cette prise de distance avec les hypothèses institutionnelles n'est pas aussi forte que celle de l'étude Dauphine. Elle est malgré tout significative.

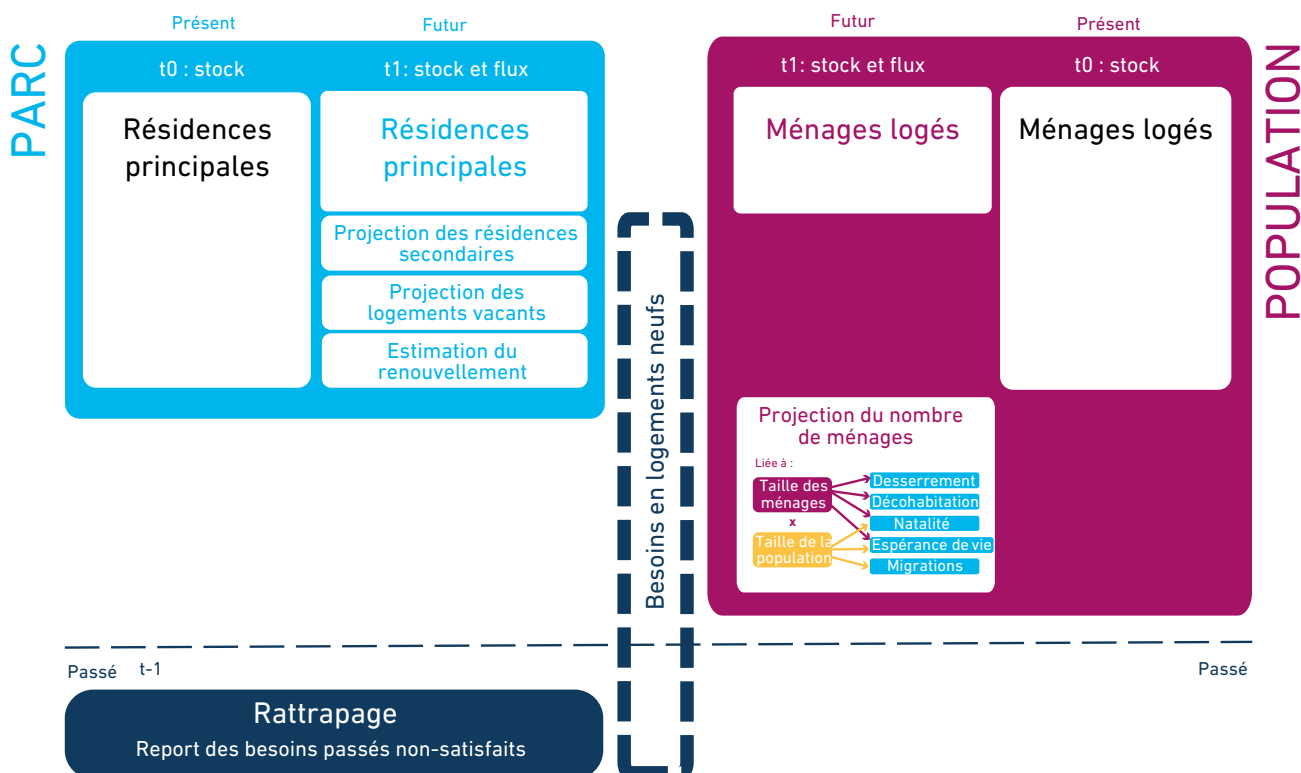
**Tableau 6. Comparaison du paramétrage du chiffrage de la demande potentielle** (adapté de : Driant, 2023)

	JACQUOT 2012 (scénario central)	ESCP 2023 (BEDO ET ROCHET 2023) (scénario tendanciel hors résorption du déficit)
Période considérée	2025-2029	2022-2030
Accroissement du nombre de ménages	233 000	248 998
Renouvellement du parc	50 000	50 000
Résidences secondaires et logements vacants	47 000	83 750
<b>Demande potentielle</b>	<b>330 000</b>	<b>382 748</b>
Report de la demande	/	64 500
<b>Besoins en logements</b>	<b>/</b>	<b>447 298</b>

Mais surtout, ce qui fait la particularité de cette étude (cf. figure 6 ci-dessous) est l'ajout d'une composante liée à un « report de la demande » évalué à 64 500 logements neufs par an. Ce report est calculé comme la différence entre le nombre effectif de logements mis en chantier sur la période 2012-2022 et l'objectif de 500 000 logements notamment présentés comme nécessaires sur la période par l'étude Dauphine. Il en résulterait un déficit de 1,3 million de logements sur la période.

Chiffre qui passerait à 645 000 logements si l'on considère un certain nombre de processus de résorption déjà à l'œuvre. La proposition des auteurs est de prévoir un rattrapage de ce volume dans les dix prochaines années, d'où un chiffre annuel de 64 500 logements au titre du report. Cette prise en compte d'un report de la demande porte le chiffrage annuel des besoins à près de 450 000 unités annuelles sur la période 2022-2030.

**Figure 6. Fonctionnement de la méthode mixte associant demande potentielle et rattrapage** – Source : auteurs



La même année, un autre exercice de chiffrage a également intégré une composante liée au report de la demande. Il s'agit de celui réalisé par Sébastien Laye pour l'Institut Thomas-More, un « *think tank libéral conservateur indépendant* » (Laye, 2023). Ces travaux, s'appuyant en grande partie sur les hypothèses démographiques de Gérard-François Dumont (2014, 2019, 2022), évaluent dans un premier temps la demande potentielle à 395 000 nouveaux logements par an, soit une réévaluation encore plus forte que l'étude de Bedo et Rochet. Puis le calcul prend en compte « le sujet du retard accumulé ». Ici la méthodologie diffère quelque peu par rapport à celle de la FPI puisque l'hypothèse qui est faite est celle d'un même niveau de demande potentielle sur les cinq années antérieures que celui estimé en *t*. Le report de demande est alors calculé comme la différence entre le chiffre de 395 000 et la construction effective passée. À noter que le niveau de construction effective observé sur la période est diminué par Laye au motif que certains projets de construction sont en fait des « extensions et surélévations ». Les détails méthodologiques de ce dégrèvement ne sont pas précisés. Finalement, le report de la demande des cinq dernières années est évalué à 150 000 logements. L'auteur suppose un rattrapage sur dix ans, ce qui porterait le besoin à 410 000 logements par an. L'étude conclut : « Nous sommes donc loin de la production envisagée par certains travaux des pouvoirs publics » (Laye, 2023).

Ces chiffrages parvenant à des résultats plus élevés que les estimations institutionnelles ont appelé un certain nombre de remarques. C'est le cas notamment de l'étude commandée par la FPI qui a connu une diffusion plus large que celle de l'Institut Thomas-More. D'abord, concernant les hypothèses d'accroissement démographique revues à la hausse. Jean-Claude Driant remarque que « l'étude [de Bedo et Rochet] différencie les taux de cohabitation selon l'origine (nord ou sud) des populations immigrées, alors que les données de cohabitation provenant de l'Insee s'appuient sur l'expérience passée et intègrent donc déjà implicitement ces différences. Il semble donc que cette sophistication de l'analyse conduise à des redondances et donc à une surestimation de l'accroissement du nombre de ménages » (CNH, 2023). Ensuite, il y a lieu de s'interroger sur les modalités de prise en compte du « report de la demande » via un recours aux estimations de l'étude Dauphine dans la mesure où les chiffres observés sur la décennie 2010 ne correspondent pas exactement aux prévisions que faisait cette étude publiée au milieu des années 2000.

Quoi qu'il en soit, ces études, les deux très récentes, viennent remettre en cause la convention calculatoire instaurée dans les chiffrages institutionnels. À une réflexion sur les déficits quantitatifs probables dans le futur s'ajoute une prise en compte des déficits préexistants. Ce débordement méthodologique aboutit à des chiffrages tendanciellement plus élevés et alimente le débat sur l'ampleur des besoins à l'échelle nationale.

## 2. Prendre en compte le non et le mal-logement

Une autre façon de considérer un besoin préexistant consiste à tenir compte des situations de non-logement et de mal-logement (cf. figure 7). On aurait pu imaginer que les méthodes de chiffrage se fondent en premier lieu sur un dénombrement des personnes non logées, comme les sans-abris, et que le besoin en logements soit d'abord celui de ceux qui n'ont pas de toit. Ce n'est pas le cas dans l'approche de la demande potentielle.

---

« Une autre façon de considérer un besoin préexistant consiste à tenir compte des situations de non-logement et de mal-logement. »

---

Méthodologiquement, cela renvoie à l'utilisation de la notion de ménage pour réaliser le calcul. Un ménage n'existe que lorsqu'il est logé. Dès lors, se baser sur une projection du nombre de ménages écarte de fait la population n'ayant pas de résidence principale.

Un contresens aux yeux de certains auteurs du corpus. C'est le cas de Samuel Depraz, enseignant-chercheur à l'École supérieure des professions immobilières (Esp), qui a publié récemment un chiffrage sur les besoins en logements qui intègre le non-logement (Depraz, 2023). Ce chiffrage commandé par l'Unam (Union nationale des aménageurs) reprend en premier lieu le socle de la demande potentielle. Entre 2019 et 2030, celle-ci est estimée à 350 000 dans le scénario haut et à 300 000 dans le scénario bas. Mais à cela vient s'ajouter un volet de « résorption de la privation de logement » de 67 000 logements par an.

Comment ce chiffre est-il estimé ? En s'appuyant sur le rapport que la Fondation Abbé Pierre consacre chaque année au mal-logement (Fondation Abbé Pierre, 2019). En 2019, le rapport estimait à 3,9 millions le nombre de personnes « mal logées », et à 900 000 le nombre de personnes « privées de logement personnel » (résidents en chambre d'hôtel, personnes sans domicile, en habitat de fortune ou en hébergement chez des tiers). Seul le non-logement est intégré dans le chiffrage de Samuel Depraz. Il s'agit de se concentrer sur la situation « considérée comme la plus urgente, lorsque les autres situations [mal-logement] n'impliquent pas toutes un besoin en logements supplémentaires, mais peuvent relever d'une politique de rénovation et d'accompagnement social » (Depraz, 2023). L'enjeu méthodologique consiste à transposer ce chiffre de 900 000 individus en nombre de ménages, c'est-à-dire en nombre de résidences principales dont il serait nécessaire de disposer pour les loger. Il n'est pas supposé qu'il y aurait une personne par ménage. Mais aucun référentiel officiel n'existe dans la statistique publique. L'auteur articule alors un certain nombre de résultats de travaux empiriques pour approximer une taille moyenne supposée pour ces ménages privés de logement. Il conclut que cette taille oscille entre 1,19 et 2,2 personnes en moyenne selon les différentes situations de non-logement.

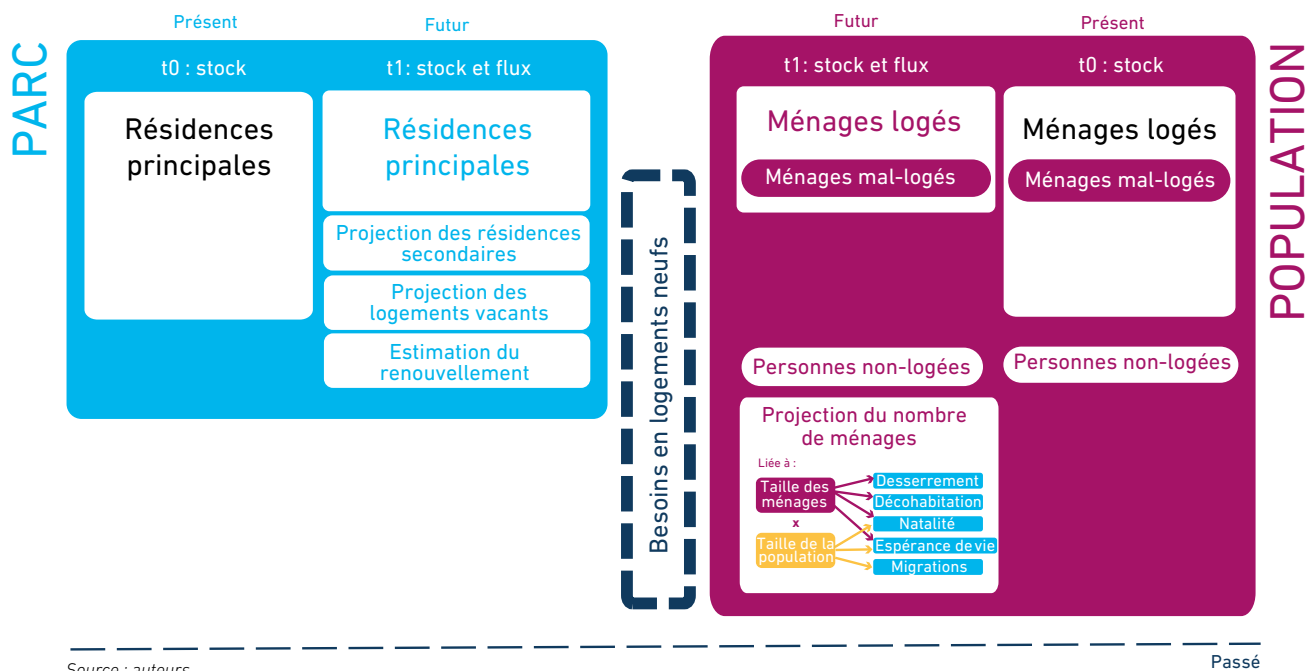
L'auteur postule également un accroissement du phénomène de non-logement d'ici à 2030. Ainsi, « les besoins non satisfaits à résorber liés aux ménages privés de logement personnel sont estimés en moyenne à 741 412 logements entre 2019 et 2030, soit 67 401 par an » (Depraz, 2023).

Une démarche qui appelle des discussions comme le note l'auteur lui-même : « Si l'intégration de la notion de privation de logement dans les calculs des besoins semble une évidence morale, elle reste cependant sujette à un débat méthodologique de fond, car la manière de la prendre en compte ne repose pas que sur des faits mesurables (le nombre de ménages mal logés), mais aussi et surtout sur une décision politique : à quel horizon temporel décide-t-on de fixer la résorption théorique du nombre de ménages mal ou non logés ? Prend-on en compte toutes les situations, ou bien seulement la privation de logement ? Quel est le niveau d'effort que consent à demander la puissance publique dans ce domaine ? Puisque la présente étude porte sur une temporalité de onze années, c'est ce délai qui est ici retenu, mais tout autre choix politique, qui choisirait un horizon plus éloigné, orienterait nécessairement le résultat à la baisse » (Depraz, 2023). On pourrait ajouter aussi une discussion liée à la fiabilité des données disponibles. Le non et le mal-logement n'étant appréhendés que de façon marginale par la statistique publique, de nombreuses inconnues demeurent quant à la description de ce phénomène et de son impact sur le chiffre des besoins en logements.

En 2023, un troisième chiffrage intégrant des besoins pré-existants a été publié. Il s'agit de celui du cabinet d'étude HTC commandé par l'Union sociale pour l'habitat (USH). Ce travail intègre, comme celui de Depraz, une résorption du non-logement. Mais il ajoute aussi une résorption du mal-logement (HTC, 2023). L'estimation de cette composante s'appuie là encore sur le rapport de la Fondation Abbé Pierre, mais cette fois sur celui de 2023. Par rapport à 2019, ce rapport réévalue à 1 million le nombre de non-logés et confirme le chiffre de 3,4 millions de mal-logés. Comment ce dernier est-il intégré dans le chiffrage des besoins ? En faisant l'hypothèse que la taille moyenne des ménages mal logés est identique à la moyenne nationale (2,17 personnes) et que seulement 25% des cas de mal-logement correspondent à un besoin de construction neuve (les autres situations pouvant être prises en charge par d'autres actions comme la rénovation, etc.). Ces hypothèses sont peu explicitées. Mais associées à la prise en compte du non-logement, elles permettent aux auteurs d'estimer un besoin à 122 000 logements neufs par an, soit environ 55 000 logements de plus que dans l'étude de Samuel Depraz ne prenant en compte que le non-logement. Ainsi, lorsque la demande potentielle est ajoutée à ce chiffre, le besoin est estimé à 518 000 logements par an à l'horizon 2040.

La prise en compte du phénomène de non et/ou de mal-logement dans ces études débouche nécessairement sur des chiffrages plus élevés qu'avec la méthode de la demande potentielle dans la mesure où il ne s'agit pas de proposer une méthodologie alternative, mais d'ajouter un volet supplémentaire à la méthode institutionnelle d'estimation des besoins.

Figure 7. Fonctionnement de la méthode mixte associant demande potentielle, non-logement et mal-logement



### 3. La prise en compte des besoins préexistants : une controverse socialement située

Faut-il ou non intégrer une mesure des besoins préexistants dans la méthode de chiffrage ? Le présent rapport n'a pas vocation à répondre à cette question. Ce qu'il remarquera néanmoins est que la réponse donnée à cette question est très fortement liée à la position sociale des différents acteurs associés aux chiffrages. Lorsqu'il existe plusieurs manières de réaliser un calcul techniquement correct, les choix méthodologiques ont toutes les chances d'incorporer les représentations que se font les acteurs des enjeux du chiffrage, représentations elles-mêmes structurées par la position de ces acteurs dans le champ de l'expertise. Ainsi, dans le champ des experts sur les besoins en logements comme dans bien d'autres, les prises de position renvoient à des positions spécifiques (Bourdieu et Christin, 1990).

Ce qui est particulièrement intéressant à repérer ce sont les propriétés des organisations qui commandent les chiffrages. Il est frappant de constater que trois chiffrages intégrant les besoins préexistants ont été publiés la même année en 2023 et qu'ils ont été tous les trois commandés par des fédérations professionnelles représentant les acteurs de l'habitat et de la production du logement. Rappelons en effet que : l'étude de Bedo et Rochet a été financée par la FPI, celle de Samuel Depraz par l'Unam, et celle de HTC par l'USH.

Il ne s'agit pas de postuler une moindre pertinence de ces travaux du fait de l'origine de leur financement. Les auteurs en question semblent s'être efforcés d'intégrer avec précaution méthodologique le volet sur les besoins préexistants dans la méthode de calcul. D'ailleurs, certains d'entre eux s'appuient sur des travaux plus anciens publiés dans des revues académiques, comme ceux du démographe Louis Henry qui proposait déjà dans les années 1950 une méthode de calcul du rattrapage des besoins (Henry, 1949, 1950, 1957).

Il s'agit simplement de noter la correspondance entre, d'une part, des travaux visant à procéder à cette intégration et donc à une réévaluation à la hausse des besoins et, d'autre part, des fédérations professionnelles politiquement mobilisées dans un contexte spécifique.

Le début des années 2020 est en effet caractérisé par un contexte « post-Covid » dans lequel la production de logements en France a été ralenti par les confinements et la crise sanitaire de 2020-2021, puis éprouvée par le contexte géopolitique de la guerre en Ukraine qui a pesé sur l'approvisionnement en énergie et en matières premières et, enfin, confrontée à un durcissement des conditions d'accès au crédit pour les acquéreurs du fait de la remontée des taux par les banques centrales pour faire face à l'inflation. De plus, en 2023, le gouvernement, par l'intermédiaire de son ministre du Logement Patrice Vergriete, a affiché une volonté de décentraliser la politique du logement au détriment de certains dispositifs nationaux comme les aides fiscales à l'investissement locatif (dispositif dit « Pinel »).

Dans ce contexte, la mobilisation est forte chez les fédérations professionnelles du secteur de l'habitat et de la production de logements. Celles-ci demandent à l'État des mesures d'ampleur pour conserver des objectifs nationaux ambitieux en relançant la construction, d'une part, et en solvabilisant davantage les ménages, d'autre part. La plupart de ces fédérations se sont d'ailleurs regroupées en 2023 dans « Alliance pour le logement »<sup>31</sup> afin de porter un message commun auprès des pouvoirs publics. Dans son dossier de presse<sup>32</sup> de janvier 2024 sous-titré « Une filière mobilisée pour une véritable politique du logement », l'Alliance pour le logement indique : « Les membres de l'Alliance rappellent qu'ils ne pourront pas se satisfaire d'un vague projet de décentralisation qui conduirait à masquer l'absence de politique en matière de logement (...). L'Alliance insiste sur l'indispensable évaluation des besoins en logements, tant sur le plan qualitatif que quantitatif : c'est un impératif majeur. » Une référence explicite à la démarche de chiffrage des besoins donc et une suggestion consistant à aligner les objectifs politiques nationaux sur ce chiffrage.

---

« Ainsi, l'indicateur n'est pas qu'un intermédiaire technique pur entre un phénomène empirique et un constat chiffré le concernant. Il est un enjeu des stratégies d'acteurs. »

---

Ainsi, l'indicateur n'est pas qu'un intermédiaire technique pur entre un phénomène empirique et un constat chiffré le concernant. Il est un enjeu des stratégies d'acteurs. En produisant des chiffrages de besoins en logements alors qu'aucun exercice n'a été publié depuis plus de dix ans par les services statistiques en lien avec le ministère du Logement, les fédérations professionnelles peuvent instaurer un débat avec l'État dans des termes que l'État a, lui-même, instaurés. Mais en discutant les conventions méthodologiques instaurées dans les chiffrages institutionnels, elles peuvent d'autant mieux faire valoir leur représentation de la situation actuelle, à savoir celle de « crise » liée à un « déficit » de production.

### 4. Une critique de la critique

Si l'on peut bel et bien parler de controverse, c'est que cette critique concernant la non-prise en compte des besoins préexistants s'accompagne aussi d'une contre-critique.

Dans ses publications, Alain Jacquot avait, bien avant 2023, anticipé ces débats et présenté trois arguments justifiant l'absence d'un volet sur les besoins préexistants dans le chiffrage institutionnel. Le premier argument est technique et renvoie au double compte. Il faut selon lui garder à l'esprit que « les calculs de demande potentielle incluent une résorption tendancielle

<sup>31</sup> Fin 2023, « Alliance pour le logement » regroupe 10 fédérations professionnelles : la FFB, l'USH, la Fnaim, la FPI, le Pôle Habitat de la FFB, Procvivis, l'Unis, l'Unne, l'Unsa et l'Untec.

<sup>32</sup> Dossier de presse disponible : <https://fpi.france.fr/presse/il-est-urgent-que-soit-mise-en-place-une-veritable-politique-du-logement>

du mal-logement, au rythme constaté au cours des dernières décennies » (Jacquot, 2012b). Bien que la méthode n'intègre pas le principe d'un effort supplémentaire de résorption du non ou du mal-logement, il ne faut pas postuler qu'aucun mécanisme de résorption n'est à l'œuvre. Dès lors, en fondant les évolutions futures sur une observation statistique du passé, ces processus sont implicitement déjà intégrés dans les résultats produits par la méthode. En intégrant un volet supplémentaire sur les besoins préexistants, « il y aurait donc potentiellement un double compte », conclut-il.

Le deuxième argument renvoie au fait que, comme présenté précédemment, la méthode de la demande « potentielle » n'intègre pas les prix, ni les revenus, ni les aides de l'État. Les statisticiens publics considèrent que cette absence n'est pas préjudiciable dans une étude de la demande potentielle, car cela revient à postuler que les ménages seront solvables de la même manière dans le futur. En revanche, pour le mal-logement, et d'autant plus pour le non-logement, cette hypothèse est beaucoup plus contestable selon Alain Jacquot dans la mesure où il s'agit, par définition, de populations plus démunies qui auront des difficultés à accéder à une offre aux conditions de marché. Si la méthode intègre ce volet, elle devrait alors préciser aussi la nature de ce qu'il faut produire (social ou libre, prix, surface, etc.) et pas seulement le volume de production. Il note : « La demande potentielle est implicitement solvable (les conditions de solvabilisation y compris les aides publiques étant supposées suivre leur cours) alors que les besoins en logements ne le sont pas (initialement tout au moins).

Il s'agit en ce sens de deux notions bien distinctes qui n'appellent pas des interventions de même nature de la part de la puissance publique » (Jacquot, 2012b). Ce qui pose problème selon Jacquot n'est donc pas tant le principe de mesurer les besoins liés au non-logement et au mal-logement, mais l'ajout de ce volet dans un calcul qui intègre aussi une mesure de la demande potentielle.

Le troisième argument est lié à la dimension normative de la mesure du « mal-logement ». Recenser les personnes « mal logées » nécessite de préciser préalablement la définition du phénomène. Or, de fait, cette norme du bon et du mauvais logement n'est pas aujourd'hui fixée dans la statistique publique. Dans la mesure où les résultats du chiffrage dépendraient directement des contours de la norme retenue, cela les rendrait discutables dans un contexte où aucun consensus n'est établi. Alain Jacquot conclut : « Une autre approche [que la demande potentielle] est possible, en stock, qui consiste à l'inverse à se placer à un instant donné et à dénombrer à cet instant le nombre de personnes qui ne sont pas ou sont mal logées. Cette seconde approche [par les besoins préexistants] est tout à fait licite, à condition d'en assumer le caractère normatif, car l'appréciation de ce que devraient être des conditions de logement minimales est inévitablement empreinte d'une certaine subjectivité. Comme ces deux approches sont de nature très différente, il ne nous semble pas souhaitable de les mixer dans un même exercice, compte tenu du risque de confusion qui pourrait en résulter » (Jacquot, 2007).

## 5. UN DÉBAT SUR LA PRISE EN COMPTE DE LA QUALITÉ

La controverse sur les besoins préexistants pose par extension la question de la définition de la « qualité » des logements. La notion de qualité ne doit pas être comprise ici seulement au sens limité de la qualité architecturale du logement, mais au sens large de l'ensemble des critères à prendre en compte pour témoigner de son adaptation aux besoins des ménages.

« Faut-il ou non faire émerger une norme de qualité des logements pour l'intégrer dans le chiffrage des besoins ? »

Les partisans de l'intégration d'un volet sur le rattrapage et/ou le mal-logement dans la méthode de chiffrage se confrontent nécessairement (et butent souvent) sur la définition d'une norme de qualité minimale permettant d'identifier ce mal-logement. Quant à la contre-critique, elle considère cet enjeu de définition hors de portée et préfère se concentrer sur une méthode permettant d'écarter la question (cf. *Partie 2.4*). Ainsi, dans la méthode institutionnelle, le logement reste une unité abstraite. Il ne dispose pas de critères de qualification.

Faut-il ou non faire émerger une norme de qualité des logements pour l'intégrer dans le chiffrage des besoins ? Si oui, laquelle ? Doit-on considérer le surpeuplement des logements ? Doit-on identifier une liste minimale d'équipements de confort ? Doit-on ajouter des critères de qualité architecturale ? De performance énergétique ? D'accessibilité économique ? Bref, la liste potentielle des critères est longue. Ici, la démarche de chiffrage fait face au problème bien étudié par la sociologie de « quantifier des qualités » (Bidet et Jany-Catrice, 2017).

### 1. Quel(s) critère(s) de qualité dans les travaux existants ?

Le sujet de la norme est un axe important des débats sur la méthode de chiffrage. Dans l'histoire du corpus, de nombreuses propositions ont été formulées.

Dans les années 1950 déjà, Louis Henry intègre la qualité dans sa démarche. L'objectif n'est pas en tant que tel de définir le mal-logement, mais sa réflexion y contribue implicitement. Dans la composante « renouvellement » de son calcul, qui vise à identifier les logements qui vont probablement sortir du parc à l'avenir du fait de leur vétusté, il suggère de retenir un critère d'ancienneté. « L'écroulement par usure est rare si la maison est entretenue, mais au-delà d'un certain âge cet entretien n'est plus rentable, d'où la possibilité théorique de définir une durée optimum des immeubles » (Henry, 1950).

Cette durée est fixée à cent ans, un seuil « communément admis » selon lui. Les immeubles d'âge supérieur seront alors considérés comme vétustes et appelés à être détruits par leurs propriétaires, alimentant ainsi le besoin en logements neufs. La question de la qualité revient aussi à la fin de son article une fois que le besoin a été évalué. Louis Henry propose alors une réflexion sur le type de logements qu'il serait nécessaire de produire. La démarche proposée consiste à identifier la taille des logements à produire en fonction des types de familles à loger : « Nous avons simplement distingué trois types de logements, petits, moyens et grands, et nous avons admis qu'ils convenaient respectivement aux familles de 0-1 enfant, 2-3 enfants, 4 enfants et plus. » Henry retient donc des catégories larges (petit, moyen, grand) sans les rattacher à des critères précis en termes de nombre de pièces, car la difficulté conceptuelle de ce rattachement est jugée trop grande : « Il est difficile de mesurer objectivement le besoin spatial d'une famille tout en tenant compte des pièces communes. » Le résultat est qu'il serait nécessaire de construire plutôt des « petits » logements. Mais les limites de l'exercice sont directement évoquées par l'auteur : « Il ressort des analyses que la dimension des nouveaux [logements] nécessaires varie fortement suivant l'hypothèse liée à la fécondité. Vu l'impossibilité actuelle de choisir une hypothèse comme plus probable, il reste, dans l'appréciation de l'augmentation des besoins, une marge d'incertitude plus grande en dimension qu'en nombre » (Henry, 1950). En bref, l'intégration de critères de qualité rend la démarche (encore) plus sensible aux hypothèses.

Une définition officielle du surpeuplement sera établie plus tard par l'Insee (Pohn-Wedinger, 2013). Celle-ci « est basée sur la comparaison du nombre effectif de pièces composant le logement et d'un nombre normatif de pièces dites « nécessaires » au ménage calculé en fonction de sa taille, de l'âge et de la situation familiale de ses membres. On compte une pièce pour le ménage, une pièce pour chaque couple composant le ménage, une pièce pour chaque adulte ne vivant pas en couple (19 ans et plus), une pièce pour deux jeunes enfants (moins de 7 ans) et une pièce par grand enfant ou pour deux grands enfants s'ils sont du même sexe » (Fondation Abbé Pierre, 2019). Les logements dans lesquels le nombre de pièces est inférieur à cette définition compte tenu du type de ménage occupant seront considérés comme « surpeuplés ». Il s'agit à ce jour d'un des seuls critères officiellement reconnus concernant le mal-logement en France.

Dans les années 1990, Bosvieux et Coloos (1994) déplorent cette faible prise en compte de la qualité des logements dans les chiffrages. Ils repèrent que, généralement, lorsqu'il y a prise en compte du mal-logement, la définition ne dépasse pas une approche bidimensionnelle associant, d'une part, le critère officiel de surpeuplement et, d'autre part, un critère de confort sanitaire (présence de WC et de l'eau courante). Les auteurs suggèrent alors un élargissement. A minima, ils considèrent que le taux d'effort financier des ménages doit être considéré avec distinction des propriétaires et des locataires.

Une piste qu'ils développent quelques années plus tard, avec des co-auteurs, à l'occasion d'un travail d'évaluation des besoins en logements dans la région Île-de-France (Bosvieux, Coloos, Mouillart et Taffin, 2001). La démarche assume pleinement sa dimension normative (cf. encadré 3). Le chiffrage ne démarre pas par une estimation de la demande potentielle. Il se concentre sur un recensement des ménages en situation de mal-logement à l'instant t. Pour définir ce mal-logement, une pluralité de critères est mobilisée. Dans la section « Principes de construction de la norme », les auteurs proposent d'abord trois dimensions : la « norme de confort » (le logement doit comporter salle d'eau, WC, chauffage, cuisine), la « norme d'adéquation physique » (le logement ne doit pas être en surpeuplement au sens de l'Insee), et la « norme d'adéquation financière » (le ménage ne doit pas consentir un taux d'effort supérieur à 35% de son revenu résiduel par unité de consommation). Les auteurs regrettent de ne pas pouvoir intégrer une norme de qualité physique des logements du fait d'informations insuffisantes dans l'Enquête logement de l'Insee servant de base à leur travail statistique. Ils intègrent néanmoins une quatrième dimension : le phénomène de « cohabitation contrainte ». Cette situation renvoie aux personnes obligées de cohabiter alors qu'elles souhaiteraient disposer d'un logement indépendant (les jeunes chez leurs parents par exemple). À travers une enquête ad hoc qu'ils réalisent par questionnaires, ils identifient le profil type des cohabitants contraints et sont en mesure de les recenser dans l'Enquête logement. Sur la base de cette définition du mal-logement comportant quatre composantes, les auteurs estiment que 24% des ménages franciliens sont en situation de besoins au début des années 2000 (soit 1,3 million sur 4,3 millions de ménages).

De nos jours, les travaux intégrant le mal-logement s'appuient généralement sur la définition donnée du phénomène par les rapports de la Fondation Abbé Pierre (2019, 2024). Dans ces rapports, une quantité très importante de critères se cumulent pour identifier les situations de mal-logement en France. Dans un premier temps, le mal-logement est appréhendé à travers les « mauvaises conditions d'habitat » au sens d'insuffisante qualité physique. Sont identifiées les personnes ne disposant pas « d'équipements de base », que ce soit sur le plan sanitaire (baignoire ou douche, WC intérieurs) ou du confort (chauffage, existence d'un coin cuisine, installation électrique normée incluant des prises de terre, etc.). Sont aussi identifiés les cas de « défauts graves de confort » (fissures profondes, façades délabrées, problèmes d'humidité ou d'isolation thermique, etc.). Le surpeuplement au sens de l'Insee est également pris en compte. Dans un deuxième temps, le mal-logement est aussi appréhendé sous l'angle économique. Ce sont les « difficultés d'accès au logement ». Elles intègrent une prise en compte de la demande enregistrée pour les logements sociaux et, plus généralement, du taux d'effort budgétaire des ménages pour se loger. Ce volet économique intègre également la « précarité énergétique » au sens de difficulté financière à se chauffer, les cas de cohabitation contrainte (dont colocation, contrainte, etc.), les discriminations rencontrées dans l'accès au logement,

les conditions de logements de populations comme les gens du voyage, ou encore les cas de logements intégrés dans des copropriétés en difficulté sur le plan financier, etc. Dans un troisième temps, la démarche prend en considération les cas de « blocage des parcours résidentiels » au sens de personnes qui par exemple aimeraient quitter leur logement dans le cadre d'une évolution professionnelle, mais ne le peuvent pas. Une définition très large du mal-logement est ainsi retenue par la Fondation Abbé Pierre. Elle débouche sur une estimation du phénomène dépassant 4 millions de personnes en France.

L'Enquête logement de l'Insee est la source principale de ce dénombrement. Mais sur bien des aspects, la statistique publique ne fournit aucune donnée. La Fondation doit alors mobiliser des sources alternatives. Les informations sur la colocation proviennent par exemple d'une enquête réalisée par un site Internet de logements à partager. Les données sur les gens du voyage proviennent de la Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage (Fnasat), une fédération d'associations liées à cette population, etc.



### ENCADRÉ 3. UNE MÉTHODE POUR CHIFFRER LES « BESOINS RÉSIDUELS »

Lorsqu'elle intègre un volet sur le mal-logement, la méthode de chiffrage des besoins en logements se confronte à une question fondamentale, celle de la cohérence à considérer que la construction neuve est une réponse adaptée au mal-logement. La circulation des ménages dans le parc ne constitue-t-elle pas une solution plus efficace ? En effet, les ménages occupant des logements surpeuplés peuvent être considérés comme étant dans le besoin (au sens de mal-logés) mais le logement qu'ils occupent n'est pas pour autant inutilisable. Il pourrait très bien convenir à un ménage plus petit. C'est l'appariement entre logements et ménages qui est en jeu ici, plus que la nécessité de créer de nouveaux logements. Émerge alors la notion de « besoins résiduels » définie comme les besoins « restant après réaffectation partielle des ménages en situation de besoin dans le parc actuellement occupé par lesdits ménages » (Bosvieux, Coloos, Mouillart et Taffin, 2001). Autrement dit, que reste-t-il du besoin si l'on pouvait relocaliser (sans aucune contrainte) les ménages dans le parc existant ?

Ce calcul a été effectué dans le cas de l'Île-de-France en 2001 par Jean Bosvieux, Bernard Coloos, Michel Mouillart et Claude Taffin. Alors que le besoin lié au mal-logement était estimé à 1,3 million de logements, le besoin résiduel était ramené à 632 000 logements après réaffectation (théorique) des ménages dans le parc (soit 46% du besoin total). Ici donc, plus de la moitié du besoin pouvait être (théoriquement) comblée uniquement par des mobilités internes au parc. Une variante de ce calcul a consisté à ne pas postuler que les ménages accepteraient un logement quelle que soit sa localisation dans la région quand bien même il serait plus adapté à leur situation. Les auteurs ont identifié quatre secteurs infrarégionaux et contraint l'algorithme à ne réaffecter les ménages que dans le parc du secteur géographique d'un ménage donné. Le besoin résiduel remonte alors à 804 000 logements (soit 62% du besoin total). Très sensible au paramétrage, cette méthode permet néanmoins d'obtenir des ordres de grandeur. Une partie significative des besoins pourrait théoriquement être traitée par d'autres politiques publiques que celles dirigées vers la construction neuve.

## 2. Faut-il en finir avec la qualité ?

Ainsi, il existe de nombreuses tentatives dans le corpus visant à identifier les critères de qualité pertinents pour définir le mal-logement et l'intégrer au chiffrage du besoin. Aux tentatives timides d'Henry qui intégrait un nombre limité de critères il y a soixante-dix ans s'oppose la démarche extensive de la Fondation Abbé Pierre aujourd'hui. Cette dernière sert actuellement de référence aux chiffrages sur les besoins qui intègrent un volet sur le mal-logement.

Faut-il persévérer dans cette entreprise consistant à faire émerger une norme du mal-logement pour l'intégrer dans les chiffrages ? Plusieurs arguments contraires peuvent être identifiés dans le corpus.

Une première limite est soulignée par ceux-là mêmes qui intègrent le mal-logement dans leurs travaux. En effet, ceux qui mobilisent aujourd'hui les estimations de la Fondation Abbé Pierre sont unanimes sur le fait qu'on ne peut pas intégrer la totalité du phénomène dans le calcul des besoins (Depraz, 2023 ; HTC, 2023). Une partie du mal-logement renvoie à des besoins de travaux ou d'aides financières plus qu'à un besoin de construction neuve. Seulement une partie du mal-logement est finalement prise en compte dans ces exercices de chiffrage (25% des 4 millions pour HTC par exemple). Mais aucun consensus méthodologique n'existe à ce jour sur la question. Sur ce point, Jean Bosvieux explique qu'il ne s'agit pas seulement d'une difficulté méthodologique, mais aussi d'un contresens quant aux objectifs que doit se donner une politique du logement : « Est-il raisonnable d'assigner à la politique du logement l'objectif de permettre à tous, sans exception, l'accès à un logement décent ? Il est clair que non, car outre le fait qu'une part des personnes non ou mal logées est exclue, de par leur situation administrative, du droit au logement, l'incapacité des plus démunis à assumer la dépense nécessaire pour se loger n'est qu'une conséquence de la grande pauvreté. Dès 1973, Michel Dresch notait de manière très judicieuse et prémonitoire ce qu'allait être le cœur de la réforme de 1977 : « L'aide à la pierre devait s'arrêter là où commençait l'aide sociale, l'aide sociale dépassant largement le seul domaine du logement. » Transposé à la période actuelle, ce jugement devient : l'aide au logement ne peut se substituer à l'aide sociale, car la difficulté d'accès au logement n'est que l'un des aspects de la situation des plus démunis » (Bosvieux, 2020).

Une deuxième limite à l'émergence d'une définition consolidée du mal-logement renvoie aux données. L'inventivité méthodologique et conceptuelle des auteurs se trouve, de fait, limitée par le sujet des informations disponibles. En matière de chiffrage des besoins, les données de l'Insee sont centrales dans le calcul. Dès lors, quand bien même une définition acceptable de la qualité minimale des logements (et donc par opposition du mal-logement) aurait été trouvée, il serait nécessaire que cette norme soit institutionnalisée dans la statistique publique pour pouvoir être calculée. Comme le résume là encore Jean Bosvieux (2019) : « En réalité, faute de données qualitatives suffisantes sur le parc, personne n'est en mesure de proposer des critères plus pertinents. »

Un troisième axe consiste à relativiser l'importance du mal-logement en tant que tel. Les travaux de Didier Cornuel, chercheur en économie à l'université de Lille, y ont beaucoup contribué. Dans son ouvrage *Marché du logement et aides publiques* (Cornuel, 2017b), il tente de déconstruire l'idée répandue d'un parc de logements qui serait en France insuffisant et de mauvaise qualité. Il indique : « On apprécie souvent l'état du marché du logement à partir de propos des professionnels ou des hommes politiques, quelques fois appuyés par des observations statistiques. Selon ces appréciations, le marché du logement est dans un état de tension qui se manifeste dans les prix élevés et dans le mal-logement également dénoncé par les organisations humanitaires. Ces appréciations ne sont pas exemptes de subjectivité ou de biais liés à la défense d'intérêts professionnels. »

À travers des analyses statistiques, Didier Cornuel montre que les prix immobiliers résidentiels ont augmenté rapidement en France entre 1996 et 2016, mais pas les loyers. Cela illustre selon lui un phénomène d'inflation lié au contexte financier (baisse des taux d'intérêt depuis vingt ans) et non pas à une insuffisance de l'offre de logements. Au contraire, les logements sont « surabondants », indique-t-il. Cette surabondance se manifeste notamment par une croissance de la proportion de logements vacants, y compris dans des zones considérées comme « tendues ». « La construction neuve contribue à vider les logements existants. Aussi, quand on construit 330 000 logements par an, 80 000 vont servir à augmenter le nombre de logements vacants sans compter les quelque 26 000 résidences secondaires. » Sur la question du mal-logement, Cornuel retient un indicateur unique qui est celui du surpeuplement. Alors il remarque que « la très grande majorité des ménages est en situation de sous-peuplement ou de peuplement normal, c'est-à-dire qu'ils occupent un logement plus grand ou aussi grand que ne l'exigent les normes de peuplement définies par l'Insee et le ministère du Logement ». Plus précisément : « Deux tiers des ménages sont en situation de sous-peuplement. » Ainsi, « le surpeuplement existe, mais ne concerne qu'une part limitée de la population et cette part est en diminution » (Cornuel, 2017b). Ceci faisant dire à l'auteur que la politique du logement, en retenant l'idée de pénurie, « est fondée sur un diagnostic erroné » (Cornuel, 2017a).

Un ensemble d'arguments qui font écho à une autre grande controverse de la période actuelle sur le chiffrage des besoins en logements : la controverse écologique.

## 6. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA CONTROVERSE ÉCOLOGIQUE

Alors que l'Accord de Paris de 2015 pose l'objectif de limiter l'augmentation de la température planétaire à 1,5°C, et que les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) appellent à apporter des réponses politiques fortes au problème du réchauffement climatique bien documenté par la science, la transition écologique est devenue un thème important de l'agenda politique en France.

« L'immobilier apparaît comme un levier central de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. »

Dans ce cadre, l'immobilier apparaît comme un levier central de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre (Ademe, 2020). En effet, le bâtiment est le secteur le plus consommateur d'énergie (via le chauffage des logements, etc.). Cette consommation a d'ailleurs augmenté de 20% en trente ans. Mais ce n'est pas l'usage qui pèse le plus dans le bilan écologique d'un bâtiment. De 65 à 85% des émissions de gaz à effet de serre proviennent de sa construction.

Il faut ajouter à cela l'impact de la production immobilière sur l'artificialisation des sols, autre sujet central de politique publique, notamment depuis la loi Climat et résilience de 2021 ayant posé le principe de zéro artificialisation nette (ZAN) en France à l'horizon 2050.

C'est ainsi qu'au tournant des années 2020, un certain nombre d'acteurs impliqués dans la transition écologique, qu'ils soient liés à la puissance publique ou non, ont questionné l'ampleur des besoins en logements. Ils ont proposé des exercices alternatifs de chiffrages.

### 1. Le chiffrage de l'Ademe

Début 2022, l'Ademe (Agence de la transition écologique) publie les résultats de deux ans de travaux ayant fait intervenir une multitude d'experts internes et externes à l'agence réunis pour imaginer différents scénarios pouvant conduire à la neutralité carbone<sup>33</sup> du pays à l'horizon 2050. Quatre scénarios sont proposés (Ademe, 2022c) :

- Un premier, appelé « génération frugale » (S1), met l'accent sur la modification (choisie et contrainte) des modes de vie dans le sens de la sobriété – définie comme une baisse en valeur absolue de la demande sur les ressources en tous genres.
- Un deuxième, appelé « coopérations territoriales » (S2), met l'accent là encore sur la sobriété, mais de façon plus modérée en la couplant à une « économie du partage » – permettant la mutualisation d'un certain nombre d'équipements, etc.
- Un troisième, appelé « technologies vertes » (S3), s'appuie sur un « consumérisme vert » qui ne mise pas sur la sobriété mais

plutôt l'efficacité – consistant à répondre à la demande avec le moins de ressources possible, en s'appuyant notamment sur l'innovation technologique pour « décarboner » la production.

- Un quatrième, appelé « pari réparateur » (S4), abandonne la recherche de sobriété au profit d'une recherche d'efficacité couplée à des mécanismes de compensation venant « réparer » les dommages causés (captation du carbone émis, etc.).

Ces scénarios sont déclinés pour chaque filière de l'économie (agriculture, transport, etc.) à travers des rapports appelés aussi « feuillets ». La filière du bâtiment est concernée par le feuillet sur les « sols » (Ademe, 2022b) mais également, et surtout, par le feuillet « construction neuve » (Ademe, 2022a). Une occasion de discuter les présupposés des méthodes de chiffrage des besoins en logements et de proposer un nouveau chiffrage réestimant le niveau des besoins.

« Contrairement aux autres chiffrages, il ne s'agit pas d'estimer les besoins en tant que tels, mais de se demander : que deviennent les besoins en logements, si l'on veut atteindre la neutralité carbone en 2050 comme le prévoit l'Accord de Paris ? »

Une autrice ayant particulièrement contribué au chiffrage de l'Ademe est Albane Gaspard, en charge de la prospective au service « Bâtiment ». En complément des rapports précédemment cités, Albane Gaspard publie en 2023 un article méthodologique dans la revue en ligne *Politique du logement* qui précise les choix méthodologiques associés au chiffrage des besoins de l'Ademe (Gaspard, 2023).

La lecture de ces documents fait ressortir d'emblée un retournement de perspective. Contrairement aux autres chiffrages, il ne s'agit pas d'estimer les besoins en tant que tels, mais de se demander : que deviennent les besoins en logements, si l'on veut atteindre la neutralité carbone en 2050 comme le prévoit l'Accord de Paris ? L'objectif n'est donc pas de répondre à tous les besoins tels qu'ils s'expriment ou s'exprimeraient à l'avenir, mais d'imaginer des manières de répondre à la plus grande partie d'entre eux, tout en respectant les engagements du pays en matière de transition écologique.

Ce que résume clairement Albane Gaspard : « Alors que la plupart des exercices de projections sur les besoins de logements prennent les grandes évolutions sociales, économiques et territoriales comme une donnée d'entrée, les scénarios visant la neutralité carbone, par l'ampleur même des défis auxquels ils entendent répondre, invitent à retourner la question : quels sont les leviers pour réduire le besoin de logements ? Et quelles seraient les formes d'organisation sociale et territoriale correspondantes ? » (Gaspard, 2023).

<sup>33</sup> La neutralité carbone est définie comme le fait de ne pas émettre sur un territoire davantage de gaz à effet de serre que ce que celui-ci est en mesure d'absorber (à travers ses forêts, ses sols, etc.).

En amont du calcul des besoins, deux constats démographiques sont établis par l'Ademe. Le premier est que si l'on se place à l'horizon 2050 (ce que ne font pas les autres chiffrages récents qui proposent plutôt un horizon à 2030), la démographie diminue.

Après une augmentation jusqu'en 2030 ou 2040, s'enclenche un déclin du nombre de personnes à loger. Une bonne nouvelle a priori pour atteindre les objectifs de neutralité carbone. Mais le deuxième élément est que, si l'on suit les tendances, les besoins en logements pourraient ne pas baisser à partir de 2030, car le vieillissement de la population, d'une part, et le développement des résidences secondaires et de la vacance, d'autre part, pourraient accentuer les phénomènes de « desserrement » et de « sous-occupation » (moins de personnes dans chaque logement).

La question qui est posée alors est : peut-on atteindre la neutralité carbone sans mettre en place des politiques publiques ambitieuses visant à contrer ces phénomènes tendanciels de desserrement et de sous-occupation ? Puisqu'il a été identifié quatre scénarios généraux de transition, l'Ademe propose de répondre à cette question à travers quatre chiffrages distincts des besoins en logements en France. Chacun intégrant un paramétrage inspiré des principes généraux de son scénario :

- Pour le scénario « génération frugale » (S1), l'accent est mis sur la réutilisation de bâtiments existants. La neutralité carbone est atteinte par la réduction drastique de la construction et la réponse aux besoins en logements est alimentée par des politiques fortes en matière de résorption de la vacance, de réduction du nombre de résidences secondaires, et de limitation de la sous-occupation et du desserrement.
- Pour le scénario « coopérations territoriales » (S2), les principes sont très proches du scénario précédent, mais l'idée de mutualisation est privilégiée si possible à celle de limitation. Par exemple : un taux de détention de résidences secondaires important est conservé dans la mesure où celles-ci seraient partagées par plusieurs usagers.
- Pour le scénario « technologies vertes » (S3), les tendances démographiques et sociales ne sont pas contraintes par la politique publique. Ce sont les modalités de production de l'offre de logements qui évoluent dans le sens du réemploi. Est envisagé un « nouvel esprit haussmannien » qui se concentre

sur la rénovation et la « déconstruction-reconstruction » de bâtiments existants. Ce scénario s'appuie aussi sur une réintégration d'une partie du parc de bureaux et de commerces dans le parc de logements. Ceci permet de limiter l'impact carbone de la construction et de rendre plus performants à l'usage les bâtiments.

- Pour le scénario « pari réparateur » (S4), les tendances démographiques et sociales ne sont là encore pas contraintes, sauf que la réutilisation ou la mise à niveau de l'existant n'est pas forcément nécessaire du fait de l'existence de technologies réparatrices comme le captage du carbone. Il faut préciser néanmoins qu'à ce jour ces technologies n'ont pas fait leurs preuves. Ce scénario n'est pas développé dans les publications de l'Ademe sur la construction neuve.

« En effet, la nécessité de construire de nouveaux logements oscille, selon l'Ademe, entre 111 000 et 348 000 unités en moyenne par an d'ici à 2050. »

Pour traduire ces scénarios en chiffrages, l'Agence de la transition écologique a mis au point un modèle qui s'appuie sur les principes de fonctionnement d'Otelo, un outil pour la mesure des besoins en logements à l'échelle locale développé au début des années 2020 par le Cerema et la Dhup (cf. encadré 5).

Il en ressort des estimations de besoins très différentes selon les scénarios (cf. tableau 7). Avec un point commun néanmoins : ces chiffres se trouvent bien en deçà de ceux obtenus dans les chiffrages intégrant les besoins préexistants (cf. Partie 2.3) et dans la fourchette la plus basse des chiffrages institutionnels (cf. Partie 2.1). En effet, la nécessité de construire de nouveaux logements oscille, selon l'Ademe, entre 111 000 et 348 000 unités en moyenne par an d'ici à 2050. Pour la première fois dans l'histoire du corpus sur les besoins en logements, des chiffres inférieurs à 200 000 unités annuelles sont avancés. Le scénario 1 étant encore bien en deçà de ce niveau.

**Tableau 7. Chiffrage des besoins en construction neuve selon les différents scénarios de l'Ademe**

(adapté de : Gaspard, 2023)

Construction neuve : dimensions clés des scénarios transition(s) 2050

	Situation en 2015	Tendanciel en 2050	S1 2050	S2 2050	S3 2050	S4 2050
Nbre de logements construits en moyenne par an entre 2015 et 2050	360 000	282 000	111 000	150 000	348 000	282 000
Nbre de personnes par logement	2,23	2,02	2,12	2,12	2,02	2,02
Taux de résidences secondaires	9,5%	9,1%	2,5%	2,5%	9,1%	9,1%
Taux de vacance global	8%	8%	6%	6%	8%	8%

Comment comprendre d'un point de vue méthodologique l'obtention de chiffres bas, notamment dans le cas du scénario 1 ? Dans son fonctionnement (cf. figure 8), la méthode utilisée articule une approche par la demande potentielle (projections sur les ménages, la vacance, les résidences secondaires et le renouvellement) et un volet concernant la résorption du non-logement (en s'appuyant sur les chiffres de la Fondation Abbé Pierre). L'architecture générale de la méthode est donc finalement assez proche d'un travail comme celui de Samuel Depraz (2023) décrit précédemment (cf. Partie 2.4), mais le paramétrage est bien différent.

Premièrement, la résorption du non-logement est prévue sur un temps plus long : près de quarante ans (alors que le travail de Depraz prévoit par exemple une résorption en onze ans). D'ailleurs, dans le scénario 1 de l'Ademe, une hypothèse de résorption seulement partielle du non-logement est prévue.

Deuxièmement, les auteurs assument une dimension normative. Dans le scénario 1 notamment, la stratégie d'atteinte de la neutralité carbone passe par la sobriété, et donc la limitation politique des tendances actuellement observées et qui ont pour effet d'alourdir le besoin. En somme, c'est la capacité d'action politique qui est réintégrée dans le chiffrage des besoins, alors que les méthodes comme celle de la demande potentielle partagent un parti pris implicite d'autonomie des phénomènes résidentiels. Techniquement, ce retour du politique se traduit par une redéfinition assez radicale des hypothèses sur les résidences secondaires et la vacance, d'une part, et sur la démographie, d'autre part.

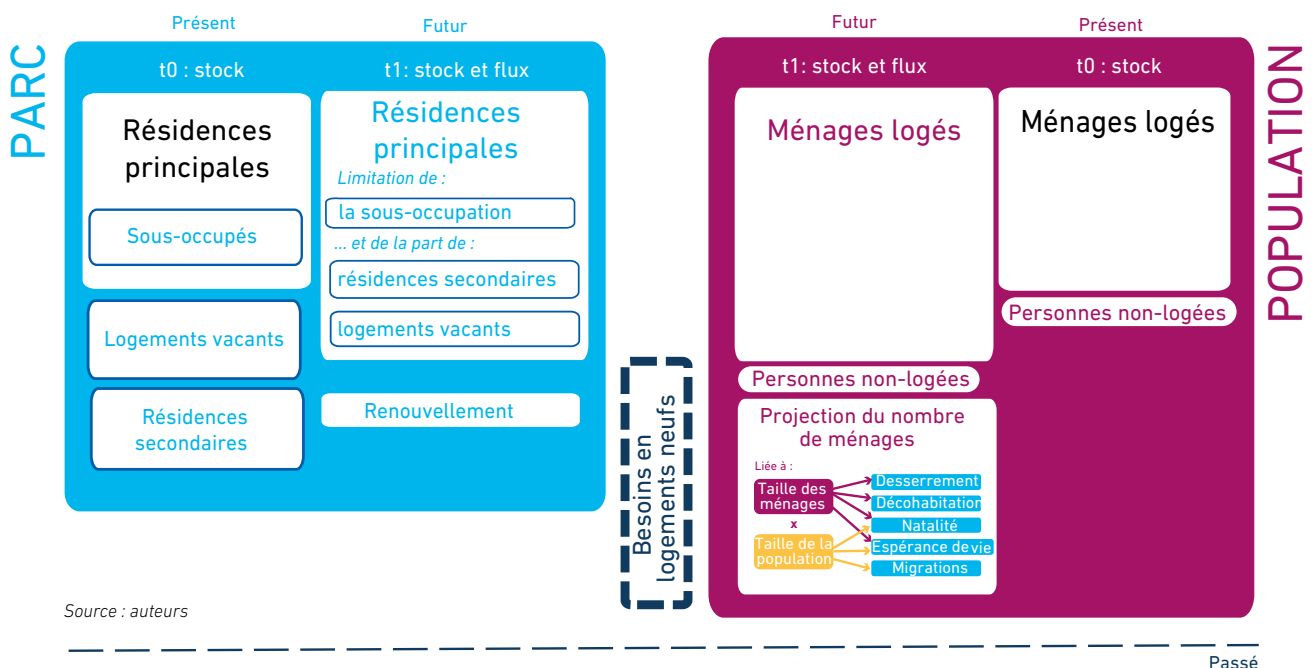
Concernant les hypothèses sur les résidences secondaires et la vacance, les auteurs tablent sur une politique de réinvestissement des logements vacants et de transformation des résidences secondaires en résidences principales, le taux d'occupation global du parc de logements déjà existants peut

être revu à la hausse. « Il s'agit de faire croître l'utilisation du parc immobilier plutôt que sa taille », est-il rappelé (Gaspard, 2023). La vacance change ainsi de statut par rapport aux chiffres institutionnels. Elle n'est plus considérée nécessairement comme la traduction d'une vétusté avancée de logements voués à être démolis (cf. Partie 2.1). Elle devient un gisement de nouveaux logements déjà là et possiblement utilisables après rénovation. À noter toutefois que l'hypothèse d'une résorption complète de la vacance n'est pas formulée par l'Ademe au titre de l'utilité de conserver une part de vacance minimale pour assurer la mobilité des ménages dans le parc.

Concernant les hypothèses démographiques, d'abord l'Ademe retient la projection inférieure de l'Insee à 2050 en suivant l'hypothèse basse de fécondité, au titre que cette projection basse effectuée par l'Insee en 2013 était plus proche que le scénario central des chiffres empiriquement observés depuis cette date. Ensuite, l'Ademe constate que l'augmentation tendancielle du nombre de ménages est moins liée à une augmentation de la taille de la population qu'à la réduction de la taille des ménages. Le chiffrage table alors sur la mise en place d'une politique publique venant limiter cette dynamique. Par exemple, des dispositifs pourraient favoriser la cohabitation des personnes âgées plutôt qu'un maintien à domicile dans des logements en moyenne sous-peuplés, etc. Le nombre moyen de personnes par ménage remonte ainsi par rapport à la tendance, ce qui a pour effet de faire baisser le besoin en logements (cf. tableau 7).

À noter que, méthodologiquement, le chiffre du scénario 1 aurait potentiellement pu être encore plus bas : si la résorption du non-logement n'avait pas été appréhendée avec l'hypothèse d'une personne par ménage (le travail de Depraz retient par exemple un chiffre entre 1,19 et 2,2) et si le phénomène de transformation des bureaux en logements avait été pris en compte dans l'analyse.

Figure 8. Fonctionnement de la méthode de chiffrage écologique (scénario « sobre » de l'Ademe)



## 2. D'autres chiffrages récents en lien avec la transition écologique

À la même période, d'autres acteurs de la transition écologique ont aussi questionné le chiffrage des besoins en logements.

C'est le cas du *think tank* The Shift Project ayant commandé et supervisé un travail réalisé par des étudiants de l'École des ponts Paristech (Blanchet, Ikuno, Lu, Rybaltchenko et Zaidan, 2021). Les auteurs commencent par rappeler que « par rapport à d'autres pays européens, la France est le leader incontesté de la construction de logements ». Une bonne raison de questionner l'état des besoins en logements. Comme l'Ademe, ils développent une méthode d'estimation inspirée du fonctionnement d'Otelo (cf. encadré 5). Elle intègre un volet sur les besoins « en flux » et un autre sur les besoins « en stock » (mal-logement). Comme l'Ademe, ils vont opter pour un horizon temporel à 2050 et considérer, qu'à cette échéance, un tournant démographique important de baisse du peuplement interviendra en milieu de période. Mais contrairement à l'Ademe, leur posture n'est pas normative sur la question du desserrement et du sous-peuplement. Leurs calculs conservent les hypothèses partagées par la plupart des chiffrages, à savoir l'augmentation tendancielle du nombre de ménages (la réduction de la taille moyenne des ménages venant plus que compenser la baisse de la population). Leurs calculs conservent aussi le postulat de faible capacité à mobiliser la vacance : « Si les domiciles baissent [en nombre], le nombre de logements vacants augmente proportionnellement.

Mais l'inverse n'est pas vrai », posent-ils. La particularité de ce chiffrage est d'intégrer par ailleurs un volet sur la géographie de l'emploi afin d'être en mesure de quantifier l'effet d'une poursuite de la métropolisation des emplois ou, au contraire, celui d'un desserrement métropolitain des emplois. Finalement, l'effet de cette géographie de l'emploi sur le chiffre des besoins s'avère limité. Ainsi, le chiffrage aboutit à une moyenne de 300 000 logements neufs à construire chaque année d'ici à 2050. En définitive, le résultat du Shift Project entre dans la fourchette basse des chiffrages institutionnels du Sdes et de l'Insee (cf. Partie 2.1).

Indirectement, cela montre l'effet important sur le chiffre final du postulat que fait l'Ademe concernant la capacité politique à limiter les tendances à l'œuvre concernant le sous-peuplement et le desserrement. La différence entre 111 000 (Ademe) et 300 000 (Shift Project) renvoyant en grande partie à la prise en compte ou non de ce facteur politique.

D'autres chiffrages ont encore été réalisés dans le même temps par d'autres acteurs de la transition écologique. Celui de l'association Négawatt prévoit un besoin à 200 000 logements neufs par an entre 2020 et 2030, puis moins de 100 000 logements jusqu'en 2050 (Négawatt, 2022). Un document synthétique du cabinet Pouget consultants et de l'entreprise Carbone 4 (2020) prévoit, lui, une variation entre 300 000 et 200 000 à cette même échéance, en s'appuyant semble-t-il sur les travaux menés dans le cadre de la SNBC 2 (suivi de la Stratégie nationale bas carbone). Le détail des méthodes de calcul n'ayant pas été publié pour ces chiffrages, il est difficile d'identifier les hypothèses à l'œuvre.



### ENCADRÉ 4. BESOINS EN LOGEMENTS « NEUFS » OU « NOUVEAUX » ?

Les controverses actuelles autour des méthodes, et notamment les controverses écologiques, se sont accompagnées d'un glissement lexical discret, mais significatif. Alors que les résultats des chiffrages sont exprimés habituellement en nombre de logements « neufs », plusieurs exercices récents évoquent un nombre de logements « nouveaux ». Cette évolution permet aux auteurs et autrices de signifier que l'offre de logements ne passe pas uniquement par la construction neuve, mais aussi par des gisements déjà présents dans le parc existant (traitement de la vacance, réhabilitation de bureaux en logements, etc.). Bien que la plupart des exercices de chiffrage tiennent compte des apports du parc existant dans la composante « renouvellement » du calcul (cf. Partie 2.1), il s'agit en utilisant « nouveau » de mettre en exergue ce point au moment de la présentation des résultats afin d'éviter que cet aspect ne soit dissimulé sous la complexité technique. Sur les 27 références du corpus de chiffrages, seulement quatre mobilisent le terme « nouveau » dans le sens entendu ici. Toutes ces références ont été publiées après 2022. Mais contrairement à ce que l'on pourrait penser, on ne retrouve pas spécifiquement les chiffrages portés par les acteurs de la transition. On retrouve plutôt les chiffrages des acteurs de l'habitat et de la construction comme ceux commandés par l'USH (HTC, 2023) et par l'Unam (Depraz, 2023) qui fournissent des estimations du besoin parmi les plus hautes du corpus, tout en mettant en avant la possibilité qu'une partie de ce total puisse être couverte par le réemploi de constructions existantes. L'analyse de l'usage et de la trajectoire de ce terme constituera un intéressant objet d'étude à l'avenir.

### 3. Une critique socialement située

Ces publications illustrent que, depuis le début des années 2020, les acteurs de la transition écologique sont les nouveaux entrants du champ de l'expertise sur les besoins en logements en France. Le secteur du bâtiment représentant un poids très important dans l'empreinte carbone du pays, et dans l'atteinte aux fonctions écologiques des sols, les acteurs œuvrant en faveur de la transition ont investi cet indicateur de politique publique en vue de le questionner et d'en discuter les hypothèses sous-jacentes. Le besoin en logements est devenu (aussi) un enjeu des logiques d'acteurs de ce secteur.

« Depuis le début des années 2020, les acteurs de la transition écologique sont les nouveaux entrants du champ de l'expertise sur les besoins en logements en France. »

Il est intéressant de noter que ce groupe d'acteurs associe des organisations qui, si l'on écarte leur thème d'intervention commun, sont assez différentes dans leur statut comme dans leur source de financement. L'Ademe est une agence d'État financée par celui-ci. Négawatt est une association composée d'experts sur les questions énergétiques et financée par des subventions publiques et des actions de levées de dons auprès de particuliers. The Shift Project est également une association. Elle se présente comme un *think tank* composé de salariés et de bénévoles dont l'activité est financée par de grandes entreprises. Elle est présidée par Jean-Marc Jancovici, qui est également le co-fondateur de Carbone 4, une entreprise de conseil spécialisée dans les questions de transition énergétique.

Malgré cette diversité organisationnelle, ces acteurs partagent certaines représentations communes sur la question du chiffrage des besoins en logements. Cela se traduit par une démarche méthodologique comparable sur bien des points. Le plus évident est la projection temporelle. Tous ces acteurs produisent des chiffrages non pas à court terme, mais à long terme. L'échéance 2050 est à chaque fois privilégiée. Dès lors, la résorption du non-logement est lissée sur plus d'années et les projections intègrent le point d'inflexion démographique prévu par l'Insee entre 2030 et 2040.

L'autre ressemblance renvoie à la volonté de questionner le lien direct entre besoins en logements et construction neuve. Doit-on traduire tous les besoins en construction neuve ou peut-on identifier des gisements résidentiels déjà présents sur le territoire ? Cette question est mise en avant par ces acteurs qui l'intègrent ensuite sous différentes formes dans les calculs comme à travers des hypothèses revisitées sur la vacance ou les résidences secondaires.

Ces choix méthodologiques communs font converger les résultats. La plupart des chiffrages produits par ces acteurs sont compris entre 100 000 et 300 000 logements par an à échéance 2050. Des chiffres relativement bas par rapport aux résultats de l'Insee et du Sdes, et surtout par rapport à ceux promus par les fédérations professionnelles (cf. Partie 2.3).

Les acteurs de la transition semblent aussi engagés dans une démarche collective visant à développer une forme commune de discours dont une publication récente rend compte. En effet, l'Ademe, Négawatt, The Shift Project et Pouget consultants / Carbone 4 ont corédigé une note comparant leurs scénarios sur l'évolution des besoins en logements. Présentée lors de la première biennale de l'Ademe au printemps 2022, cette note a été publiée par la suite (Babut, Gaspard, Parc et Rieser, 2022). On peut lire : « l'ensemble des scénarios [des organisations précitées] fait le constat partagé du ralentissement de la croissance démographique, qui induit une baisse du besoin de construction neuve qui suit la tendance actuelle à court terme puis se renforce à moyen terme ». Ce constat débouche sur une vision commune concernant la politique du logement : « il est important pour les acteurs de la construction neuve de prendre en compte cette tendance de fond et d'anticiper ses implications pour leurs activités (à la fois en termes de défis – baisse du nombre de logements construits et d'opportunités – relais de croissance dans la rénovation) » (Babut, Gaspard, Parc et Rieser, 2022).

« Questionner le lien direct entre besoins en logements et construction neuve. »

### 4. La critique de la critique

Comme pour le cas des besoins préexistants, cette critique écologique de la méthode de chiffrage des besoins en logements s'accompagne d'une contre-critique.

Un premier axe de discussion ne remet pas en cause les objectifs portés par les chiffrages des acteurs de la transition, mais s'interroge sur les modalités de mise en œuvre. C'est le cas de chercheurs comme Jean-Claude Driant qui écrit : « Outre l'extrême ambition de ces scénarios qui n'énoncent jamais les modalités et moyens réels de leur mise en œuvre, ni leurs conséquences en termes d'emploi dans le secteur du bâtiment, ils ont pour point commun de souligner l'importance d'un renouveau des capacités de récupération et de recyclage du parc existant » (CNH, 2023). Une argumentation prolongée par Jean Bosvieux et Bernard Coloos (Bosvieux et Coloos, 2024) doutant du fait que les politiques de réhabilitation, notamment les plus actuelles confiées en grande partie à l'Anah et donc tournées essentiellement vers l'amélioration de la performance énergétique, ne suffisent à rétablir le lien entre les logements vacants et les occupants dans une proportion suffisante pour rencontrer les scénarios de l'Ademe. Une interrogation légitime aux yeux des auteurs des chiffrages écologiques eux-mêmes, à l'image d'Albane Gaspard qui note que « les scénarios de l'Ademe sont des scénarios de prospective normative. Ils n'entendent pas illustrer le champ des possibles de ce qui pourrait advenir dans le futur, mais bien sélectionner, dans ce champ des possibles, les scénarios qui sont compatibles avec la neutralité carbone (...). L'exercice n'aborde pas la question du caractère réaliste et/ou supportable des objectifs cibles et de leurs effets autres qu'environnementaux » (Gaspard, 2023).



## ENCADRÉ 5. OTELO : UN NOUVEL OUTIL POUR DES CHIFFRAGES LOCAUX RÉVÉLATEUR D'UNE ÉVOLUTION DE LA MÉTHODE INSTITUTIONNELLE ?

La Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (Dgaln) du ministère de la Transition Ecologique et le Cerema ont mis en ligne en 2017 une interface appelée Otelon (Outil pour la territorialisation de la production de logements). Cet outil de l'administration centrale à destination des acteurs publics locaux de l'habitat a été élaboré sur la base de travaux méthodologiques débutés en 2015 (Cerema, 2017). La méthode, inspirée de celle mise en œuvre par l'Insee et le Sdes dans les chiffres institutionnels, apporte néanmoins plusieurs nouveautés.

En premier lieu, l'intégration d'un volet sur les « besoins en stock », c'est-à-dire les besoins préexistants, qui viennent s'ajouter aux « besoins en flux ». Ainsi le mal-logement et le non-logement peuvent être intégrés dans l'estimation des besoins locaux sur la base d'une territorialisation des chiffres sur le mal-logement, notamment ceux de la Fondation Abbé Pierre.

Deuxièmement, l'outil donne la possibilité à l'utilisateur de dissocier le « besoin en logements » et le « besoin en construction neuve » en intégrant un certain nombre de paramètres statistiques permettant de prendre en compte les actions politiques en faveur de la mobilisation du bâti existant : traitement de la vacance, réduction de la proportion de meublés touristiques, etc.

Sur le plan géographique, l'outil Otelon s'appuie sur un maillage *ad hoc* appelé « bassins d'habitat ». Ce zonage retient comme unité de base les Epci qu'il regroupe de proche en proche selon plusieurs critères : la pertinence sur le plan résidentiel afin que puissent être identifiés des « marchés locaux de l'habitat », la taille qui doit être d'au moins 50 000 habitants afin que puissent être respectées les exigences du secret statistique, et la cohérence politique sur le plan local (prise en compte de la limite des Scot, etc.). Pour trouver un « compromis » entre ces différents points, une concertation avec les acteurs locaux a été menée.

Enfin, et c'est une particularité notable, l'outil est prérempli, mais paramétrable. Il ne s'agit pas de proposer aux utilisateurs locaux une estimation précalculée des besoins dans leur territoire. Il s'agit de leur permettre de se réapproprier la démarche de quantification via la possibilité d'actionner ou non certains paramètres, de choisir la source statistique lorsque plusieurs sont disponibles et de redéfinir les valeurs qui sont préremplies. De fait, l'utilisateur peut faire varier, par exemple le taux de résidences secondaires à diverses échéances, la part des logements suroccupés qui pourraient être réalloués à des ménages plus petits, etc.

La capacité d'action politique est ici intégrée aux chiffres des besoins selon des modalités laissées à la discrétion de l'utilisateur. Comme l'écrivent Olivier Dupré et Luc Bercegol, deux auteurs ayant participé à l'élaboration de l'outil : « Les paramètres définis par l'utilisateur, surtout lorsqu'il est un acteur de la politique locale de l'habitat, révèlent autant sa perception des tendances les plus probables que son anticipation des effets escomptés de son action. (...) L'évaluation du besoin en stock, par nature largement normative, suppose de définir des seuils à partir desquels on considère qu'il y a mal-logement. Ces seuils sont également à définir par l'utilisateur » (Dupré et Bercegol, 2024).

Ainsi, cet outil à destination des acteurs locaux incarne de nombreuses évolutions méthodologiques par rapport à l'approche en termes de demande potentielle. Présage-t-il une évolution durable des concepts et des méthodes mobilisés dans les chiffres institutionnels à l'échelle nationale ? Esquisse-t-il une convergence plus grande des méthodes avec celles des acteurs de la transition écologique via notamment la prise en compte de la capacité d'action politique ? Le prochain chiffre national du SDES dont la publication est attendue dans le courant de l'année 2024 devrait permettre de répondre à ces questions.

Un deuxième axe de critiques questionne plus directement la pertinence en tant que telle des chiffrages réalisés par les acteurs de la transition écologique. Celle-ci est principalement portée par des acteurs situés à l'autre extrémité du champ de l'expertise sur les besoins en logements. À l'image de Pascal Boulanger, le président de la FPI qui publie, début 2024, un article en ligne dans lequel il conteste le possible alignement de la politique du logement sur les chiffrages des acteurs de la transition : « La volonté, légitime, des gouvernements successifs de privilégier la transition écologique (...) les a conduits à négliger les secteurs de première nécessité que sont l'alimentation, la santé, le logement. (...) Est-il besoin de rappeler que le gouvernement table, dans son scénario élaboré par l'Ademe et repris de manière unilatérale par le Secrétariat général à la planification écologique, sur la décroissance de la production de logements, en visant 100 000 logements neufs par an dès 2040, alors que les besoins se situent à près de 450 000 »<sup>34</sup>.

Une controverse résumée en d'autres termes par Bernard Coloos : « À l'évidence, le débat sur l'opportunité/utilité de l'exercice [de chiffrage des besoins en logements] n'est pas près de s'arrêter. Pour certains, la situation actuelle serait plutôt celle d'un excès de construction, qu'attesteraient une progression du nombre des logements vacants et le fait que le stock de logements rapportés à la population est parmi les plus élevés des pays d'Europe de l'Ouest. Pour d'autres, les difficultés de logement d'une part de la population sont souvent attribuées à un déficit d'offre. Pour faire face aux besoins de la population, il serait donc indispensable de construire plus » (Coloos, 2023).

En somme, on assiste non pas seulement à une diversification, mais aussi à une polarisation du champ de l'expertise sur les besoins en logements. Cette polarisation recoupe les prises de position récentes des différents acteurs.

## Conclusion de la partie 2

Le cas du chiffrage des besoins en logements montre que « les indicateurs ne sont pas neutres, mais sont des cadres interprétatifs et représentatifs du monde » (Jany-Catrice, 2018a). Ils encapsulent non pas seulement de la technique, mais aussi des valeurs et des représentations. Choisir d'intégrer ou de ne pas intégrer tel ou tel paramètre dans un calcul revient à orienter la définition qui peut être faite de la désirabilité sociale.

Dans un monde social fragmenté, les indicateurs encapsulent aussi les logiques d'acteurs et les intérêts contradictoires associés à cette désirabilité. En cela, les débats méthodologiques sur les indicateurs renseignent sur les tensions, les oppositions, les rapports de force qui structurent le champ des politiques publiques (Bourdieu et Christin, 1990).

Il en va ainsi pour la politique du logement en France. Depuis les années 1950, celle-ci avait fait émerger et s'était construite (en partie du moins) autour de cet indicateur du chiffrage des besoins en logements. Alors que la connexion entre l'indicateur et les dispositifs de politiques publiques mis en place à l'échelle nationale était effective dans la période des Plans (1950-1970), l'État semble ensuite donner moins de poids à cet indicateur.

En parallèle, le champ de l'expertise sur les besoins en logements s'est élargi et diversifié. De nouveaux auteurs ayant des trajectoires sociales différentes de celle des statisticiens publics produisent de l'expertise et proposent de renouveler l'approche. Dans le moment de controverses qui caractérise le début des années 2020, on observe une tendance à la polarisation du champ. D'une part, il y a des chiffrages promus par les acteurs de la production urbaine qui revendiquent l'intégration de paramètres (très souvent) absents des chiffrages institutionnels : le non-logement, le mal-logement, le rattrapage des déficits. Cette intégration débouche sur des estimations du besoin en logements relativement hautes. D'autre part, il y a des chiffrages promus par les acteurs de la transition écologique qui revendiquent au contraire la suppression de paramètres (très souvent) intégrés dans le calcul alors qu'ils pourraient ne pas l'être dans un contexte de sobriété : besoins en résidences secondaires, besoins liés à la démolition et à la vacance. Cette intégration débouche sur des estimations du besoin en logements relativement basses. Ainsi intégré dans des logiques sociales, l'indicateur n'est pas neutre. Il est un enjeu. Il est controversé.

<sup>34</sup> Pascal Boulanger, Convergence des luttes ? article publié sur LinkedIn le 26 janvier 2024.



# CONCLUSION

CLAIRE JUILLARD

Dans sa forme contemporaine, les besoins en logements constituent un instrument de pilotage de l'action publique en faveur du logement. Son histoire commence par l'instauration d'un premier indicateur qui, mis en place par l'État dans une logique de planification volontariste au sortir de la Seconde Guerre mondiale, permet de définir des objectifs de construction en rapport avec les besoins de la population. La trajectoire longue de plus de soixante-dix ans de l'indicateur est étroitement liée à l'évolution de la politique du logement, entre intervention budgétaire et réglementaire très forte de l'État pendant les « vingt glorieuses » (Driant, 2015b) qui précèdent le choc pétrolier de 1973, recul des aides à la pierre à partir de la réforme de 1977 et, récemment, « abandon » de la politique du logement aux dires des acteurs de la production du logement.

Besoins en logements et objectifs de construction sont liés. Si les premiers ont vocation à déterminer les seconds, la trajectoire de l'indicateur illustre un lien inverse. C'est le cas dans un épisode de la politique de plan rapporté dans la première partie de ce rapport. Durant cet épisode, ce sont les objectifs visés qui définissent les besoins estimés. Ils sont sous-tendus par les moyens déployés en faveur de la construction neuve. Les besoins en logements révèlent alors une facette peu connue : ils sont affaire de moyens, du moins parlent-ils des moyens que l'État alloue au logement et à sa production. En ceci, ils posent question et font débat.

Les controverses dont les besoins en logements sont l'objet sont d'abord idéologiques. Elles se développent dans de nombreuses arènes : au sein même de l'État, auxquels les chiffrages des besoins sont historiquement et restent principalement associés ; entre l'État et les producteurs de logements bien sûr ; entre le Gouvernement et les partis d'opposition évidemment, quoique ce rapport ne l'illustre encore que de manière anecdotique ; dans la sphère associative et la société civile, etc.

Au sein même du champ de production de l'indicateur et à ses marges, les besoins en logements sont également l'objet de débats méthodologiques. Les controverses sur la méthode émaillent l'ensemble de la trajectoire de l'indicateur. Situées socialement, elles s'inscrivent dans les différentes configurations d'acteurs qui marquent l'évolution des conditions de production des chiffrages des besoins en logements. Les plus récentes illustrent l'élargissement du champ de la production de l'indicateur. Plus particulièrement, elles donnent à voir sa polarisation entre deux catégories de nouveaux entrants : les acteurs de la filière de la production du logement et les acteurs de la transition écologique. À partir de choix sur les paramètres même de la méthode, les premiers défendent des chiffrages hauts tandis que les seconds revendiquent des chiffrages bas. Ces choix révèlent la sensibilité au paramétrage de l'indicateur des besoins en logements. Ils n'encapsulent pas seulement de la technique mais des valeurs et des représentations. En l'espèce, ils sont sous-tendus ici par deux perspectives inverses : la construction neuve et la sobriété foncière. Entre les deux cependant, l'option de produire de nouveaux logements à partir du recyclage commence à tendre un fil commun. Elle annonce une nouvelle page possible de l'histoire de la politique du logement et avec elle, de l'un de ses indicateurs de pilotage clés : les besoins en logements. •

## Perspectives de recherche

Au terme de cette analyse sociohistorique du cas français, plusieurs pistes de recherche émergent autour de la quantification des besoins en logements.

- **Histoire.** La première consiste à étudier davantage les origines historiques de cet indicateur de politique publique. S'il est couramment admis que la quantification des besoins en logements à l'échelle nationale se met en place de façon régulière en France au tournant des années 1950, trois interrogations demeurent. Premièrement : est-ce vraiment le début de l'histoire ou simplement sa partie la plus visible ? Des signes plus anciens de quantification ont en effet pu être identifiés (cf. *Partie 1*) sans pouvoir être clairement étudiés à ce stade. Si elles existent, comment étaient réalisées ces estimations plus anciennes ? Deuxièmement : qu'en était-il auparavant, lorsque les chiffrages n'existaient pas en tant que tels ? La question des besoins quantitatifs ne se posait-elle pas ou se posait-elle en des termes différents ? Quelle était alors la nature du débat sur la production de logements ? Troisièmement : comment se produisait en pratique l'alignement, semble-t-il assez fort, de la politique publique sur l'indicateur des besoins en logements dans la période des plans quinquennaux ? Quelles configurations d'acteurs produisaient cet alignement ? Était-il si systématique ? Des sources laissent en effet penser que certains plans quinquennaux n'ont pas exactement aligné les objectifs de production sur les chiffrages du fait de « consultations » d'un ensemble d'acteurs, y compris locaux (Seligmann, 1973). Quelle était la nature de ces ajustements ?

De tels approfondissements historiques permettraient de comprendre plus finement le rôle de l'instrumentation dans les formes de planification politique, et ainsi d'alimenter un débat aujourd'hui réurgent sur la planification en lien avec la transition écologique.

- **Effets.** La deuxième piste de recherche consiste à se pencher sur les effets de l'indicateur. L'essentiel du propos a jusqu'ici consisté à comprendre l'émergence de la méthode et les controverses qu'elle a suscitées dans l'histoire. Dès lors, on a peu abordé les conséquences induites par sa production (régulière) et son utilisation politique (périodique). Or, si les instruments d'action publique ne sont pas neutres dans leur conception, ils ne le sont pas non plus dans leurs effets. Comme le résumait Lascoumes et Le Galès (2004), « les instruments d'action publique ne sont pas inertes, simplement disponibles pour des mobilisations sociopolitiques, ils détiennent une force d'action propre. Au fur et à mesure de leur usage, ils tendent à produire des effets originaux et parfois inattendus ». Cet axe de recherche sur les effets induits pourrait être décliné à travers plusieurs questions.

Premièrement, il s'agirait d'appréhender le caractère potentiellement performatif de l'indicateur. Les indicateurs ne se

contentent pas de décrire le monde social, ils le cadrent, le constituent. Si l'on convient que parfois « dire c'est faire » (Austin, 1962), on peut supposer qu'une estimation des besoins retenue par les acteurs de l'action publique aura d'autant plus de chance de se traduire dans les faits, car un ensemble de dispositifs d'action publique va concourir à sa réalisation. En retour, cela influencera les estimations futures, etc. Ceci pose indirectement la question des effets endogènes qui ne sont pas clairement distingués dans les exercices de chiffrage. Par exemple, en intégrant un volet sur le besoin lié aux résidences secondaires, l'indicateur ne favorise-t-il pas la production d'une offre de résidences secondaires, et donc une plus grande prise en compte de ce besoin dans les quantifications ultérieures ? Dans quelle mesure ce genre d'effets, qui ont pu être observés dans d'autres domaines d'expertises (MacKenzie, Muniesa et Siu, 2007), s'applique-t-il en l'espèce ?

Deuxièmement, il s'agirait de se demander si l'indicateur véhicule ou non une certaine vision de la ville et de l'urbanisme, participant ainsi à l'ancrage de cette conception dans les représentations des acteurs. Par exemple, véhicule-t-il une vision productiviste de la ville caractéristique de sa période d'émergence dans les années 1950 ? Est-il à la politique du logement ce que le PIB est à la politique économique, à savoir un indicateur alignant implicitement le bien-être social sur l'augmentation de la production matérielle (Gadrey et Jany-Catrice, 2016) ?

Troisièmement, et ce point est lié aux précédents, l'indicateur est-il un vecteur de stabilité ou de changement dans la politique du logement ? Bien qu'ils stabilisent des formes d'action collective et sont, à ce titre, des facteurs de permanence, les instruments d'action publique peuvent aussi être au cœur de moments de changement. Ils sont particulièrement investis dans les périodes de bascule dans la mesure où il est parfois plus simple pour les acteurs de discuter des moyens que des objectifs (Lascoumes et Le Galès, 2004). En d'autres termes, le chiffrage des besoins en logements est-il un indicateur réformable pour faire face à des enjeux contemporains de plus en plus éloignés de ceux qui prévalaient lors de son instauration dans les années 1950 ? Ou faut-il en changer pour aborder sur une base nouvelle les enjeux contemporains ?

- **Méthodes.** Viennent alors les questions méthodologiques qui forment un troisième axe de recherche plus statistique. Dans quelle mesure la méthode de chiffrage des besoins en logements peut-elle évoluer de façon significative à l'avenir pour intégrer les controverses qu'elle suscite ? Existe-t-il des expérimentations menées dans d'autres pays ou en France à l'échelle locale (communes, intercommunalités), voire micro-locale (projet urbain), qui puissent constituer des exemples originaux ? Ici, plusieurs pistes de recherche pourraient être envisagées.

Premièrement : approfondir les réflexions concernant les critères de qualité des logements en relation avec une définition du mal-logement et une identification de la part de ce mal-logement liée à des besoins d'offre nouvelle. Cet axe de réflexion serait à la fois méthodologique et normatif. Il renverrait à la mise en place de dispositifs permettant aux acteurs de la politique du logement de se concerter et de faire émerger une norme partagée. Le conventionnement et l'institutionnalisation de cette norme dans la statistique publique seraient ici au centre de la démarche.

Deuxièmement : il s'agirait de réfléchir à l'intégration de paramètres liés au marché du logement dans la méthode de quantification des besoins. En effet, la non-prise en compte des prix immobiliers, des revenus, ou encore des aides publiques liées au logement pouvait être acceptable dans des exercices de chiffrage menés au sein d'une économie planifiée. Mais cette absence apparaît bien plus discutable depuis la fin des années 1970, moment à partir duquel la mise en œuvre de la politique du logement passe par un recours plus direct au marché et à ses acteurs (Bourdieu et Christin, 1990 ; Driant, 2015b). Peut-on encore estimer le nombre d'unités à produire sans préciser la nature de ce qui doit être produit notamment en termes de gammes de prix (valeurs vénales, loyers) ?

Troisièmement, la méthode peut-elle intégrer des critères environnementaux ? Dans un contexte d'urgence à contenir le dépassement des limites planétaires, peut-on techniquement imaginer une méthode mettant en perspective les bénéfices (économiques, sociaux) liés à l'apport d'une offre résidentielle neuve par rapport au coût (environnemental) qu'elle implique ? Ces questions introduisent alors un quatrième niveau de questionnement méthodologique, à savoir quelle est l'échelle pertinente pour la quantification des besoins en logements ? Dans la mesure où les questions liées à la transition écologique montent en puissance dans ce champ d'expertises, et que celles-ci se jouent à des échelles dépassant le cadre national, faut-il envisager des estimations à d'autres échelles ? À l'échelle supranationale ? Quels enjeux méthodologiques cela poserait-il ? Faut-il au contraire développer des estimations à une échelle plus locale de façon à prendre en compte les spécificités écologiques de chaque territoire, voire de chiffrer les besoins en lien avec les impacts environnementaux non plus au sein de zonages politiques, mais de zonages cohérents sur le plan écologique (biorégions, bassins-versants, etc.) ?

- **International.** Enfin, un quatrième axe de recherche consiste à développer la comparaison internationale. Dans une note annexe à ce rapport rédigée par Milena Larue, une telle démarche a déjà été initiée en identifiant les variantes méthodologiques développées dans différents contextes nationaux. Une comparaison systématique de l'ordre de ce que produit les *Comparative global urban studies* (Le Galès et Robinson, 2024) pourrait plus largement être développée. Elle permettrait à la fois de comprendre comment des circulations méthodologiques sur la quantification des besoins peuvent s'opérer dans un monde globalisé, et comment les contextes nationaux et infranationaux continuent de structurer la conception et la mise en œuvre de cet instrument ainsi que son arrimage aux dispositifs de la politique du logement. Par exemple, une étude du cas brésilien s'avèrerait particulièrement intéressante. La question des besoins en logements s'y est posée de façon aiguë ces dernières décennies et s'est traduite par le lancement du programme *Minha Casa Minha Vida*. Il a suscité la création de près de 6 millions de logements à destination des ménages à bas revenus entre 2009 et 2016, mais aussi un certain nombre de controverses (Macedo, 2015 ; Rolnik et al., 2015 ; Shimbo, Bardet et Baravelli, 2022).

# 03 PARTIE

## Annexes

---

## ANNEXE 1. TABLE DES ENCADRÉS

● Encadré 1. Le corpus de références sur les besoins en logements	06
● Encadré 2. Une variante, la méthode du « point mort »	33
● Encadré 3. Une méthode pour chiffrer les « besoins résiduels »	43
● Encadré 4. Besoins en logements « neufs » ou « nouveaux » ?	48
● Encadré 5. Otelo : un nouvel outil pour des chiffrages locaux révélateur d'une évolution de la méthode institutionnelle ?	50

## ANNEXE 2. TABLE DES FIGURES

● Figure 1. Chiffrages publiés entre 1950 et 2023 selon leur statut	09
● Figure 2. Chiffres comparés des besoins en logements et des logements produits entre 1954 et 2022	14
● Figure 3. Zoom - Chiffres comparés des besoins en logements et des logements produits entre 1988 et 2022	15
● Figure 4. Chaîne de production actuelle des chiffrages des besoins en logements	17
● Figure 5. Fonctionnement de la méthode de chiffrage institutionnelle (demande potentielle)	32
● Figure 6. Fonctionnement de la méthode mixte associant demande potentielle et rattrapage	37
● Figure 7. Fonctionnement de la méthode mixte associant demande potentielle, non-logement et mal-logement	39
● Figure 8. Fonctionnement de la méthode de chiffrage écologique (scénario « sobre » de l'Ademe)	47

## ANNEXE 3. TABLE DES TABLEAUX

● Tableau 1. Un exemple de projection du nombre de ménages	29
● Tableau 2. Un exemple de calcul du renouvellement	30
● Tableau 3. Un exemple de calcul de la vacance	31
● Tableau 4. Un exemple de calcul de la projection des résidences secondaires	32
● Tableau 5. Comparaison du paramétrage de deux chiffrages de demande potentielle	34
● Tableau 6. Comparaison du paramétrage du chiffrage de la demande potentielle	37
● Tableau 7. Chiffrage des besoins en construction neuve selon les différents scénarios de l'Ademe	46

## ANNEXE 4. DÉTAIL DES RÉFÉRENCES DU CORPUS « CHIFFRAGES »

Dans ce travail, 27 exercices de chiffrage des besoins en logements à l'échelle nationale ont pu être identifiés et analysés. La liste des références est la suivante (par ordre alphabétique) :

- Ademe, « Transition(s) 2050 - Feuilletton "Filières" : Construction neuve - Quelles visions stratégiques de la filière "Construction neuve" dans une France neutre en carbone en 2050 ? », 2022. <https://librairie.ademe.fr/urbanisme-et-batiment/5290-quelles-visions-strategiques-pour-la-filiere-construction-neuve-dans-une-france-neutre-en-carbone-en-2050-.html>.
- Asteres, 2022, « Le logement en France : une pénurie nationale modérée et de fortes disparités locales » <https://asteres.fr/etude/le-logement-en-france-une-penurie-nationale-modeeree-et-de-fortes-disparites-locales/>.
- Laurent Batsch, Denis Burckel, François Cusin et Claire Juillard, 2006 ; « Demande de logement : la réalité du choc sociologique ». *L'Observateur de l'immobilier, hors-série, 2006*. [https://www.researchgate.net/publication/41220703\\_Demande\\_de\\_logement\\_la\\_realite\\_du\\_choc\\_sociologique](https://www.researchgate.net/publication/41220703_Demande_de_logement_la_realite_du_choc_sociologique).
- Anaëlle Bedo et Jean-Baptiste Rochet, 2023, « Étude sur le besoin de logements neufs en France ». Rapport de l'ESCP Junior Conseil pour la FPI (Fédération des promoteurs immobiliers). <https://fpifrance.fr/presse/les-chiffres-du-logement-neuf-au-4eme-trimestre-et-bilan-annuel-2022>.
- Pascale Bessy, 1977, « La demande potentielle de logements neufs à moyen terme ». *Insee première*, p. 518.
- Thérèse Blanchet, Thiago Ikuno, Xu Lu, Sacha Rybaltchenko et Ghadi Zaidan, 2021, « Besoins en logements neufs » rapport de l'École des ponts Paristech pour le Shift Project. [https://ecoledesponts.fr/sites/ecoledesponts.fr/files/documents/construction\\_neuve-rapport\\_final.pdf](https://ecoledesponts.fr/sites/ecoledesponts.fr/files/documents/construction_neuve-rapport_final.pdf).
- CGDD, 2012 « Projection du nombre de ménages et calcul de la demande potentielle de logements : méthode et résultats », document de travail, Note logement-construction, CGEDD - Soes. <https://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.html?id=Temis-0077254&requestId=0&number=9>.
- Commissariat général du plan, 1976, « Rapport du Comité habitat », *La Documentation française*.
- Anne-Sophie Convain, et Michel Mouillart, 1989, « Démographie et construction de logements », *Revue d'économie politique* 99, n° 4, pp. 639-657.
- Samuel Depraz, « Analyse des besoins en logements en France à l'horizon 2030, 2023, Méthode et résultats », rapport auprès de l'Union nationale des aménageurs (Unam), Laboratoire Eespi Research in Real Estate (Espi2R), Paris. <https://www.cahiers-espi2r.fr/1245>.
- Gérard-François Dumont, 2022, « Le besoin de logements en France métropolitaine à l'horizon 2030 : nul ou important ? » *Population & Avenir*. <https://institut-thomas-more.org/wp-content/uploads/2023/03/202212-RapportPopulationAvenir.pdf>.
- Gérard-François Dumont, 2019, « Les besoins en logement et leur géographie : Comment les mesurer ? Quelle prospective ? », *Les Analyses de Population & Avenir*, n° 13, n° 9, pp. 1-28.
- Albane Gaspard, 2023, « Quelle méthodologie pour le calcul des logements neufs dans les scénarios Transition(s) 2050 de l'Ademe ? », *Politique du Logement* [en ligne]. <https://politiquedulogement.com/2023/07/quelle-methodologie-pour-le-calcul-des-logements-neufs-dans-les-scenarios-transitions-2050-de-lademe/>.
- GTC, 2007, « Évaluation des besoins en logements pour la DGUHC », rapport interne de Guy Taïeb Conseil pour la DGUHC (Caisse des Dépôts et Consignations).
- Louis Henry, 1950, « Perspectives relatives aux besoins de logements », *Population* 5, n° 3, pp. 493-512.
- HTC, 2023, « Quels besoins en logements sociaux à l'horizon 2040 ? », rapport pour l'USH présenté au 83<sup>e</sup> Congrès Hlm. <https://www.union-habitat.org/etude-quels-besoins-en-logements-sociaux-l-horizon-2040>.
- Alain Jacquot, 2007, « La demande potentielle de logement : un chiffrage à l'horizon 2020 », note de synthèse du Sesp. [http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0057/Temis-0057811/NS\\_165\\_6.pdf](http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0057/Temis-0057811/NS_165_6.pdf).
- Alain Jacquot, 2012, « La demande potentielle de logements à l'horizon 2030 : une estimation par la croissance attendue du nombre des ménages », *CGDD, Le point sur*, n° 135, p.4.
- Alain Jacquot, 2002, « La demande potentielle de logements. L'impact du vieillissement de la population », *Insee Première*, 875. <https://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0051/Temis-0051403/ip875.pdf>.
- Sébastien Laye, 2023, « Construire "plus" et "mieux" de logements en France : c'est possible », Institut Thomas-More. <https://institut-thomas-more.org/2023/03/10/construire-plus-et-mieux-de-logements-en-france-cest-possible/>.
- Bruno Lefebvre et Michel Mouillart, 1988, « Le secteur du logement et son financement : après le krach boursier », *Revue d'économie financière*, n°s 5-6, pp. 200-211.
- Claudie Louvot, 1989, « La croissance des ménages soutiendra la construction neuve jusqu'au milieu des années 90 », *Économie et statistique* 225. [https://www.persee.fr/doc/estat\\_0336-1454\\_1989\\_num\\_225\\_1\\_5363](https://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_1989_num_225_1_5363).
- Michel Mouillart, 1999, *Besoins en logement et interventions publiques*, Acmil.
- Christian Nicol, 1980, « La construction de logements jusqu'en l'an 2000 », *Cahier du MECV*, n°1.
- Joseph Niol, 1993, « L'approche quantitative et qualitative de la demande en logement et de la solvabilité de la demande », Conseil économique et social. <https://www.lecese.fr/travaux-publies/laproche-quantitative-et-qualitative-des-besoins-en-logement-et-de-la-solvabilite-de-la-demande>.
- François Rebsamen, 2021, « Rapport de la commission pour la relance durable de la construction de logements - Tome 1 », rapport au Premier ministre, <https://www.gouvernement.fr/rapport/12460-rapport-rebsamen-commission-pour-la-relance-durable-de-la-construction-de-logements-tome-1>.
- Nicole Seligmann, 1973, « Les besoins régionaux en logements au cours du VI<sup>e</sup> Plan », *Économie et statistique*, vol. 44, n° 1, pp. 21-33.

Références auxquelles il faut ajouter les chiffrages réalisés dans le cadre des plans entre 1950 et 1970 mais qui n'ont pas été publiés et restent peu accessibles. Néanmoins, ces derniers sont présentés et discutés dans :

## ANNEXE 5. DÉTAIL DES RÉFÉRENCES DU CORPUS « DÉBATS »

Dans ce travail, 58 publications de débats sur les méthodes et résultats des exercices de chiffrages des besoins en logements en France ont pu être identifiées et analysées. La liste des références est la suivante (par ordre alphabétique) :

- Ademe, 2020, « Objectif bâtiment bas carbone : retour sur le dispositif Obec ».
- Aucame, 2013, « Le « point mort » : une méthode quantitative d'évaluation des besoins en logements », collection Qu'en savons-nous ? [https://www.aucame.fr/web/publications/quen\\_savons\\_nous/fichiers/QSN051\\_PointMort.pdf](https://www.aucame.fr/web/publications/quen_savons_nous/fichiers/QSN051_PointMort.pdf).
- Pierre-Alain Audirac, 1977, « 1968-1975 : renouvellement accéléré du parc de logements », *Économie et statistique*, vol. 92, n° 1, pp.3-15.
- Pierre-Alain Audirac, 1983, « 1975-1982 : croissance ralentie, mais soutenue, du parc de logements », *Économie et statistique*, vol. 155, n° 1, pp. 39-49.
- Pierre-Alain Audirac, 1978, « Le nombre de ménages d'ici à l'an 2000 », *Économie et statistique*, vol. 106, n° 1, pp. 61-67.
- Rémi Babut, Albane Gaspard, Julien Parc et Thierry Rieser, 2022, « Logement : les points communs des scénarios Ademe, Négawatt, Shift Project et Pouget consultants/Carbone4 ». <https://theshiftproject.org/article/logement-points-communs-scenarios/>.
- Didier Blanchet et Catherine Bonvalet, 1985, « Croissance démographique et marché du logement en France depuis 1954 », *Population*, 6.
- Didier Blanchet et Catherine Bonvalet, 1985, « Ménages, construction, logements », *Population et société*, 197.
- Jean Bosvieux, 1998, « Besoins et demande de logements », in *Logement et habitat : l'état des savoirs*, par Marion Segaud, Catherine Bonvalet et Jacques Brun, collection Textes à l'appui, Paris, *La Découverte*, pp. 46-52.
- Jean Bosvieux, 2019, « Faut-il construire plus de logements ? », *Politique du logement*. <https://politiquedulogement.com/PDF/Q&C/Besoins-JB.pdf>.
- Jean Bosvieux, 2020, « Logement : peut-on tout dire ? », *Constructif* [En ligne], n° 56, n° 2 pp. 28-31.
- Jean Bosvieux, Bernard Coloos, Michel Mouillart et Claude Taffin, 2000, « Évaluation des besoins en logements en Île-de-France », DRE IdF.
- Jean Bosvieux, Bernard Coloos, Michel Mouillart et Claude Taffin, « L'évaluation normative des besoins : principes et application concrète à l'Île-de-France ». Anil, 2001. <https://www.anil.org/documentation-experte/etudes-eclairages/etudes-et-eclairages-2001/levaluation-normative-des-besoins-principes-et-application-concrete-a-lile-de-france/>.
- Jean Bosvieux et Bernard Coloos, 1994, « Besoins et qualité du logement », Puca.
- Bruno Lefebvre et Michel Mouillart, 1988, « Le secteur du logement et son financement : après le krach boursier », *Revue d'économie financière*, n°s 5-6, pp. 200-211.
- Jean Bosvieux et Bernard Coloos, « Contre l'obsolescence immobilière, la réhabilitation n'est pas la panacée », 2024, *Politique du Logement* [en ligne]. <https://politiquedulogement.com/2024/02/contre-l-obsolescence-immobiliere-la-rehabilitation-nest-pas-la-panacee/>.
- Béatrice Boutchenik et Guillaume Rateau, 2023 « Projections du nombre de ménages à horizon 2030 et 2050, analyse des modes de cohabitation et de leurs évolutions », document de travail du Sdes (ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires). Paris.
- Cerema, 2014, « Le calcul des " besoins en logements " : panorama des méthodes », rapport du Cerema pour la DGALN. <https://www.cerema.fr/fr/actualites/calcul-besoins-logements-panorama-methodes>.
- Cerema, 2017, « Territorialisation de la production de logements : guide méthodologique pour l'estimation des besoins en logements », rapport du Cerema pour la DGALN, <https://www.cerema.fr/fr/actualites/territorialisation-production-logements-guide-methodologique>.
- CNH, 2023, *Analyse des besoins en logements. Synthèse des travaux du groupe de travail du Conseil National de l'habitat (CNH)*. Paris.
- Bernard Coloos, 2023, « Logement : demande potentielle et besoins immédiats. Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments », rapport pour le 83<sup>e</sup> congrès Hlm. <https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/economie-financement/logement-demande-potentielle-et-besoins-immmediats-les>.
- Constructif, 2012, *Besoins en logements : éléments d'une controverse*, numéro spécial de la revue *Constructif* [En ligne]. [http://www.constructif.fr/bibliotheque/2012-6/avant-propos.html?item\\_id=3173](http://www.constructif.fr/bibliotheque/2012-6/avant-propos.html?item_id=3173).
- Constructif, 2024, *Construire : quels besoins ?* numéro spécial de la revue *Constructif* [En ligne], [http://www.constructif.fr/bibliotheque/2024-3/retour-sur-les-besoins-en-construction.html?item\\_id=7891](http://www.constructif.fr/bibliotheque/2024-3/retour-sur-les-besoins-en-construction.html?item_id=7891).
- Constructif, 2007, *Logement : comment sortir de la crise ?* numéro spécial de la revue *Constructif* [En ligne]. [http://www.constructif.fr/bibliotheque/2007-11/avant-propos.html?item\\_id=2802](http://www.constructif.fr/bibliotheque/2007-11/avant-propos.html?item_id=2802).
- Didier Cornuel, 2017, « La politique du logement est fondée sur un diagnostic erroné », *Politique du Logement* [en ligne]. <https://politiquedulogement.com/2017/11/la-politique-du-logement-est-fondee-sur-un-diagnostic-errone/>.
- Didier Cornuel, 2017, *Marché du logement et aides publiques*, L'Harmattan.
- Cour des Comptes, 2023, « Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis », contribution

à la revue des dépenses publiques. <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/65361>.

- Julien Damon, 2024, « Doit-on encore construire ? L'idée de ville "stationnaire" », *Constructif* [En ligne] 1, n° 67, pp. 25-37.
- DGUHC, 2003, « Connaître les besoins locaux en logements : guide méthodologique », collection Quelles méthodes pour quels questionnements ? de la Caisse des Dépôts et Consignations, <https://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0053/Temis-0053642/16094.pdf>.
- Jean-Claude Driant, 2003, « Besoin en logements neufs à l'échelle nationale : de quoi parle-t-on ? Où en est-on ? Définitions et controverses », in *Analyse des besoins en logements. Synthèse des travaux du groupe de travail du Conseil National de l'habitat (CNH)*, par CNH. Paris.
- Jean-Claude Driant, 2015, « La crise du logement vient-elle d'un déficit de constructions ? » *L'Économie politique* vol. 65, n° 1, pp. 23-33.
- Jean-Claude Driant, 2023, « Le besoin de construction de logements neufs. Méthodes et controverses », *Politique du Logement* [en ligne], <https://politiquedulogement.com/2023/06/le-besoin-de-construction-de-logements-neufs-methodes-et-controverses/>.
- Gérard-François Dumont, 2014, « Les causes démographiques de la crise du logement », *Informations sociales*, vol. 183, n° 3, pp. 26-34.
- Olivier Dupré et Luc Bercegol, 2024, « Faciliter l'évaluation des besoins en logement par les acteurs locaux : la démarche Otelo », *Politique du logement* [en ligne]. <https://politiquedulogement.com/2024/01/faciliter-levaluation-des-besoins-en-logement-par-les-acteurs-locaux-la-demarche-otelo/>.
- François Fabre et Christian Nicol, 1979, « Les logements vacants ne sont pas tous disponibles », *Économie et statistique*, n° 107, pp. 53-63.
- Henri Feltz, et Frédéric Pascal, 2010, « Évaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable », Avis et rapports du Cese (Conseil économique, social et environnemental), Cese. <https://www.lecese.fr/travaux-publies/evaluation-relative-la-mise-en-oeuvre-du-droit-au-logement-opposable>.
- Louis Henry, 1957, « La situation du logement dans la région parisienne », *Population* 12, n° 1, pp.129-40.
- Louis Henry, 1953, « Les besoins de la population française », *Esprit*, n°s 207 208, pp. 525-38.
- Louis Henry, 1949, « Structure de la population et besoins en logements », *Population* 4, n° 3, pp. 433-46.
- Laurence Herbeaux et Yannick Morin, 2012, « Une grande disparité territoriale de la demande potentielle », *Constructif*, n° 32, [En ligne].
- Alain Jacquot, 2012 « Combien de logements construire chaque année ? », *Constructif*, n° 32, [En ligne].
- Alain Jacquot, 2012, « Construire 500 000 logements par an pour quels besoins ? », *Variance*, n° 45, pp. 22-26.
- Alain Jacquot, 2011, « Doit-on et peut-on produire davantage de logements ? », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 9, n° 1, pp.150-158.
- Jean-François Léger, 2019, « Le lien logement-population à l'échelle locale, I – Le « rendement démographique » des logements », *Espace populations sociétés*, n° 2019-2.
- Jean-François Léger, 2020, « Le lien logement-population à l'échelle locale, II – Caractéristiques des logements et composition par âge des populations », *Espace populations sociétés*, n°s 2020/1-2.
- Claudie Louvot, 1989, « Les mutations du parc de logements : environ 60 000 logements à remplacer chaque année », *Économie et statistique*, 225.
- Michel Mouillart, 2017, « Combien faudra-t-il construire de logements demain ? », *L'Observateur de l'immobilier du Crédit foncier* 95.
- Michel Mouillart, 2007, « Des besoins durablement élevés », *Constructif*, n° 18, [En ligne].
- Michel Mouillart 2022, « "Entre avenir démographique en berne et besoin de construction élevé !", interview de Michel Mouillart (professeur d'économie, Frics) », *Journal de l'Agence* (blog). <https://www.journaldelagence.com/1208978-entre-avenir-demographique-en-berne-et-besoin-de-construction-eleve-michel-mouillart-professeur-deconomie-frics>.
- Michel Mouillart, 2012, « Il faut construire partout en France », *Constructif*, n° 32, [En ligne].
- Michel Mouillart, 2023, « La population de la France dans 50 ans : le bond en arrière ? », in *Analyse des besoins en logements. Synthèse des travaux du groupe de travail du Conseil National de l'habitat (CNH)*, par CNH. Paris.
- Négawatt, 2022, « Scénario négaWatt 2022. 4 : le scénario en détail ». <https://negawatt.org/Scenario-negaWatt-2022>.
- Plan Bâtiment Durable, 2022, « Vers une sobriété immobilière et solidaire. Les voies d'une meilleure utilisation du parc de bâtiment », rapport du groupe RBRT. [https://www.planbatimentdurable.developpementdurable.gouv.fr/IMG/pdf/221118\\_note\\_sobriete\\_v\\_def.pdf](https://www.planbatimentdurable.developpementdurable.gouv.fr/IMG/pdf/221118_note_sobriete_v_def.pdf).
- Pouget consultants, et Carbone4, 2020 « Neutralité et logements : à quelles conditions le secteur résidentiel peut-il atteindre la neutralité carbone telle que définie dans la SNBC ? ». <https://www.carbone4.com/publication-neutralite-logements>.
- Christophe Robert, et Anne-Claire Méjean-Vaucher, 2012, « Le mal-logement, un phénomène massif », *Constructif*, [En ligne]. [http://www.constructif.fr/bibliotheque/2012-6/le-mal-logement-un-phenomene-massif.html?item\\_id=3196](http://www.constructif.fr/bibliotheque/2012-6/le-mal-logement-un-phenomene-massif.html?item_id=3196).
- Isabelle Roudil, 2017, « Comment mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires ? ». <https://www.lecese.fr/travaux-publies/comment-mieux-repondre-aux-besoins-en-matiere-de-logements-dans-les-territoires>.
- Nicole Seligmann, 1974, « Vie et mort des logements entre 1967 et 1970 », *Économie et statistique*, vol. 56, n° 1, pp.2-39.
- Claude Taffin, 2012, « Besoins : une notion ambivalente à la mesure délicate », *Constructif*, n° 32, [En ligne].
- Thomas Tardiveau, 2020, « La construction et la rénovation des logements privés en France », *Trésor-Éco*, p. 261. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/7145b891-8a10-48b7-bec1-d0ce58ac386f/files/acb6fa38-db71-4161-b096-b5148cff0089>.

## BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

- Ademe, 2020, *Objectif bâtiment bas carbone : retour sur le dispositif Obec*.
- Ademe, 2022a, « Transition(s) 2050 - Feuilleton "Filières" : Construction neuve - Quelles visions stratégiques de la filière "Construction neuve" dans une France neutre en carbone en 2050 ? ». <https://librairie.ademe.fr/urbanisme-et-batiment/5290-quelles-visions-strategiques-pour-la-filiere-construction-neuve-dans-une-france-neutre-en-carbone-en-2050-.html>.
- Ademe, 2022b, « Transition(s) 2050 - Feuilleton "Filières" : Sols - Quels enjeux pour une gestion durable des sols à l'horizon 2050 ? ». <https://librairie.ademe.fr/energies-renouvelables-reseaux-et-stockage/5438-prospective-transitions-2050-feuilleton-sols.html>.
- Ademe, 2022c, « Transition(s) 2050 - Rapport complet ». <https://librairie.ademe.fr/recherche-et-innovation/5072-prospective-transitions-2050-rapport.html>.
- Daniel Agacinski et al., 2020, *La planification : idée d'hier ou piste pour demain ?*, collection Point de vue, France Stratégie. <https://www.strategie.gouv.fr/point-de-vue/planification-idee-dhier-piste-demain>.
- Asteres, 2022, « Le logement en France : une pénurie nationale modérée et de fortes disparités locales ». <https://asteres.fr/etude/le-logement-en-france-une-penurie-nationale-moder-ee-et-de-fortes-disparites-locales/> [Consulté le : 23 octobre 2023].
- Aucame, 2013, « Le "point mort" : une méthode quantitative d'évaluation des besoins en logements ». [https://www.aucame.fr/web/publications/quen\\_savons\\_nous/fichiers/QSN051\\_PointMort.pdf](https://www.aucame.fr/web/publications/quen_savons_nous/fichiers/QSN051_PointMort.pdf).
- Pierre-Alain Audirac, 1978, « Le nombre de ménages d'ici à l'an 2000 », *Économie et statistique*, vol. 106, n° 1, Pp. 61-67.
- John Langshaw Austin, 1962, *How to do things with words*, Oxford, Clarendon Press.
- Rémi Babut, Albane Gaspard, Julien Parc et Rieser Thierry, 2022, *Logement : les points communs des scénarios Ademe, Négawatt, Shift Project et Pouget consultants / Carbone4*. <https://theshiftproject.org/article/logement-points-communs-scenarios/>.
- Laurent Batsch, Denis Burckel, François Cusin et Juillard Claire, 2006, « Demande de logement : la réalité du choc sociologique », *L'Observateur de l'immobilier*. [https://www.researchgate.net/publication/41220703\\_Demande\\_de\\_logement\\_la\\_realite\\_du\\_choc\\_sociologique](https://www.researchgate.net/publication/41220703_Demande_de_logement_la_realite_du_choc_sociologique).
- Anaëlle Bedo et Rochet Jean-Baptiste, 2023, « Étude sur le besoin de logements neufs en France », rapport de l'ESCP Junior Conseil pour la FPI (Fédération des promoteurs immobiliers). <https://fpifrance.fr/presse/les-chiffres-du-logement-neuf-au-4eme-trimestre-et-bilan-annuel-2022>.
- Pascale Bessy, 1997, « La demande potentielle de logements neufs à moyen terme », *Insee première*, vol. 518, p. 1977.
- Alexandra Bidet et Florence Jany-Catrice, 2017, « Quantifier les qualités : Introduction au dossier », *Revue française de socio-économie*, vol. 19, n° 2, pp. 19-26.
- Thérèse Blanchet, Thiago Ikuno, Lu Xu, Sacha Rybaltchenko et Ghadi Zaidan, 2021, « Besoins en logements neufs », rapport de l'École des ponts Paristech pour le Shift Project. [https://ecoledesponts.fr/sites/ecoledesponts.fr/files/documents/construction\\_neuve-rapport\\_final.pdf](https://ecoledesponts.fr/sites/ecoledesponts.fr/files/documents/construction_neuve-rapport_final.pdf).
- Jean Bosvieux, 2019, « Faut-il construire plus de logements ? », *Politique du logement*. <https://politiquedulogement.com/PDF/Q&C/Besoins-JB.pdf>.
- Jean Bosvieux, 2020, « Logement : peut-on tout dire ? », *Constructif* [En ligne], vol. 56, n° 2, pp. 28-31.
- Jean Bosvieux et Bernard Coloos, 1994, *Besoins et qualité du logement*, Puca.
- Jean Bosvieux, Bernard Coloos, Michel Mouillart et Claude Taffin, 2001, *L'évaluation normative des besoins : principes et application concrète à l'Île-de-France*, Anil. <https://www.anil.org/documentation-experte/etudes-eclairages/etudes-et-eclairages-2001/levaluation-normative-des-besoins-principes-et-application-concrete-a-lile-de-france/>.
- Jean Bosvieux et Bernard Coloos, 2024, « Contre l'obsolescence immobilière, la réhabilitation n'est pas la panacée », *Politique du logement* [En ligne]. <https://politiquedulogement.com/2024/02/contre-l-obsolescence-immobiliere-la-rehabilitation-nest-pas-la-panacee/>.
- Pierre Bourdieu et Rosine Christin, 1990, « La construction du marché : le champ administratif et la production de la "politique du logement" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 81, n° 1, pp. 65-85.
- Béatrice Boutchenik et Guillaume Rateau, 2023, « Projections du nombre de ménages à horizon 2030 et 2050. Analyse des modes de cohabitation et de leurs évolutions », document de travail du Sdes (ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires), Paris.
- Glen Bramley, H. Pawson, M.White, D.Watkins et al., 2010, « Estimating Housing Need », Monograph. <https://eprints.whiterose.ac.uk/72850/> [Consulté le : 13 novembre 2023].
- Michel Callon et Fabian Muniesa, 2009, « La performativité des sciences économiques », *Traité de sociologie économique*, Quadrige. Manuels, Paris, Presses universitaires de France, pp. 289-324.
- Michel Callon et Fabian Muniesa, 2006, « Les marchés économiques comme dispositifs collectifs de calcul », *Réseaux*, vol. 6, n° 122, pp. 189-233.
- Claire Carriou, 2012, « Des statistiques imaginées, perdues, oubliées ? Les habitations à bon marché et leur dénombrement (1894-1939) », *Genèses*, vol. 2, n° 87, pp. 26-46.
- Cedd, 2021, « Compte rendu de la réunion du 25 août 2021 présentant l'étude sur la demande potentielle et les besoins localisés en logements », formation permanente « Logement » du Cedd (Commission de l'économie du développement durable). <https://www.ecologie.gouv.fr/commission-leconomie-du-developpement-durable>.
- CEE, 1963, « Besoins en logements, Les méthodes d'évaluation ».

- Cerema, 2014, « Le calcul des « besoins en logements : panorama des méthodes », rapport du Cerema pour la DGALN. <https://www.cerema.fr/fr/actualites/calcul-besoins-logements-panorama-methodes>.
- Cerema, 2017, « Territorialisation de la production de logements : guide méthodologique pour l'estimation des besoins en logements », rapport du Cerema pour la DGALN. <https://www.cerema.fr/fr/actualites/territorialisation-production-logements-guide-methodologique>.
- CNH, 2023, *Analyse des besoins en logements. Synthèse des travaux du groupe de travail du Conseil national de l'habitat (CNH)*, Paris.
- Bernard Coloos, 2023, « Logement : demande potentielle et besoins immédiats. Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments », rapport pour le 83e congrès Hlm. <https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/economie-financement/logement-demande-potentielle-et-besoins-immediats-les>.
- Commissariat général au plan, 1976, « Rapport du Comité habitat », Commissariat général du plan.
- Anne-Sophie Convain et Michel Mouillart, 1989, « Démographie et construction de logements », *Revue d'économie politique*, vol. 99, n° 4, pp. 639-657.
- Didier Cornuel, 2017a, « La politique du logement est fondée sur un diagnostic erroné », *Politique du logement* [en ligne]. <https://politiquedulogement.com/2017/11/la-politique-du-logement-est-fondee-sur-un-diagnostic-errone/>.
- Didier Cornuel, 2017b, *Marché du logement et aides publiques*, L'Harmattan.
- Alexandre Coulondre et Claire Juillard, 2022, « Le marché de la donnée au service de la transparence du marché du logement ? », Working Paper de la chaire Villes et Numérique de Sciences Po, n° 01-22. [https://www.sciencespo.fr/ecole-urbaine/sites/sciencespo.fr/ecole-urbaine/files/2022\\_01%20-%20Coulondre%20Juillard%20\(2\).pdf](https://www.sciencespo.fr/ecole-urbaine/sites/sciencespo.fr/ecole-urbaine/files/2022_01%20-%20Coulondre%20Juillard%20(2).pdf).
- Cour des comptes, 2022, *La production et l'utilisation des données utiles à la politique du logement*.
- Cour des comptes, 2023, « Le recours aux comparaisons européennes en matière de logement ». <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/64167>.
- Jean-Claude Croizé, 2009, *Politique et configuration du logement en France (1900-1980). Vol. III. Naissance d'une politique (1947-1953) et traitement de la question des loyers (1945-1980)*, habilitation à diriger des recherches.
- Samuel Depraz, 2023, « Analyse des besoins en logements en France à l'horizon 2030. Méthode et résultats », rapport auprès de l'Union nationale des aménageurs (Unam), Laboratoire Espi Research in Real Estate (Espi2R), Paris. <https://www.cahiers-espi2r.fr/1245>.
- Alain Desrosières, 2008, *L'argument statistique. Tome 1 : Pour une sociologie historique de la quantification*, Paris, Presses de l'École des mines.
- DGUHC, 2003, « Connaître les besoins locaux en logements : guide méthodologique ». <https://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0053/Temis-0053642/16094.pdf>.
- Jean-Claude Driant, 2012, « La longue marche des politiques du logement en France 1850-1995 », Pour mémoire revue du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, vol. 11. <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Pour%20m%C3%A9moire%20n%C2%B011.%20%20%C3%A9t%C3%A9%202012.Loi%20Eau%2003.01.1992%20.Politique%20logement.pdf>.
- Jean-Claude Driant, 2015a, « La crise du logement vient-elle d'un déficit de constructions ? ». *L'Économie politique*, vol. 65, n° 1, pp. 23-33.
- Jean-Claude Driant, 2015b, *Les politiques du logement en France*, La Documentation Française.
- Jean-Claude Driant, 2023, « Le besoin de construction de logements neufs. Méthodes et controverses », *Politique du logement*, [En ligne]. <https://politiquedulogement.com/2023/06/le-besoin-de-construction-de-logements-neufs-methodes-et-controverses/>.
- Gérard-François Dumont, 2014, « Les causes démographiques de la crise du logement », *Informations sociales*, vol. 183, n° 3, pp. 26-34.
- Gérard-François Dumont, 2019, « Les besoins en logement et leur géographie : Comment les mesurer ? Quelle prospective ? », *Les Analyses de Population & Avenir*, vol. 13, n° 9, pp. 1-28.
- Gérard-François Dumont, 2022, « Le besoin de logements en France métropolitaine à l'horizon 2030 : nul ou important ? ». <https://institut-thomas-more.org/wp-content/uploads/2023/03/202212-RapportPopulationAvenir.pdf>.
- Olivier Dupré et Luc Bercegol, 2024, « Faciliter l'évaluation des besoins en logement par les acteurs locaux : la démarche Otelo », *Politique du logement*, [En ligne]. <https://politiquedulogement.com/2024/01/faciliter-levaluation-des-besoins-en-logement-par-les-acteurs-locaux-la-demarche-otelo/>.
- Sabine Effosse, 2003, « L'invention du logement aidé en France. L'immobilier au temps des Trente Glorieuses », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, vol. 55-4, n° 4. <https://www.cairn.info/revue-d-histoire-moderne-et-contemporaine-2008-4-page-245.htm> [Consulté le : 9 avril 2024].
- Sophus Ermgassen et al., 2022, « A home for all within planetary boundaries: Pathways for meeting England's housing needs without transgressing national climate and biodiversity goals ». <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800922002245>.
- David Fée et Corinne Navitel, 2008, *Crises et politiques du logement en France et au Royaume-Uni*. <https://books.openedition.org/psn/7507>.
- Fondation Abbé Pierre, 2019, « L'état du mal-logement en France 2019 », rapport annuel #24. <https://www.fondation-abbé-pierre.fr/nos-actions/comprendre-et-interpeller/24e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2019>.

- Fondation Abbé Pierre, 2024, « L'état du mal-logement en France 2024 », rapport annuel #29. <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/29e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2024>.
- Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice, 2016, *Les Nouveaux Indicateurs de richesse*, 4<sup>e</sup> éd. Paris, La Découverte.
- Lisette Gaillardot, Pierre Guinchat et Marie-Paule Chaulet, 1981, *Il était une fois l'habitat. Chronique du logement social en France*, Éditions du Moniteur, Paris.
- Albane Gaspard, 2023, « Quelle méthodologie pour le calcul des logements neufs dans les scénarios Transition(s) 2050 de l'Ademe ? », *Politique du Logement*, [En ligne]. <https://politiquedulogement.com/2023/07/quelle-methodologie-pour-le-calcul-des-logements-neufs-dans-les-scenarios-transitions-2050-de-lademe/>.
- Danièle Goldman, 2013, « À la recherche de statistiques européennes sur les habitations au XX<sup>e</sup> siècle ». <https://www.cairn.info/revue-le-mouvement-social-2013-4-page-17.htm>.
- Catherine Grémion, 2012, « Histoire d'une réforme. Le logement en 1977 », *Pour mémoire. revue du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie*, vol. 11.
- GTC, 2007, « Évaluation des besoins en logements pour la DGUHC », rapport interne de Guy Taïeb Conseil pour la DGUHC (Caisse des Dépôts et Consignations).
- Anaïs Henneguelle et Arthur Jatteau, 2021, *Sociologie de la quantification*, Paris, La Découverte.
- Louis Henry, 1949, « Structure de la population et besoins en logements », *Population*, vol. 4, n° 3, pp. 433-446.
- Louis Henry, 1950, « Perspectives relatives aux besoins de logements », *Population*, vol. 5, n° 3, pp. 493-512.
- Louis Henry, 1957, « La situation du logement dans la région parisienne », *Population*, vol. 12, n° 1, pp. 129-140.
- HTC, 2023, « Quels besoins en logements sociaux à l'horizon 2040 ? », rapport pour l'Union sociale pour l'habitat. <https://www.union-habitat.org/etude-quels-besoins-en-logements-sociaux-l-horizon-2040>.
- Alain Jacquot, 2002, « La demande potentielle de logements. L'impact du vieillissement de la population », Insee première, vol. 875. <https://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0051/Temis-0051403/ip875.pdf>.
- Alain Jacquot, 2007, « La demande potentielle de logement : un chiffrage à l'horizon 2020 », [http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0057/Temis-0057811/NS\\_165\\_6.pdf](http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0057/Temis-0057811/NS_165_6.pdf).
- Alain Jacquot, 2012a, « Combien de logements construire chaque année ? », *Constructif*, [En ligne], vol., n° 32. [http://www.constructif.fr/bibliotheque/2012-6/combien-de-logements-construire-chaque-annee.html?item\\_id=3192](http://www.constructif.fr/bibliotheque/2012-6/combien-de-logements-construire-chaque-annee.html?item_id=3192).
- Alain Jacquot, 2012b, « Construire 500 000 logements par an pour quels besoins ? », *Variance*, vol. , n° 45, pp. 22-26.
- Alain Jacquot, 2012c, « La demande potentielle de logements à l'horizon 2030 : une estimation par la croissance attendue du nombre des ménages », *CGDD, Le point sur*, n° 135, p. 4.
- Alain Jacquot, 2012d, « Projection du nombre de ménages et calcul de la demande potentielle de logements : méthode et résultats », document de travail n° 7, CGDD Soes.
- Florence Jany-Catrice, 2018a, « 15. De la croissance aux indicateurs alternatifs de richesse: », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 22, n° 1, pp. 205-214.
- Florence Jany-Catrice, 2018b, « Conflicts in the calculation and use of the price index : the case of France », *Cambridge Journal of Economics*, vol. 42, n° 4, pp. 963-986.
- Claire Juillard, 2020, « Produire des données de prix et de loyers à l'heure de la PropTech : quel rôle pour l'État ? », Working Paper de Sciences Po, chaires Villes et Numérique.
- Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Sébastien Laye, 2023, « Construire "plus" et "mieux" de logements en France : c'est possible », Institut Thomas-More. <https://institut-thomas-more.org/2023/03/10/construire-plus-et-mieux-de-logements-en-france-cest-possible/>.
- Patrick Le Galès et Jennifer Robinson, 2024, *The Routledge handbook of comparative global urban studies*, Abingdon, Oxon New York, NY, Routledge.
- Bruno Lefebvre et Michel Mouillart, 1988, « Le secteur du logement et son financement : après le krach boursier », *Revue d'économie financière*, n° 5-6, pp. 200-211.
- Jean-François Léger, 2020, « Le lien logement-population à l'échelle locale. II – Caractéristiques des logements et composition par âge des populations », *Espace populations sociétés*, n° 2020/1-2. <http://journals.openedition.org/eps/10207> [Consulté le : 10 novembre 2023].
- Claudie Louvot, 1989, « La croissance des ménages soutiendra la construction neuve jusqu'au milieu des années 90 », *Économie et statistique*, vol. 225. [https://www.persee.fr/doc/estat\\_0336-1454\\_1989\\_num\\_225\\_1\\_5363](https://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_1989_num_225_1_5363).
- Joseli Macedo, 2015, « Affordable housing needs assessment methodology: The adaptation of the Florida model to Brazil », Discussion Paper.
- Donald MacKenzie, Fabian Muniesa et Lucia Siu, 2007, *Do economists make markets ? On the performativity of economics*, Princeton, Princeton University Press.
- Isaac F. Megbolugbe, Allen P. Marks et Mary B. Schwartz, 1991, « The Economic Theory of Housing Demand: A Critical Review », *The Journal of Real Estate Research*, vol. 6, n° 3, pp. 381-393.
- Michel Mouillart, 2023, « La population de la France dans 50 ans : le bond en arrière ? », *Analyse des besoins en logements. Synthèse des travaux du groupe de travail du Conseil national de l'habitat (CNH)*, Paris.
- Négawatt, 2022, « Scénario negaWatt 2022. 4 : le scénario en détail ». <https://negawatt.org/Scenario-negaWatt-2022>.
- Joseph Niol, 1993, « L'approche quantitative et qualitative de la demande en logement et de la solvabilité de la demande », Conseil économique et social. <https://www.lecese.fr/travaux-publies/laproche-quantitative-et-qualitative-des-besoins-en-logement-et-de-la-solvabilite-de-la-demande>.

- Axel Pohn-Wedinger, 2013, « Une statistique de l'intimité », *Genèses*, vol.92, n°3, p.102-126.
- Steve Pomeroy, 2004, « An International Comparison of Housing need Indicators ». [https://publications.gc.ca/collections/collection\\_2011/schl-cmhc/nh18-1/NH18-1-235-2004-eng.pdf](https://publications.gc.ca/collections/collection_2011/schl-cmhc/nh18-1/NH18-1-235-2004-eng.pdf).
- Pouget consultants et Carbone 4, 2020, « Neutralité et logements : à quelles conditions le secteur résidentiel peut-il atteindre la neutralité carbone telle que définie dans la SNBC ? ». <https://www.carbone4.com/publication-neutralite-logements>.
- Alasdair Rae et Ebru Sener, 2016, « How website users segment a city: The geography of housing search in London », *Cities*, vol. 52, pp. 140-147.
- François Rebsamen, 2021, « Rapport de la commission pour la relance durable de la construction de logements - Tome 1 », rapport au Premier ministre. <https://www.gouvernement.fr/rapport/12460-rapport-rebsamen-commission-pour-la-relance-durable-de-la-construction-de-logements-tome-1>.
- Raquel Rolnik *et al.*, 2015, « O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas : aspectos socioespaciais e segregação », *Cadernos Metrópole*, vol. 17, pp. 127-154.
- Paul-André Rosental, 2003, « La nouveauté d'un genre ancien : Louis Henry et la fondation de la démographie historique », *Population*, vol. 58, n° 1, pp. 103-136.
- Isabelle Roudil, 2017, « Comment mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires ? » <https://www.lecese.fr/travaux-publies/comment-mieux-repondre-aux-besoins-en-matiere-de-logements-dans-les-territoires>.
- Alfred Sauvy, 1946, « Logement et population », *Population*, vol. 1, n° 3, pp. 441-452.
- Nicole Seligmann, 1973, « Les besoins régionaux en logements au cours du VIe Plan », *Économie et statistique*, vol. 44, n° 1, pp. 21-33.
- Lucia Shimbo, Fabrice Bardet et José Baravelli, 2022, « The financialisation of housing by numbers: Brazilian real estate developers since the Lulist era », *Housing Studies*, vol. 37, pp. 847-867.
- Claude Taffin, 2012, « Besoins : une notion ambivalente à la mesure délicate », *Constructif* [En ligne], vol. n° 32. [http://www.constructif.fr/bibliotheque/2012-6/une-notion-ambivalente-a-la-mesure-delicate.html?item\\_id=3191](http://www.constructif.fr/bibliotheque/2012-6/une-notion-ambivalente-a-la-mesure-delicate.html?item_id=3191).
- Thomas Tardiveau, 2020, « La construction et la rénovation des logements privés en France », *Trésor-Éco*, n° 261.
- USH, 2021, « L'état du logement en Europe 2021 », Housing Europe. <https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/politique-du-logement-mouvement-hlm/l-etat-du-logement-en-europe-en-2021>.



# LA COLLECTION DES CAHIERS, TOUTE L'EXPERTISE DE L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

DERNIÈRES  
PARUTIONS

## COLLECTION REPÈRES

### N° 125 - QUALITÉ DE SERVICE

La remise en état des logements à la relocalisation : état des lieux et recommandations (novembre 2023)

### N° 126 - POLITIQUES SOCIALES

Dispositifs de tranquillité résidentielle dans le parc social : comment les mobiliser ? (décembre 2023)

### N° 127 - MAÎTRISE D'OUVRAGE, AMÉNAGEMENT ET URBANISME

Le maître d'ouvrage et le droit d'auteur : construire et rénover dans le respect de la création architecturale et artistique (janvier 2024)

### N° 128 - POLITIQUES SOCIALES

Colocation dans le parc social : état des lieux et recommandations (janvier 2024)

### N° 129 - POLITIQUES SOCIALES

Vieillir heureux en Hlm : socio-repères et préconisations (avril 2024)

### N° 130 - MAÎTRISE D'OUVRAGE, AMÉNAGEMENT ET URBANISME

Le réemploi dans les marchés de construction et de rénovation (avril 2024)

### N° 131 - ÉNERGIE ET ENVIRONNEMENT

Établir une stratégie de valorisation des espaces non-bâties (avril 2024)

### N° 132 - POLITIQUES SOCIALES

Mieux connaître et valoriser l'intervention des organismes Hlm dans le Plan Initiative Copropriétés (avril 2024)

### N° 133 - ÉNERGIE ET ENVIRONNEMENT

Les solutions pour une meilleure gestion de l'eau à la parcelle et dans le logement (mai 2024)

### N° 134 - VILLE ET RENOUVELLEMENT URBAIN

Activation des rez-de-chaussée des organismes Hlm dans les quartiers prioritaires (mai 2024)

### N° 135 - DROIT ET FISCALITÉ

La fiscalité des opérations en accession à la propriété en bail réel solidaire (juillet 2024)

### N° 136 - LES HLM EN CHIFFRES

Édition 2024 (août 2024)

## COLLECTION PANORAMAS

### N° 07 - ÉDITION 2020

Un panorama de recherches en cours dans le domaine de l'habitat et du logement

### N° 08 - ÉDITION 2021

Un panorama de recherches en cours dans le domaine de l'habitat et du logement

### N° 09 - ÉDITION 2022

Un panorama de recherches en cours dans le domaine de l'habitat et du logement

### N° 10 - ÉDITION 2023

Un panorama de recherches en cours dans le domaine de l'habitat et du logement

### N° 11 - POLITIQUES SOCIALES

Réalisations candidates au concours « Hlm, partenaires des âgés » 2021

### N° 12 - ÉDITION 2024

Un panorama de recherches en cours dans le domaine de l'habitat et du logement

### N° 13 - RECHERCHE ET INNOVATION

Synthèse thématique du Panorama de la recherche sur l'habitat et le logement - Éditions 2023 et 2024 (juin 2024)

### N° 14 - POLITIQUES URBAINES ET SOCIALES

Contributions du Mouvement Hlm aux politiques locales de l'habitat (juillet 2024)

### N° 15 - ÉDITION 2025

Panorama de la recherche sur l'habitat et le logement

## COLLECTION ACTES

### N° 24

Quoi de neuf acteurs ? La journée d'actualité du Réseau des acteurs de l'habitat (Journée d'étude du 20 mars 2019)

### N° 25

Quoi de neuf chercheurs ? La vente de logements sociaux à l'épreuve de la recherche (Journée d'étude du 28 novembre 2019)

### N° 26

Quoi de neuf acteur(s) ? Les Webinaires d'actualité du Réseau des acteurs de l'habitat (18 novembre et 8 décembre 2020)

### N° 27

Réinventer la communication institutionnelle : le rapport d'activités à l'heure des vidéos et podcasts (Webinaires du 8 avril 2021)

### N° 28

Être voisin(s). Espaces résidentiels et liens sociaux, aujourd'hui (Paris, 27 et 28 octobre 2021)

### N° 29

Quoi de neuf, chercheurs ? Les défis d'un foncier et d'un logement abordables (Paris, 1<sup>er</sup> décembre 2021)

### N° 30

Faire avec les habitants : des collaborations renouvelées dans l'habitat social (Paris, 2 juin 2022)

### N° 31

Votre communication est-elle vraiment accessible à toutes et à tous ? (Paris, 5 décembre 2022)

### N° 32

Ensemble, relevons les défis du logement dans les petites villes (Barentin, 6 décembre 2023)

Pour commander des Cahiers, se rendre sur l'espace « BOUTIQUE »  
du site [www.union-habitat.org](http://www.union-habitat.org)

L'ensemble des Cahiers est disponible en PDF sur <http://ressourceshlm.union-habitat.org>,  
après identification de l'utilisateur.

N°

16



**UNION NATIONALE  
DES FÉDÉRATIONS D'ORGANISMES HLM**

14, rue Lord-Byron - 75384 Paris Cedex 08

☎ 01 40 75 78 00 - [www.union-habitat.org](http://www.union-habitat.org)