

Quoi de neufs chercheurs ?

Les besoins en logements à l'heure de l'urgence climatique et de la transition écologique

Actualiser les débats, et, surtout, reposer la question des besoins en logements dans un contexte d'un réchauffement climatique global qui interroge nos manières d'habiter et de produire des logements



Organisé le 16 novembre 2023 en partenariat avec le PUCA, le colloque du Réseau des acteurs de l'habitat a permis d'interroger la question des besoins en logements, sujet qui préoccupe les pouvoirs publics depuis les années 1950. Aborder cette question a paru nécessaire puisque depuis les années 2020, on note une diversification des estimations et des acteur·ices qui se saisissent de la question des besoins en logements. Les acteur·ices du secteur social et environnemental ont rejoint le débat, proposant des chiffrages et des réponses différentes de celles des services institutionnels de l'Etat, notamment par rapport aux réponses et à la méthode utilisée lors du dernier chiffrage en 2012.

Cette journée acteurs-chercheurs a été l'occasion d'actualiser les débats, et, surtout, de reposer la question des besoins en logements dans un contexte d'un réchauffement climatique global qui interroge nos manières d'habiter et de produire des logements. Cette synthèse présente les fils rouges de ces débats et les pistes de recherches qui en ressortent.



Les besoins en logements : la nécessité de définir de quoi on parle

Un des premiers enjeux de ce colloque a été de définir la notion de besoin en logements. Sa définition dépend des choix méthodologiques et sémantiques proposés par celles et ceux qui s'en saisissent. D'une part, la notion de besoin varie d'une institution à l'autre. Jusqu'alors, comme nous le précise Claire Julliard (chercheuse, consultante, OGGI Conseil) et Alexandre Coulondre (chercheur associé, Lab'URBA à l'Université Gustave Eiffel et consultant à DIT Conseil) dans la présentation de leur rapport¹, les acteurs institutionnels ont défini les besoins en logements selon la méthode de la demande potentielle (compter les nouveaux ménages à venir). Cette méthode a été sujette à de nombreuses critiques et a été repensée par les acteurs sociaux et environnementaux qui appellent à inclure notamment des critères qualité des logements ainsi que les besoins présents (les mal-logés). D'autre part, le terme logement peut désigner différentes choses : parle-t-on uniquement de résidences prin-

cipales ? De tous types de résidences ? Est-ce qu'on inclut les situations d'hébergement ? Les définitions peuvent considérablement varier d'une institution à l'autre et il n'y a pas de

suite à la publication des scénarios Transition(s) 2050², propose de distinguer besoin en construction neuve et besoin en logements nouveaux. Cette distinction repose sur l'hypo-



consensus pour définir les besoins en logements.

Par ailleurs, l'indicateur chiffré des besoins en logements varie lui aussi, puisqu'il est le fruit d'une construction politique et de choix opérés par des actrices. Ainsi, les chiffrages des besoins en logements varient notamment depuis les années 2020 où l'on rencontre une forte diversification des structures qui se saisissent du calcul des besoins en logements. Avant cela, sur les dix dernières années, un consensus persistait autour du besoin de 500 000 logements supplémentaires par an. Ce chiffre a été mis en exergue par différents acteurs, et l'un des principaux facteurs qui a conduit à sa ré-estimation est l'urgence climatique. L'Ademe,

thèse qu'il est possible d'utiliser le parc existant afin de répondre aux besoins en logement. La mobilisation du parc existant passerait par une résorption de la vacance et des résidences secondaires. Ce levier permettrait de produire de nouveaux logements et d'envisager une méthode pour répondre aux besoins en logements sans utiliser massivement la construction neuve. En considérant ces hypothèses, l'Ademe propose dans ses scénarios une fourchette de construction de logements neufs qui va de 110 000 logements par an à 360 000. De l'autre côté, la Fondation pour le Logement des Défavorisés (ex Fondation Abbé Pierre) estime

1 Coulondre, A. Julliard, C. (2024, septembre). « 70 ans de chiffrages des besoins en logements : Trajectoire d'un indicateur controversé de la politique du logement en France ». Collection des cahiers USH. Panoramas n°16.

<https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/economie-financement/70-ans-de-chiffrages-des-besoins-en-logements-trajectoire>

2 <https://www.ademe.fr/les-futurs-en-transition/les-scenarios/>

un chiffre compris entre 300 000 et 500 000 logements, mettant notamment en avant la situation des nombreux·ses français·ses mal ou non logés. Entre les deux, la méthode canonique de l'Etat estime un besoin autour de 350 000 logements par an. Les méthodes se ressemblent, mais les choix se distinguent dans les hypothèses prises et les acteur·ices peinent à trouver un consensus dans le chiffrage des besoins en logements à l'échelle nationale.

Mettre en œuvre la transition, mais à quelle échelle décisionnelle ?

Savoir comment on définit, estime et répond aux besoins en logements pose aussi en creux la question de l'échelle à laquelle il faut comptabiliser et agir politiquement. Cette question est aujourd'hui centrale en ce qu'elle détermine fortement la capacité des politiques publiques à répondre efficacement à l'enjeu des besoins en logements à l'heure de la transition écologique.

D'abord, la question se pose au moment du chiffrage. Jusqu'à aujourd'hui, les chiffrages institutionnels reposent majoritairement sur une estimation des besoins au niveau national.³

³ Depuis la réalisation du colloque, une nouvelle publication du SDES a pris en compte ces questionnements et cri-

Cependant cette approche a suscité de nombreux débats. En effet, estimer les besoins en logements avec un chiffre national (par exemple 300 000 logements à construire par an) présente un risque dans l'action publique : on peut parvenir à construire autant de logements que ce que prévoyait l'objectif national sans pour



Séverine Chapus, directrice générale déléguée des activités de promotion en charge du développement à BNP Paribas Real Estate

autant répondre correctement aux besoins en logements. Si les 300 000 logements ont été construits dans des zones tendues qui avaient peu de besoins en logements, la construction est alors vaine et l'objectif ne permet pas de répondre aux besoins. Ceci s'explique parce que les besoins en logements ne se compensent pas à l'échelle

tiques et a proposé une estimation des besoins en logements à l'échelle des zones d'emploi, à retrouver [ici](#).

nationale. C'est majoritairement pour cette raison qu'est rappelé la nécessité de territorialiser les estimations des besoins en logements. Cependant, il paraît important de souligner que cette demande de territorialisation ne fait pas totalement disparaître la nécessité d'avoironner des objectifs nationaux. Selon Manuel Domergue, directeur d'étude à la Fondation pour le Logement des Défavorisés, il semble pertinent de garder un objectif national afin de coordonner les différents territoires et de donner des objectifs aux élus.

Bien choisir l'échelle de planification de réponse aux besoins en logements n'est également pas un exercice évident. Comme le souligne Séverine Chapus, directrice générale déléguée des activités de promotion en charge du développement à BNP Paribas Real Estate, il n'est pas intéressant de planifier à une échelle micro-locale car cela pose un problème de coordination entre territoires de proximité au sein desquels les mouvements de population et les compensations sont possibles. Une échelle trop nationale ne serait pas non plus efficace pour répondre aux besoins en logements car les besoins des territoires sont spécifiques et ne requièrent pas les mêmes interventions. Par exemple, les besoins en logements de la métropole Aix-Marseille diffèrent de ceux de la région francilienne.

Une première hypothèse sur la bonne échelle afin d'organiser la planification des besoins en logements pourrait être les EPCI ou les métropoles du fait de leur niveau de gouvernance local et de leur capacité à coordonner des territoires proches. Cependant, ce n'est pas pour autant que l'on doit évincer l'Etat. Comme le souligne Catherine Bassani, adjointe à la maire de Nantes et vice présidente à la métropole, l'Etat doit être présent dans la planification de la réponse aux besoins en logements car c'est lui qui détient le budget. De plus, il paraît clair que l'Etat doit accompagner les acteurs de la transition et apporter une série de garanties afin d'assurer une réponse adéquate à la question des besoins en logements à l'heure de la transition écologique.

Un premier consensus : la nécessité de prendre en compte l'urgence climatique

Le secteur du bâtiment est le secteur le plus émetteur en termes de carbone (le logement représente 23% des émissions de CO2 direct et indirect dans la part des émissions globales d'après l'Agence internationale de l'énergie le logement, citée par Marissa Plouin, analyste sur les politiques du logement à l'OCDE) et une grande partie de ses émissions viennent de la construction neuve (minimum de 50% des émissions

carbone d'un bâtiment est lié à sa construction selon Albane Gaspard, animatrice de secteur prospective du bâtiment et de l'immobilier à l'Ademe). En parallèle, la loi Climat et Résilience préconise une réduction de 50% des émissions de gaz à effet de serre ainsi qu'un objectif de Zéro Artificialisation Nette d'ici à 2050. Face à ces objectifs, répondre aux besoins en logements par la seule construction neuve ne semble plus être la réponse adaptée. Cette conclusion fait consensus entre les différents invité·es de la journée : la plupart s'accordent sur le fait qu'il faut dorénavant considérer le parc existant comme un levier potentiel de production de nouveaux logements. D'autres leviers d'action climatique semblent faire également consensus sur le logement : il est essentiel de viser une construction moins carbonée et d'investir dans la rénovation énergétique, qui, en plus de réduire l'empreinte carbone des bâtiments pourrait permettre de remettre des logements sur le marché (notamment les passoirs thermiques F et G, interdites à la location à partir de 2025).

Si cette prise de conscience semble être globalement partagée parmi les acteur·ices de l'habitat, de nombreux enjeux demeurent. Séverine Chapus interroge notamment comment mettre en perspective la transition climatique avec les autres transitions afin que cette transition soit acceptable pour les

acteur·ices du secteur de l'habitat. Elle souligne que le modèle économique actuel ne permet pas de percevoir la transition écologique comme rentable ou bénéfique pour les acteurs. Il est nécessaire de mettre en place une "sobriété low cost" qui permettrait des modèles simples et vertueux afin que cette transition soit attractive. Mettre en œuvre la transition pour le secteur du logement suppose également que les acteurs aient la possibilité de tâtonner et d'être accompagnés par les services publics car cette transition suppose une transformation de leurs modèles et activités.

Deuxièmement, penser la transition écologique semble questionner la manière dont on pense l'habitant·e. Si l'on veut opérer une transition écologique qui fonctionne, il faut adapter les habitats écologiques à leurs habitant·es, leurs modes de vie et à la spécificité de leurs territoires (notamment les territoires d'outre mer qui présentent des spécificités territoriales, des cultures et des modes de vie uniques).

Finalement, penser la transition écologique suppose un changement de registre. Comme le précise François Gemenne, professeur de sciences politiques, HEC et Sciences Po, spécialiste des questions climatiques et co-auteur des rapports du GIEC. Afin d'embarquer les acteurs et les habitant·es, il paraît né-

cessaire de rendre la transition écologique dans le secteur du logement acceptable. Plus encore, il faut la rendre désirable. Selon lui, rendre désirable les nouvelles façon d'habiter, de construire, de produire dans un monde ayant transitionné écologiquement est ce qui permet de maximiser l'action climatique. En montrant que le logement adapté à la nouvelle norme climatique est un logement dans lequel on habite mieux, on opère un changement de paradigme qui pourrait permettre d'embarquer les acteurs et les habitant·es dans la transition. Travailler sur les registres de l'action climatique paraît de pas être anodin.

Un second consensus : il faut mieux intégrer la question sociale dans l'estimation et la réponse aux besoins en logements

La Fondation pour le Logement des Défavorisés souligne la nécessité de garder un objectif de production de logements élevé

(entre 300 000 et 500 000 nouveaux logements par an). Cet objectif élevé se justifie par la nécessité de prendre en compte le mal-logement, le non-logement, les normes et les envies des ménages dans les estimations des besoins en logements. De plus, la question migratoire vient ajouter un argument favorable à une fourchette plutôt haute : les migrations sont imprévisibles et risquent d'augmenter avec la crise climatique. Ainsi, une estimation haute en production de logements permet de s'assurer qu'un maximum de personnes auront accès à un logement digne. Au-delà de la production générale de logements, un accent particulier est mis sur la production de logements sociaux et la nécessité de relancer leur production (Manuel Domergue) et d'avoir des objectifs sérieux à l'échelle des collectivités territoriales (Vincent Daön, directeur du foncier de l'habitat à Grenoble Alpes Métropole).

Malgré une demande de production en logements relative-

ment haute, cette production n'est pas uniquement pensée, dans ce cadre, en termes de construction neuve. Le secteur social et le secteur de l'habitat prennent aussi en compte les objectifs climatiques dans leurs calculs et encouragent également à repenser les besoins en logements en fonction du stock de logements existants. En revanche, Manuel Domergue rappelle les limites de nos connaissances sur cette approche : les hypothèses sur la faisabilité d'une production de logements se basant en grande partie sur l'existant n'est pas avérée.

Que ce soit du côté social ou du côté environnemental, si les chiffres s'opposent on se rend compte que les deux secteurs se rejoignent sur de nombreux points et appellent à une redéfinition et une nouvelle estimation des besoins en logements. Ces discussions nous rappellent que les enjeux environnementaux et les enjeux sociaux sont intrinsèquement liés. Leur lien dépasse leurs controverses et il en ressort qu'il est temps de penser un modèle qui donne accès à tous et toutes un logement digne tout en n'outrepasant pas les limites planétaires : c'est la théorie du donut⁴, présentée par Albane Gaspard lors de la première table ronde.

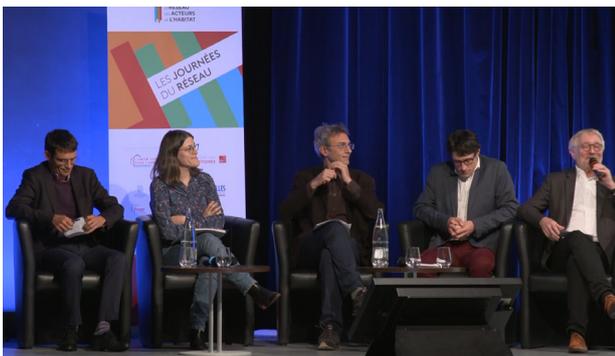


Table ronde 1 : Les besoins en logements en France à l'heure de l'urgence climatique : quelles définitions ? Quelles évolutions ? Quels enjeux ?

4 Développée par Kate Raworth, plus d'informations : [https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89conomie_du_Donut_\(mod%C3%A8le\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89conomie_du_Donut_(mod%C3%A8le))

Un mot de fin : la nécessité de produire des connaissances

Comme le montrent ces discussions, la question des besoins en logements est loin d'avoir trouvé des réponses claires et consensuelles. De nombreux débats quant à la définition, à l'estimation et à la réponse des besoins en logements restent sans réponse. Ces manquements appellent à la nécessité de produire de nouvelles recherches afin d'affiner les analyses et trouver des consensus. Pour le moment, comme le soulignent Alexandre Coulondre et Claire Julliard, les besoins en logement n'ont été le sujet que d'une bibliographie très serrée. Dans la présentation de leur rapport, les deux chercheur·ses présentent 37 références en France sur cette question, majoritairement des études. De plus, jusqu'à aujourd'hui la recherche sur les besoins en logement s'est majoritairement concentrée sur l'aspect quantitatif et la nécessité de produire un chiffre avec une forte concentration sur les logements neufs. A l'échelle internationale, Marissa Plouin nous a permis d'avoir une vision plus globale des travaux dans les pays membres de l'OCDE. Sur la question des besoins en logement, les travaux qui existent déjà concernent le calcul des ménages qui ne vivent pas dans des logements adéquats et le ciblage de production de logements sociaux en fonction des

projections démographiques. Ce faisant, le domaine des recherches sur les besoins en logements restent incomplets et inadaptés aux nouveaux enjeux de notre société, notamment en ce qui concerne la crise climatique. Ainsi, il paraît nécessaire de produire davantage de connaissances et de recherche sur le sujet.

Conclusion

Afin de conclure cette synthèse, nous finirons avec les mots de François Gemenne : "Le logement est le moyen le plus

concret, le plus tangible pour incarner le réchauffement climatique". Ce moyen, il faut s'en saisir et c'est la charge du programme BEL, qui se construit, de trouver des clés pour aider les acteurs locaux et nationaux à concilier besoin en logements, besoins sociaux et limites climatiques !

Propositions des invité·es

Questions :

- **Quels objectifs nationaux et locaux de la production en logements ?**
- **Quel potentiel sur le parc existant pour la création de nouveaux logements ?**
- **Comment accompagner l'évolution autour de la filière économique, accompagner les filières de la construction, les entreprises, les propriétaires ?**
- **Comment traduire le mal logement en besoin de production de logement neufs ? selon quel type de mal logement ?**
- **Évaluation de ce qui a été fait : quel impact de la rénovation énergétique sur les consommations énergétiques et le mal-logement ?**
- **Quel type de logements construire ?**
- **Comment rendre l'habitat collectif (plus écologique et plus efficace en terme de réponse besoin en logement) désirable ?**

Pistes de recherche :

- **Interroger, aider celles et ceux qui veulent (pour la sous occupation par exemple)**
- **Travaux croisés entre les sociologues et les économistes, besoin de politiques publiques qui prennent en compte les deux**

Colloque organisé le 16 novembre 2023 par le Réseau des acteurs de l'habitat

Avec :

Marissa Plouin analyste sur les politiques du logement, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Alexandre Coulondre (chercheur associé, Lab'URBA (Université Gustave Eiffel), et consultant, DIT Conseil) et Claire Julliard (chercheuse, consultante, OGGI Conseil), Vincent Daön (directeur du foncier de l'habitat, Grenoble Alpes Métropole), Manuel Domergue (directeur des études, Fondation Abbé Pierre), Jean-Claude Driant (géographe et professeur émérite, Ecole d'urbanisme de Paris), Albane Gaspard animatrice de secteur prospective du bâtiment et de l'immobilier, Agence de la transition écologique (ADEME)) et Louis-Gaëtan Giraudet (directeur de recherche, Ecole des Ponts ParisTech et Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (CIRED)), Claire CARRIOU, professeure, École d'urbanisme de Paris, co-animatrice du Réseau recherche habitat-logement (REHAL).

Soutenu par : l'Union Sociale pour l'Habitat et la Caisse des dépôts

Le Réseau des acteurs de l'habitat est une plateforme de réflexion, d'échange et de construction d'une culture commune sur les enjeux et les politiques publiques liés au logement en général, et au logement social en particulier. Créé en 2007 dans le contexte d'une nouvelle étape de décentralisation des politiques de l'habitat, il rassemble l'Union sociale pour l'habitat, la Caisse des Dépôts et huit associations nationales d'élus locaux, et réuni également près de 11 000 contacts issus principalement des collectivités locales, des services et agences de l'Etat, du secteur Hlm et du monde de la recherche.





**Besoins en logements
à l'heure de la
transition écologique**

CE PROGRAMME DE RECHERCHE EST FINANÇÉ PAR :

