

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

Avec :
Alexandre Coulondre, chercheur
indépendant associé au
Lab'Urba, enseignant à
Sciences Po Paris,
Claire Juillard, sociologue,
chercheuse indépendante

« Par besoins en logement, l'indicateur fait référence au nombre de logements neufs à construire par an, sur une période variant de 2 à 30 ans, compte-tenu, d'une part, de l'évolution prévisible de la population, en nombre et en structure (solde naturel et migratoire et composition des ménages), et, d'autre part, de l'évolution prévisible du parc de logements et de son occupation. »

Le rapport des chercheurs Alexandre Coulondre et Claire Juillard est une analyse du corpus des débats relatifs aux 27 chiffrages des besoins en logements produits à l'échelle nationale en 70 ans. Retraçant les conditions historiques et la manière selon laquelle l'indicateur a été construit, le rapport met en avant la dimension politique de l'exercice statistique associé à l'indicateur et de l'indicateur en lui-même, instrument de pilotage de la politique du logement. Il rappelle ce qu'entend désigner cet indicateur, rendant compte des choix méthodologiques derrière le calcul, de la prise de position des acteurs, expliquant son usage dans le temps, au service d'intérêts et de visions politiques.

3 périodes caractérisent l'histoire de l'indicateur

→ Des années 1950 jusqu'au milieu des années 1970, le logement fait l'objet d'une planification volontariste. La période se caractérise par une forte intervention réglementaire et budgétaire de l'État. L'estimation des besoins,



instauré et produit par l'État, constitue l'instrument de pilotage de cette politique volontariste. Les besoins se font objectifs. Le niveau de construction effectif est aligné aux besoins estimés.

→ Après le choc pétrolier et à partir de la réforme de financement de la politique du logement de 1977, l'État se désengage de la construction de logements. Dès lors, un divorce s'opère entre les besoins en logements estimés et le niveau de construction qui chute. L'indicateur se distance du pilotage de l'action publique.

«La méthode institutionnelle est très sensible aux paramétrages.»

→ Depuis 2012, l'État ne produit plus de chiffrage, laissant la place à une diversification du champ de production de l'indicateur. Deux catégories d'acteurs se saisissent de l'exercice pour défendre leur vision de ce que devrait être la politique du logement. Au nom de leurs revendications respectives, les acteurs de l'habitat et de la production de logement publient des estimations de besoins élevées, tandis que ceux de la transition écologique défendent des estimations basses.

Les caractéristiques de la méthode institutionnelle

→ Mise en place par le ministère du logement, la méthode utilisée est celle dite de la demande potentielle. Elle évalue le volume souhaitable à construire (le besoin) pour conserver l'équilibre entre le stock de résidences principales et le nombre de ménages.

→ La méthode est prospective, elle s'appuie sur des projections. Pour chacun des paramètres qu'elle évalue, elle propose des scénarios futurs. La combinaison des hypothèses formulées aboutit à un scénario probable. Elle estime enfin le décalage entre la variation du nombre de ménages et la variation de la taille du parc.

→ La méthode se déroule en 4 étapes :

- Projection du nombre de ménages (soldes migratoire et naturel, évolution de la taille moyenne des ménages) ;
- Projections des facteurs réduisant le nombre

de résidences principales disponibles (estimation du renouvellement du parc, de la vacance et des résidences secondaires ou occasionnelles (qui soustraient des résidences principales au parc)).

→ Cette méthode est très sensible aux paramétrages, comme en attestent les différences entre chiffrages publiés, qui utilisent la même méthode en modifiant les hypothèses.

Les 2 grandes controverses de la méthode

→ L'omission des besoins préexistants liés aux situations de non-logement et mal-logement (désormais intégrés par Otelo).

→ L'omission des impératifs de transition écologique.

- Le rapport rappelle une question méthodologique majeure soulevée par les débats des dernières années : La méthode doit-elle accompagner les tendances ou peut-elle intégrer les marges de manœuvre politiques permettant d'aller à l'encontre des tendances (sur la détention/occupation de résidences secondaires ou occasionnelles ou sur la réduction de la vacance par exemple) ?

L'outil Otelo rend plus explicite le lien entre les hypothèses du calcul et les orientations politiques des territoires.

Après présentation du rapport, une discussion libre vient soulever plusieurs points :

Avant l'indicateur, la politique du logement en question

→ L'outil **Otelo** rend plus explicite le lien entre les hypothèses du calcul et les orientations politiques des territoires.

→ Implicite derrière l'indicateur et son conventionnement : ce que peut la politique du logement.

- Quelle est la politique du logement souhaitée ? Quels sont ses objectifs et ses piliers ? Quelle hiérarchisation entre piliers économique, social, environnemental ? Quels sont les moyens conférés ?

- Comment articuler démarche descendante et montante pour intégrer la capacité de mise en œuvre des acteurs ?

→ Ce constat invite à renverser la réflexion et le calcul : quel(s) indicateur(s) associé(s) aux objectifs ? Partir des capacités de production pour déterminer le nombre de logements à récupérer dans l'existant.

Inscription du débat dans un mouvement plus général de remise en question des indicateurs de pilotage de l'action publique, représentant la société

Les travaux relatifs au pilotage par le chiffre invitent à questionner l'intérêt d'un indicateur macro, malgré la décentralisation, sa déclinaison opérationnelle à l'échelle locale et à son rôle en l'absence de portage politique.

Plusieurs avantages au chiffrage national se dégagent. Il a un caractère compréhensible, appropriable et mobilisateur. Il affirme des ambitions et des objectifs, les légitime dans le débat public et professionnel. En cela, il est apte à préparer et faciliter l'acceptabilité de certaines décisions. Il produit un récit et donne un sens à l'action collective. Il joue également le rôle de support des débats contradictoires. À l'échelle locale, sa réception se heurte à l'immédiateté des besoins, alors que les conséquences sur les écosystèmes pour un niveau de construction précis demeurent floues.

L'indicateur se rapproche d'autres indicateurs structurants de politiques publiques, comme le PIB, dans les critiques qui lui sont portées quant à son inadéquation aux crises écologiques. Ce parallèle invite à tirer des apprentissages sur les portes de sorties envisagées (indicateur alternatif, complémentaire (le produit intérieur net (PIN), ajusté des coûts écologiques engendrés par les activités économiques). Le rapprochement avec le ZAN enseigne par ailleurs la nécessaire construction collective des nouvelles conventions de l'indicateur pour garantir sa réception, tout en ouvrant des questionnements sur les profils des acteurs et la manière de les mobiliser. Ce parallèle questionne

la place de l'État et du marché dans la planification écologique et concomitamment le rôle et la nature des indicateurs qui peuvent être incitatifs (variable de connaissance permettant un soutien à l'habitat léger par exemple) ou coercitifs (taxation sur les résidences secondaires, réglementation sur les modalités de partage des logements, interdiction de certaines formes d'occupation du parc comme les meublés touristiques, quotas, etc.). Encore une fois, l'obligation impliquerait des risques, comme celui d'aller à l'encontre des normes sociales, ou de générer de nouvelles exclusions.

Ce parallèle questionne la place de l'État et du marché dans la planification écologique et concomitamment le rôle et la nature des indicateurs qui peuvent être incitatifs (variable de connaissance permettant un soutien à l'habitat léger par exemple) ou coercitifs (taxation sur les résidences secondaires, réglementation sur les modalités de partage des logements, interdiction de certaines formes d'occupation du parc comme les meublés touristiques, quotas, etc.).

Le rôle de la recherche

La recherche académique n'a pas vocation à produire du chiffrage mais à se poser des questions :

- sur l'intérêt de l'outil, sa pertinence, sa capacité à décrire la situation, à inclure la mobilisation de l'existant, sa nature (objectif, obligation), sur les moyens déployés pour l'atteindre, sur l'échéance de temps à laquelle se projeter ;
- sur les conséquences de la mise en œuvre de ce chiffre sur les aspirations, les parcours résidentiels, sur le marché immobilier et l'accès au logement, etc. ;
- sur des préconisations comme le déplacement des emplois, plutôt que des logements.

Synthèse de la 4^{ème} Conversation de préfiguration du programme de recherche



Le programme de recherche BEL

Il évolue aux côtés d'une communauté apprenante qui le précède et qui escortera les chercheurs jusqu'à la valorisation de leurs résultats. Cette communauté apprenante est constituée de l'écosystème des experts du secteur de l'habitat et de celui de la transition écologique, parties prenantes des débats opérationnels, méthodologiques et politiques sur la question des besoins en logements.

Depuis 2023, la communauté se réunit lors de colloques, de séminaires et de Conversations. Les Conversations sont des formats plus courts, croisant les approches de deux ou trois acteurs.

Les Conversations sont un format de discussion hybride (en ligne et en présentiel), initié par le PUCA et l'USH, au lancement de la démarche collective accompagnant le programme de recherche sur les besoins en logements à l'heure de la transition écologique (BEL)

Elles illustrent la volonté de la démarche de coopérer entre disciplines autant qu'elles démontrent sa pertinence, la réunion des expertises, des critiques et des questionnements de chacun des acteurs étant le matériau d'origine de l'appel à projets de recherche paru en mars 2025.



Besoins en logements
à l'heure de la
transition écologique

CE PROGRAMME DE RECHERCHE EST FINANÇÉ PAR :



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

PUCA

plan
urbanisme
construction
architecture



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



agence nationale
de la cohésion
des territoires

IDHEAL
RECHERCHE



**Institut pour
la recherche**



IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

