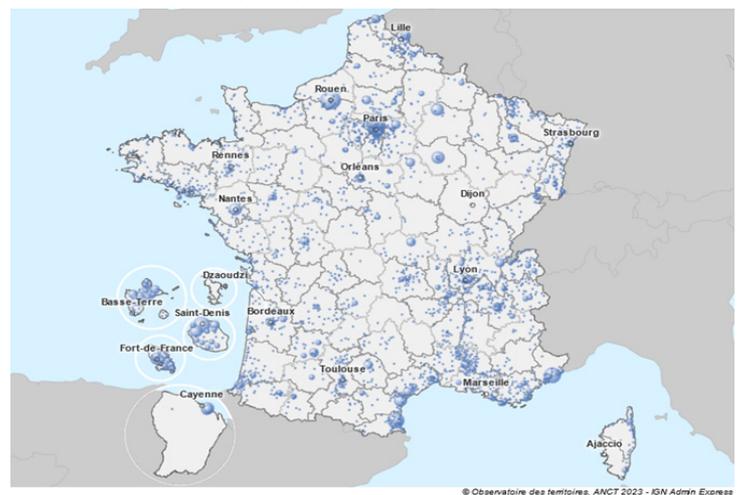


Peut-on répondre aux besoins en logements en mobilisant le parc existant ?

Maël FORCIER

- Avec le deuxième parc de logements parmi les pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), rapporté au nombre d'habitants, la France possède un stock important de logements, résultant de plusieurs décennies de construction neuve abondante. Malgré cela, selon l'Insee, une personne sur dix connaît des difficultés de logement durables.
- Une solution pour mieux répondre à ces difficultés pourrait être de mobiliser davantage le parc existant. En particulier, la France compte 3,1 millions de logements « vacants ». Toutefois, la durée de vacance, les caractéristiques et la localisation de ces logements sont hétérogènes : le potentiel de logements réellement mobilisables doit être évalué finement, suivant les dynamiques de chaque territoire (cf. Graphique).
- L'analyse géographique montre que, chaque année, environ 15 % des nouvelles constructions ont lieu alors que l'on recensait dans la même commune une progression au moins équivalente du nombre de logements vacants depuis plus de deux ans (20 % pour les logements vacants depuis plus d'un an). Ceci représente un vivier non négligeable, à la fois pour répondre aux besoins en logements et pour lutter contre l'étalement urbain, la désertification des centres-bourgs et l'artificialisation des sols.
- Mobiliser ce vivier nécessite des politiques publiques appropriées (investissement, réglementation, fiscalité) pour inciter les propriétaires à remettre ces logements sur le marché, favoriser la rénovation et la réhabilitation du parc et redynamiser les quartiers où les logements vacants sont nombreux.

Répartition des redondances entre mises en chantier et augmentation du nombre de logements vacants depuis plus de 2 ans en 2019



Source : Base de données Sitadel, Lovac, Infographie : Observatoire des territoires, Calculs de la DG Trésor.

Note de lecture : Les cercles représentent, pour l'année 2019, et dans chaque commune, les redondances entre le nombre de mises en chantier et le nombre de logements vacants de longue durée supplémentaires apparus la même année (cf. Encadré 1 *infra*). La taille de ces cercles est proportionnelle à ce nombre.

En 2019, à Rouen on dénombre 674 redondances entre mises en chantiers (1038) et logements vacants depuis plus de 2 ans supplémentaires (674).

1. La nécessité d'objectiver et territorialiser les besoins en logements

1.1 Besoins en résidences principales, besoins en logements et besoins en constructions neuves : trois concepts distincts

Qu'est-ce qu'un besoin en logement ? Le terme est utilisé pour estimer des besoins « physiques » (en nombre de logements), auquel il faudrait répondre, mais il recouvre plusieurs concepts¹ qui relèvent de réalités économiques différentes :

- Le « socle » des besoins en logements se rapporte à la nécessité de fournir un toit pour chaque individu, sachant que le logement est un droit universel². Chaque année, le flux de nouveaux logements à fournir doit combler les besoins démographiques, liés à l'évolution du nombre de ménages en hausse, du fait de l'augmentation de la population mais aussi de la réduction de la taille des ménages (due à la réduction du nombre d'enfants par ménage, ou à la « décohabitation » résultant par exemple de la hausse des séparations, etc.). Les besoins dus à la démographie devraient toutefois ralentir dans les décennies à venir : l'Insee³ et le Service des données et études statistiques (SDES)⁴ estiment l'augmentation annuelle du nombre de ménages à 215 000 entre 2018 et 2030 et à 86 000 entre 2030 et 2050, dans un scénario médian.
- Le flux de nouveaux logements peut aussi permettre de résorber le mal-logement, pour loger les personnes privées de logements (1,1 million de personnes) ou pour réduire la suroccupation de certains logements. Selon la fondation Abbé Pierre⁵, en 2024, 4,2 millions de personnes souffrent de mal-logement⁶, dont la résorption constitue une autre composante des besoins en logements, qui dépend de la durée et de l'ampleur de la résorption visée et doit faire l'objet d'une réponse de politique publique spécifique.
- Une dernière composante concerne la demande en logements pour des usages autres, notamment pour des résidences secondaires ou pour des logements qui resteront vacants, pour des raisons frictionnelles ou structurelles (cf. *infra*). Cette composante de la demande ne comporte pas de limite « physique » (au sens où chacun peut théoriquement espérer disposer d'une ou plusieurs résidences secondaires). L'estimation doit toutefois être plausible, en tenant compte de conditions économiques réalistes (prix, conditions de financement) ou de la disponibilité du foncier. Ces « besoins » en résidences secondaires et en logements vacants engendrent des écarts d'appréciation importants.

In fine, les « besoins en logements » agrègent ces composantes, et le terme doit être ainsi relativisé en raison de son caractère général. De ce fait, les projections des besoins varient fortement (cf. Graphique 1), ce qui peut entraîner des appréciations différentes de la situation d'ensemble du marché du logement. Comme rappelé par le Conseil national de la refondation sur le logement⁷, un objectif « tous bien logés » semble ainsi un objectif de politique publique mieux ciblé que celui, plus général, d'une réponse à des besoins agrégés incluant des résidences secondaires ou des logements restant vacants pour des raisons liées au fonctionnement du marché. Enfin, il est essentiel qu'un indicateur de besoin national soit décliné au niveau territorial. Différents projets sont en cours pour déterminer une méthodologie fiable et estimer les besoins en logements, notamment avec l'outil Otelo (cf. Encadré 2).

(1) Certaines méthodologies exposées ici ont déjà été proposées par la Direction de l'Habitat de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP). Voir par exemple, Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT), *Territorialisation de la production de logements : méthodologie et outil d'estimation*, Octobre 2021.

(2) Selon la loi sur le droit au logement opposable (DALO), « le droit au logement est garanti par l'État et dans les conditions prévues par la loi, aux personnes qui ne peuvent obtenir un logement décent et indépendant par leur propres moyens ».

(3) Gamblin V. (2024), « De 2 à 6 millions de ménages supplémentaires en France entre 2018 et 2050 », *Insee Focus*, n° 317.

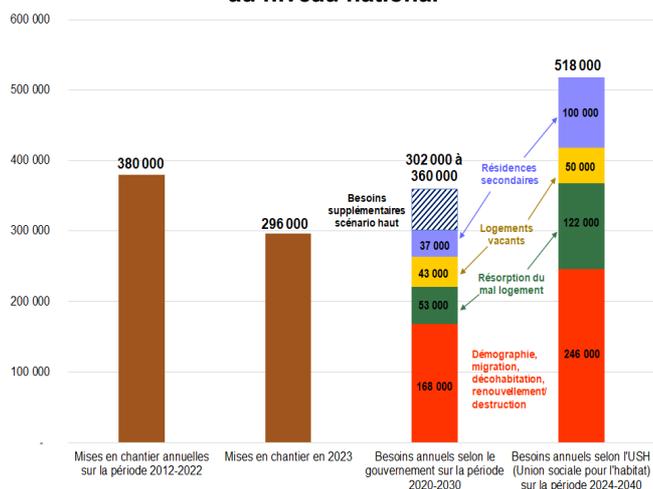
(4) Boutchenik B., Rateau G. (2023), « Projection du nombre de ménages à horizon 2030 et 2050, Analyse des modes de cohabitation et de leurs évolutions », SDES, *Document de travail*.

(5) *29^{ème} rapport sur l'état du mal-logement en France 2024*, Fondation abbé Pierre, 31 janvier 2024.

(6) Arnold C., Levesque M., Pontié L. (2019), « Une personne sur dix connaît des difficultés de logement durables », *Insee Première* n° 1734.

(7) Sabbah C. et Nogal M. (2023), « CNR Logement, 19 propositions pour réconcilier la France avec la production de logements nouveaux », Proposition 8, Conseil National de la Refondation.

Graphique 1 : Besoins en logements et construction au niveau national



Sources : SDES (Sitadel) ; Secrétariat général à la planification écologique ; Union sociale pour l'habitat ; Coloos B. (2023) ; Calculs de la DG Trésor. Ces estimations pourront être révisées à l'aune des nouvelles projections démographiques de l'Insee/SDES.

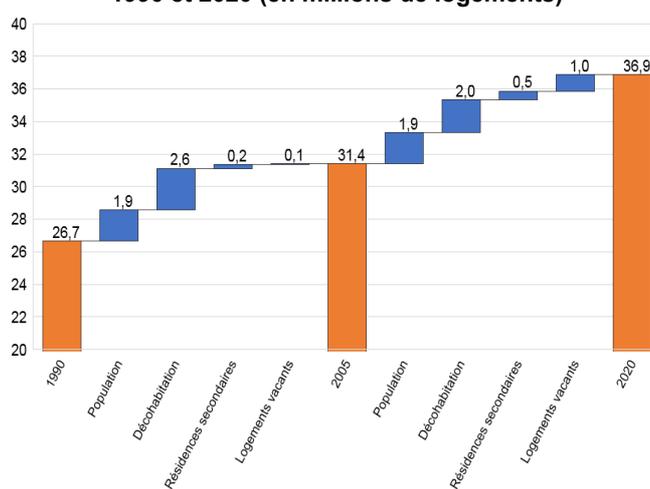
Note de lecture : L'USH estime les besoins de constructions neuves à 518 000 logements par an, dont 100 000 logements pour satisfaire la demande en résidences secondaires et 50 000 logements vacants supplémentaires pour des raisons liées au bon fonctionnement du marché.

1.2 Malgré la crise récente de la construction, on construit structurellement davantage que les besoins en résidence principale

En raison de facteurs essentiellement exogènes (hausse des taux directeurs, prix des matériaux et de l'énergie), la France a connu une baisse importante de la construction neuve depuis la fin 2022, de l'ordre d'un quart environ, en année pleine⁸ par rapport au niveau observé entre 2012 et 2022.

Structurellement la construction neuve est importante en France, et l'a été en particulier pendant les dernières décennies. Les nouvelles résidences secondaires et les logements vacants supplémentaires ont représenté 1,5 million de nouveaux logements sur la période 2005-2020 (28 % des nouveaux logements) contre 0,3 million (6 % des nouveaux logements) sur les quinze années précédentes (cf. Graphique 2). Cette hausse fait de la France le deuxième plus grand parc de logement de l'OCDE⁹ rapporté au nombre d'habitants¹⁰ (cf. Graphique 3).

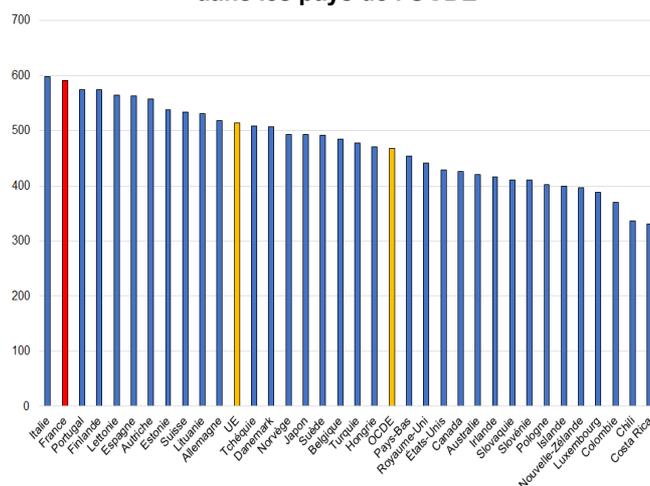
Graphique 2 : Évolution du nombre de logements entre 1990 et 2020 (en millions de logements)



Source : Hurard C., Huault L. (2024), Insee ; SDES ; Calculs de la DG Trésor.

Note de lecture : Entre 2005 et 2020, le parc de logement est passé de 31,4 à 36,9 millions de logement. Cette hausse de 5,5 millions de logements est due à la croissance de la population (1,9 million de logements), à la décohabitation (2 millions), aux résidences secondaires (0,5 million) et aux logements vacants supplémentaires (1 million).

Graphique 3 : Nombre moyen de logements pour 1000 habitants en 2022 (ou dernières années disponibles) dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE.

Note de lecture : Avec 591 logements par habitants, la France a le second parc de logement de l'OCDE, bien au-dessus de la moyenne de l'Union européenne (514) et de l'OCDE (468).

(8) 296 000 logements commencés en 2023 (première année pleine de baisse) contre 380 000 en moyenne par an sur la décennie 2012-2022, soit -22,1 %.

(9) OCDE, Base de données Logement abordable, Caractéristiques du marché du logement, HM1.1 Parc de logements et construction.

(10) Une meilleure métrique serait de considérer le nombre de logement par ménage. Malheureusement, après calcul, les différences de périmètre, de date ou de méthode présentent des incohérences (certains pays ont moins d'un logement par ménage en moyenne). Par ailleurs, ces chiffres ne permettent pas de retrouver de façon fiable le chiffre de 1,22 logement par ménage en France qui ressort du recensement de la population, à partir des données suivantes :

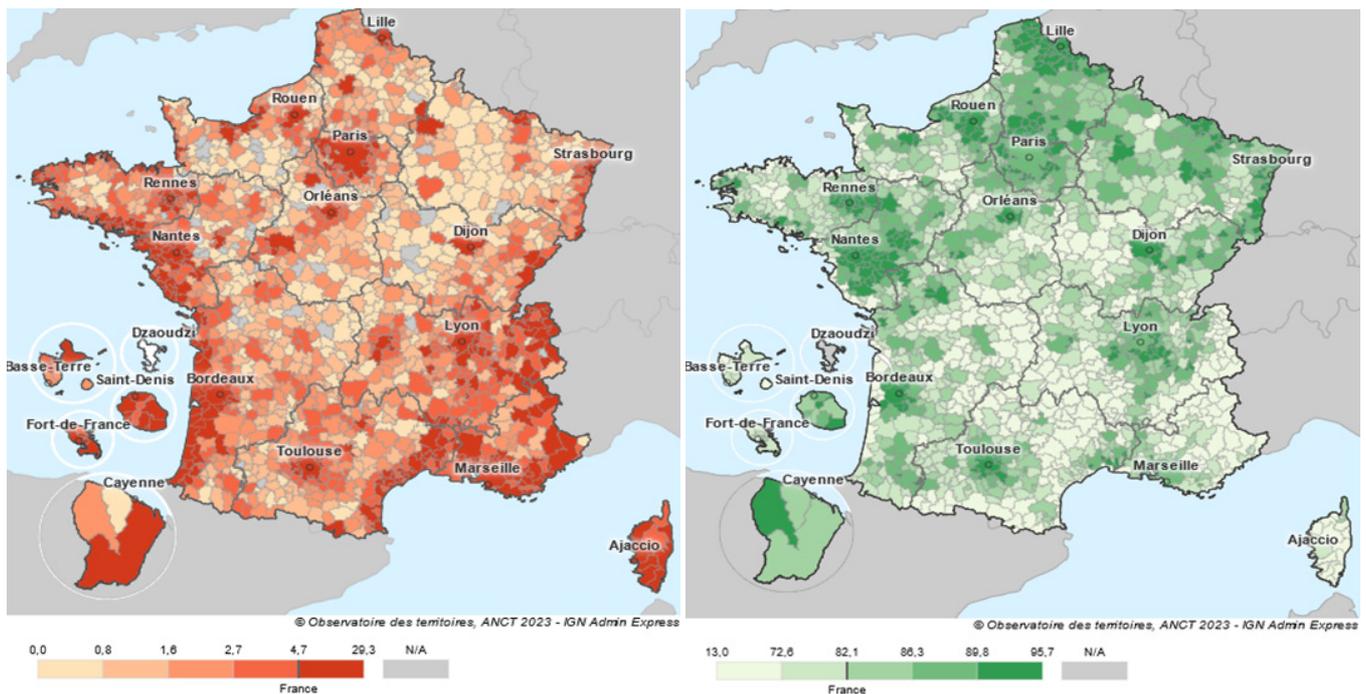
OCDE, Boîte à outils de l'OCDE pour les politiques publiques du logement - Rapport de synthèse, Chapitre 1, Graphique 1.3, Juin 2021 et OECD, Family Database, Structure of Families (SF) 1.1, Family size and household composition, December 2016.

1.3 Des dynamiques territoriales différentes

Au-delà du constat au niveau agrégé, les dynamiques territoriales montrent des disparités¹¹ (cf. Graphique 4) :

- La diagonale « des faibles densités »¹² allant du sud-ouest au nord-est du territoire, présente à la fois un faible taux de résidences principales et des taux de construction moins élevés que la moyenne française.
- À l'inverse, la plupart des grandes zones urbaines affichent un rythme de construction dynamique et un taux d'occupation des logements élevé.
- Les zones touristiques sont caractérisées par des taux de construction importants mais des taux de résidences principales faibles. Au-delà des zones littorales ou montagneuses, plusieurs grandes villes comme Paris, Lyon et Nice présentent de faibles taux de résidences principales (respectivement 81 % et 72 % de résidences principales).

Graphique 4 : Comparaison du nombre de logements commencés par an pour 1000 habitants (gauche) et du taux de résidences principales (droite) selon le bassin de vie



Source : Insee, SDES (Sitadel), Infographie : Observatoire des territoires.

2. Quel vivier potentiel représentent les logements vacants ?

2.1 Différentes catégories de logements vacants

On distingue habituellement deux types de logements vacants :

- la vacance de courte durée (parfois dite « frictionnelle ») concerne les logements vacants depuis moins d'un an (changements temporaires d'occupants). Si une part de cette vacance de courte durée peut être réduite en remettant plus rapidement les logements sur le marché, une vacance de courte durée résiduelle reste consubstantielle au fonctionnement du marché du logement, voire dans certains cas souhaitable pour la mobilité des ménages ;
- la vacance de longue durée (ou « structurelle ») concerne les logements vacants depuis plus d'un an, voire plus de deux ans. Ses causes sont multiples (cf. Boutchenik et Mathieu, 2023¹³) : emplacement géographique (proximité d'une zone de nuisance), situation du propriétaire (multiples usufruitiers, propriétaires résidant en Ehpad), caractéristiques du bâti et du logement (logement ancien ou de mauvaise qualité).

(11) Pour une analyse complémentaire, voir aussi : Tardiveau T. (2020), « La construction et la rénovation des logements privés en France », *Trésor-Éco*, n° 261.

(12) Gréillon E., Alexandre F., Sajaloli B. (2016), « La France des marges », *Armand Colin*, pp. 19.

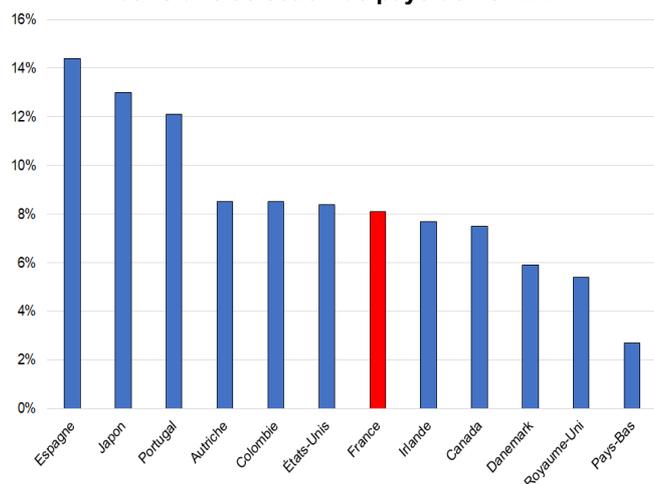
(13) Voir Figure 2, Boutchenik B., Mathieu B. (2023), « Les déterminants de la vacance de longue durée des logements détenus par les personnes physiques », SDES, Datalab,

Si 8 % des logements sont vacants, toute durée confondue, ce taux diminue lorsqu'on considère uniquement les logements vacants depuis plus d'un an (4 %) ou depuis plus de 2 ans (3 %).

2.2 La hausse du nombre de logements vacants représente un vivier potentiel de l'ordre de 20 % de la construction chaque année

Dans l'absolu, la présence de logements vacants ne signifie pas nécessairement que le marché ne fonctionne pas bien : avec 8,2 % de logements vacants en 2023, la France est d'ailleurs dans la moyenne de l'OCDE (cf. Graphique 5)¹⁴. À cet égard, un taux agrégé n'est pas suffisant pour caractériser le fonctionnement du marché du logement : des territoires peu dynamiques peuvent connaître une vacance élevée, tandis que des territoires très dynamiques peuvent connaître une pénurie de logements disponibles.

Graphique 5 : Taux de vacance (toute durée confondue) dans une sélection de pays de l'OCDE



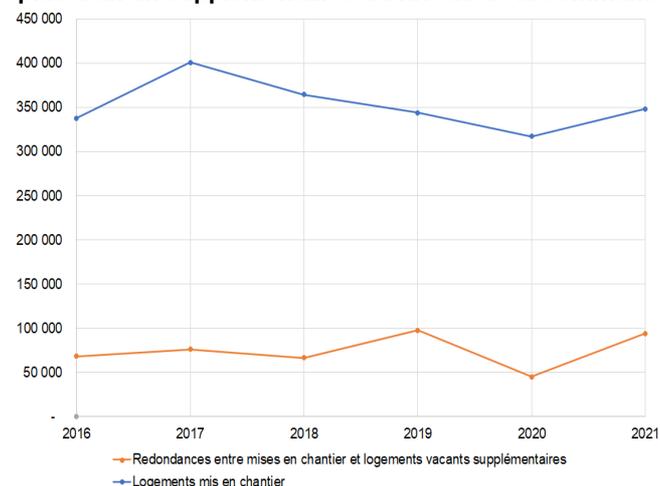
Source : OCDE.

L'analyse au niveau communal montre toutefois un phénomène particulier : au sein de plusieurs communes peuvent coexister des nouvelles constructions (signe d'une certaine attractivité de la commune) et l'apparition dans le même temps de logements vacants structurels supplémentaires (i.e. une hausse du nombre de logements vacants depuis plus d'un an). Dans ce cas, certains logements vacants semblent, *a minima* du point de vue de leur localisation, mobilisables pour répondre à la demande dans la commune.

Ainsi, on dénombre (avec les données Sitadel à l'échelle communale¹⁵), en moyenne annuelle, entre 2016 et 2021, 352 000 logements mis en chantiers sur l'ensemble du territoire et, en parallèle (avec les données Fideli), 143 000 logements vacants depuis plus d'un an supplémentaires et 93 000 logements qui cessent d'être vacants. Le flux agrégé net de vacances est donc d'environ 50 000 logements vacants supplémentaires chaque année au niveau national.

On peut définir les « redondances » (cf. Encadré 1) entre logements vacants et constructions dans une commune comme le flux de logements vacants supplémentaires « bruts » apparus en même temps qu'un nombre au moins équivalent de nouvelles constructions dans cette commune. On dénombre ainsi au niveau national 75 000 redondances (sur 143 000 logements vacants), ce qui permet de cerner le vivier de logements vacants potentiellement mobilisables parmi les nouveaux logements vacants supplémentaires chaque année. Ce chiffre de 75 000 ne doit être interprété que comme un ordre de grandeur suggérant l'existence d'un vivier quantitatif non négligeable – de l'ordre de 20 % de la construction neuve – et globalement stable ces dernières années (excepté pour l'année 2020 en raison de la crise du Covid, cf. Graphique 6).

Graphique 6 : Évolutions des constructions de logements et des redondances avec les logements vacants depuis plus d'un an supplémentaires au niveau de la commune



Source : Fideli et Sitadel ; Calculs de la DG Trésor.

Lecture : En 2019, selon les données Sitadel à l'échelle de la commune, 344 000 logements ont été mis en chantier. En parallèle, on constate 98 000 logements vacants « redondants » avec ces constructions neuves au niveau de chaque commune.

(14) Figure HM1.1.2, OECD, Affordable housing database, [HM1.1 Housing stock and construction](#).

(15) Contrairement aux chiffres au niveau national présentés dans le Graphique 1, ces chiffres résultent de la somme des mises en chantier fournies par Sitadel au niveau de la commune et permettent de comparer avec les données Fideli et Lovac également au niveau de la commune.

Cette estimation du nombre de logements potentiellement mobilisables est certainement un majorant, n'incluant pas d'analyse de la taille des logements, leur qualité, les situations de propriétés complexes (notamment pour les personnes âgées qui résident en établissements, et la transmission des biens après une succession¹⁶) ou leur localisation à un niveau plus fin, tel que des différents quartiers à l'intérieur des villes (*cf. infra*, §2.4.). Toutefois, leur nombre important montre qu'il s'agit *a minima* d'un vivier potentiel non négligeable pour les politiques publiques.

Ce vivier potentiel de logements vacants mobilisables s'étend sur une large partie du territoire français (*cf. Carte en première page*). Pour la vacance de plus d'un an, le potentiel de logements vacants mobilisables se situe majoritairement en zone tendue¹⁷ : entre 53 % et 63 % selon les années. En 2019, et si on considère les logements vacants depuis plus de deux ans supplémentaires, les redondances sont situées à 51 % en zone détendue (20 % en B2 et 31 % en C).

Encadré 1 : Méthode de calcul des redondances entre construction et vacance

La base de données Sitadel^a permet d'obtenir le nombre de permis de construire et de mises en chantier chaque année dans toutes les communes de France. La base de données Lovac^b fournit le nombre de logements vacants depuis plus de deux ans dans chaque commune. En l'absence de données Lovac, et notamment pour établir le nombre de redondances avant 2019, le nombre de logements vacants depuis plus d'un an par commune a été recalculé avec la base de données Fideli^c. Ces données fiscales sont sujettes à des limites, dues aux délais de mise à jour qui peuvent fausser les résultats dans certaines communes dans des cas de démolition-reconstruction. Nous définissons le nombre de redondances entre logements vacants depuis plus d'un an (respectivement deux ans) et mises en chantiers comme suit :

$$Red_France = \sum_{i \in communes} Red_i = \sum_{i \in communes} Min (Max(F_{LV,i}, 0) ; MC_i)$$

Où

Red_France = nombre de redondances au niveau de la France

Red_i = nombre de redondances dans la commune i

$F_{LV,i}$ = flux net au niveau de la commune i de logements vacants depuis plus d'un an (respectivement deux ans) supplémentaires. Dans l'absolu, le traitement d'un flux « brut » plutôt que « net » au niveau de la commune permettrait de mieux cerner le flux de logements mobilisables chaque année : toutefois, les données ne permettent pas de réaliser ce traitement. Ici, on ne comptabilise pas les réductions nettes de logement vacants pour les communes où ce flux est négatif. En effet, introduire des redondances négatives n'aurait pas de sens car si des logements vacants disparaissent dans une commune, cela n'a pas d'incidence sur le nombre de redondances dans les autres communes.

MC_i = nombre de logements mis en chantier dans la commune i .

Pour chaque commune le nombre de redondances est calculé comme le minimum entre les logements vacants depuis plus d'un an (respectivement deux ans) supplémentaires et les mises en chantier la même année. Les communes qui voient leurs nombres de logements vacants augmenter mais ne construisent pas (type A), ne contribuent pas aux redondances. De même, une commune dont la construction est dynamique mais dont le nombre de logements vacants n'augmente pas (type B) ne contribue pas non plus aux redondances. Il existe cependant des cas intermédiaires où une part des logements construits a été redondante avec l'apparition de logements vacants (type C et D).

a. Base des permis de construire et autres autorisations d'urbanisme (Sitadel).

b. Logements vacants du parc privé par ancienneté de vacance, par commune et par EPCI (LOVAC).

c. Fichiers démographiques sur les logements et les individus (Fideli), Insee.

(16) Boutchenik B. et Mathieu B, *Ibid.*

(17) Le zonage ABC créé en 2003 est le plus couramment utilisé pour territorialiser la politique du logement selon la tension immobilière. Il permet notamment de distinguer les zones dites tendues (Abis, A, B1) des zones détendues (B2 et C). Les périodes étudiées étant antérieures à 2022, nous n'avons pas pris en compte les reclassements récents dit « flash » de 2023 et 2024.

**Tableau 1 : Mises en chantiers, logements vacants supplémentaires et redondances
4 types de cas en 2019**

Commune	Mises en chantier en 2019	Logements vacants supplémentaires depuis plus de deux ans en 2019	Redondances entre nouvelles constructions et logements vacants supplémentaires
Commune A en déprise	0	76	0
Commune B dynamique	2174	0	0
Commune C cas mixte	169	312	169
Commune D cas mixte	1038	674	674

Source : Fideli et Sitdael ; Calculs de la DG Trésor.

Le nombre total de redondances dépend d'hypothèses l'affectant dans les deux sens :

- **Maillage géographique** : le choix de l'échelle de la commune pour définir les redondances est une hypothèse plutôt conservatrice : les ménages choisissent davantage leur logement au niveau du bassin de vie ou du bassin d'emploi, ce qui augmentera^d le nombre de redondances entre construction et logements vacants. À l'inverse toutefois, tous les quartiers des différentes communes ne sont pas également attractifs : une analyse plus fine devrait tenir compte de la redondance entre les quartiers « attractifs » au sein d'un même bassin d'emploi.
- **Durée de vacance** : le nombre de redondances en considérant les logements vacants depuis plus de deux ans est plus faible (48 000 redondances en 2019 soit 15 % de la construction neuve).
- **Stock ou flux** : définir les redondances en considérant le stock de logements vacants augmenterait considérablement le nombre de redondances à une date donnée (226 000 redondances en 2019, soit deux tiers de la construction neuve cf. partie 3).
- **Qualité des logements** : les données utilisées dans le cadre de ce travail ne permettent pas de distinguer la qualité des logements, notamment les logements vacants qui nécessitent une réhabilitation.
- **Taille des logements, individuel et collectif** : l'analyse quantitative des redondances ne tient pas compte des différences de taille de logement, ni de la différence entre maison individuelle et copropriété. Une définition plus stricte de redondance avec des critères de taille de logement induirait un nombre plus faible de redondances.

Toutefois, quel que soit le jeu d'hypothèses, le nombre de redondances reste non-négligeable et les logements vacants constituent bien, dans leur grande majorité, un vivier de logements potentiellement mobilisables. En outre, dans certaines zones, notamment les plus tendues, la construction neuve peut être limitée par des contraintes foncières importantes (e.g. Paris). En ce sens, la méthodologie utilisée ne permet pas de déterminer l'ensemble du flux de logements vacants que l'on aurait intérêt à mobiliser.

d. En effet, si l'on considère que les communes C et D dans l'exemple *supra* sont dans la même intercommunalité, on obtient 1207 mises en chantier et 986 logements vacants supplémentaires soit 986 redondances au niveau de l'intercommunalité, ce qui est supérieur à la somme des redondances des deux communes (843 = 169 + 674).

2.3 Les logements de moindre qualité sont souvent vacants, mais les logements vacants ne sont pas nécessairement de moindre qualité

Les logements vacants et les nouvelles constructions ne sont pas nécessairement équivalents du point de vue des caractéristiques. Par exemple, les nouveaux

logements construits doivent respecter des normes récentes, notamment en matière de performance énergétique¹⁸, etc., que ne satisfont pas toujours les logements vacants. À l'inverse, un logement de mauvaise qualité est plus susceptible de rester vacant pendant plus d'un an. Ainsi, le taux de vacance de plus d'un an est de 22 % pour les logements de qualité très médiocre, contre 2 % pour les logements classés

(18) Réglementation environnementale dite « RE 2020 ».

comme « grand luxe à confortable»¹⁹. Cependant, ces résultats ne signifient pas que les logements vacants depuis plus d'un an sont majoritairement de qualité médiocre. En effet, plus de trois quarts des logements vacants depuis plus d'un an sont au minimum de qualité

ordinaire, notamment parce que les logements médiocres ne représentent que 4 % du parc total (cf. Tableau 2). Par ailleurs, la proximité de nuisances (bruits, pollution, etc.) augmente le taux de vacance de longue durée des logements.

Tableau 2 : Répartition des logements et des logements vacants depuis plus d'un an en 2017, selon leur qualité

	Grand luxe à confortable	Assez confortables à ordinaires	Médiocres	Ensemble*
Nombre total de logements (en millions)	4,6	29,5	1,6	35,7
Logements vacants depuis plus d'un an (en millions)	0,1	1,1	0,3	1,5
Taux de vacance	2 %	4 %	22 %	4 %
Part des logements vacants depuis plus d'un an	5 %	72 %	22 %	100 %
Part du parc total des logements	13 %	83 %	4 %	100 %

Source : Taux de vacance et part des logements SDES ; Total des logements en 2017 : Insee ; Calculs de la DG Trésor.

Note de lecture : 4 % des logements assez confortables à ordinaires sont vacants. 72 % des logements vacants depuis plus d'un an sont assez confortables à ordinaires. Dans le parc total de logement, 83 % des logements sont assez confortables à ordinaires.

* Le taux de vacance moyen sur l'ensemble du parc (4 %) est renseigné dans cette colonne. Les autres cases renseignent les totaux des lignes.

3. À quelles conditions ces logements vacants peuvent être mobilisés pour faire face aux difficultés du secteur ?

L'analyse des flux de vacances montre que les logements vacants représentent un vivier de logements importants (20 % du flux de construction neuve). Elle offre également une méthode d'identification des territoires à enjeux particuliers où la construction neuve et la vacance coexistent. Par exemple, les logements restant vacants entre 1 et 2 ans sont probablement compatibles avec l'occupation par le propriétaire ou un locataire, puisqu'ils ont été récemment en état d'être occupés. Des politiques publiques (cf. Encadré 2) pourraient avoir un rôle à jouer pour accélérer la remise sur le marché de ces logements.

En outre, ce flux de vacances nouvelles s'accumulant au niveau national et particulièrement dans certaines régions, il constitue un « stock » de logements vacants, potentiellement mobilisable notamment en période de crise, à l'instar d'un « coussin contracyclique » lorsque la construction neuve diminue. En effet, en 2019, 226 000 logements ont été mis en chantier alors qu'en parallèle, dans les communes où des logements étaient construits, au moins autant de logements étaient vacants depuis plus de deux ans (en regardant le stock). Ainsi, les redondances entre mises en

chantier et stock de logements vacants depuis plus de deux ans représentent les deux tiers des logements mis en chantier en 2019. Or actuellement, lorsque la construction baisse, la vacance ne baisse pas pour autant (cf. Graphique 6 *supra*).

3.1 La mobilisation des logements vacants permettrait de lutter contre l'étalement urbain en repensant l'aménagement du territoire

La mobilisation des logements vacants de longue durée suppose de travailler à l'échelle des logements concernés mais aussi, souvent, les quartiers dans lesquels ils se situent, notamment les centre-bourgs²⁰. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), fondée en 2003, pilote le « Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) »²¹. Lancé en 2009, il dispose d'un financement total de 380 millions d'euros pour résorber l'habitat indigne dans 30 quartiers de centres anciens. La mobilisation des logements vacants nécessite, comme proposé dans l'outil « Zéro Logement Vacant » (cf. Encadré 2), d'identifier les propriétaires et les causes de la vacance et de proposer un

(19) Boutchenik B., Mathieu B. (2023), « Les déterminants de la vacance de longue durée des logements détenus par les personnes physiques », SDES, Datalab. Ces catégories de qualité reposent sur le classement cadastral, crée en 1970 et synthétisant différents critères, dont la mise à jour n'a pas été systématique. Des analyses complémentaires fondée sur un classement réactualisé seraient donc nécessaires.

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

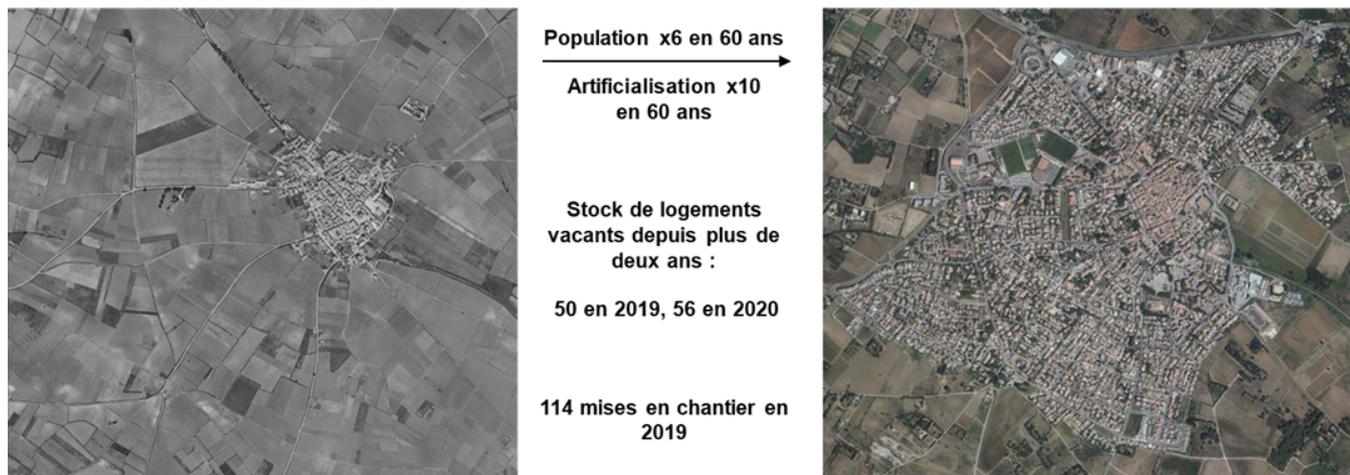
(21) Créé par la loi « mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion » de 2009, le PNRQAD bénéficie d'une enveloppe de 380 M€ de subventions (150 M€ de l'ANRU, 150 M€ de l'ANAH et 80 M€ de l'État). Il prendra fin le 30 juin 2025.

accompagnement, notamment administratif, pour aider les ménages à remettre leur logement sur le marché.

En particulier, Boutchenik et Mathieu (2023)²² montrent que le taux de vacance, c'est-à-dire le nombre de logements vacants sur le nombre de logements total dans une zone donnée, présente une courbe « en V » selon la distance au centre-ville²³ : les taux de vacance de plus d'un an sont particulièrement élevés en centre-

ville et dans les zones les plus éloignées du centre ; la vacance est plus réduite dans la périphérie proche du centre. En tenant compte du nombre total de logements²⁴, 54 % des logements vacants sont à moins d'un kilomètre à vol d'oiseau des commerces, et seulement 4 % a plus de 10 kilomètres. De même, près des trois quarts des logements vacants (72 %) sont localisés à moins de 10 kilomètres à vol d'oiseau d'une gare.

Graphique 7 : Exemple d'étalement urbain dans la commune de Villeneuve-Lès-Maquelonne (Hérault)
1962 : 8 000 habitants au km²



Source : Géoportail, Insee, Lovac.

NB : À titre de comparaison, la densité de Paris est de 25 000 hab/km² (sans les bois de Boulogne et Vincennes), celle de Grenoble est de 8 700 hab/km².

Au-delà de la réponse aux besoins en logements, la mobilisation de logements vacants, particulièrement en centre-bourgs, permettrait de lutter contre l'étalement urbain, source d'externalités négatives²⁵ : allongement des temps de trajet, dépendance accrue à la voiture individuelle (émissions de gaz à effet de serre), artificialisation des sols induite (64 % de la consommation d'espace naturels entre 2011 et 2023 étant liée au logement²⁶). Selon le Citepa²⁷, le changement d'usage en sol artificialisé est responsable de l'émission de 6 MtCO₂eq en 2023, *via* notamment la

destruction des puits de carbone, tandis que le risque de catastrophes naturelles (inondations, *etc.*) augmente avec l'artificialisation. La France s'est fixée des objectifs ambitieux dans la loi Climat et Résilience de 2021²⁸ : diviser par deux le rythme d'artificialisation d'ici 2031 et atteindre zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050. La mobilisation des logements vacants peut être un levier important pour atteindre ces objectifs²⁹. On observe en effet dans de nombreuses communes une augmentation du nombre de logements vacants en centre-ville, alors qu'on construit en périphérie

(22) Boutchenik B., Mathieu B. (2023), *op.cit.*

(23) Le SDES observe cette courbe en « V » dans 3 cas : si l'on considère la distance à 1) une concentration de 10 commerces situés à 100 mètres maximum l'un de l'autre, 2) une rue piétonne commerçante ou 3) une route importante.

(24) Loin du centre-ville, le nombre de logements, au dénominateur du taux de vacance, est faible. Ainsi, le fort taux de vacance ne signifie pas qu'il en existe un grand nombre qui soient mobilisables.

(25) Combes P. P. & Gobillon L. (2015), "The empirics of agglomeration economies", *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 5, pp. 247-348, Elsevier.

Travisi C. M., Camagni R., & Nijkamp, P. (2010), "Impacts of urban sprawl and commuting: a modelling study for Italy". *Journal of Transport Geography*, 18(3), 382-392.

Kenworthy J, Newman P. (1999), "Sustainability and Cities: Overcoming Automobile Dependence", *Sustainable Urban Development Reader*, pp. 161-167.

Cf. Courel J. & Gloaguen S. (2016), « L'évolution des modes de vie accroît le temps passé à se déplacer », IAU IdF, *Note rapide Mobilité* n° 714.

(26) [Portail de l'artificialisation des sols](#) - Cerema - Fichiers fonciers 2011-2023, données mises à jour au 1^{er} janvier 2023.

(27) Citepa (2023), *Rapport Secten ed. 2024, Emissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques en France 1990-2023*.

(28) *Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*.

(29) SGPE, *La planification dans les bâtiments, Réunion de travail sur la rénovation énergétique*, 12 juin 2023.

(cf. Graphique 7). Enfin, au-delà des actions mobilisables à l'échelle du logement, l'attractivité des centres-villes (mobilités, nature en ville, services...) joue un rôle important dans la politique d'aménagement pour lutter efficacement contre la vacance et la

désertification. Ces politiques d'attractivité sont régulièrement mises en avant par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)³⁰ et les territoires pilotes de sobriété foncière³¹.

Encadré 2 : Quels leviers pour mobiliser les logements vacants ?

Pour remobiliser le parc de logements inoccupés, plusieurs mesures de politique publique existent, en France ou à l'étranger.

● Mobilisation du parc et démarche « d'aller vers » :

Différents outils sont en cours de développement et mis à disposition des collectivités. Le plan national de lutte contre la vacance de logements lancé en 2020 en France vise à aider les collectivités à remobiliser ce parc, grâce à la base de données Lovac et son applicatif Zéro Logement Vacant^a (identifier les logements vacants, mobiliser leurs propriétaires et les accompagner à la remise de ces logements sur le marché). Coconstruit avec l'association *Agir contre le logement vacant*, ce plan a permis de disposer de données et d'outils nouveaux sur la vacance, de valoriser les retours d'expérience locales et le réseau d'acteurs. Le dispositif Otelo^b permet d'analyser les besoins en logement sur un territoire défini.

● Réhabilitation et rénovation :

Certains logements vacants étant de mauvaise qualité, leur mobilisation nécessitera des efforts importants de réhabilitation et de rénovation des logements. Plusieurs dispositifs d'aide financière à destination des ménages existent à cette fin (MaPrimeRénov', MaPrimeAdapt', MaPrimeLogementDécent et la prime de sortie de vacance en milieu rural distribuées par l'Anah, éco-Prêt à Taux Zéro, certificats d'économie d'énergie) et ont été renforcés en 2024. La récente loi « Habitat dégradé »^c permettra également de simplifier les procédures de travaux dans les copropriétés et dans les logements frappés d'insalubrité, même lorsqu'ils deviennent vacants^d.

● Fiscalité :

La taxe sur les logements vacants (TLV) est mise en place en zone tendue (selon un zonage spécifique), de manière obligatoire, et reversée au budget général de l'État. Selon Segú et Vignolles (2018)^e, la mise en place de la TLV en France aurait permis de faire baisser en 4 ans le taux de vacance de 6,3 % en 1997 à 5,5 % en 2001 dans les communes où la TLV s'applique. Les communes en zone détendue (où la TLV ne s'applique pas) peuvent, quant à elles, mettre en place la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV). Sont toutefois exonérés de TLV et THLV les logements involontairement vacants (au sens fiscal, c'est-à-dire les logements ayant vocation à être rénovés ou détruits dans un délai proche, ainsi que les logements mis en location ou en vente au prix de marché mais ne trouvant pas preneur ou acquéreur^f). Au sens fiscal également, les concepts de logement vacant (non meublé) et de résidence secondaire (meublée) diffèrent uniquement par le caractère meublé ou non. Les contrôles étant rares, la déclaration d'un logement en termes de résidence principale, de résidence secondaire ou de logement vacant en fonction de la fiscalité locale peut relever de l'optimisation fiscale pour certains multipropriétaires^g.

a. Zéro Logement Vacant.

b. Otelo, *Outil d'estimation territorialisé des besoins en logement*, Guide de l'utilisateur, Septembre 2022.

c. Loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

d. Article L511-11 du code de la construction et de l'habitation modifié par la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

e. Segú M. (2020), "The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France", *Journal of Public Economics*, 185, 104079.

f. Bulletin Officiel des finances publiques, IF - AUT - Taxes et prélèvements additionnels aux impôts foncier - Taxe annuelle sur les logements vacants.

g. Belgodere A., & Casamatta G. (2023), "Second Home Taxation: Effects of the 2015 French Reform", SSRN 4568947.

(30) Agence nationale de la cohésion des territoires.

(31) Territoires pilotes de sobriété foncière.

• Règlements :

La loi ELAN de 2018^h permet au préfet de réquisitionner des logements vacants, pour accueillir des personnes ayant un besoin d'hébergement d'urgence. La réglementation laisse également la possibilité aux communes de limiter les usages comme meublés de tourisme pour les résidences principales (plafond de 120 nuits par an) ou pour les résidences secondaires (obligation de changement d'usage). En Suisse, les communes ayant un taux de résidences secondaires supérieur à 20 % doivent en principe refuser toute autorisation de construire de nouvelles résidences secondaires ou de convertir des résidences principales en résidences secondairesⁱ. Le Danemark, la Nouvelle-Zélande et Hong Kong possèdent également des restrictions à l'installation de résidences secondaires.

h. Article 34, LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

i. Loi fédérale sur les résidences secondaires du 20 mars 2015.

3.2 Des problématiques spécifiques en zone touristique

De nombreuses communes présentent un marché de l'immobilier tendu (loyers et prix de l'immobilier élevés, difficultés des ménages à trouver un logement) alors même que le taux de résidences principales y est faible³². Ces zones, souvent touristiques, sont majoritairement situées près des littoraux, en zone de montagne³³ ou dans des grandes métropoles. Dans ces zones, la construction neuve est abondante, mais

va de pair avec une augmentation du nombre de résidences secondaires. En 2019, on estime à 48 000 les nouvelles constructions alors qu'un nombre au moins équivalent de résidences secondaires apparaît dans la même commune, soit environ 15 % de la construction neuve. Ces redondances sont majoritairement situées en zone tendue (61 %). Par ailleurs, les meublés de tourisme professionnels, avec l'essor de plateformes, peuvent accentuer les tensions sur le marché, même si les effets sont variables selon les situations locales³⁴.

(32) Pour une analyse complémentaire, voir aussi : Tardiveau T. (2020), *op. cit.*

(33) IGF, CGEDD, IGA, *Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental*, Juin 2022.

(34) La location occasionnelle de résidences principales pourrait limiter les besoins de constructions en résidences secondaires et en hôtels (et contribuerait à renchérir les loyers et les prix immobiliers tout en baissant le prix des nuits d'hôtels). Voir par exemple : Segú M. (2018), "Do short-term rent platforms affect rents? Evidence from Airbnb in Barcelona", University Library of Munich, *MPRA Paper*. Sheppard S., Udell A. (2016), "Do Airbnb properties affect house prices", *Williams College Department of Economics Working Papers*, 3. Gallic E. et Mallardé V. (2018), « Airbnb in Paris : quel impact sur l'industrie hôtelière ? », *Hal Open science*.

Éditeur :

Ministère de l'Économie,
des Finances
et de la Souveraineté
industrielle et numérique
Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Dorothee Rouzet

Rédacteur en chef :

Jean-Luc Schneider
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus

Juillet 2024

N° 346 La tarification du carbone dans les pays nordiques

Julien Grosjean, Olivier Cuny, Christian Gianella, Pauline Reyl

N° 345 Mésange vert : un outil pour évaluer les effets de chocs économiques sur les émissions de carbone françaises

Pierre-Louis Girard

Juin 2024

N° 344 Les enjeux économiques de l'orientation scolaire et universitaire

Blaise Leclair, Agathe Veniez

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco>



Direction générale du Trésor



@DGTresor

Pour s'abonner à *Trésor-Éco* : bit.ly/Trésor-Eco

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.