

COMPRENDRE

Territoires et transitions

Enjeux du logement

Partie 4
Produire et décliner l'offre
de logements

Cahier de l'Observatoire des territoires





Le Conseil d'orientation de l'Observatoire des territoires a souhaité publier une collection de cahiers sur la thématique « Territoires et transitions », analysant spécifiquement :

- les enjeux démographiques (cahier n° 1) – publié en décembre 2021
 - les enjeux économiques (cahier n° 2) – publié en septembre 2022
 - les enjeux environnementaux (cahier n° 3) – publié en juillet 2024
 - les enjeux numériques (cahier n° 4) – publié en janvier 2025
 - les enjeux du logement (cahier n° 5) – publié en janvier 2026
 - les enjeux de l'éducation et de la formation (cahier n° 6) – à venir
- 

Président du Conseil d'orientation de l'Observatoire des territoires : François Philizot – **Directeur de publication :** Henri Prévost (ANCT) – **Responsable de la collection :** Agnès Reiner (ANCT) – **Directrice éditoriale :** Sylviane Le Guyader (ANCT) – **Coordination :** Claire Juillard et Emma Léger (ANCT) – **Cartographes :** Luna-Marie Pelchat, Nina Antonoff, Maïron Tréfine (ANCT) – **Illustration de couverture :** Luna-Marie Pelchat, Maïron Tréfine (ANCT) – **Mise en page :** ANCT service communication

Contact presse : relations.presse@anct.gouv.fr

Dépôt légal : décembre 2025 - ISBN : 978-2-488583-14-5 (version en ligne) - ISSN : 2262-8266

La reproduction de cette publication est soumise à autorisation de l'ANCT; contact : info@anct.gouv.fr



Rapport de l'Observatoire des territoires

Territoires et transitions

Cahier n°5 : enjeux du logement



Sommaire

L'évaluation des besoins en logements : l'apport de la territorialisation Béatrice Boutchenik (pour le compte du Sdes)	6
Otelo : l'outil d'estimation des besoins en logements Luc Bercegol (DGALN/DHUP, FE5)	9
PUCA – USH – Le programme de recherche sur les besoins en logements Eva Simon et Anaïs Sampsoni (Puca)	10
La construction neuve en France entre 2013 et 2022 Emma Léger (ANCT), Bruno Dietsch (CGDD/SDES)	11
La dynamique de construction en Île-de-France Anne-Claire Davy, Tanguy Le Goff et Noémie De Andrade (IPR)	15
La production de logements sociaux entre MOD et VEFA Raphaële d'Armancourt (USH)	19
La transformation des locaux d'activité en logements en France Anne d'Orazio (ENSA de Paris-La Villette et Chaire Le logement demain), Anne-Laure Jourdheuil (Université Paris Nanterre), Thomas Armanet et Fanny Lefebvre (Chaire Le Logement Demain), Alexandre Coulondre (Lab'Urba, Université Gustave Eiffel) et Claire Juillard (ANCT)	20
Le Bail réel solidaire dans les territoires Gabrielle Deruche, Nathan Gaudalet et Camille Madoire-Rouzaud (DGALN/DHUP, AD5), Juliette Grenier et Vincent Lourier (FSF), Claire Juillard et Emma Léger (ANCT)	24
L'habitat participatif dans les territoires Emma Léger (ANCT), Michèle Cauletin et Ludovic Parenty (HPF)	27
L'habitat participatif en milieu rural : réhabiliter pour revitaliser les territoires sans artificialiser Emma Léger (ANCT), Michèle Cauletin et Ludovic Parenty (HPF)	31

L'évaluation des besoins en logements : l'apport de la territorialisation

En juin 2025, le Service des données et études statistiques (SDES) des ministères en charge de la transition écologique, du logement et de l'aménagement du territoire a publié une évaluation du besoin en logements à horizon 2030 à 2050, à l'échelle nationale (SDES, 2025). Cette publication était attendue : la dernière étude de la statistique publique en la matière remontait à 2012.

Entre-temps, les services de l'État avaient poursuivi leurs travaux, en se concentrant davantage sur la déclinaison territoriale des besoins. On peut notamment citer le développement de l'outil Otelo (Outil pour la territorialisation des besoins en logements, présenté en encadré dans ce cahier), et de nombreuses publications régionales.

L'ensemble de ces travaux a été irrigué par les projections territorialisées de nombre de ménages, produites par la statistique publique (Insee-SDES) à partir des modèles démographiques Omphale successifs et d'hypothèses sur l'évolution des comportements de décohabitation¹.

Un détour nécessaire par l'échelle locale

Ce principe de territorialisation des besoins a été repris dans l'évaluation nationale publiée par le SDES en 2025, et constitue un apport important à l'exercice. En effet, les besoins territorialisés sont utiles non seulement pour la connaissance des situations locales per se, mais également comme intermédiaire de calcul avant réaggrégation à l'échelle nationale. Cela tient au caractère par essence immobile des logements, et à la forte hétérogénéité des dynamiques - en premier lieu démographiques - d'un territoire à l'autre.

La Figure 4.a.1, qui présente l'année du pic du nombre de ménages pour chaque zone d'emploi selon le scénario central des projections de population-ménages, illustre bien ces disparités. Certains territoires auraient d'ores et déjà atteint ce pic, notamment dans le centre et l'est de la France (notons que les zones en déclin démographique continuent souvent à voir croître leur nombre de ménages quelque temps encore, en raison du rythme des décohabitations), tandis que d'autres, en particulier sur l'arc atlantique, le sud et les grandes métropoles, connaîtraient une hausse du nombre de ménages au-delà de 2050.

Or, la décroissance du nombre de ménages dans certaines zones ne saurait compenser les besoins croissants dans d'autres. Ainsi, même si l'évolution nationale du nombre de ménages recouvre des progressions et diminutions locales qui se compensent, seules les progressions doivent être comptabilisées pour parvenir au total du besoin national en logements.

Jusqu'à quelle maille descendre dans le cadre d'un exercice national ?

Cette approche soulève la question du niveau de détail pertinent pour territorialiser les besoins avant leur réaggrégation à l'échelle nationale. En effet, une évaluation réalisée à une échelle trop fine — par exemple celle du quartier — perd de sa pertinence, notamment pour les projections démographiques. Prenons le cas d'un quartier récemment construit : la forte croissance récente de son peuplement n'a pas vocation à se poursuivre, en cette localisation précise, sur les périodes suivantes.

À l'inverse, regrouper dans une même zone des territoires trop éloignés n'a pas davantage de sens. Notamment, si un ménage doit résider à proximité d'un bassin d'emploi, les logements correspondant à ce besoin doivent être produits dans une zone accessible pour des déplacements pendulaires. C'est pourquoi la publication nationale du SDES retient l'échelle de la zone d'emploi (ou celle du département pour les DOM, pour des raisons de fiabilité des données), définie par l'Insee comme « l'espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts ».

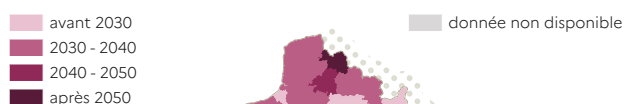
À l'intérieur d'une telle zone, pour un besoin total donné, la localisation exacte des logements à produire dépendra des projets de territoire des collectivités, du foncier disponible, des infrastructures de transports, etc. Notons que ce zonage d'analyse est statistique et non administratif. Il sert d'intermédiaire pour l'évaluation nationale, mais l'exercice ainsi mené ne remplace pas les analyses locales, notamment celles menées avec l'outil Otelo, qui appuient la planification de l'habitat et les projets de territoire.

Le cadrage démographique national : un rôle qui demeure structurant dans l'évaluation des besoins en logements

Même territorialisées, les évaluations des besoins en logements ne sauraient se dispenser d'un cadrage démographique à l'échelle nationale, qui permet en particulier d'assurer la cohérence des hypothèses de mobilité résidentielle entre zones d'emploi et d'éviter tout double compte des ménages. Cela implique notamment, pour un scénario démographique national donné, que des efforts accrus d'attractivité de certains territoires - qui leur permettraient d'accueillir des ménages selon un rythme plus soutenu - doivent nécessairement trouver leur contrepartie dans un ralentissement des flux entrants ailleurs.

1. Voir par exemple Insee 2019a et Insee 2019b

Figure 4.a.1

Date projetée de l'atteinte du pic du nombre de ménages par zone d'emploi

Champ : France hexagonale • Sources : SDES, Scénario central population-ménages, 2025 • Réalisation : Cartographie PADT ANCT 11/2025

Figure 4.a.2

Population de 15 ans et plus en situation de privation de logement en propre par zone d'emploi, en %

Champ : France hexagonale • Sources : SDES, 2025 • Traitement : SDES • Réalisation : Cartographie PADT ANCT 11/2025

Les projections démographiques permettent en outre, en dépassant la seule observation actuelle des marchés de l'habitat, d'objectiver la demande à plus long terme (bien que l'incertitude entourant les projections croisse avec l'éloignement temporel). Elles demeurent ainsi un élément central dans l'évaluation des besoins en logements, nourrissant non seulement les projections du nombre de ménages, mais aussi d'autres composantes de l'analyse.

La contribution des projections de ménages aux besoins en logements varie selon le scénario démographique retenu² — entre 2,8 et 5,6 millions de ménages supplémentaires à loger entre 2020 et 2050, une fois prises en compte les corrections liées aux territoires en déprise. Les dynamiques seraient également très contrastées d'un territoire à l'autre, comme évoqué précédemment, mais un résultat demeure commun à tous les scénarios et à tous les territoires : le besoin en logements induit par la croissance du nombre de ménages décroîtrait au fil des trois décennies.

Par ailleurs, cette composante du besoin serait de plus en plus portée par l'accélération du rythme des décohabitations (SDES 2023, Insee 2024), avec pour corollaire la petite taille des ménages supplémentaires ainsi formés. À l'échelle de la France hexagonale, sur les 3,5 millions de ménages supplémentaires attendus entre 2020 et 2050 selon le scénario central, 3,4 millions seraient des personnes seules, sans enfant (SDES 2024). La contribution prédominante des personnes seules à la croissance du nombre de ménages serait observée dans toutes les zones d'emploi.

La résorption du mal-logement : disparités territoriales et volontarisme politique

Au-delà des ménages supplémentaires à loger en raison des évolutions démographiques et des comportements de décohabitation, le besoin émane également des personnes qui ne disposent pas de logement propre, ou vivent dans un logement inadéquat (trop petit, dégradé, etc.). Ce besoin, qui pourrait représenter jusqu'à 1,5 million d'unités à l'échelle nationale en fin de période de projection, est très inégalement réparti sur le territoire (Figure 4.a.2, pour la privation de logement en propre).

La résorption du mal-logement correspond à une rupture de tendance forte par rapport aux évolutions passées, tout du moins à l'échelle nationale. L'intégration de cette composante dans le besoin total dépend ainsi de la capacité effective à accompagner les ménages concernés dans leur sortie du non- ou mal-logement, par exemple via l'accessibilité des logements produits et leur fléchage vers les publics visés.

Cette exigence est d'autant plus importante que l'horizon de résorption est proche, nécessitant une action d'autant plus volontariste. L'effort supplémentaire requis peut relever de dispositifs mis en œuvre à l'échelle nationale (y compris des politiques socio-économiques), mais également des politiques locales de l'habitat, qui constituent un levier - inégalement mobilisé - pour accroître l'offre de logements financièrement accessibles.

2. C'est le cas également pour d'autres composantes du besoin, dépendantes des hypothèses démographiques : vacance courte durée, résidences secondaires, transformations du parc existant (et notamment démolitions), voir synthèse de la publication nationale (SDES 2025).

La mobilisation du parc existant : quel levier pour les territoires ?

La mobilisation de logements inoccupés ou sous-occupés pourrait être une solution complémentaire à la construction neuve pour répondre au besoin en résidences principales, dans un contexte de hausse du nombre de logements vacants (+ 603 000 unités au sens fiscal entre 2011 et 2021 en France hexagonale, dont + 356 000 vacants depuis plus d'un an [SDES, 2025]), de progression du nombre de résidences secondaires, ou encore de hausse régulière du nombre de m² habités par personne.

Comme pour la résorption du mal logement, une mobilisation accrue du parc existant supposerait de rompre avec les tendances récentes, en lien avec des politiques nationales ou locales ciblées - fiscalité, outils réglementaires, actions des collectivités auprès des propriétaires - mais aussi comme conséquence des politiques de sobriété foncière.

Pour évaluer le potentiel mobilisable (et sans se prononcer sur l'effectivité de ces différents outils), la territorialisation de l'analyse est une fois encore nécessaire : il s'agit de mettre en regard le parc mobilisable avec le besoin local en résidences principales. L'étude du SDES propose cet exercice pour les logements vacants de longue durée, les résidences secondaires et les logements jugés trop grands. Pour le parc vacant notamment, la territorialisation est déterminante : les zones dont le taux de vacance longue durée est le plus élevé présentent globalement un besoin en résidences principales modéré.

L'ampleur de la réponse apportée par la mobilisation du parc vacant varie cependant fortement selon les territoires, pour un degré de volontarisme donné : dans ceux où le besoin est le plus élevé, son impact resterait relativement modéré ; dans d'autres, une part plus importante des besoins pourrait être couverte par le parc existant (Figure 4.a.3).

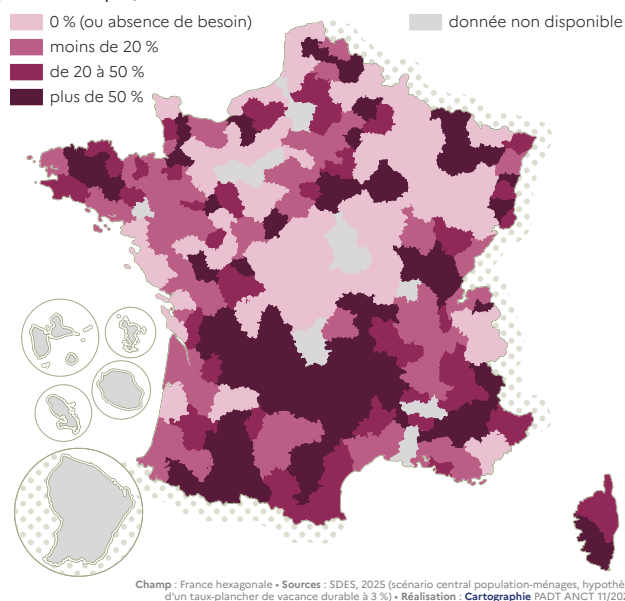
Concentration accrue des ménages ou rééquilibrage territorial ?

Le potentiel de mobilisation du parc existant, à l'instar d'autres composantes du besoin en logements, dépend directement de la répartition territoriale des ménages supplémentaires à accueillir. Or les flux résidentiels projetés entre zones d'emploi, qui s'appuient sur des tendances observées pré-Covid, conduiraient à une concentration accrue du nombre de ménages : les 16 zones d'emploi les plus dynamiques de France hexagonale (en volume de ménages accueillis), qui correspondent principalement aux grandes métropoles et regroupaient 30 % des ménages en 2020, accueilleraient à elles seules 49 % du nombre de ménages supplémentaires attendus d'ici 2050.

Cependant, les dynamiques à venir pourraient diverger sensiblement de ces tendances. L'éventail des scénarios reste large. La publication explore notamment un scénario de rééquilibrage territorial fondé sur les évolutions avant et après Covid, tout en soulignant la nécessité d'approfondir d'autres pistes : effets de la réindustrialisation, du changement climatique, ou d'autres transformations structurelles. Elle propose ainsi un cadre de réflexion, mais la question de la territorialisation demeure ouverte.

Béatrice Boutchenik (pour le compte du SDES)

Figure 4.a.3
Besoin en résidences principales potentiellement couvert par la mobilisation du parc durablement vacant
par zone d'emploi, en %



OTELO : L'OUTIL D'ESTIMATION DES BESOINS EN LOGEMENTS

Porté par la DGALN et développé avec le Cerema et Beta.gouv, Otelo est une application qui aide les territoires à estimer leurs besoins en logements à l'échelle opérationnelle. L'outil met à disposition des données nationales régulièrement actualisées (recensement, fichiers fonciers, SNE, FINESS, Cnaf, projections Omphale et ménages) et une méthode structurée en « briques » (démographie, dynamiques du parc, situations de mal-logement) à partir d'une échelle robuste – le bassin d'habitat.

Basé sur les retours des utilisateurs, Otelo a récemment évolué dans une nouvelle version : otelo.beta.gouv.fr. Déployée progressivement depuis l'été 2025, celle-ci permet notamment d'annualiser les résultats (et ainsi d'identifier des périodes de forte demande par rapport aux périodes où les besoins en construction pourraient diminuer, voire être nuls), d'importer des projections à façon, de construire des ensembles territoriaux pour coller aux périmètres de SCoT. À l'issue du parcours, un module d'export procure une présentation directement mobilisable en comité de pilotage.

Otelo permet d'alimenter le volet « Habitat » des documents d'urbanisme (PLH, SCoT) en fournissant un cadre commun dépassant les discussions sur les résultats pour aborder les paramètres et les leviers à actionner (remobilisation du parc existant, renouvellement urbain...). Il vise à faciliter le dialogue territorial : la Direction départementale des territoires (DDT) propose un scénario dans le « porter-à-connaissance », les agences d'urbanisme facilitent la coordination et l'appropriation de l'outil, la collectivité travaille des scénarios contrastés. Le déploiement de la nouvelle version doit garantir que l'ensemble des acteurs locaux d'un même territoire utilisent Otelo, afin d'en faire le référentiel commun prôné par l'IGEDD (IGEDD, 2025).

Otelo est mobilisé sur l'ensemble des régions de France hexagonale (les DROM ne sont plus couverts par la nouvelle version), excepté l'Île-de-France (le déploiement n'y est, à ce jour, pas autorisé par la DRIHL et la DRIEAT). Sur ces trois dernières années, 243 EPCI, 84 DDT, 33 agences d'urbanisme ainsi que 30 bureaux d'études ont utilisé l'outil (Tableau 1, Figures 4.b.1 à 3).

Les résultats d'Otelo se traduisent déjà dans plusieurs documents d'urbanisme, et permettent aux territoires de s'engager sur la remobilisation du parc de logements vacants et la résorption du mal-logement.

Tableau 1 : Utilisateurs d'Otelo selon la grille de densité de l'Insee

	Urbain dense	Urbain intermédiaire	Rural
Comm. d'agglomération	8	39	16
Comm. de communes		17	143
Communauté urbaine	4	3	
Métropole	13		

Source : DGALN/DHUP, Demandes d'accès à Otelo, novembre 2025

Figure 4.b.1 Agences d'urbanisme inscrites sur Otelo par périmètre couvert par les agences d'urbanisme

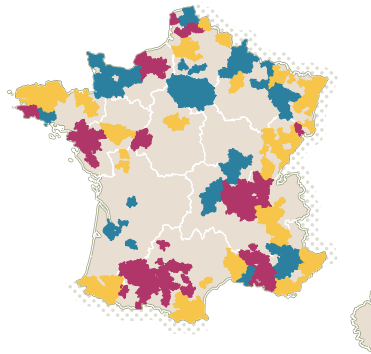


Figure 4.b.2 Accès à Otelo par les services déconcentrés (DDT) par département

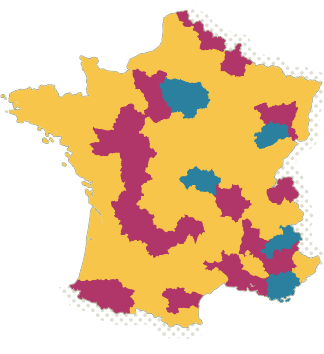
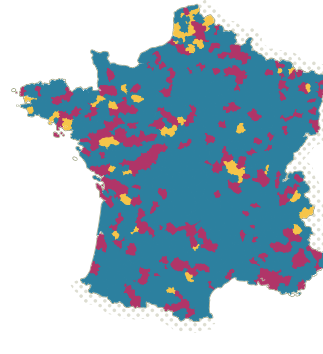


Figure 4.b.3 Accès à Otelo par les collectivités par EPCI et commune



■ ancienne version ■ nouvelle version ■ pas d'accès

Champ : France hexagonale • Sources : Otelo, Demandes d'accès, 2025, Otelo utilisateurs (ancienne et nouvelle version), octobre 2025 • Réalisation : Cartographie PADT ANCT 12/2025

Otelo reprend la logique et la plupart des sources de la publication nationale du SDES (SDES 2025 : voir l'article précédent « L'évaluation des besoins en logements : l'apport de la territorialisation »). Les différences tiennent à son maillage géographique (EPCI vs zone d'emploi) et aux fonctionnalités d'aide à la décision (annualisation, exports, périmètres à façon dans Otelo). Contrairement au SDES, Otelo propose aux utilisateurs d'inclure l'inadéquation financière comme facteur générateur de besoin en constructions neuves. Par défaut, seules 10 % des situations génèrent un besoin en constructions neuves. En revanche, certaines dimensions du SDES (ex. rééquilibrage démographique, sous-occupation) ne sont pas intégrées à Otelo. Un travail d'adaptation à la publication du SDES est en cours.

Luc Bercegol (DGALN/DHUP, FE5)

PUCA – USH – LE PROGRAMME DE RECHERCHE SUR LES BESOINS EN LOGEMENTS

Porté par le Puca, l'USH, l'Ademe, l'IGEDD, la Cnaf, l'Anah, Aura Hlm, l'AORIF, l'Institut CDC pour la recherche et IDHEAL, le programme Besoins en logements à l'heure de la transition écologique (BEL) associe financement de recherche et travail acteurs-chercheurs, pendant trois ans.

Le programme BEL naît en 2023 sur un constat : la notion de besoins en logements est peu investie par la recherche académique. Pourtant, les besoins en logements font l'objet de chiffrages et de prospectives depuis les années 1950, avec des études dont les implicites sont rarement mis en débat. Or l'estimation des besoins est un processus situé, traversé par des conventions, des arbitrages et des récits qui participent de la fabrication des politiques de l'habitat, politiques que vient bouleverser la transition écologique. BEL s'est donc lancé avec ces intentions : investir climatiquement et académiquement la notion de besoin en logements. Le programme s'articule autour des trois axes présentés ci-dessous.

Repenser les besoins en logements à l'heure de la transition écologique

Repenser un besoin en logement « écologique » suppose d'interroger comment les nouvelles contraintes environnementales façonnent et transforment nos logements. L'augmentation des vagues de chaleurs modifie notre confort thermique d'été, notamment en zone urbaine (Cese, 2025) et d'autant plus pour les personnes mal-logées. Les aspirations, les usages et les récits de l'habiter sont impactés par l'urgence climatique : le changement climatique est la deuxième préoccupation des français après le pouvoir d'achat (*ibid.*).

Une telle approche suppose aussi de prendre en compte les impacts socialement différenciés que le changement climatique génère : il faut repenser les besoins en logements en intégrant les contraintes et capacités des différents groupes sociaux (Saujot et al., 2023) et les pratiques habitantes. Ainsi, à diagnostic de performance énergétique (DPE) égal, le confort vécu dans une grande maison mal isolée est très différent selon l'occupant, l'aménagement intérieur et l'usage des pièces (Bernadet, 2025).

Évaluer, quantifier et planifier à l'heure de l'incertitude

Les débats sur le chiffrage des besoins en logements se structurent aujourd'hui autour d'une méthode qui a fait l'objet d'une publication récente du SDES (Boutchenik et Rateau, 2025) et est déclinée à l'EPCI par l'outil Otelo¹. Ce chiffrage permet de créer une base commune dans l'estimation des besoins en logements sans épuiser le sujet : il ne donne pas les prix et loyers compatibles avec une réduction du mal-logement, source pourtant très importante des besoins actuels (Boutchenik et Rateau, 2025). Il ne donne pas le volume à construire et chauffer, qui est celui qui pèse dans le bilan écologique (Ademe, 2022).

Par ailleurs, ce chiffrage n'épuise pas les enjeux de planification qui doivent maintenant prendre en compte les risques climatiques et donc les pertes de logements (retrait-gonflement d'argile, recul du trait de côte, tempêtes, etc.). D'autre part, estimer le coût écologique de la production de logements neufs est complexe : il peut être très coûteux écologiquement de construire, mais il est aussi possible qu'un logement neuf soit plus écologique qu'une maison de campagne isolée, s'il est à proximité des transports en commun.² Les arbitrages sont donc complexes et méritent d'être creusés.

Concevoir et produire pour répondre aux nouveaux besoins

Repenser la production de nouveaux logements mobilisant davantage les constructions existantes suppose d'évaluer l'impact d'une baisse drastique de la construction neuve sur l'économie, tant au niveau national qu'au niveau local.

Au niveau local, si les conséquences sur les recettes fiscales sont faibles (Coulondre et Lasserre-Bigorry, 2025), la construction neuve constitue une stratégie politique pour attirer des nouvelles familles, qui accélère, dans les territoires en déprise, la vacance dans les quartiers anciens (Miot et Dubeaux, 2023). Si la Direction générale du Trésor montre que construire du logement neuf crée parfois des logements vacants (DGT, 2024), on ne sait pas aujourd'hui quelle part de ces logements vacants est adaptée aux besoins et quelle part demande d'importants travaux de transformation.

Au niveau national, les conséquences en termes de besoin de main d'œuvre, de niveaux du produit intérieur brut (PIB), de prix et de loyers, et plus généralement les effets de bouclages macroéconomiques demeurent peu documentés. Ils sont pourtant un des enjeux-clés de la transition écologique, avec des scénarios divers dont les conséquences macroéconomiques le seraient tout autant (Ademe, 2022 ; Enerdata, 2024).

Retravailler les besoins en logements au prisme du changement climatique est, finalement, d'autant plus pertinent que la notion de besoin structure largement les politiques du logement, locales comme nationales et pourrait être un point d'entrée pour penser leur cohérence (Cese, 2025 ; Coulondre et Juillard, 2024 ; IGEDD, 2024).

Eva Simon et Anaïs Sampsoni (Puca)

1. <https://otelo.beta.gouv.fr/accueil>

2. Conversation 2 - Programme BEL : Comment la transition écologique vient-elle redéfinir l'action publique relative aux besoins en logements aux échelles nationale comme territoriale ? <https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/besoins-en-logements-a-l-heure-de-la-transition-a2849.html>

La construction neuve en France entre 2013 et 2022

MÉTHODE :

Les données sont extraites de la version communale annualisée et relative au logement de Sit@del, mise en ligne par le Service des données et études statistiques (SDES). La base rassemble toutes les données issues des permis de construire autorisés et des suites qui leur sont données. Elle distingue notamment les logements autorisés et les logements commencés. Sont ici privilégiés dans l'analyse les logements commencés, c'est-à-dire pour lesquels une déclaration d'ouverture de chantier a été enregistrée. Cette approche limite la surestimation liée aux permis non suivis d'effet, même s'il convient de souligner le fait que certains chantiers peuvent ne pas être déclarés ensuite.

Les données sur la construction de logements de la base Sit@del proviennent des formulaires de permis de construire (Cerfas) traités par les services instructeurs (collectivité territoriale, État dans certains cas) dont relève la commune. Les informations déclarées dans ces formulaires sont transmises mensuellement au SDES. Les remontées d'information se faisant parfois avec un certain délai, le taux de collecte pour un mois donné s'accroît au fil du temps à mesure que les données retardataires sont disponibles. Toutefois, pour les logements commencés, ces données restent incomplètes au niveau de la commune, car en l'absence de mesures contraignantes, la déclaration d'ouverture de chantier n'est pas toujours effectuée par le pétitionnaire. Des estimations sont effectuées par le SDES aux niveaux départemental, régional et national pour pallier cet inconvénient. Néanmoins, pour la période considérée (2013-2022) on estime que le taux de complétude est suffisant et suffisamment homogène pour effectuer des comparaisons spatiales et présenter des ratios au niveau national.

La base de données distingue quatre types de logements :

- individuel pur : maison individuelle issue d'une opération de construction comprenant un seul logement ;
- individuel groupé : maison individuelle issue d'une opération de construction avec plusieurs logements individuels ou un seul logement individuel accompagné de locaux ;
- collectif : logement situé dans un bâtiment comprenant au moins deux logements, excluant les deux catégories précédentes ;
- résidence : logement collectif avec services intégrés, destiné à un public spécifique comme les étudiants ou les personnes âgées par exemple.

Bruno Dietsch (CGDD/SDES)

Entre 2013 et 2022, 3,44 millions de logements ont été commencés en France selon la base communale Sit@del. La période est marquée par des fluctuations annuelles de la construction neuve.

Les « logements commencés », ou « logements mis en chantier », renvoient à l'ouverture de travaux d'une opération de construction de logements. Leur analyse éclaire à la fois la demande des ménages en matière d'habitat et les choix d'aménagement opérés par les collectivités, notamment en matière de foncier et de densité. Ces dynamiques contribuent aux transformations territoriales, qu'il s'agisse d'étalement urbain, de densification ou d'évolution des centralités. Étudier la construction neuve permet ainsi d'appréhender des enjeux plus larges d'attractivité, de cohésion territoriale et de sobriété foncière.

La construction récente connaît deux phases ascendantes, entre 2015 et 2017 puis entre 2020 et 2021, séparées par des replis.

Entre 2013 et 2022, la production de logements en France fluctue entre 315 000 et 400 000 unités mises en chantier. Le nombre de logements commencés atteint un point bas en 2014 avec environ 315 000 mises en chantier, puis progresse jusqu'en 2017 pour dépasser 404 000 logements. Après ce pic, la production recule jusqu'en 2020 avant de rebondir en 2021 suite à la crise sanitaire. Sur l'ensemble de la décennie, la construction évolue faiblement à la hausse, avec une croissance annuelle moyenne d'environ 0,1 %.

Les dynamiques diffèrent selon le type de logement. Le logement collectif prédomine dans la production, avec 52,0 % des mises en chantier, soit 1,79 million de logements commencés. Viennent ensuite les constructions en individuel pur, qui représentent 29,1 % de l'ensemble, puis l'individuel groupé, avec 10,0 % et les résidences avec 8,9 %.

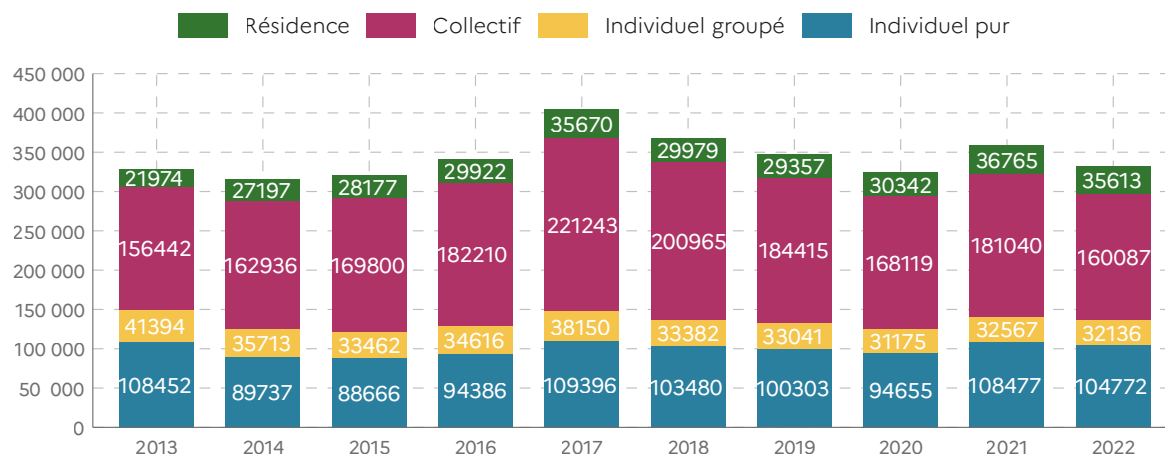
La construction individuelle recule, avec une baisse annuelle moyenne de 0,3 % pour l'individuel pur et de 2,5 % pour l'individuel groupé. À l'inverse, la production de logements collectifs progresse légèrement, de 0,2 % par an en moyenne. Les résidences connaissent la plus forte hausse, avec une croissance annuelle moyenne de 4,9 %.

Ces évolutions traduisent la sensibilité du secteur aux conditions politiques, économiques et financières : soutien à l'investissement ou à l'accession à la propriété, taux d'intérêt, inflation, prix et disponibilité des matériaux et de la main d'œuvre. Elles peuvent influencer le rythme des mises en chantier.

Figure 4.d.1

Types de logements commencés

entre 2013 et 2022, en volume



Champ : France entière • Sources : SDES, Sit@del, 2025 • Réalisation : Cartographie PADT ANCT 11/2025

Logements commencés par catégorie

par EPCI entre 2013 et 2022, en % du parc de logements

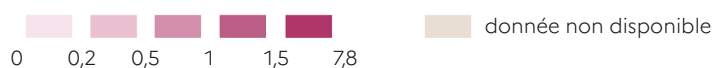


Figure 4.d.2
Logements individuels purs commencés
dans le total du parc de logements

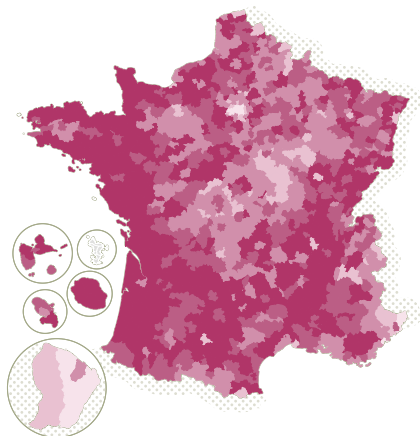


Figure 4.d.3
Logements individuels groupés commencés
dans le total du parc de logements

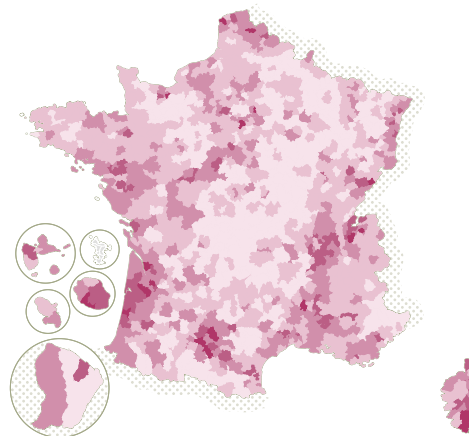


Figure 4.d.4
Logements collectifs commencés dans
le total du parc de logements

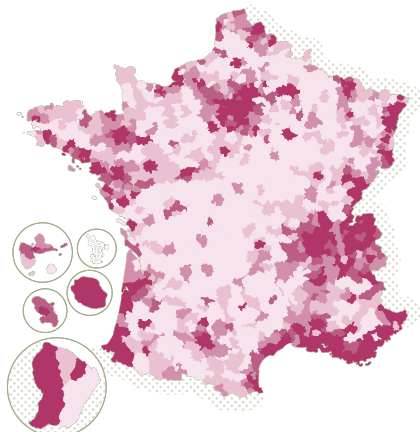
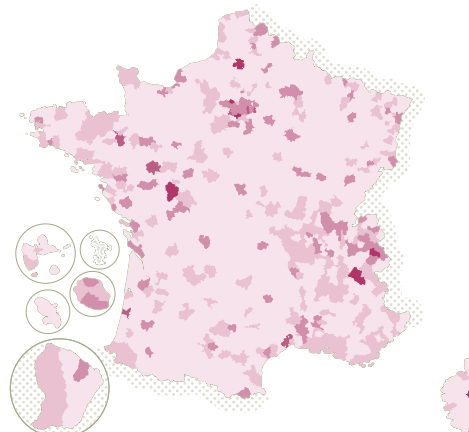


Figure 4.d.5
Logements en résidence commencés
dans le total du parc de logements



Champ : France hors Mayotte • Sources : SDES, Sit@del, 2025. Insee, RP, 2022 • Réalisation : Cartographie PADT ANCT 12/2025

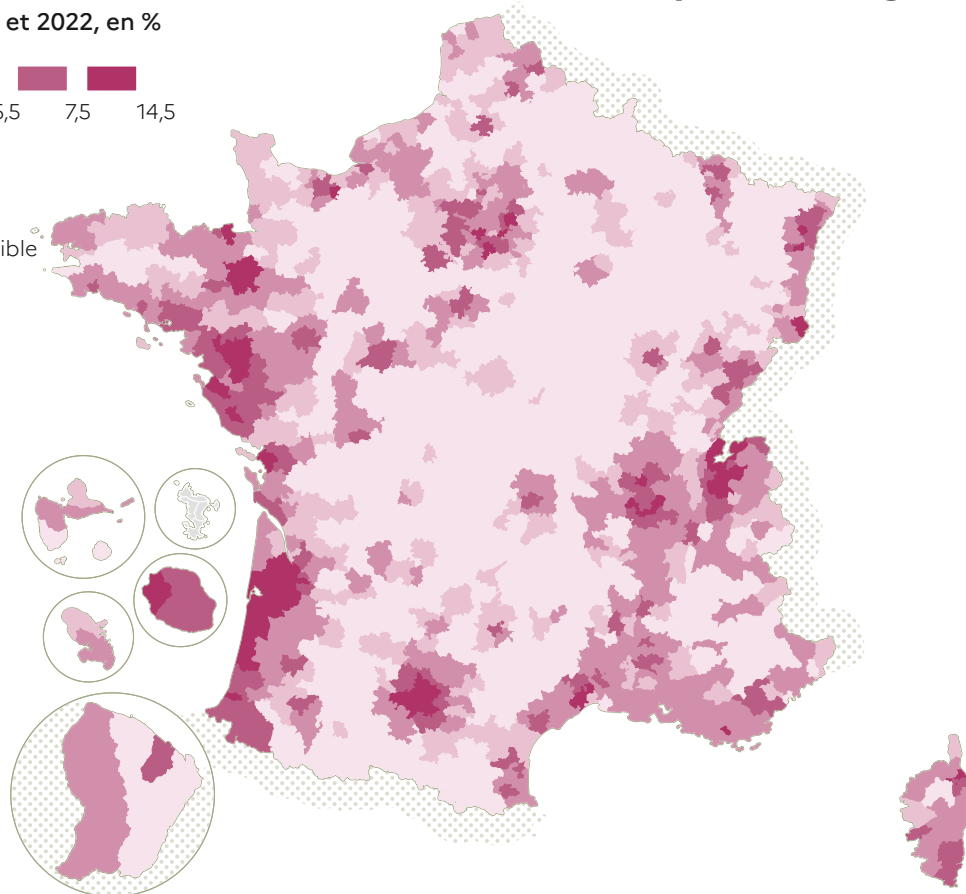
Figure 4.d.6

Logements commencés dans l'ensemble du parc de logements

par EPCI entre 2013 et 2022, en %

0,2 2,5 3,5 5,5 7,5 14,5

donnée
non disponible



Champ : France hors Mayotte • Sources : SDES, Sit@del, 2025. Insee, RP, 2022 • Réalisation : Cartographie PADT ANCT 11/2025

La construction récente connaît un dynamisme relatif dans les métropoles, les territoires transfrontaliers et sur les littoraux.

Entre 2013 et 2022, 14 intercommunalités dépassent les 10 % de logements commencés dans leur parc total. Ces EPCI se situent majoritairement en Haute-Savoie (5), Haute-Garonne (3) et Gironde (2). D'autres se trouvent en Seine-et-Marne, Ile-et-Vilaine, Loire-Atlantique et Savoie. Cela illustre un dynamisme inégal de la construction neuve dans les territoires, avec davantage de taux de mises en chantier sur les littoraux, dans les zones transfrontalières et dans les espaces urbains denses et intermédiaires.

Cela peut s'expliquer par divers facteurs. Les territoires littoraux et montagneux attirent pour leur cadre de vie. L'arc atlantique, la Manche, la Méditerranée et la Corse concentrent effectivement une part importante de mises en chantier. Les territoires transfrontaliers, les métropoles, les villes moyennes et leurs couronnes bénéficient quant à eux d'une attractivité liée à l'emploi, à l'économie et aux infrastructures. Les intercommunalités proches de la Suisse et du Luxembourg enregistrent également une construction neuve élevée, du fait de la croissance de l'emploi transfrontalier, ainsi que celles proches de l'Allemagne et de la Belgique, mais dans une moindre mesure. En outre-mer, La Réunion

présente la part la plus importante de constructions neuves, les autres territoires ayant aussi des niveaux relativement élevés mais inégaux selon les intercommunalités.

Une centaine d'EPCI affiche une part de logements commencés inférieure à 1 % du parc entre 2013 et 2022. Ils se localisent principalement dans l'est et le centre de la France, où la dynamique démographique est faible et l'offre nouvelle peu développée.

Alors que le logement individuel pur n'est pas majoritaire dans l'ensemble des logements commencés entre 2013 et 2022, sa part est élevée dans la majorité des EPCI en raison de sa prépondérance dans les territoires ruraux. Le logement individuel groupé suit quant à lui une répartition similaire à celle de la construction globale, mais avec une présence plus faible. Le logement collectif, principal type dans la construction neuve, se concentre dans les territoires les plus densément peuplés, également cités plus haut, comme les métropoles, le transfrontalier et les littoraux. Les logements commencés en résidences répondent quant à eux à des besoins spécifiques. Ils sont dispersés sur le territoire, avec une présence plus marquée dans les EPCI urbains ou constitués autour de villes moyennes et une moindre présence dans les zones rurales.

Tableau 1 : Logements commencés dans le total du parc de logements selon les aires d'attraction des villes entre 2013 et 2022, en %

Typologie des aires d'attraction des villes	Part des logements commencés
Commune hors attraction des villes	2,3
Aire de moins de 50 000 habitants	2,8
Aire de 50 000 à moins de 200 000 habitants	3,7
Aire de 200 000 à moins de 700 000 habitants	4,7
Aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris)	6,7
Aire de Paris	4,9

Sources : SDES, Sit@del, 2025 ; Insee, Typologie des aires d'attraction des villes, 2020 ; Insee, RP, 2022

Tableau 2 : Logements commencés dans le total du parc de logements selon la typologie des communes rurales entre 2013 et 2022, en %

Typologie des communes rurales	Part des logements commencés
Les petites polarités industrielles et artisanales	2,9
Les petites polarités mixtes	3,0
Les ruralités productives agricoles	1,4
Les ruralités productives ouvrières	2,2
Les ruralités résidentielles aisées	6,0
Les ruralités résidentielles mixtes	3,4
Les ruralités touristiques à dominante résidentielle	2,4
Les ruralités touristiques spécialisées	3,3

Sources : SDES, Sit@del, 2025 ; Acadie & Talandier, Typologie communale des ruralités, 2023 ; Insee, RP, 2022

Tableau 3 : Logements commencés dans le total du parc de logements selon la grille communale de densité entre 2013 et 2022, en %

Grille communale de densité	Part des logements commencés
Grands centres urbains	5,2
Centres urbains intermédiaires	4,6
Petites villes	4,3
Ceintures urbaines	5,9
Bourgs ruraux	3,9
Rural à habitat dispersé	3,0
Rural à habitat très dispersé	1,5

Sources : SDES, Sit@del, 2025 ; Insee, Grille communale de densité, 2025 ; Insee, RP, 2022

La construction récente se concentre dans les espaces denses et intermédiaires, ainsi que dans les ruralités résidentielles et attractives.

La part des logements commencés dans le parc total augmente avec la taille de l'aire d'attraction des villes, passant de 2,3 % dans les communes hors attraction des villes à 6,7 % dans les grandes aires de plus de 700 000 habitants hors Paris. Cette corrélation peut traduire une demande des ménages plus élevée dans les zones densément peuplées, à proximité des emplois et des équipements. L'aire de Paris fait exception avec 4,9 %, potentiellement en raison notamment de la saturation foncière.

L'étude sur la typologie des ruralités réalisée pour l'ANCT par Acadie et Magali Talandier (2023)¹ montre que les différentes classes de communes rurales se caractérisent en partie par les dynamiques de mise en chantier de logements.

Les ruralités résidentielles aisées concentrent la plus forte part de logements commencés par rapport au parc existant. Ces communes se caractérisent par une part élevée et croissante d'emplois de cadres, des revenus en hausse et une artificialisation des sols marquée, liée à la construction. La part de logements commencés dépasse aussi 3 % dans les petites polarités mixtes, les ruralités touristiques spécialisées et les ruralités résidentielles mixtes. Les ruralités mixtes connaissent une artificialisation soutenue et une concentration d'emplois, tandis que les petites polarités mixtes connaissent une augmentation du logement locatif social.

À l'inverse, les ruralités productives agricoles comptent moins de logements commencés au regard du parc. Ces territoires se caractérisent par une population vieillissante, des retraites faibles, un fort taux de vacance résidentielle et une proportion élevée d'emplois agricoles.

La part des logements commencés dans l'ensemble du parc est la plus élevée dans les ceintures urbaines. Cela démontre une attractivité persistante du périurbain pour les ménages et les acteurs de la construction neuve. Cette concentration peut en effet s'expliquer par la recherche d'un compromis entre l'accès à la ville, la qualité de vie et les coûts et la disponibilité du foncier. A l'exception de cette catégorie, la part des logements commencés au cours de la période croît avec la densité de la commune. Dans les zones rurales très dispersées, seuls 1,5 % des logements ont été commencés, ce qui peut résulter d'une moindre demande liée à la dynamique démographique.

Emma Léger (ANCT)

1. https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/rapport_final_etude_anct_ruralites_-_acadie_-_magali_talandier_-_16_fevrier_2023.pdf

La dynamique de construction en Île-de-France

Dans un marché de l'immobilier très tendu, l'État et la Région partagent en Île-de-France des objectifs ambitieux de construction de logements pour répondre à une forte demande insatisfaite et garantir les conditions de vie des habitants. Pour autant, concilier un développement urbain sobre et une densification acceptable socialement n'est pas chose aisée.

Une construction francilienne dynamique, sobre et recentrée au cours des deux mandats municipaux de 2008 à 2020

L'Île-de-France s'est longtemps démarquée des grandes métropoles régionales de dimension internationale par le dynamisme de sa construction. Ce constat tient en partie à une tradition ancienne de l'aménagement public qui repose sur un puissant réseau d'acteurs publics et parapublics qui portent la production de foncier à bâtir et la construction immobilière avec les acteurs privés (Pradella, 2022 ; Le Goff, 2022).

Inflation des coûts de construction, difficultés exacerbées des ménages à accéder à un crédit immobilier, accroissement des prix du foncier provoquent actuellement un fort ralentissement de la construction. Mais auparavant, passant de plus de 420 000 logements construits de 2001 à 2010 à près de 660 000 de 2011 à 2020 (SDES, Sit@del2), la région a enregistré une forte croissance du nombre de ses mises en chantier (De Andrade et al., 2023).

En parallèle, témoignant d'importants efforts de densification, les surfaces foncières mobilisées pour la construction ont diminué. Des gains de densité ont été rendus possibles par la diminution du recours au prélèvement sur les espaces naturels agricoles et forestiers (NAF) ainsi que par l'augmentation du nombre de logements produits en renouvellement urbain ou par changements d'usages. La géographie de la construction en Île-de-France s'en est trouvée modifiée, avec un recentrage de l'activité en petite couronne où la production de logements a été presque deux fois plus importante qu'en grande couronne au cours des années 2010.

Cette nouvelle géographie s'est accompagnée d'une transformation de la nature de l'offre neuve, avec une diminution du nombre de maisons produites entre les deux dernières décennies (- 9 %) et à l'inverse, une progression de près de 80 % du nombre d'appartements livrés. Cette concentration sur le collectif est liée à la progression de la construction en petite couronne mais aussi à la transformation de l'offre de logements neufs en grande couronne, elle aussi désormais majoritairement tournée vers le collectif (De Andrade et al., 2023).

Quelles sont les communes qui parviennent à demeurer « bâtisseuses » en Île-de-France ?

MÉTHODOLOGIE :

L'Institut Paris Region a cherché à identifier les profils des communes actives dans le domaine de la construction et leurs spécificités. À partir d'une exploitation statistique par « analyse en composante principale » d'un jeu de données relatif aux caractéristiques de leur parc de logements, de l'intensité et de la nature de leur construction au cours des deux derniers mandats municipaux étudiés, les trajectoires des 1 287 communes franciliennes (dont les arrondissements parisiens) ont été comparées. Ces dernières ont été regroupées en une typologie de sept classes de communes partageant des similarités structurantes.

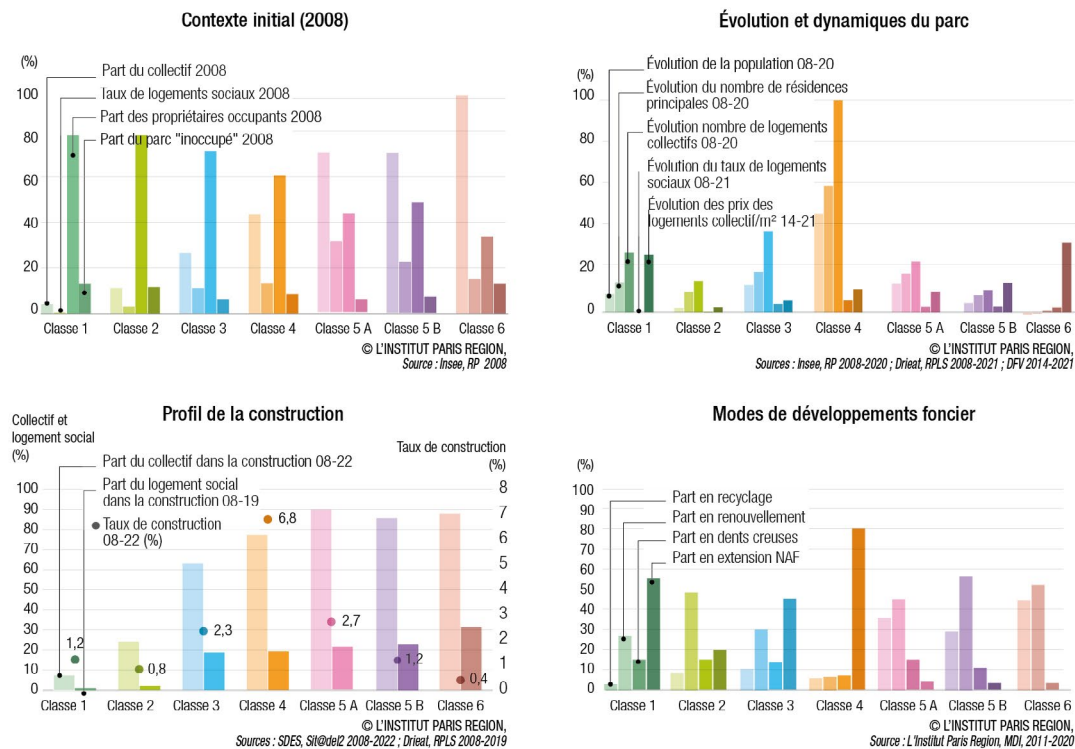
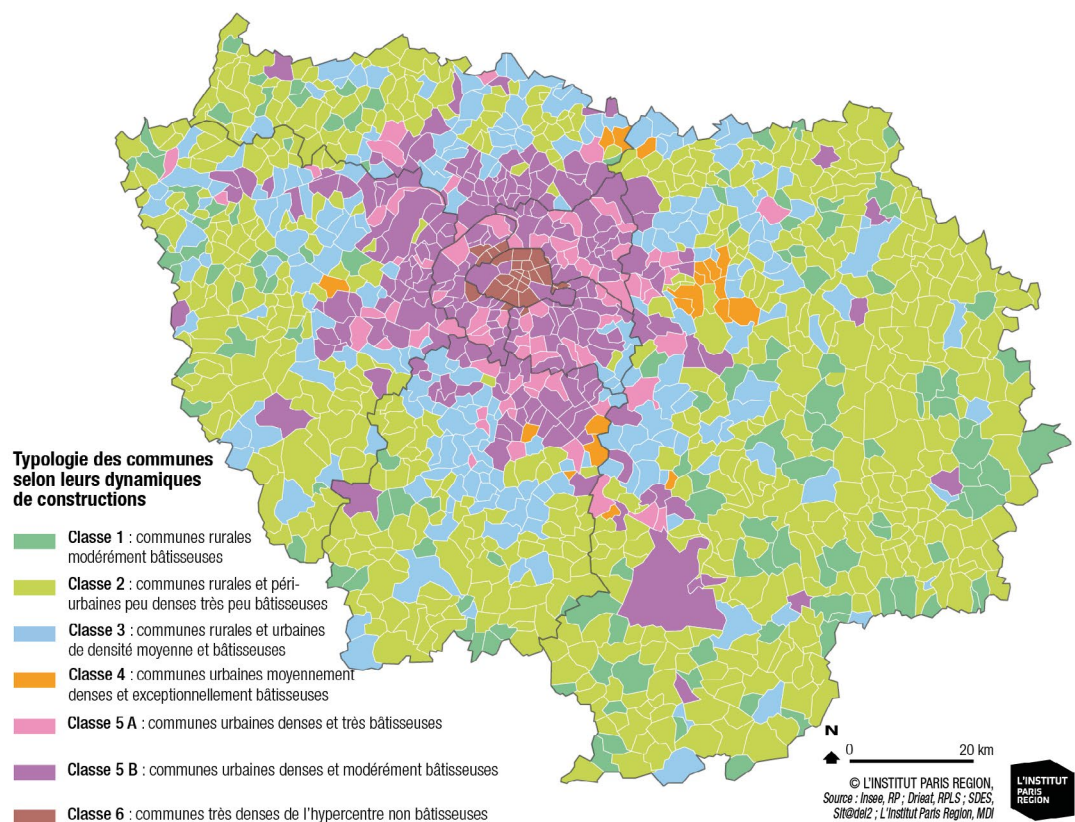
Cette typologie permet d'identifier **320 communes (24 %) accueillant les principaux flux de construction** de la région. Ces communes sont souvent au cœur des ambitions fixées par la planification régionale en raison de leur bonne insertion dans les bassins d'emploi et de la qualité de leur desserte en transports en commun. Elles reflètent bien la complexité du contexte francilien de production de logements : avec des modes de construction privilégiant le recyclage urbain et la construction d'habitat collectif en tissu urbain dense ; et avec des opérations inscrites sur des fonciers centraux ou connectés aux infrastructures régionales et relativement chers.

Ces communes particulièrement bâtisseuses se répartissent en 3 types marqués par des trajectoires singulières (classes 3, 4 et 5A de la typologie) :

- **77 communes urbaines denses et très bâtisseuses (classe 5A : 6 %)** construisent essentiellement par renouvellement-densification et recyclage au profit de l'habitat collectif et de l'offre de logements locatifs sociaux. Elles enregistrent entre 2008 et 2021, un taux annuel moyen de construction de 2,7 %, deux fois plus élevé qu'à l'échelle régionale. Elles produisent 70 % de logements collectifs et une part conséquente de leur production en locatif social (20 à 25 %). Ces communes, souvent au cœur d'agglomérations, se distribuent de manière assez homogène dans cet espace dense où le marché immobilier est dynamique avec des fonciers convoités, dont la valeur est au cœur du modèle économique de la construction de ces villes.
- **19 communes urbaines moyennement denses (classe 4 : 1 %)** et exceptionnellement bâtisseuses (6,8 %), construisent majoritairement en extensions sur des espaces naturels et forestiers (NAF) au profit de l'habitat collectif et de l'offre de logements locatifs sociaux. Elles sont principalement situées dans ou aux abords des ex-villes nouvelles.

Figure 4.e.1

Typologie des communes franciliennes selon leurs dynamiques de construction au cours des deux derniers mandats municipaux



- **224 communes rurales ou urbaines de densité moyenne bâtisseuses (classe 3 : 17 %)** construisent autant en extensions NAF que dans l'enveloppe urbaine existante. Elles ont favorisé ces dernières années le développement de l'habitat collectif et un léger rattrapage de l'offre de logements locatifs sociaux. Elles sont principalement situées aux franges de l'agglomération parisienne dans la grande couronne et connaissent les taux de construction parmi les plus élevés (2,3 %) et une dynamique démographique supérieure à la moyenne francilienne.

La typologie distingue un autre quart de communes (27 %) qui continuent de produire des logements mais à des rythmes nettement plus modérés, parmi lesquelles :

- **224 communes urbaines denses modérément bâtisseuses (classe 5b : 17 %)** qui se développent sur les mêmes modes que les autres communes urbaines par renouvellement-densification et recyclage urbain au profit de l'habitat collectif et de l'offre de logements locatifs sociaux mais à un rythme deux fois plus lent en moyenne (1,2 %).
- **130 communes rurales modérément bâtisseuses (classe 1 : 10 %).** Enregistrant un taux de construction moyen 2008 – 2022 de 1,2 %, elles construisent en extensions NAF, au profit de l'habitat individuel en propriété et enregistrent une croissance démographique plus marquée que les autres territoires ruraux.

613 communes (près de la moitié des communes franciliennes) se caractérisent par un net ralentissement de leurs dynamiques de construction, voire pour certaines par une quasi-stagnation de leur développement avec :

- **586 communes rurales et périurbaines peu denses et très peu bâtisseuses (classe 2 : 46 %)**, qui construisent peu (taux de construction moyen 2008 - 2022 : 0,8 %) et enregistrent une faible dynamique démographique voire une déprise de leur population.
- **27 communes (et arrondissements parisiens) très denses de l'hypercentre urbain enregistrent un fort ralentissement de leur construction (0,4 %) et de leur dynamique démographique (-1,8 %) (Classe 6 : 2 %).** Toute la production immobilière est assurée par renouvellement-densification mais également par mutation d'usage. Elle est largement orientée vers l'habitat collectif (près de 88 %) et vers l'habitat social (plus de 30 %).

L'Institut Paris Region a mené une enquête auprès de maires de communes particulièrement bâtisseuses (classes 5A et 3). Celle-ci montre que leurs motivations pour porter des projets de construction sont multiples et dépendent de leur vision du développement de leur ville, des conditions de marché de leur commune ou de ses évolutions sociologiques. Il peut s'agir de transformer l'espace mais aussi de renouveler le récit local : valorisation ou, au contraire, prise de distance avec une identité ouvrière, volonté de devenir une polarité du développement francilien, création d'équipements ou d'objets urbains « forts » (marina, écoquartier...), affirmation d'une identité architecturale.

Soutenir la construction est aussi parfois un moyen pour les élus de maîtriser les évolutions du marché de la commune (maintenir ou faire évoluer la composition sociale de la population, garder la main sur la pression ou le tempo de la densification des tissus diffus). Enfin, certains maires disent construire pour « faire leur part » face aux besoins en logement des Franciliens, se pliant, par légalisme, responsabilité mais aussi parfois avec un sentiment de contrainte, aux objectifs fixés par la loi et les documents de planification régionale.

Quel rôle des maires pour maîtriser et orienter la production de logements ?

Pour maîtriser la production de logements, les maires disposent de plusieurs ressources :

- **l'ingénierie administrative et technique de l'intercommunalité** (cadre stratégique, offre de services intercommunaux sur le plan de l'aménagement, etc.), dont l'appui, souvent essentiel, est mis au service d'un projet local plus ou moins inscrit dans une lecture intercommunale des enjeux ;
- **les capacités techniques et financières d'un opérateur public de l'aménagement** (SEM, SPL, SEM départementale), qui constituent un atout financier et un levier pour peser face aux promoteurs ;
- **des outils juridiques de régulation** (PLU, Zones d'aménagement concertées, charte Promoteur etc.) qui permettent d'encadrer, d'orienter, d'inciter ou de faciliter les opérations de logements menées par les opérateurs privés ;
- **les relations avec les promoteurs**, allant de la mise à distance à la coopération, en passant par des rapports de force assumés qui permettent plus ou moins d'orienter la production, selon les spécificités du marché immobilier de la commune, l'histoire locale de l'aménagement et les ressources personnelles des maires.

Orienter la construction, quels impacts ?

Au-delà de leur capacité à encadrer le rythme et la nature de ce qui se construit dans leur commune, il demeure pour les maires un enjeu de connaissance des effets de l'offre produite. On constate que ces derniers manquent de visibilité quant à l'impact réel de leurs choix en matière de construction tant sur les dynamiques socio-démographiques de la population que sur l'évolution de leurs ressources fiscales.

Les élus entendent œuvrer à l'attractivité de leur commune et maîtriser sa trajectoire sociale (attirer des familles, ancrer les jeunes, assurer tel ou tel niveau de mixité sociale...). Ils pilotent la programmation des logements via une catégorisation, en termes de statuts, de typologie et de taille des cellules familiales, qui repose sur une grille d'analyse linéaire des parcours résidentiels et des présupposés sur l'occupation attendue des logements. Or, la diversification des parcours résidentiels et des modes d'occupation des logements tend à brouiller la compréhension du rôle de chaque produit immobilier dans la réponse aux besoins. Les moyens de suivi sont insuffisants pour objectiver la réalité de l'occupation des logements livrés pour orienter la production de l'offre et contribuer à un pilotage plus éclairé, sur le long terme, des politiques locales du logement.

De même, les impacts de la production de logements sur l'évolution de la population ou la richesse de la commune sont devenus difficilement lisibles pour les élus. Les effets de la construction sur les ressources de la ville sont plus indirects et plus dilués par ce qui se passe dans le parc existant en parallèle ; une baisse de l'occupation du parc (vieillesse, augmentation de la vacance, captation pour de la location de courte durée...) venant parfois annuler une partie des effets attendus des efforts de construction réalisés sur la croissance de la population. D'où l'importance de doter les territoires et leurs élus d'outils d'observation pérennes leur permettant d'objectiver les effets des programmations engagées.

**Anne-Claire Davy, Tanguy Le Goff et
Noémie De Andrade (L'Institut Paris Region)**

LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX ENTRE MAÎTRISE D'OUVRAGE DIRECTE ET VENTE EN L'ÉTAT FUTUR D'ACHÈVEMENT

Historiquement, l'activité des organismes HLM repose sur trois métiers principaux : la construction d'une nouvelle offre d'habitat social, la rénovation du parc social existant et la gestion (locative et patrimoniale), le tout dans une perspective d'intérêt général visant à assurer la qualité des conditions de vie des ménages logés.

A partir de 2009, pour faire face à la crise du secteur immobilier, la loi Molle a permis aux bailleurs sociaux d'acquiescer des programmes en bloc auprès des promoteurs afin de mettre en œuvre le programme exceptionnel « 30 000 VEFA HLM » (Vente en l'état futur d'achèvement). Ce nouveau mode de production n'a cessé de progresser, avec une accélération marquée à partir de 2013, sa part passant de 5 % de la production neuve de logements locatifs sociaux (hors reconstitution de l'offre Anru) en 2005 à 29 % en 2010, puis 50 % en 2019. En lien avec la crise immobilière actuelle et la volonté affirmée d'un nombre croissant d'opérateurs HLM de privilégier leur Maîtrise d'ouvrage directe (MOD), cette part est retombée autour de 45 % en 2022 et 2023. En 2025, elle devrait toutefois représenter 52 % de la production neuve. Cette moyenne nationale masque de fortes disparités régionales (41 % en Bretagne, 53 % dans les Hauts-de-France, 77 % en Île-de-France), en lien avec la pression foncière et immobilière affectant les marchés locaux ou les stratégies territoriales à l'œuvre pour consacrer une part de production foncière à l'habitat social.

La MOD des organismes HLM renvoie à la réalisation complète (de la programmation à la conception, puis la réalisation) de projets de production d'une nouvelle offre d'habitat social par des équipes dédiées.

Dans un contexte où la production d'habitat social reste très insuffisante pour répondre à l'ampleur des besoins, alors que le nombre de ménages demandeurs d'un logement social n'a cessé de croître pour atteindre 2,9 millions (SNE, 2025), les organismes de logement social doivent pouvoir produire rapidement et massivement.

La MOD permet une sécurisation des opérations face aux aléas du marché : en contexte de crise immobilière, les organismes HLM jouent pleinement leur rôle contracyclique, notamment car ils sont moins (voire pas du tout) assujettis à la commercialisation de leurs programmes immobiliers pour les engager. Parce qu'ils construisent pour gérer dans la durée (50 à 60 ans), les organismes de logement social s'inscrivent dans une logique de long terme. Ils privilégient donc la durabilité à travers des matériaux pérennes et anticipent dès la conception les modalités de gestion tant patrimoniale que quotidienne de leurs projets. Ils visent à contribuer au développement d'un habitat durable et sobre en consommation de ressources (énergie, eau, matière, foncier...), qui garantit par ailleurs une meilleure maîtrise des charges pour les ménages.

La MOD permet de garantir un niveau de qualité des réalisations, leur intégration urbaine, avec une attention marquée pour construire les conditions de leur acceptabilité sociale. Le bailleur social s'inscrit en effet au quotidien dans une démarche de dialogue avec les différentes parties prenantes : communes, intercommunalités, État, établissements publics fonciers (EPF) et habitants.

Raphaële d'Armancourt (USH)

La transformation des locaux d'activités en logements en France

Dans le débat public, la transformation des locaux tertiaires en logements (dite ici « la transformation ») est le plus souvent abordée à travers des opérations d'envergure, portées par les grands acteurs du secteur immobilier : promoteurs, foncières et investisseurs. Ces projets concernent principalement des immeubles de bureaux situés dans les marchés des grandes métropoles, en particulier en Île-de-France.

Le débat est d'actualité mais pas nouveau. Il est né il y a un peu plus de trente ans au moment de la crise immobilière des années 1990 marquée, comme aujourd'hui, par une forte vacance tertiaire en Île-de-France. Les difficultés d'accès au logement d'un nombre croissant de ménages face à la disponibilité de centaines de milliers de m² avaient contribué à mettre le sujet sur le terrain politique. Le rapport Darmon (1994) envisageait déjà parmi les voies d'« avenir du parc de bureaux vacants » sa transformation en logements. Comme la loi n°2025-541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements, il proposait une série de mesures fiscales et réglementaires incitatives. Les bureaux, plutôt que les locaux d'activités dans leur ensemble, et Paris, voire l'Île-de-France, plutôt que la France toute entière, y occupaient déjà une place centrale.

Or la transformation est un phénomène bien plus divers qu'il n'y paraît. Élargir la focale à la France entière et à l'ensemble des locaux d'activités sans restriction de taille permet d'en dessiner plusieurs géographies.

La transformation en chiffres clés

Sur la décennie 2013-2022, un peu plus de 217 000 logements ont été autorisés en France à partir de la transformation de locaux d'activités, pour un total d'environ 89 000 projets, soit 15,8 millions m² transformés.

Près de 53 800 logements ont été autorisés à partir de surfaces de bureau, soit 25 % de l'ensemble (Tableau 1). La transformation de locaux agricoles représente à peine moins de logements : 48 600, soit 22 % de l'ensemble. Les services publics et les commerces viennent ensuite, avec respectivement 30 800 et 26 600 logements. La transformation d'hôtels enfin a permis de produire 20 500 logements.

Les promoteurs et les investisseurs enregistrent 68 600 logements autorisés, soit 32 % de l'ensemble sur la décennie 2013-2022 (Tableau 2). Souvent mis en avant dans les publications spécialisées, les organismes de logement social (OLS) quant à eux sont à l'origine de la production de près de 17 900 logements en maîtrise d'ouvrage directe, soit 8 % de l'ensemble. Les uns comme les autres sont devancés par une catégorie invisibilisée et pourtant première contributrice à la transformation : les particuliers, avec 85 000 logements autorisés, soit 39 % de l'ensemble.

Tableau 1 : Logements autorisés par type de surface transformée entre 2013 et 2022, en %

	Hôtels	Service public	Bureau	Agriculture	Commerce	Autres
Part des logements autorisés	9,4	14,2	24,8	22,4	12,3	16,9

Source : SDES, Sit@del2, 2024. Traitement : Armanet T., Coulondre A., d'Orazio A., Juillard C., Jourdheuil A.-L., Lefebvre F.

Tableau 2 : Logements autorisés par type de pétitionnaire entre 2013 et 2022, en %

	Acteurs publics	Promoteurs, investisseurs	OLS	Particuliers	Autres
Part des logements autorisés	1,3	31,6	8,2	39,1	19,7

Source : SDES, Sit@del2, 2024. Traitement : Armanet T., Coulondre A., d'Orazio A., Juillard C., Jourdheuil A.-L., Lefebvre F.

MÉTHODOLOGIE :

Les données proviennent du travail mené dans le cadre de la Chaire Le logement demain et de l'analyse statistique résultant de l'exploitation du fichier Sitadel2 (liste des permis de construire et autres autorisations d'urbanisme, SDES, mai 2024). Les logements issus de la transformation pris en compte correspondent aux logements autorisés et non annulés à la suite d'une demande d'autorisation d'urbanisme (permis de construire, déclaration préalable, permis d'aménager) entre 2013 et 2022. Afin de définir les logements résultant de la transformation, 4 conditions ont été appliquées :

- la surface d'habitation "issue de la transformation" représente au moins 50 % de la surface totale créée ;
- la surface d'activité "transformée" représente au moins 50 % de la surface initiale du bâtiment ;
- au maximum 25 % de la surface des bâtiments existants a été démolie ;
- les transformations supposent un changement de destination.

Tableau 3 : La transformation dans la production de logements entre 2013 et 2022 selon la grille de densité

	Contribution à la production de logements*	Contribution à la transformation*	Contribution de la transformation à la production de logements**
1 - Grands centres urbains	41,1	37,4	4,4
2 - Centres urbains intermédiaires	15,4	14,8	4,6
3 - Petites villes	6,8	5,8	4,1
4 - Ceintures urbaines	12,3	7,1	2,8
5 - Bourgs ruraux	13,8	15,1	5,3
6 - Rural à habitat dispersé	9,5	16,0	8,0
7 - Rural à habitat très dispersé	1,0	3,8	18,0
Total général	100	100	4,8

* En pourcentage du nombre total de logements autorisés en transformation. ** En pourcentage du nombre total de logements autorisés.

Sources : SDES, Sit@del2, 2024 ; Insee, Grille communale de densité, 2025. Réalisation : Armanet T., Coulondre A., d'Orazio A., Juillard C., Jourdeuil A.-L., Lefebvre F.

Une distribution large dans les territoires et une contribution inégale à la production de logements

La cartographie des opérations de transformation de locaux d'activité en logements met en évidence une forte polarisation des opérations dans les grandes aires d'attraction métropolitaines françaises (Paris, Lyon, Marseille, Lille, Nantes, Rennes, etc.) et dans leurs couronnes périurbaines (Figure 4.g.1). Elle révèle également une concentration des projets dans les métropoles secondaires (Rouen, Limoges, Le Havre, etc.).

En revanche, la distribution de la transformation en France apparaît bien plus large. 35 % des logements autorisés par transformation se situent dans des communes rurales (bourgs ruraux, communes rurales à habitat dispersé ou très dispersé – Tableau 3). Mais aussi, la contribution de la transformation à la production de logements apparaît particulièrement significative dans ces territoires. Elle y est plus importante que dans les communes urbaines, surtout dans les communes rurales à habitat très dispersé et dispersé où elle compte pour respectivement 18 % et 8 % de la production de logements contre environ 4,5 % dans les grands centres urbains et les centres urbains intermédiaires (Tableau 3).

La transformation dans l'urbain : le terrain de promoteurs et d'investisseurs engagés dans la requalification de bureaux

Dans l'urbain, la transformation ne présente pas les mêmes caractéristiques que dans le rural. Elle y est d'abord issue de la requalification de bureaux par promoteurs et investisseurs.

La transformation de bureaux se concentre dans les grands centres urbains (Figure 4.g.4). Elle y représente 47 % des logements autorisés issus de la transformation, contre 27 % dans les centres urbains intermédiaires, 13 % dans les ceintures urbaines et les petites villes et moins de 7 % dans le rural. Cette concentration tient en grande partie à la composition du parc immobilier et à la forte concentration des emplois tertiaires dans les grandes aires urbaines, en particulier en Île-de-France (Coulondre et al., 2024).

Les promoteurs et investisseurs sont les premiers pétitionnaires dans les grands centres urbains (presque 44 %) et dans les centres urbains intermédiaires (à plus de 37 % - Figure 4.g.5). Ces acteurs dessinent une géographie particulièrement concentrée de la transformation (Figure 4.g.2) déjà observée pour l'ensemble de la construction neuve (Coulondre et Lefebvre, 2018).

Les OLS apparaissent plus concentrés encore que les promoteurs et investisseurs (Figure 4.g.5). Ils enregistrent une présence record dans les grands centres urbains mais sont légèrement sous-représentés dans les centres urbains intermédiaires. Certes, cette géographie propre comporte un biais : la production des OLS est ici circonscrite au champ de la maîtrise d'ouvrage directe (MOD) et ne tient donc pas compte de la production, importante (environ 50 % cette dernière décennie – cf. article précédent « La production de logements sociaux en VEFA/MOD ») et plus diffuse géographiquement, de logements sociaux en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) par les promoteurs. Pour autant, on peut faire l'hypothèse que les OLS en capacité de produire du logement en MOD, qui plus est par le jeu de la transformation, avec ses conditions spécifiques et généralement jugées complexes financièrement, techniquement et politiquement (CBRE, 2022 ; Knight Frank, 2021), sont bien concentrés dans les plus grandes agglomérations.

La transformation dans le rural : les particuliers au cœur de la production de logements

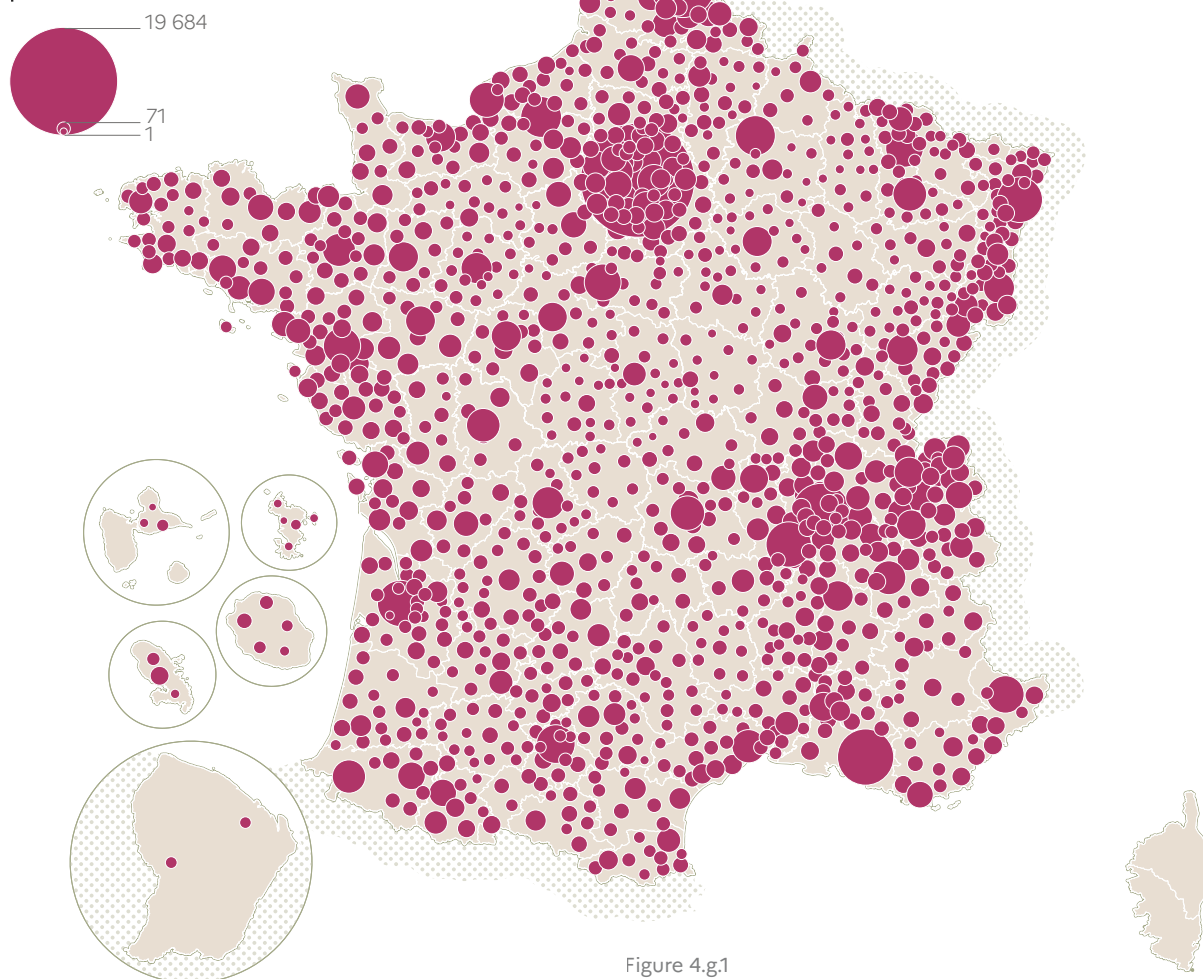
La reconversion de bâtiments existants représente une part plus importante de la production totale de logements dans les territoires ruraux que dans l'urbain.

La transformation dans le rural est essentiellement assurée à partir de surfaces agricoles. La part des logements autorisés à partir de ce type de locaux décroît très significativement avec l'augmentation de la densité. Dans le rural même, elle passe de 74 % dans le rural à habitat très dispersé à 58 % dans le rural à habitat dispersé et à 35 % dans les bourgs ruraux, à un niveau proche de celui des ceintures urbaines qui, à 32 % reste nettement au-dessus de la moyenne nationale de 22 % (Figure 4.g.4).

Logements produits à partir de la transformation de locaux d'activités

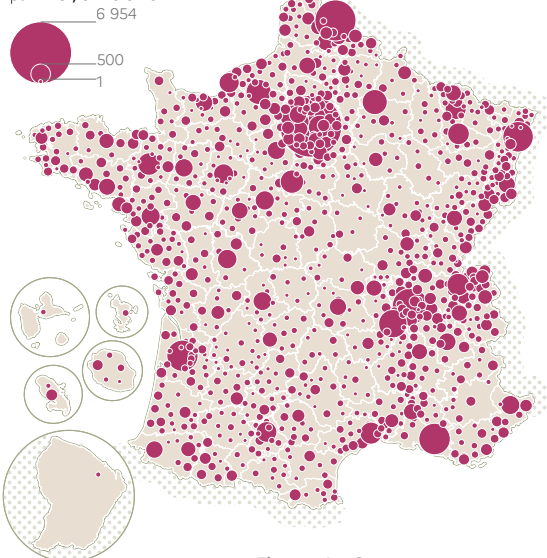
Total des logements produits

par EPCI, en volume



Logements produits par des promoteurs et investisseurs

par EPCI, en volume



Logements produits par des particuliers

par EPCI, en volume

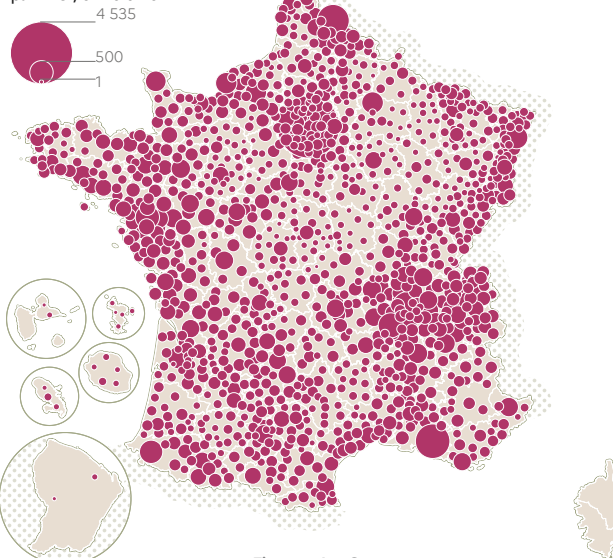
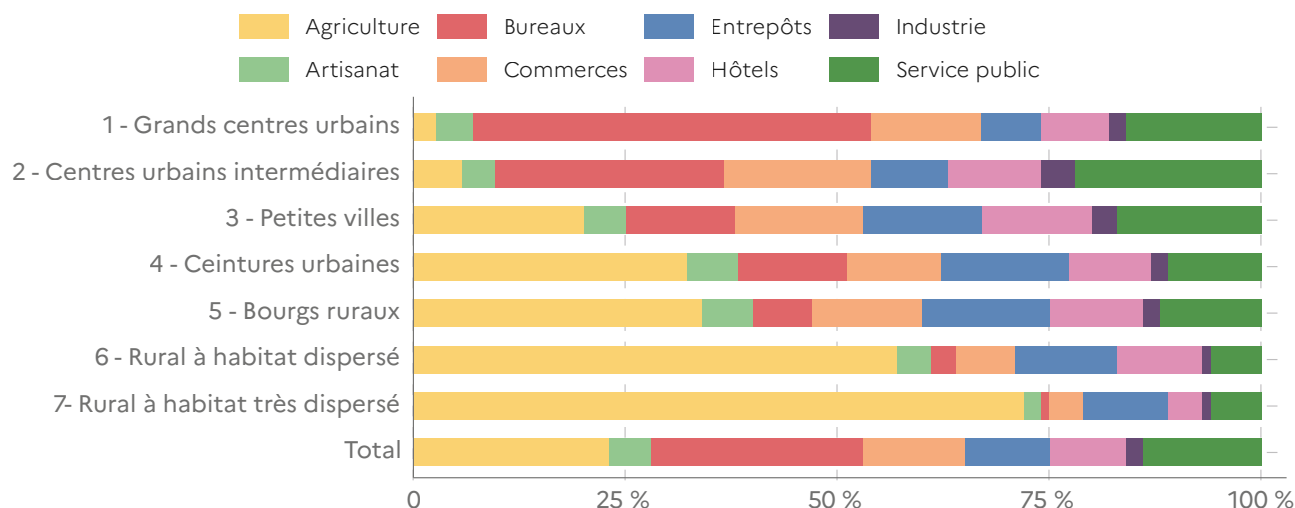


Figure 4.g.4

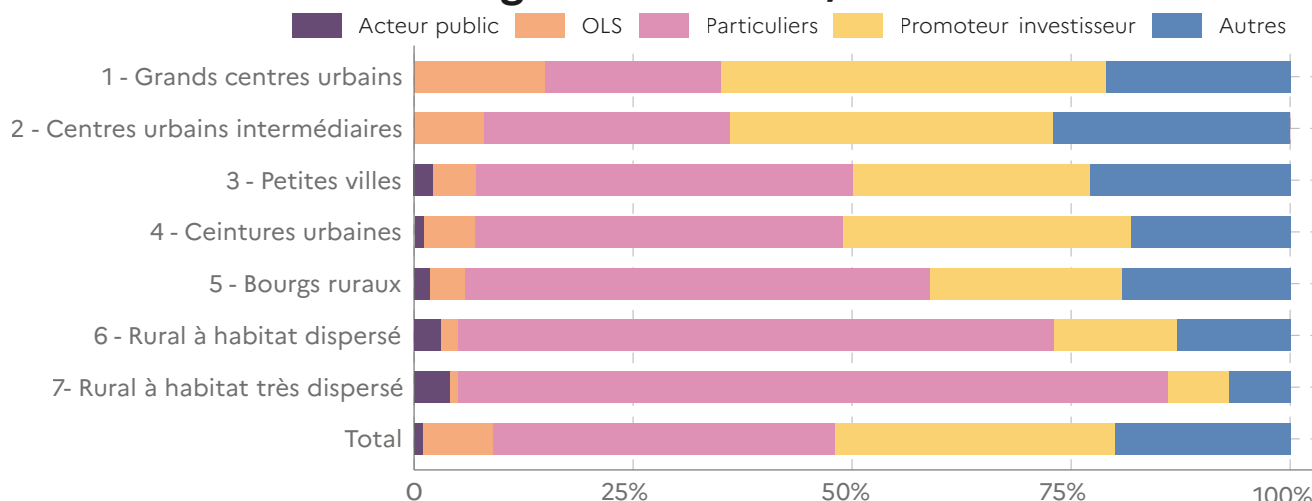
Les types de surfaces transformées selon la grille de densité, en %



Champ : France entière • Sources : SDES, Sit@del2, 2024.
 Traitement : Armanet T., Coulondre A., d'Orazio A., Juillard C., Jourdeuil A.-L., Lefebvre F. • Réalisation : Cartographie PADT ANCT 11/2025

Figure 4.g.5

Les catégories de pétitionnaires à l'origine de projets de transformation selon la grille de densité, en %



Champ : France entière • Sources : SDES, Sit@del2, 2024.
 Traitement : Armanet T., Coulondre A., d'Orazio A., Juillard C., Jourdeuil A.-L., Lefebvre F. • Réalisation : Cartographie PADT ANCT 11/2025

Les particuliers apparaissent comme les premiers contributeurs à la transformation en milieu rural (Figure 4.g.5), en particulier dans le rural à habitat très dispersé (81 % des pétitionnaires) et dans le rural à habitat dispersé (68 %).

Par ailleurs, alors que les acteurs publics engagent une faible proportion des opérations de transformation (un peu plus de 1 % à l'échelle nationale), c'est dans le rural à habitat dispersé et très dispersé qu'ils sont les plus présents (respectivement 3 et 4 % des pétitionnaires).

Au final, « la production ordinaire, qui ne mobilise ni les acteurs professionnels, ni les acteurs institutionnels, et opère via de petits chantiers individuels qui ne créent la plupart du

temps qu'un seul logement à la fois, ne constitue pas une solution par défaut » (Coudrin *et al.*, 2025). Aux côtés de la transformation, la production par division de logements et par changement d'occupation constitue, au même titre que la construction neuve, une filière à part entière.

Anne d'Orazio (ENSA de Paris-La Villette et Chaire Le logement demain), Anne-Laure Jourdeuil (Université Paris Nanterre), Thomas Armanet et Fanny Lefebvre (Chaire Le Logement Demain), Alexandre Coulondre (Lab'Urba, Université Gustave Eiffel) et Claire Juillard (ANCT)

Le Bail réel solidaire dans les territoires

Qu'est-ce que le Bail réel solidaire ?

Suite à l'institution en 2014 des Organismes fonciers solidaires (OFS) par la loi ALUR¹, le bail réel solidaire (BRS) a été instauré par l'ordonnance n° 2016-985 du 20 juillet 2016 avant d'être complété par la loi ELAN en 2018² et renforcé par la loi dite 3DS en 2022³. Ce dispositif, inspiré des Community Land Trust anglo-saxons, est une voie alternative à l'accès à la pleine propriété immobilière pour les ménages à revenus modestes et moyens qui permet de lutter contre la spéculation immobilière.

L'offre de logements en BRS est exclusivement développée par les OFS (organismes de logement social). Agréés par le préfet de région, ces organismes à but non lucratif, ou, depuis la loi Elan, à lucrativité limitée, ont pour objet de détenir la propriété de terrains sur lesquels des logements sont bâtis et de céder, à prix plafonné, les droits réels immobiliers attachés à ces logements à des ménages dont les ressources (revenus fiscaux) n'excèdent pas les plafonds du Prêt social location accession (PSLA), soit 38 508 euros pour une personne seule en zone tendue⁴.

Le BRS fonctionne donc grâce à un démembrement de propriété qui implique que l'ensemble des droits de propriété d'un même logement sont détenus par deux titulaires : un OFS qui possède les droits réels de la « propriété foncière » ; un ménage qui possède les droits réels immobiliers de la « propriété bâtie ». Ce démembrement permet une répartition du coût d'acquisition du foncier entre le ménage et l'OFS et ainsi, une amélioration de l'adéquation entre le prix des logements et le revenu des ménages.

Outre le portage à long terme du foncier par l'OFS, la principale innovation du dispositif réside dans le caractère rechargeable du BRS. À chaque mutation (cession, transmission ou donation), le bail est reconduit pour une durée identique à celle figurant dans le bail initial. Cette approche permet aux ménages éligibles de se constituer un patrimoine qui peut être mobilisé, soit en vue d'une future acquisition en pleine propriété, soit en vue d'une transmission à leurs héritiers.

En contrepartie, le montant des droits réels immobiliers est encadré à la revente et maintenu à un prix perpétuellement accessible pour les ménages successifs.

Le caractère social de la clientèle visée par le BRS justifie l'application, pour le neuf, d'une TVA à taux réduit et d'un possible abattement de 30 à 100 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties sur décision de la commune d'implantation. Il permet aussi aux OFS qui le souhaitent, d'avoir accès aux financements des fonds d'épargne gérés par la Banque des Territoires et aux financements complémentaires d'Action Logement.

Ainsi, le dispositif OFS/BRS permet, d'une part de proposer une nouvelle étape du parcours résidentiel aux ménages aux revenus modestes, d'autre part de créer un parc de logements en pérenne accession sociale à la propriété afin de préserver la destination des aides et subventions publiques investies.

Un dispositif en plein déploiement

L'année 2019 signe la livraison des cinq premiers logements en BRS (DHUP, 2024). Depuis, le nombre de logements livrés par an suit une progression forte. Il était de 3 750 logements environ au 31 décembre 2024 (idem) et devrait encore progresser dans les prochaines années tel que le préfigure l'état des opérations engagées et en cours de commercialisation (FSF, 2025). À horizon 2028 en effet, environ 20 500 logements en BRS étaient en projet fin 2024, dont 4 000 au titre de l'année 2025 et plus de 6 500 par an en 2026 et en 2027 (Tableau 1).

La production est essentiellement réalisée dans le neuf. Les autres cessions de droits réels immobiliers à des particuliers sont réalisées pour la plupart dans le cadre de ventes HLM. Ces transactions qui représentent un peu plus de 10 % de l'ensemble sont réalisées pour deux tiers par le biais de ventes directes auprès de ménages et pour un tiers par le biais d'une vente de patrimoine HLM auprès d'un OFS (DHUP, 2024).

Tableau 1 : Production de logements en BRS déjà livrés et à horizon 2028 en France, en nombre

	2020 et avant	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Engagés	-	-	-	-	116	562	2 234	4 061	2 338
En commercialisation	-	-	-	-	1 004	3 397	4 378	2 442	-
Livrés	100	423	618	1 165	1 403	-	-	-	-

Source : Bilan d'activité des OFS, Chiffres de l'Observatoire FSF, Données à fin novembre 2024

1. Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.
2. Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique.
3. Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.
4. En référence au zonage A, B, C (voir plus bas). Plafonds en vigueur au 1er janvier 2025.

Un ancrage fort dans les zones tendues

Au 31 janvier 2025, 188 OFS étaient agréés et en droit de produire des logements en BRS (DHUP, 2025). D'après les données de FSF, ces OFS sont dans un peu plus de 60 % des cas intégrés à des structures existantes, des organismes d'Hlm pour la plupart (Coopératives d'Hlm, EPL agréées logement social, ESH, OPH) qui assurent, en accessoire de leur activité de bailleur social, la production et/ou la gestion de logements BRS. Pour le reste, ce sont des structures ad hoc, dites « externalisées », dont la principale activité est la production et la gestion de logements BRS. Ces OFS peuvent avoir pour forme juridique celle d'association, de GIP ou de coopérative à but non lucratif.

Tous les OFS n'ont pas encore livré de logements. 47 d'entre eux, principalement des OFS externalisés, ont participé à la production des 3 750 logements livrés au 31 décembre 2024 (FSF, 2025). Le déploiement des logements en BRS et son évolution reproduisent la répartition territoriale des OFS déjà producteurs de logements. Alors que le dispositif se déployait sur 24 départements fin 2024, il en couvrira 48 à l'horizon 2028, tel que les projets engagés et en cours de commercialisation l'indiquent (Figures 4.h.1 et 2).

D'après les données de l'Observatoire FSF, le déploiement du dispositif rejoint la géographie de la construction neuve et se caractérise par une forte concentration dans des territoires tendus, plus particulièrement (Figure 4.h.1) :

- dans les départements contenant une métropole (Paris et Île-de-France, Lyon, Marseille, Bordeaux, Rennes, Nantes) ;
- dans les départements littoraux, le long de la façade atlantique jusqu'au bord de la Manche ainsi que sur la côte méditerranéenne ;
- dans les départements transfrontaliers, jusqu'au franco-allemand.

D'ici 2028, la géographie de l'offre en BRS reposera sur un déploiement certes élargi à de nouveaux départements mais répondant essentiellement aux mêmes caractéristiques (Figure 4.h.2).

En outre-mer, on notera que trois OFS sont agréés en Guadeloupe, en Guyane et en Martinique et que deux sont en projets à la Réunion et à Mayotte.

Figure 4.h.1

Logements en BRS neufs livrés

par département, au 30 novembre 2024, en volume

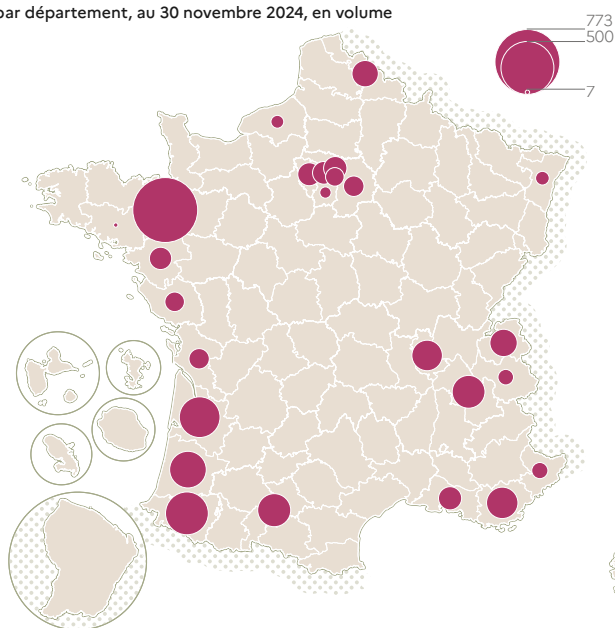
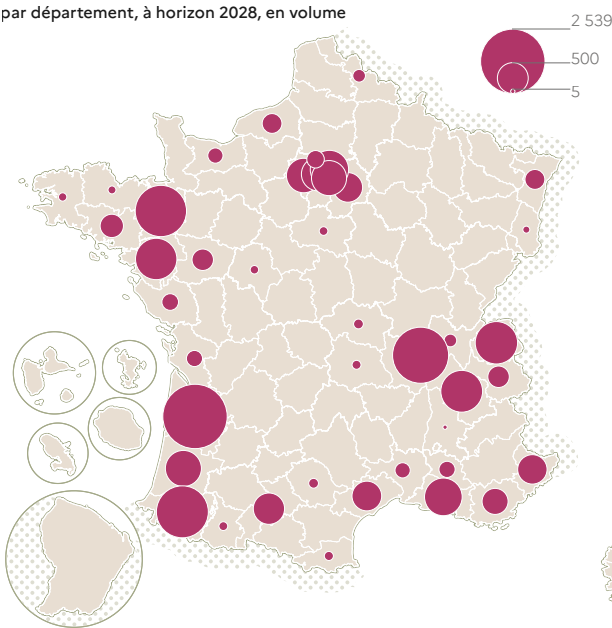


Figure 4.h.2

Logements en BRS neufs en projet

par département, à horizon 2028, en volume



Champ : France hexagonale • Sources : Bilan d'activité des OFS. Chiffres de l'Observatoire FSF. Données à fin novembre 2024 • Réalisation : Cartographie PADT ANCT 12/2025

Une offre au bénéfice des ménages aux revenus modestes à modérés

Les OFS tendent à appliquer des prix de cession plus bas que les plafonds réglementaires. De fait, les logements livrés affichent des prix situés en moyenne à 60 ou 70 % des plafonds PLSA selon la zone de tension (DHUP, 2024).

À ce prix d’achat s’ajoute une redevance foncière mensuelle une fois les logements livrés. Versées à l’OFS par les ménages acquéreurs, les redevances pratiquées apparaissent encore contenues au 31 décembre 2024 et oscillent entre 0,15 €/m² surface habitable (minimum en zone C) et 4,33 €/m² surface habitable (maximum en zone Abis) (DHUP, 2024). Ces redevances dépendent du modèle économique de l’OFS : dans le cas d’OFS fortement soutenus par les collectivités et n’ayant pas recours à l’emprunt pour le portage foncier, la redevance pourra être faible, en rapport avec les coûts de gestion de l’OFS. A contrario, dans le cas d’un OFS pas ou peu aidé, la redevance foncière sera nécessairement plus élevée pour absorber les charges d’intérêt du portage foncier. Pour autant, l’accessibilité des logements proposés est principalement tributaire du niveau de prix pratiqué et non pas de la redevance.

Ces données de prix traduisent une volonté de toucher des ménages aux revenus modestes à modérés. De fait, les ménages logés en BRS ont des ressources très en-deçà des plafonds réglementaires, alors même que la revalorisation importante des plafonds de revenus BRS intervenue au 1^{er} janvier 2024 et l’évolution à plusieurs reprises du zonage dit « Pinel » ont singulièrement élargi le champ de la clientèle éligible au BRS.

Par ailleurs, l’offre développée se veut adaptée aux évolutions de composition des ménages et concentre des petites typologies, à l’exclusion des T1 du fait notamment qu’ils présentent un risque de turn-over important, peu compatible avec le dispositif (DHUP, 2024). Au 31 décembre 2023, les BRS livrés étaient au 2/3 environ des T2 et des T3 et étaient occupés à 75 % par des personnes seules ou des ménages de deux personnes (idem).

Enfin, le BRS a vocation à constituer une nouvelle étape du parcours résidentiel entre la location et l’accession en pleine propriété. Au 31 décembre 2023, les logements livrés dans le cadre du dispositif accueillaient 50 % de ménages en provenance du parc locatif privé et 27 % du locatif social (Tableau 2).

Tableau 2 : Précédente modalité de logement des ménages propriétaires en BRS livrés en 2023, en nombre et en %

	Du parc social	Du parc locatif privé	Hébergés	Propriétaires	N.R.	Total général
Nombre de ménages	571	1 046	253	110	139	2 119
Part des ménages	27 %	49 %	12 %	5 %	7 %	100 %

Source : DGALN/DHUP, Bilan national des OFS/BRS, 2023

Gabrielle Deruche, Nathan Gaudalet et Camille Madoire-Rouzaud (DGALN,DHUP, AD5), Juliette Grenier et Vincent Lourier (FSF), Claire Juillard et Emma Léger (ANCT)

L'habitat participatif dans les territoires

L'habitat participatif désigne une démarche dans laquelle les habitants participent activement à la conception, à la réalisation et/ou à la gestion de leur lieu de vie, aboutissant à un ensemble résidentiel intégrant à la fois des espaces privés et des parties communes. Alternatif aux logiques dominantes du marché immobilier, il repose sur des principes de coopération, de solidarité, de mutualisation spatiale et d'autogestion. S'il reste marginal dans les modes de production du logement, il s'inscrit dans une tradition ancienne de cohabitation choisie et a connu un regain d'intérêt dans les années 2010, avec plus de 8 310 logements achevés ou en projet depuis 2015. Outre l'intérêt en termes de mixité sociale et d'implication des habitants, ce mode de production permet aussi d'optimiser les coûts et d'introduire des principes de durabilité. La gestion collective des espaces communs et l'autogestion réduisent les charges locatives et améliorent la pérennité du projet, tout en répondant aux enjeux écologiques et sociaux.

Le nombre de collectifs qui se sont constitués en France pour réaliser un projet d'habitat participatif a été multiplié par 4 entre les décennies 2005-2014 et 2015-2024.

En France, le développement de l'habitat participatif a été reconnu par la mise en œuvre de cadres juridiques spécifiques, notamment par la loi ALUR en 2014, qui introduit deux statuts juridiques : la coopérative d'habitants et la société d'attribution et d'autopromotion (SAA). Des initiatives émergent également sous des formes diverses, comme des copropriétés articulées avec des associations, des sociétés civiles immobilières (SCI) ou des habitats réversibles.

Dans cet article, l'analyse se concentre sur la répartition géographique des logements réalisés ou en cours de réalisation au sein des projets, ainsi que sur la distinction entre les modes de production privée et sociale. Analyser conjointement ces deux modèles permet de mettre en avant la part croissante des logements qui, en location, en accession à la propriété ou en mixité de statuts, sont développés par une maîtrise d'ouvrage sociale dans un écosystème historiquement porté par le secteur libre. Cela illustre ainsi le système d'acteurs de l'habitat participatif et éclaire la capacité du modèle à répondre aux enjeux sociaux et territoriaux liés aux besoins en logements.

MÉTHODE ET SOURCE DES DONNÉES :

L'analyse a été réalisée à partir de la base de données sur les projets d'habitat participatif fournie par Habitat Participatif France et la Coopérative Oasis en mars 2025, ensuite retraitée par le Pôle Analyses et Diagnostics Territoriaux de l'ANCT. Cette base, qui est la seule à recenser ces projets, en compte 1 200 en cours ou aboutis depuis les années 1950. Les données sont renseignées de manière collaborative par les porteurs de projets eux-mêmes, avec possibilité de vérification et de correction par les partenaires. Ce mode de collecte peut engendrer certains biais ou erreurs, notamment dans la localisation ou le degré d'avancement des projets. Le traitement des données en amont a exclu 64 projets non géolocalisables à l'échelle communale. Les résultats portent sur une base de 1 136 projets, correspondant à un total de 12 158 logements.

Une plus importante présence de l'habitat participatif en Auvergne-Rhône-Alpes, en Île-de-France et dans la moitié ouest de l'hexagone.

Les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Île-de-France, Occitanie et Nouvelle-Aquitaine concentrent le plus grand nombre de logements en cours ou aboutis s'inscrivant dans une démarche d'habitat participatif, avec plus de 1 600 unités chacune. À l'opposé, les territoires ultramarins, la Normandie, les Hauts-de-France et la Corse présentent des volumes nettement inférieurs.

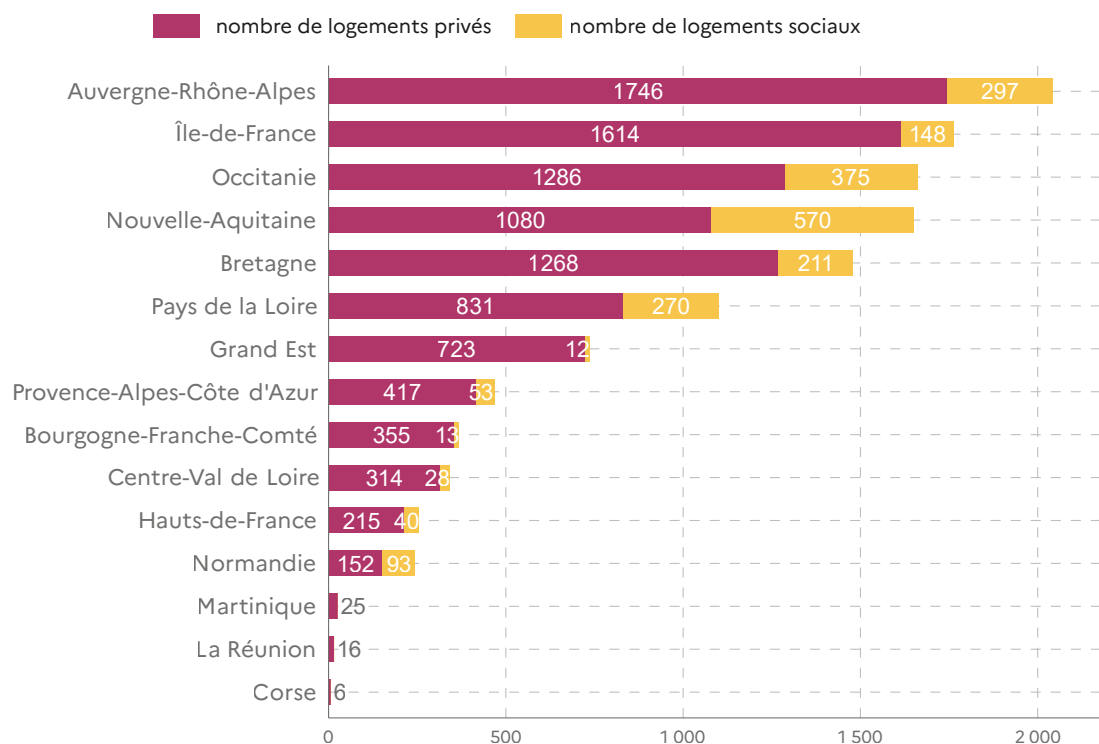
82,6 % des logements relèvent du secteur libre. Cette prédominance se retrouve dans toutes les régions. Le poids du logement en maîtrise d'ouvrage sociale, correspondant à environ 2 100 unités au total, a toutefois tendance à augmenter et à varier selon les territoires. La Nouvelle-Aquitaine est la région qui compte le plus de logements sociaux, où la production en habitat participatif atteint 34,5 %. Elle est suivie en valeur absolue par l'Occitanie (22,6 %), l'Auvergne-Rhône-Alpes (14,5 %) et la Bretagne (14,3 %). C'est la Normandie qui compte la part de logements sociaux la plus élevée, avec 38,0 %, même si elle ne compte que 93 logements sociaux.

L'analyse par département permet de rendre compte, au-delà des contrastes interrégionaux, du fait que les projets se concentrent surtout dans les territoires qui sont polarisés par une grande métropole. L'Île-et-Vilaine avec Rennes, la Seine-Saint-Denis dans l'aire parisienne et la Loire-Atlantique autour de Nantes dépassent chacune les 700 logements. L'Isère et la Haute-Garonne, portées par Grenoble et Toulouse, comptent également plus de 500 logements. Les Bouches-du-Rhône se distinguent par un nombre limité de logements, malgré la présence de Marseille.

La répartition des logements sociaux en habitat participatif est également contrastée. 55 départements n'en comptent aucun, tandis que les Pyrénées-Atlantiques et la Haute-Garonne se démarquent avec plus de 200 unités, représentant respectivement près des deux tiers et plus de 40 % de l'ensemble des logements recensés.

Figure 4.i.1

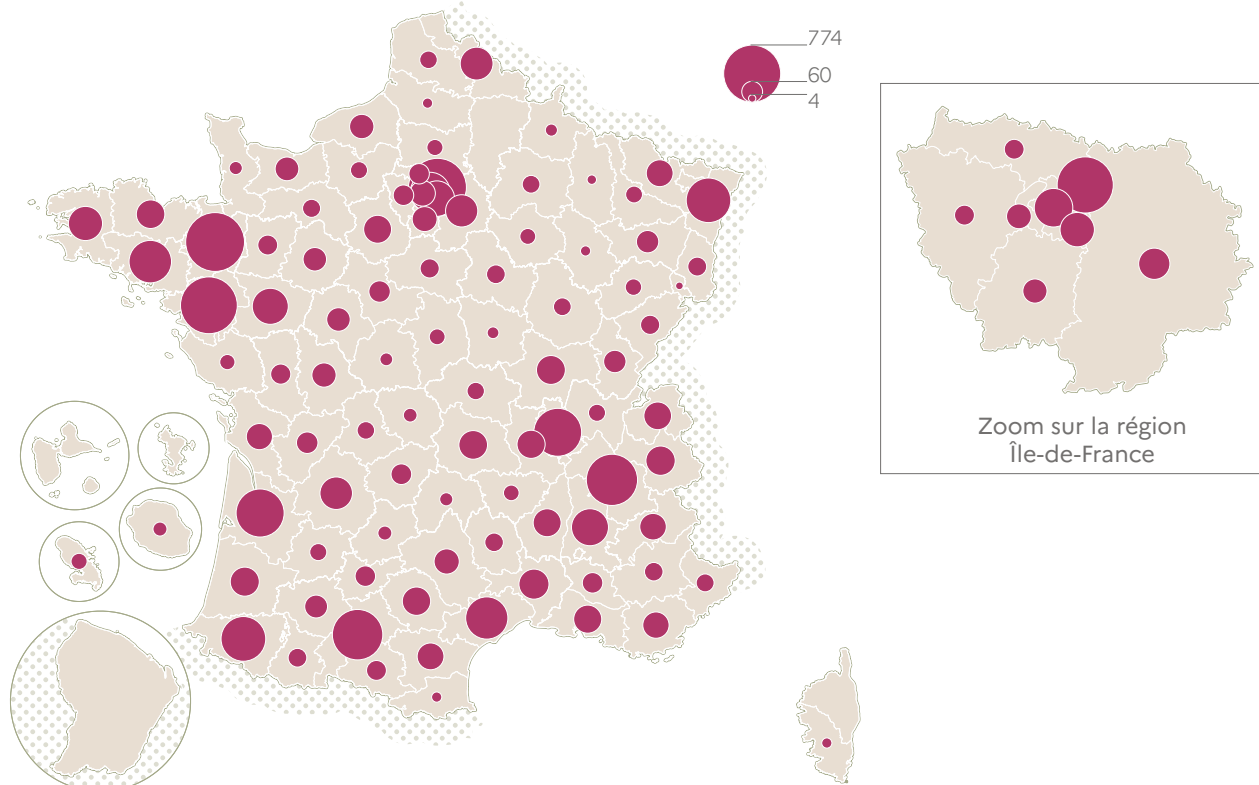
Logements en habitat participatif en cours ou aboutis selon les régions depuis les années 1950



Champ : France entière • Sources : Base de données nationale des habitats participatifs et des oasis, Habitat Participatif France, Coopérative Oasis, mars 2025. • Réalisation : Cartographie PADT ANCT 10/2025

Figure 4.i.2

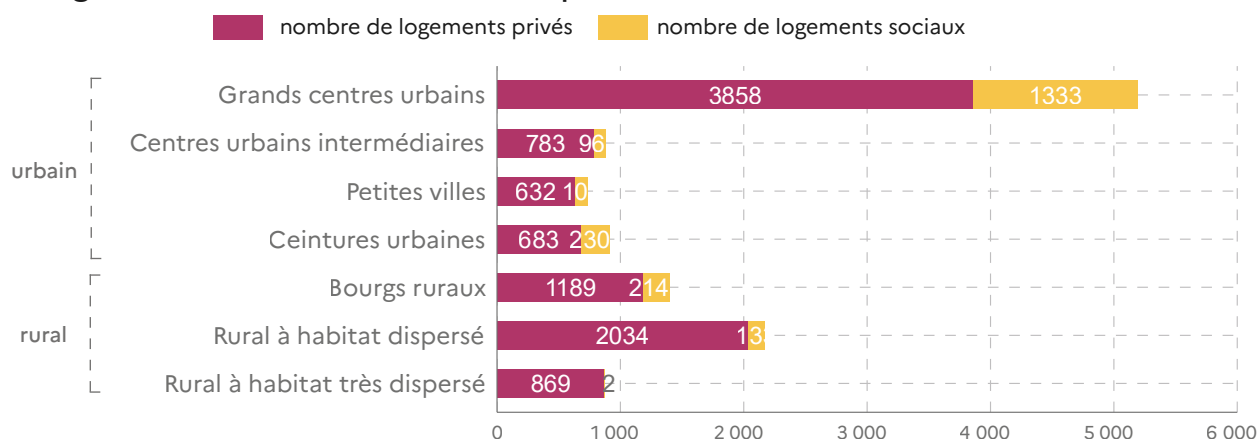
Logements en habitat participatif en cours ou aboutis selon les départements depuis 1950, en nombre



Champ : France entière • Sources : Base de données nationale des habitats participatifs et des oasis, Habitat Participatif France, Coopérative Oasis, mars 2025. Traitement : ANCT PADT, 2025. • Réalisation : Cartographie PADT ANCT 10/2025

Figure 4.i.3

Logements en habitat participatif en cours ou aboutis selon la grille communale de densité depuis 1950, en volume



Champ : France entière • Sources : Habitat Participatif France, Coopérative Oasis, Base de données nationale des habitats participatifs et des oasis, mars 2025. Insee, grille communale de densité, 2024 • Réalisation : Cartographie PADT ANCT 12/2025

Une corrélation entre la réalisation d'habitats participatifs et la densité des communes, qui n'exclut pas des opérations en milieu rural également.

Une analyse selon la grille communale de densité (Insee) confirme le poids des grands centres urbains. Alors que 37,2 % de la population française réside dans cette catégorie de communes, 42,7 % des logements en habitat participatif s'y concentrent. Historiquement, la plupart des projets se sont développés dans les espaces urbains, où les réseaux d'accompagnement et les dynamiques collectives étaient les plus établis. Toutefois, l'habitat participatif progresse désormais dans les territoires ruraux, où de nouveaux projets émergent autour d'enjeux de revitalisation et de réhabilitation du bâti existant. Ces territoires comptent aujourd'hui 4 441 logements, soit 36,5 % du total des projets. Le logement en maîtrise d'ouvrage sociale y reste toutefois marginal et presque absent des communes à habitat très dispersé.

Les enjeux de l'habitat participatif dans les territoires accompagnés par des programmes d'action publique

Les projets d'habitat participatif se développent avant tout dans les territoires où les collectivités locales, les associations et les réseaux professionnels apportent un accompagnement structuré. Les disparités constatées au niveau des projets en locatif social ou en accession sont également liées à la présence d'organismes HLM volontaires pour développer ces opérations.

L'habitat participatif dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville comme levier pour concilier mixité sociale et capacitation citoyenne.

Depuis quelques années, l'habitat participatif est envisagé comme un moyen de repenser les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), en associant mixité et cohésion sociale avec réappropriation collective de l'espace. L'association Habitat Participatif France, soutenue par l'ANCT, anime cette dynamique, appuie les projets émergents et capitalise sur les expériences. Ainsi, 5 259 logements en cours ou aboutis s'inscrivent dans cette démarche se trouvent dans des communes comprenant au moins un QPV, dont 23 % de logements sociaux¹.

Dans les QPV, l'approche « habitat participatif populaire » prend une dimension particulière. Elle vient aiguillonner les logiques de la rénovation urbaine, qui peuvent parfois être perçues comme imposées. Cette légitimité, revendiquée par les habitants des quartiers populaires, interroge les modalités traditionnelles de production du logement social et plaide pour une co-construction des projets avec les premiers concernés. Un groupe de travail national, qui organise visites de projets et échanges sur le sujet, regroupe habitants et membres du Réseau des Accompagnateurs de l'Habitat Participatif (RAHP) dans l'objectif de faire émerger la notion « d'habitat participatif populaire ».

L'intégration du locatif social dans des projets d'habitat participatif est un levier pour favoriser la mixité sociale. Plus d'une quarantaine de projets aboutis incluent tout ou partie des logements en locatif social. Les retours d'expériences montrent qu'il est possible de dépasser les freins existants notamment autour des règles d'attribution et du financement des espaces communs. Ces points d'attention font d'ailleurs l'objet de travaux avec l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) et Habitat Participatif France.

1. La maille communale ne permet toutefois pas de savoir combien sont effectivement situés dans ces quartiers.

Figure 4.i.4

Logements en habitat participatif en cours ou aboutis
dans les communes membres de programmes de l'ANCT depuis les années 1950

■ nombre de logements privés
■ nombre de logements sociaux

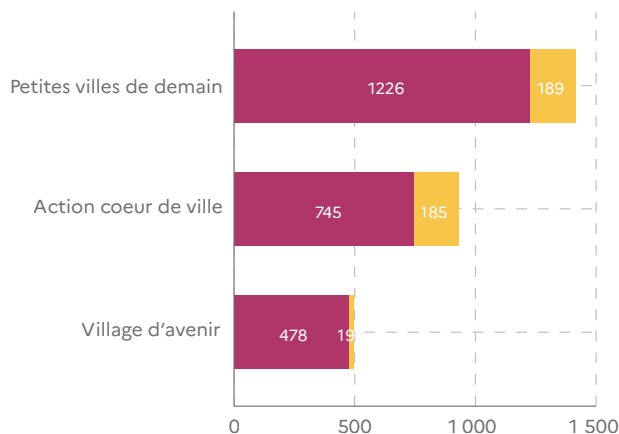
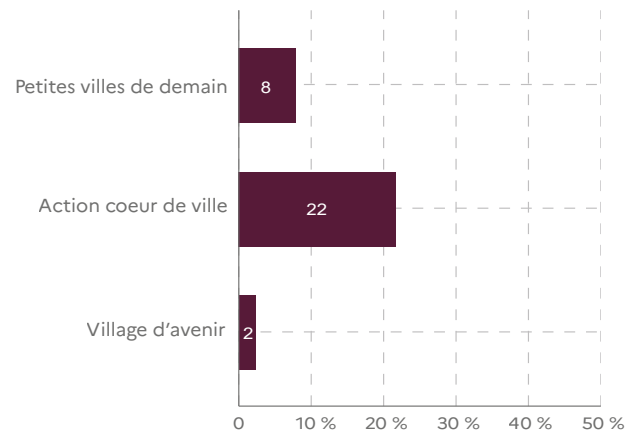


Figure 4.i.5

Communes membres de programmes de l'ANCT dans lesquelles des projets d'habitat participatif sont en cours ou aboutis
depuis les années 1950, en pourcentage



Champ : France entière • Sources : Habitat Participatif France, Coopération Oasis, Base de données nationale des habitats participatifs et des oasis, mars 2025 • Traitements : ANCT PADT, 2025 • Réalisation : Cartographie PADT ANCT 11/2025

En juin 2020, Habitat Participatif France, a publié le rapport « L'habitat participatif en quartier prioritaire de la politique de la ville »². Il présente les dynamiques, enjeux et modalités de mise en œuvre des projets d'habitat participatif situés en QPV. Il s'appuie sur une analyse de six projets localisés dans des QPV ou en zone Anru (Agence nationale de la rénovation urbaine) sur les 29 qui ont été recensés en 2020. Le rapport met en évidence la nécessité d'un accompagnement professionnel et institutionnel fort, ainsi que l'importance d'une gouvernance partagée, impliquant activement les habitants. Dans ces contextes, l'habitat participatif produit des effets positifs en matière de lien social, d'image de quartier, de mixité et d'implication citoyenne.

Des projets ancrés dans les centres-bourgs : un atout pour les petites villes

Les projets d'habitat participatif en centre-bourg jouent un rôle dans la revitalisation des territoires ruraux :

- création de liens sociaux : ils attirent des néoruraux (jeunes familles, télétravailleurs) tout en intégrant les habitants historiques, évitant ainsi les clivages ;
- dynamisation économique : en associant logements, espaces partagés (ateliers, jardins) et parfois activités économiques (tiers-lieux, AMAP), ces projets contribuent à recréer du lien et des services de proximité ;
- soutien des politiques publiques : les programmes Petites villes de demain (PVD) et Action cœur de ville (ACV) flèchent des aides pour la réhabilitation et l'innovation sociale, facilitant l'émergence de ces initiatives.

Sans être surreprésenté, l'habitat participatif est présent dans une partie des communes membres des programmes d'appui aux territoires de l'ANCT. Il concerne 21,7 % des communes Action cœur de ville, 7,9 % des Petites villes de demain et seulement 2,3 % de la première vague de Villages d'avenir. Au total, ces communes regroupent près de 2 900 logements, dont 393 logements sociaux.

Malgré leur potentiel, ces projets se heurtent à des obstacles : les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et les normes d'urbanisme ne sont pas toujours adaptés aux projets innovants et comprenant des espaces collectifs. L'accès au foncier reste difficile et les communes peuvent jouer un rôle actif en préemptant des bâtiments vacants ou en les cédant à des collectifs via des baux emphytéotiques.

De même, l'accompagnement technique des projets émergents, dont les montages peuvent être complexes, est souvent nécessaire : le Réseau des Accompagnateurs de l'Habitat Participatif (RAHP) s'est structuré depuis 15 ans pour répondre aux besoins d'ingénierie technique et sociale. Il est à noter qu'Habitat Participatif France organise depuis plusieurs années, avec le soutien de l'ANCT, des appels à manifestation d'intérêts visant à soutenir les projets dans leur phase amont et se propose d'aiguiller les collectivités intéressées (collectivites@habitatparticipatif-france.fr). Certaines régions, comme l'Occitanie et la Bretagne par exemple, peuvent également soutenir des études de faisabilité.

Emma Léger (ANCT), Michèle Caulet et Ludovic Parenty (Habitat Participatif France)

2. [Habitat Participatif France, « L'habitat participatif en quartier prioritaire de la politique de la ville », juin 2020.](#)

L'HABITAT PARTICIPATIF EN MILIEU RURAL : RÉHABILITER POUR REVITALISER LES TERRITOIRES SANS ARTIFICIALISER

Les zones rurales, souvent confrontées au déclin démographique et au vieillissement de la population, deviennent des terrains d'expérimentation pour l'habitat participatif. En s'appuyant sur la réhabilitation de bâtiments existants (fermes abandonnées, écoles désaffectées, maisons de centre-bourg), ces projets offrent une réponse concrète aux enjeux de non-artificialisation des sols et de revitalisation des territoires. Ils s'inscrivent pleinement dans les politiques publiques qui visent à redynamiser les centralités rurales et périurbaines. Contrairement aux projets neufs, souvent gourmands en espace et en ressources, l'habitat participatif en réhabilitation permet de :

- limiter l'étalement urbain en recyclant des bâtiments vacants, évitant ainsi la consommation de terres agricoles ou naturelles ;
- mobiliser des fonds privés pour produire du logement en réduisant les coûts ;
- préserver le patrimoine local en redonnant vie à des lieux emblématiques.

Les territoires ruraux sont en première ligne sur les enjeux de sobriété foncière et de valorisation de l'existant. Les projets en réhabilitation y sont proportionnellement plus nombreux. Les mixtes entre construction neuve et réhabilitation y représentent 27,4 % du total des logements et la réhabilitation pure atteint 34,0 %, tandis que la construction neuve ne représente que 24,2 %.

Si elle n'est pas aussi élevée dans l'ensemble du territoire français qu'en ruralité, la proportion de logements réutilisant le bâti existant reste élevée. Les projets partiellement ou intégralement réalisés en réhabilitation représentent près de 36 % de l'ensemble des logements en cours ou achevés en habitat participatif, contre 50 % en construction neuve. Il est à noter que cette logique de rénovation concerne davantage le secteur privé que la maîtrise d'ouvrage sociale.

Figure 4.j.1

Logements en habitat participatif en cours ou aboutis dans les communes rurales

selon le type de chantier depuis les années 1950, en volume

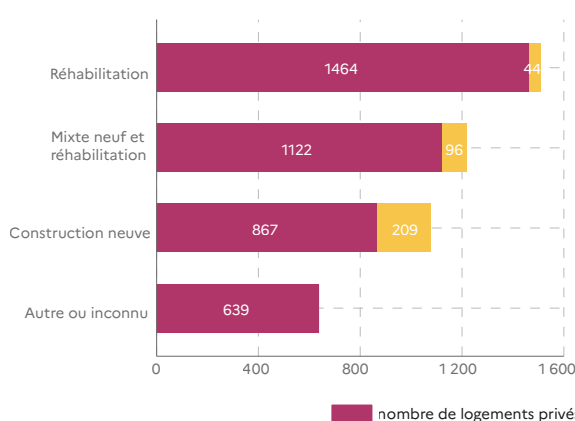
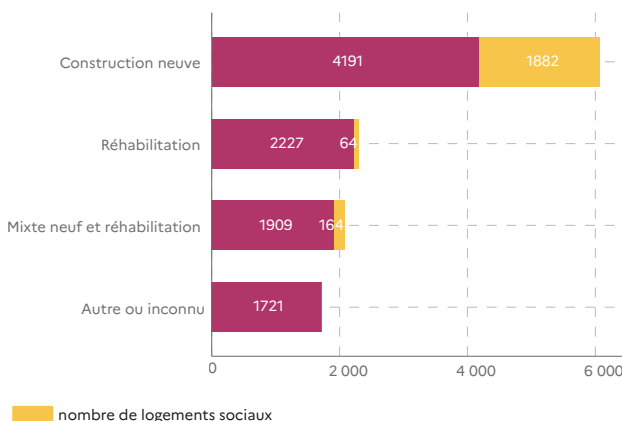


Figure 4.j.2

Logements en habitat participatif en cours ou aboutis selon le type de chantier depuis les années 1950, en volume



Champ : France entière • Sources : Habitat Participatif France, Coopérative Oasis, Base de données nationale des habitats participatifs et des oasis, mars 2025 • Traitements : ANCT PADT, 2025 • Réalisation : Cartographie PADT ANCT 11/2025

Il est par ailleurs à noter que depuis décembre 2024, les projets d'habitat participatif peuvent désormais accéder aux aides de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) pour la réhabilitation. Cela concerne notamment les périmètres des opérations de revitalisation du territoire (ORT), des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et des programmes d'intérêt général (PIG). Un dispositif expérimental spécifique est en cours de mise en place depuis janvier 2025, ce qui ouvre une voie nouvelle pour la rénovation d'anciens bâti et la reconversion de structures existantes en habitats participatifs.

Emma Léger (ANCT), Michèle Cauletin et Ludovic Parenty (Habitat Participatif France)

Après la diffusion de quatre premiers cahiers de la collection « territoires et transitions » (enjeux démographiques en décembre 2021, enjeux économiques en septembre 2022, enjeux environnementaux en juillet 2024 et enjeux numériques en janvier 2025), ce cinquième cahier traite des enjeux liés au logement.

L'Observatoire des territoires

Depuis 2004, l'Observatoire des territoires rassemble, analyse et diffuse les données relatives aux dynamiques et aux disparités territoriales ainsi qu'aux politiques menées dans le champ de la cohésion des territoires.

Il favorise l'harmonisation des méthodes d'observation et d'analyse territoriale entre l'État et les collectivités territoriales ainsi que la mutualisation des connaissances, à travers notamment la création du Carrefour des acteurs de l'Observation.

Lieu d'innovation et d'expertise, l'Observatoire anime un programme d'études et de travaux prospectifs. Il contribue à la mise au point de cadres conceptuels et d'outils adaptés aux nouveaux besoins de comparaisons entre territoires à l'échelle française et européenne.

Il publie régulièrement des rapports et analyses sur les dynamiques territoriales et met à disposition des applications et cartographies interactives qui permettent l'exploitation et la diffusion de nombreuses données statistiques à différentes échelles.

observatoire-des-territoires.gouv.fr

cartotheque.anct.gouv.fr

Décret n° 2022-1759 du 30 décembre 2022 portant renouvellement de l'Observatoire des territoires : www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046847894