

DU NOUVEAU AVEC DU VIEUX



**QUANTIFIER ET QUALIFIER LA CRÉATION DE LOGEMENTS NOUVEAUX
DESTINÉS À LA RÉSIDENCE PRINCIPALE**

CÉCILE COUDRIN

LAURE CASANOVA ENAULT

GUILHEM BOULAY

Université d'Avignon, UMR 7300 ESPACE

Novembre 2025

PRÉAMBULE

Par IDHEAL-recherche

Y a-t-il assez de logements en France ? La gravité et la profondeur de la crise actuelle, le nombre croissant de sans-abris et de mal-logés laisserait penser que non. Ou plutôt, qu'il n'y a pas assez de logements, là où s'expriment les besoins, adaptés aux envies et aux moyens des ménages souhaitant résider, et ne pas simplement passer sur le territoire. La chute des ventes ne s'explique pas par « une crise de la demande », mais par le choc de la remontée rapide des taux d'intérêt, appliqués à des prix trop élevés, poussés par 20 ans d'augmentation ininterrompue. S'y ajoutent des prix de construction et d'énergie également trop hauts, dans un contexte de moindre artificialisation des sols, qui augmentent encore les coûts de revient des opérations.

Pour répondre aux besoins des familles, qui se constituent, s'agrandissent, décohabitent, divorcent ou disparaissent, faut-il construire, rénover, transformer ? La crise climatique, le souhait de préserver des sols naturels et la fin de l'étalement urbain ont fait de cette question un débat. Il oppose les fervents soutiens de la production neuve, convaincus que la crise se résoudra par la mise sur le marché de logements neufs – dont par ailleurs leur modèle économique dépend –, aux défenseurs des sobriétés, foncière et immobilière, qui affirment que la construction neuve, polluante, émettrice de gaz à effet de serre et de carbone, pourrait être réduite et le parc existant fluidifié, donc mieux utilisé. Les premiers avancent le chiffre de 500.000 logements à construire chaque année, les seconds estiment que la moitié suffirait.

La bataille de chiffres s'appuie bien sûr, et de part et d'autre, sur des calculs sérieux. Mais le résultat, du simple au double, souligne aussi, des visions macro-économiques appuyées sur des moyennes et des mises en perspective très différentes de l'évolution de la société, de la démographie, de la politique migratoire, de la mobilité résidentielle, de l'aménagement du territoire et enfin des intérêts des opérateurs. Des analyses différentes de la société qui témoignent de choix politiques. De manière générale, les objectifs de production chiffrés sont déclinés à des mailles territoriales trop larges. Pendant des décennies, le pilotage de la politique du logement s'est traduit d'une part par un objectif national porté par les différentes fédérations intéressées, d'autre part par les chiffres contenus dans les programmes locaux de l'habitat, jamais cumulés. Une politique du logement, des politiques de l'habitat rarement mises en cohérence.

L'étude *Du nouveau avec du vieux* porte non pas sur l'analyse de la production de logements neufs (assez bien renseignée) mais sur celle de la production de logements « nouveaux ». On entend par là les logements issus de bâtiments existants, remis sur le marché, produits sans artificialisation des sols ni extension ou démolition-reconstruction. Entrent dans cette catégorie, des logements vides (depuis plus de deux ans) remis sur le marché, des résidences secondaires devenues principales, des logements divisés (un égale deux ou trois, une fois rénovés y compris lors d'une division pavillonnaire) et des logements issus d'une transformation d'un bâtiment destiné à une autre fonction (bureaux, locaux industriels ou tout

autre). Ces chantiers, qui sont souvent le fait de particuliers, passent inaperçus parce qu'ils sont petits, et qu'ils n'exigent ni toujours de permis de construire ni de déclaration de changement d'usage. Rendre compte précisément de leur nombre permettrait aux acteurs publics locaux de mieux identifier leurs marges de manœuvre en relativisant les besoins et donc la production du « neuf » par rapport au « nouveau », objet plus difficile à saisir et donc à intégrer dans les actions d'un programme local de l'habitat, par exemple.

Reste à identifier ces flux de logements nouveaux, et quelles réponses ils peuvent apporter aux besoins d'une collectivité.

Comment le savoir ?

Idheal a demandé à des spécialistes du foncier et de la propriété immobilière de s'intéresser à la question. Dans un premier temps, *Du nouveau avec du vieux* tente une définition de ce que sont des logements « nouveaux » destinés à être des résidences principales, et s'efforce de les compter. L'étude, menée par les chercheuses Cécile Coudrin, Laure Casanova Enault et le chercheur Guilhem Boulay est une première approche, quantitative, appliquée à l'aire urbaine d'Aix-Marseille. Elle identifie et examine quatre canaux de production de résidences principales, non assimilables à du logement neuf. Il s'agit de la **division de logements**, de la **transformation de locaux d'activité** ou de dépendances, de la **remise sur le marché de logements vacants** et de la **transformation de résidences secondaires**.

Les résultats détaillés (pp. 19 à 23) révèlent le poids très important de ces filières de production de logements nouveaux qui dépassent de loin les chiffres de la production neuve. Ils prouvent que le mode de production « ordinaire », qui ne mobilise ni les acteurs professionnels, ni les acteurs institutionnels, et opère le plus souvent 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. A l'heure de la transition écologique et de la sobriété, imposées par la loi, cette filière doit au contraire être considérée avec la plus grande attention comme une filière prometteuse, possible, accessible à une nouvelle forme d'acteurs et non consommatrice de sols.

Pour parvenir à ces résultats qui mesurent un flux de logements revenant ou apparaissant parmi les résidences principales, les auteures ont enquêté non pas sur le terrain mais dans les bases de données produites par et pour différents services de l'État (de Bercy au ministère du logement). Le second résultat de cette étude est donc une analyse critique des outils à la disposition de la recherche et de l'action publique pour mesurer un phénomène dont chaque collectivité gagnerait à connaître les détails.

Les bases, Filocom et les Fichiers fonciers renseignent, via les déclarations fiscales, tous les locaux et les logements d'une commune ; Sit@del2 compile les déclarations d'urbanisme et les ouvertures de chantier. Mais il n'existe pas, à ce jour, de base de données permettant de documenter de manière exhaustive, le flux de logements nouveaux créés chaque année en France et donc répondre à la question posée par cette étude.

De même, comme les bases de données présentent des stocks à l'instant t, les traitements sont particulièrement sophistiqués pour passer du stock au flux c'est-à-dire à l'ensemble des logements nouveaux à l'instant t par rapport à t-1. Les résultats probants et très solides obtenus par l'équipe de recherche plaident pour la poursuite du mouvement d'ouverture des données, en particulier lorsqu'elles sont publiques, et de leur mise à la disposition des chercheuses et chercheurs. L'accès aux données sur la propriété répondrait à un enjeu de société crucial à l'heure de la concentration du capital foncier et immobilier et de l'augmentation des inégalités, objet d'autres recherches de la même équipe du laboratoire Espace d'Avignon Université.

L'approche quantitative ne peut se suffire à elle-même : sans préjuger des types et de la qualité des logements issus de la division par exemple, il faut s'assurer qu'ils ne préfigurent pas une fabrication « industrielle » ou répétée de logements indignes, trop petits et en mauvais état, loués par des marchands de sommeil. Enfin, la « production » de logements nouveaux ne dit rien sur sa destruction. Le raisonnement en flux oblige à considérer que si des résidences principales apparaissent par la transformation de résidences secondaires, le mouvement inverse peut également avoir lieu.

IDHEAL remercie ses partenaires et les membres de son comité d'orientation qui ont participé aux réunions de suivi durant l'élaboration de cette étude : Claude Bertolino (directrice générale de l'EPF PACA), Nathalie Demeslay (Rennes Métropole), Quentin Demmer (Anah), Anne D'Orazio (directrice de l'ENSA Paris-La Villette), Jean-Claude Driant (professeur émérite à l'École d'urbanisme de Paris), Benoît Harent (EPFIF), Anne-Katrin Le Doeuf (directrice de l'AORIF), Pierre Madec (chercheur à l'OFCE), Martin Omhovère (président d'Hénéo), Jean-Luc Vidon (ICF Habitat).

IDHEAL
RECHERCHE

Déléguée générale : Catherine Sabbah

Pilotage de l'étude : Catherine Sabbah, Irène Behar (jusqu'à fin 2024) et Antoine Pauchon

Auteures de l'étude : Cécile Coudrin, Laure Casanova Enault, Guilhem Boulay

Université d'Avignon, UMR 7300 ESPACE

Image de couverture : Gustave Caillebotte, *Raboteurs de parquet*, 1875, Paris, Musée d'Orsay

Publication : novembre 2025

IDHEAL
RECHERCHE

Du nouveau avec du vieux

4

Résumé

L'impératif de généraliser un modèle résidentiel plus sobre impose de faire le point sur les canaux de production de logements destinés à la résidence principale en respectant le double critère de sobriété foncière et de sobriété de la construction. C'est ce que propose de faire cette étude en utilisant le terme de *logements nouveaux* (et non neufs) et en développant une analyse en trois temps :

- Caractérisation et typologie des différents canaux de production de logements nouveaux destinés à la résidence principale ;
- Détection de ces canaux à partir d'une évaluation critique des bases de données existantes et de leurs capacités à les identifier ;
- Quantification de leur poids relatif à partir d'un protocole d'identification fiable appliqué au territoire-test de l'aire urbaine d'Aix-Marseille.

L'étude caractérise 4 principaux canaux de production de logements nouveaux (donc hors neuf et extension) destinés à la résidence principale qui proviennent d'opérations de réhabilitation (division de logements) ou de conversions d'usage (usage d'activité, de résidence secondaire ou sans usage, vide, vers une occupation comme résidence principale). L'étude montre que les bases de données nationales n'offrent pas le même potentiel d'identification de chacun de ces canaux de production de logements. Seul un protocole méthodologique fondé sur l'exploitation des Fichiers Fonciers (préalablement restructurés pour identifier les flux de logements nouveaux), croisés avec des bases de données connexes (telles que la base des autorisations d'urbanisme Sit@del2 ou encore la base topographique IGN) permet de quantifier de manière fiable les canaux de production de logements.

Nous démontrons, à partir du cas de l'aire marseillaise, que les canaux sobres de production de logements nouveaux destinés à la résidence principale sont largement majoritaires en comparaison de celui de la construction neuve en extension. L'étude ouvre enfin sur l'enjeu de systématiser une approche « en solde » de la question, en intégrant l'analyse des sorties du parc des résidences principales.

Table des matières

PRÉAMBULE	2
Le contenu de l'étude en 10 points.....	8
Introduction : les logements nouveaux comme réponse à une double injonction.....	9
1 - Les logements nouveaux : quesako ?.....	12
1.1 - Délimiter les logements nouveaux parmi les canaux de production de logements ..	12
1.2 - Un critère surimposé : la résidence principale.....	14
1.3 - Récapitulatif : les canaux de production de logements nouveaux destinés à la résidence principale.....	15
2 - Appréhender la complexité de la création de logement dans une grande métropole .	17
2.1 - Les logements nouveaux : combien sont-ils ?.....	19
Résultat 1 : La production de logements nouveaux l'emporte largement sur la production de logements neufs.....	19
Résultat 2 : La production de logements nouveaux se retrouve partout	20
Résultat 3 : La production des logements nouveaux est principalement le fait de petits projets.....	23
2.2 - Protocole d'identification des canaux de production de logements nouveaux destinés à la résidence principale.....	24
Un protocole centré sur les Fichiers Fonciers.....	24
Identifier concrètement les canaux de production de logements nouveaux dans les données.....	26
3 - Identifier la production de logements nouveaux : analyse critique des bases de données disponibles	28
3.1 - Les trois bases de données de référence : <i>Sit@del2, Fichiers Fonciers, Filocom</i>	28
Présentation synthétique de ces bases de données	28
Chacune son truc : la spécialisation des bases de données	32
3.2 - Prendre en compte le mode de collecte et le cadre de production des données ..	34
L'influence du cadre légal et fiscal sur les données.....	34
Entre les mailles du filet : l'incertaine intégration des données de terrain	36

3.3 - La fiabilité des variables qualifiant la production de logements	37
Où ? La localisation des logements produits	38
Quand ? Les temporalités de la production du logement	39
Comment ? Les canaux de production du logement	40
Quoi ? Les types de logements créés.....	42
Conclusion	43
Acronymes	46
Définitions.....	47
Bibliographie	48
Table des illustrations	51
Annexes.....	52

Le contenu de l'étude en 10 points

1. On qualifie de **logements nouveaux** les logements nouvellement apparus dans le parc et qui respectent un double critère de sobriété (sobriété foncière et sobriété de la construction). Cette catégorie exclut donc le « neuf » au sens courant du terme.
2. On s'intéresse notamment à la capacité de ces logements nouveaux à répondre aux besoins des ménages habitants le territoire. On restreint donc l'analyse aux **logements nouveaux destinés à la résidence principale**.
3. Ces logements sont issus principalement de **quatre canaux de production de logements** : deux viennent de la transformation du bâti existant (**division de logements et transformation de locaux d'activité ou de dépendances, en résidences principales**) et deux autres de la conversion de "logements en logements" par le biais d'un changement de type d'occupation (**conversion de logements structurellement vacants en résidences principales et conversion de résidences secondaires en résidences principales**).
4. Leur détection impose une **évaluation critique de trois bases de données principales : les Fichiers Fonciers, Sit@del2, Filocom**.
5. Parmi ces dernières, les **Fichiers Fonciers sont particulièrement utiles** du fait de leur polyvalence, **mais requièrent de lourds traitements, notamment pour convertir leur logique de stocks en logique de flux**.
6. L'usage de ces données permet de proposer un **protocole d'identification des différents canaux de production de logements nouveaux destinés à la résidence secondaire**.
7. Ce dernier est **testé sur la FUA (aire urbaine fonctionnelle) d'Aix-Marseille pour l'année 2021**.
8. Il révèle le **poids majeur des canaux de production de logements nouveaux, plus nombreux que les logements neufs**.
9. Ces canaux de production sont pourtant dans leur quasi-totalité le fait de la **fabrique ordinaire de la ville**.
10. Cette étude de la production de logements nouveaux destinés à la résidence principale **devra cependant être mise en regard de leur disparition si l'on souhaite travailler sur l'offre réelle de ce type d'occupation**.

Introduction : les logements nouveaux comme réponse à une double injonction

Une double injonction traverse les débats actuels sur la politique du logement. D'un côté, il faudrait faire preuve de sobriété foncière pour lutter contre le réchauffement climatique et la dégradation des environnements naturels. Limiter l'artificialisation en construisant moins participe de ces objectifs : les sols artificialisés stockent moins de carbone, hébergent moins de biomasse, rompent les habitats naturels, coupent les continuités écologiques et entretiennent la dépendance automobile. De plus, la construction neuve est en elle-même émettrice de gaz à effets de serre et de pollution. D'un autre côté, il faudrait produire plus de logements pour répondre aux besoins des populations résidant dans les marchés tendus – injonction qui du reste fait la double hypothèse, d'abord qu'une offre supplémentaire détendra les marchés, qu'ensuite ces logements nouveaux seront utilisés en tant que résidences principales.

Plusieurs solutions sont travaillées par les chercheurs et les acteurs du domaine du logement en particulier depuis la loi Climat et résilience¹: on évoque la réhabilitation des logements vacants (Miot et Dubeaux, 2023), la conversion des locaux d'activité en logements (Coulondre, D'Orazio, Jourdheuil et Juillard, 2024), ou la division de logements (Frel-Cazenave, 2024 ; MEL et Cerema, 2024). Ces solutions sont parfois anciennes : la réhabilitation, à l'origine abordée sous l'angle des enjeux patrimoniaux ou des questions de mal-logement, est remobilisée à l'aune du défi climatique (Epstein, 2014 ; Sichel, 2021). La densification de l'habitat a également suscité beaucoup d'attention : BIMBY (Miet, 2012), densification douce (PUCA, 2013), etc.

On se propose dans cette étude d'appeler « logements nouveaux destinés à la résidence principale » les logements issus de canaux de production qui respectent deux critères de sobriété :

- **La sobriété foncière** : les logements sont créés en quasi-absence d'artificialisation des sols, c'est-à-dire que l'on n'admet que certains cas d'extensions mineures du bâti à l'horizontal ;
- **La sobriété de la construction** : une partie ou l'ensemble du bâti existant est conservé (ce qui correspond à des opérations de réhabilitation), ce qui exclut les cas de démolition-reconstruction (correspondant à des opérations de rénovation).

¹ Loi Climat et résilience du 22 août 2021.

Cette catégorie correspond ainsi d'une part aux logements créés par transformation du bâti existant (divisions de logements, changement d'affectation des locaux d'activité, surélévation des logements, réinvestissement des combles, etc.) et d'autre part, aux logements nouveaux créés en quasi-absence d'intervention sur le bâti, à travers un simple changement d'occupation des lieux (logements sortant d'un état de vacance structurelle en l'absence de rénovation, résidences secondaires converties en résidences principales, etc.). Les logements nouveaux correspondent donc globalement aux logements créés en dehors des filières de la construction neuve. Cependant, les canaux de production du logement nouveau peuvent recouper certains aspects de la construction neuve :

- du point de vue fiscal, les réhabilitations lourdes peuvent donner lieu à des ventes en VEFA (ventes en l'état futur d'achèvement, sur plans) et donc à une fiscalité équivalente à celle logement neuf ;
- du point de vue des normes de confort et d'isolation, les logements réhabilités peuvent offrir les mêmes qualités que le logement neuf ;
- du point de vue des acteurs, les promoteurs sont de plus en plus tentés par la réhabilitation de l'ancien ou la conversion de bureaux.

Une fois définie cette catégorie de logements nouveaux destinés à la résidence principale, une vaste question demeure : quels canaux activer pour les créer ? Cette question soulève deux enjeux, tous deux liés à la question de l'identification de ces canaux de production. En amont, il s'agit de construire la catégorie de logements nouveaux destinés à la résidence principale, et de concevoir leurs filières potentielles de production : par quels processus peuvent-ils apparaître dans le parc immobilier ? Une fois ce champ des possibles théoriquement identifié et délimité, comment détecter concrètement l'apparition dans les villes de ces logements nouveaux destinés à la résidence principale ?

En d'autres termes, investiguer les canaux de création de logements nouveaux destinés à la résidence principale implique :

- d'une part de définir rigoureusement ces logements nouveaux, non neufs par rapport au reste de la production de logements (et donc de proposer une typologie systématique et à notre connaissance inédite d'un pan entier de la typologie des canaux de production de logement) ;
- d'autre part, de proposer un protocole fiable d'identification qualitative et quantitative de ces canaux de production de logements via une approche critique et combinée de différentes bases de données.

Ce que ce rapport se propose de faire en trois parties :

- la première porte sur la définition des logements nouveaux non neufs par rapport au reste de la production de logement ;
- la deuxième partie expose le protocole d'identification des logements nouveaux et en montre l'application au cas de la métropole d'Aix-Marseille. Ce protocole repose sur l'utilisation des Fichiers Fonciers ;
- la troisième partie consiste en une étude critique des différentes bases de données permettant d'identifier la production de logements. Elle permet d'éclairer de manière précise les atouts et les faiblesses de chaque base analysée et les choix qui ont présidé à l'élaboration de la méthodologie de détection des logements nouveaux mise à l'épreuve dans le cas d'Aix-Marseille dans la partie précédente.

Les principaux termes de l'étude sont en outre définis en annexes.

1 - Les logements nouveaux : quesako ?

1.1 - Délimiter les logements nouveaux parmi les canaux de production de logements

De très nombreuses modalités de production de logements sont utilisées au quotidien par les praticiens ou les chercheurs : « neuf », « ancien », « réno », « réhab », etc. sont des catégories intuitivement mobilisées. Sans être illégitimes dans l'absolu, elles présentent malgré tout l'inconvénient soit de n'être pas rigoureusement définies, soit de l'être par des critères incommensurables, non précisément mesurables. Le « neuf » en est un bon exemple :

- défini fiscalement par un taux de TVA (réduit ou non), il renverra soit à un logement neuf au sens courant du terme (inexistant avant sa construction récente et donc jamais occupé ni affecté à d'autres usages auparavant), soit à un logement profondément rénové avant d'être remis sur le marché (existant avant sa rénovation récente et donc potentiellement déjà occupé ou affecté à d'autres usages auparavant) ;
- défini pratiquement, il renverra tout autant à un logement architecturalement récent, selon des critères techniques ou de gestion (normes d'isolation ou d'accessibilité, persistance de la garantie décennale, par exemple).





À notre connaissance, il n'existe donc pas de typologie concernant les logements comparable à celle que J. Comby a produite pour les marchés fonciers, et dont on peut s'inspirer, *mutatis mutandis*, pour délimiter les logements nouveaux. La validité d'une typologie dépend de la clarté des critères permettant de l'établir : J. Comby (2015) utilisait par exemple le « mode de formation de [la] valeur » des terrains pour rendre commensurables ses 6 marchés fonciers². Etant donné son caractère crucial, rappelé en introduction, on se propose donc ici d'utiliser la sobriété comme critère de classification des canaux de production de logements. Plus précisément, c'est le croisement entre les deux types de sobriété évoqués – sobriété foncière et sobriété de la construction – qui mettra en avant les spécificités (les avantages ?) des logements nouveaux.

² Pour rappel : le marché foncier agricole, le marché foncier de l'espace naturel improductif, le marché des terrains bruts à aménager, le marché des terrains viabilisés et constructibles, le marché des terrains à démolir et réaménager.

Ce croisement permet d'identifier trois grands canaux de production de logements (voir Figure 1) :

- **La production de logements en extension** correspond au cas de figure où aucune des deux modalités de la sobriété n'est respectée. Il s'agit donc du « neuf » au sens morphologique du terme, quelle qu'en soit la modalité (programme ex-nihilo sur un terrain ENAF (espaces naturels, agricoles et forestiers), extension horizontale d'un bâtiment déjà existant, BIMBY, « build in my backyard » etc.) ;
- La production de logements peut également ne respecter qu'un seul critère de sobriété : c'est le cas dans les processus de **reconstruction de la ville sur elle-même**. Qu'elle se fasse par surélévation, démolition-reconstruction ou réhabilitation lourde, le bilan environnemental de la production de logements est important malgré l'absence d'artificialisation supplémentaire³. L'inverse (respect de la sobriété de la construction mais consommation foncière) est théoriquement impossible ;
- La production de logements respectant sobriété foncière et de la construction est donc le dernier type possible, et correspond au sujet de cette étude, que nous appellerons donc ici « **production de logements nouveaux** ».

Figure 1 : Typologie des canaux de production de logements au regard des objectifs de sobriété

	Sobriété foncière	Sobriété foncière
		
Sobriété de la construction	Production de logements en extension	Reconstruction de la ville sur elle-même
	Densification souterraine	Densification souterraine
Sobriété de la construction	Situation impossible	LOGEMENTS NOUVEAUX
		

³ Il est à noter que la densification souterraine est à cheval entre ces deux derniers types, selon qu'on fait de la consommation de la surface ou du sol (souvent du sous-sol, d'ailleurs, d'un point de vue géologique) le critère déterminant de l'artificialisation. Par ailleurs, ce canal de densification contribue à l'agrandissement des logements mais pas à la création de logements supplémentaires.

1.2 - Un critère surimposé : la résidence principale

S'il est possible d'identifier a priori un canal de production de logements à même de respecter les exigences de sobriété foncière et de sobriété de la construction, cela ne dit rien pour autant de sa capacité à répondre à d'autres objectifs. En l'occurrence, on a vu en introduction que s'ajoutaient aux objectifs de production sobre de logements supplémentaires des objectifs de résorption des besoins de logement pour les ménages résidant en zone tendue.

En d'autres termes, il convient de surimposer aux critères de production sobre de logements un critère d'usage. Face à l'attrition de l'offre de résidences principales dans certains contextes, notamment touristiques (IGF *et al.*, 2022 ; Cerema, 2024), la destination à usage de résidence principale des logements nouveaux est donc un point d'attention central, qu'on intégrera dans ce travail.

Concrètement, cette attention à l'usage des logements nouveaux en contraint la définition (c'est pour cela que l'on parle de logements nouveaux destinés à la résidence principale) et pèse également sur ses modalités de production. En effet, les logements nouveaux destinés à la résidence principale peuvent être :

- Issus de la **transformation du bâti existant** - donc, d'une opération de réhabilitation (division d'un logement en deux – voire plus – logements, réaffectation de bâtiments d'activités ou de dépendances à des usages résidentiels) ;
- Ou issus de la **conversion du type d'occupation** (résidence secondaire transformée en résidence principale, ou logement structurellement vacant réaffecté à la résidence principale).

Dans les faits, ces sous-catégories du logement nouveau sont donc un mélange indémêlable de changements quantitatifs (accroissement du nombre de résidences principales) et qualitatifs (modifications plus ou moins lourdes des bâtiments pour les adapter à la résidence principale). Y coexistent donc de vieux serpents de mer de la politique du logement et des pistes plus confidentielles ou moins médiatisées :

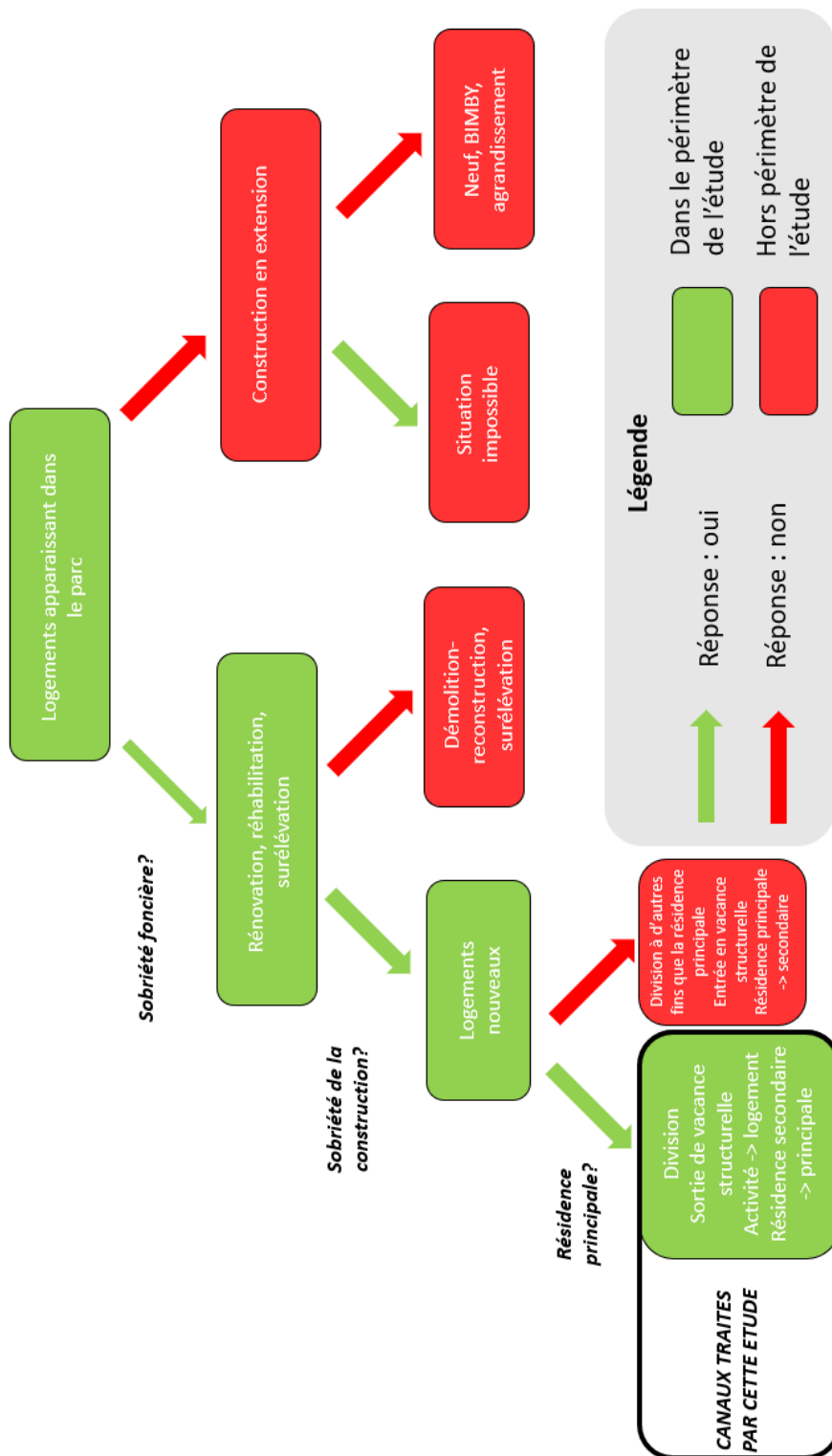
- D'un côté, la lutte contre la vacance structurelle génère – avec un succès mitigé (Cour des Comptes, 2025) – depuis de longues années nombre de multiples dispositifs fiscaux (TLV et THLV) ou d'observation (fichier Lovac, plateforme « Zéro Logement Vacant »), et se retrouve au centre d'importants écosystèmes d'acteurs et de politiques publiques (ANAH ou Action cœur de ville par exemple) ;
- D'un autre côté, la conversion de résidences secondaires en résidences principales est un canal de production de logements moins visible dans le débat public contemporain,

alors même que des travaux (Rabault-Mazières, 2014) ont montré combien les résidences de villégiature avaient nourri au XIXème siècle le processus de peuplement de certains territoires et que, comme la vacance, il renvoie à la question de la réhabilitation (Miquel, Mougey et Ribière, 2010).

1.3 - Récapitulatif : les canaux de production de logements nouveaux destinés à la résidence principale

Il est dès lors possible d'identifier plusieurs catégories de logements nouveaux destinés à la résidence principale, issus de canaux de production tous très différents mais respectant toujours trois critères clés : **la sobriété foncière, la sobriété de la construction et l'usage en tant que résidence principale**. Si la focale sera mise dans toute cette étude sur l'apparition de logements nouveaux dans l'offre destinée à la résidence principale, il est essentiel de noter cependant que ces mêmes canaux de production de logements nouveaux peuvent tout autant alimenter la croissance d'un parc à destination d'autres usages : tout comme la division d'un logement peut engendrer un deuxième local exclusivement loué sur des plateformes touristiques, les résidences principales peuvent très bien être converties en résidences secondaires ou en locaux d'activités.

Figure 2 : Les différentes formes de logements nouveaux destinés à la résidence principale



2 - Appréhender la complexité de la création de logement dans une grande métropole

L'aire urbaine fonctionnelle (FUA⁴) d'Aix-Marseille a été choisie pour être le terrain-test de notre méthode d'identification de logements nouveaux. Cette grande métropole constitue un cas intéressant pour plusieurs raisons : très composite, elle fait se juxtaposer des tissus urbains très variés, où la production urbaine par le grand capital et l'industrie immobilière côtoie historiquement une fabrique urbaine autonome et familiale (Roncayolo, 1996), et où les espaces périurbains ou ruraux cohabitent avec des zones industrielles ou très denses. En outre, le découpage de Marseille en arrondissements introduit des difficultés supplémentaires de traitement. Tous ces aspects font donc de la région marseillaise un juge de paix de la solidité d'un protocole d'identification, de catégorisation et de dénombrement des quatre canaux de production de logements nouveaux destinés à la résidence principale :

- la division de logements ;
- la sortie de vacance structurelle ;
- la conversion de locaux d'activités (ou de dépendances) en résidences principales ;
- la conversion de résidences secondaires en résidences principales.

Ce test est ici conduit pour l'année 2021. Si cette date peut paraître relativement ancienne, on verra que son choix vise à mettre en relief le caractère complexe de l'identification de la production de logements nouveaux, qui requiert de disposer, entre autres, de données portant sur plusieurs années avant et après l'année considérée pour produire des chiffres solides.

La quantification des logements nouveaux créés dans une métropole comme celle d'Aix-Marseille n'est donc pas une mince affaire, y compris pour les bons connaisseurs des données. L'entreprise aurait même des allures de mission impossible. En effet, s'il est relativement aisé d'aboutir à des chiffres agrégés robustes, cela l'est beaucoup moins à l'échelle d'un territoire particulier.

Cette complexité est notamment liée à la très grande diversité des manières concrètes de produire des logements nouveaux, *a fortiori* quand on prend en compte la transformation du

⁴ Pour *Functional Urban Area*. Cette maille proposée par Eurostat pour harmoniser les périmètres statistiques des aires de polarisation de villes est l'équivalent des Aires d'Attraction des Villes de l'INSEE.

bâti existant. Contrairement, par exemple, au domaine du neuf et de la promotion immobilière, dont les acteurs sont aisément identifiables et la production bien renseignée par des bases solides (Le Brun, 2024), le domaine du nouveau résulte avant tout de particuliers et de petits projets, laissant une place non négligeable aux pratiques informelles ou moins codifiées (Idt, Pellegrino, Baudry, Barroca, et al., 2016).

2.1 - Les logements nouveaux : combien sont-ils ?

Résultat 1 : La production de logements nouveaux l'emporte largement sur la production de logements neufs

Comme le montre le Tableau 1, les canaux de production de logements nouveaux contribuent très fortement à la production de logements en ville. À l'échelle de la FUA d'Aix-Marseille et pour l'année 2021 (donc avant la crise de la promotion immobilière et la remontée des taux du crédit immobilier), tous ces canaux confondus produisent en effet quasiment **deux fois plus de logements que la construction neuve**. Cette importance est avant tout le fait de la conversion de logements vacants ou de résidences secondaires en résidences principales. Pour autant, les canaux plus modestes liés à la transformation du bâti existant (division de logements ou conversion de locaux d'activité ou de dépendances en logements) représentent quasiment 15% des logements produits.

Tableau 1 : Les logements produits en 2021 dans la FUA d'Aix-Marseille

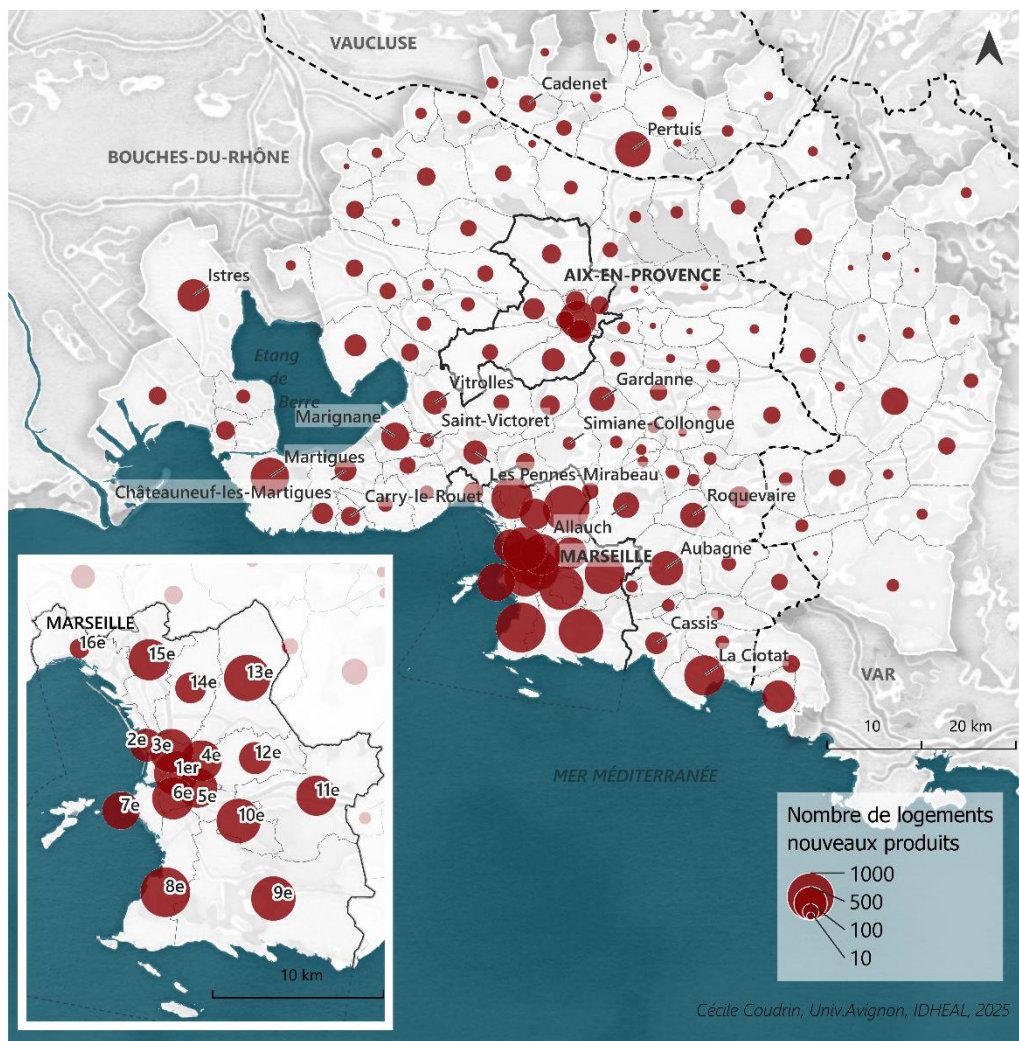
Macro catégorie	Canal de production	Nombre de logements	de Pourcentage
1. Construction neuve	Construction neuve	8472	35,2%
	Division	1348	5,6%
2. Transformation du bâti existant	Transformation de local d'activité ou de dépendance en logement	812	3,4%
	Autre	1383	5,7%
	Conversion de logement vacant en résidence principale	6567	27,3%
3. Conversion du type d'occupation	Conversion de résidence secondaire en résidence principale	5510	22,9%
Total		24092	100,0%

Sources : Fichiers Fonciers (Cerema), BDTOPO (IGN), Sit@del2

Résultat 2 : La production de logements nouveaux se retrouve partout

En outre, la spatialisation de la production de logements nouveaux à l'échelle de l'aire urbaine montre clairement que ces canaux de production ne témoignent d'aucune répartition particulière : la distribution spatiale des logements nouveaux à l'échelle de la FUA est en effet grossièrement conforme à la distribution spatiale du parc de logements ou de la population (voir Carte 1).

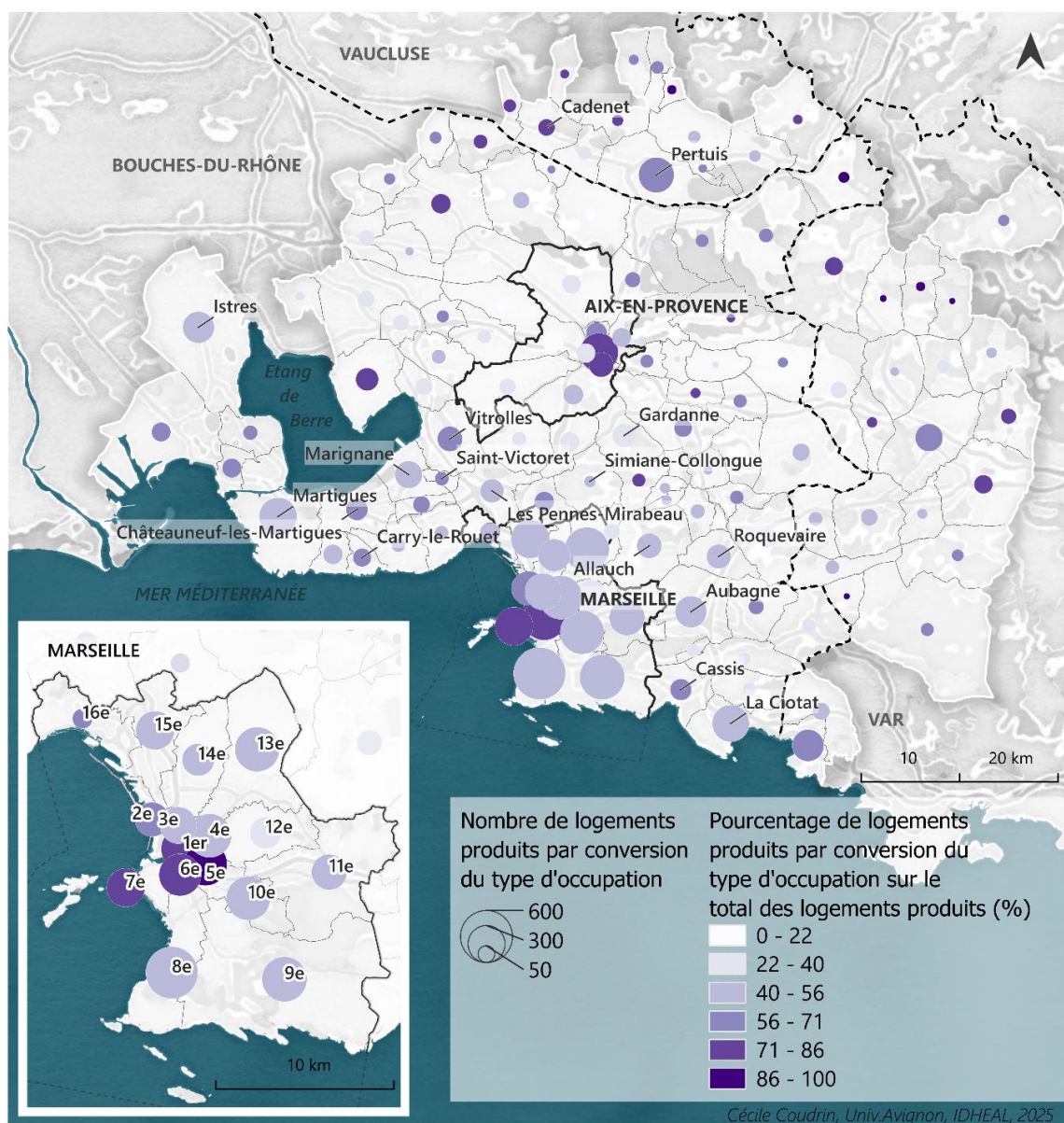
Carte 1 : Localisation des logements nouveaux produits en 2021 dans la FUA d'Aix-Marseille



Si l'on s'intéresse aux différents canaux de la production de logements nouveaux, il apparaît que les principales d'entre elles (la conversion du type d'occupation : logements structurellement vacants et résidences secondaires devenant des résidences principales) suivent la même distribution (voir Carte 2). Si ces conversions de logements structurellement vacants et de résidences secondaires en résidences sont ici agrégées, il convient de noter que,

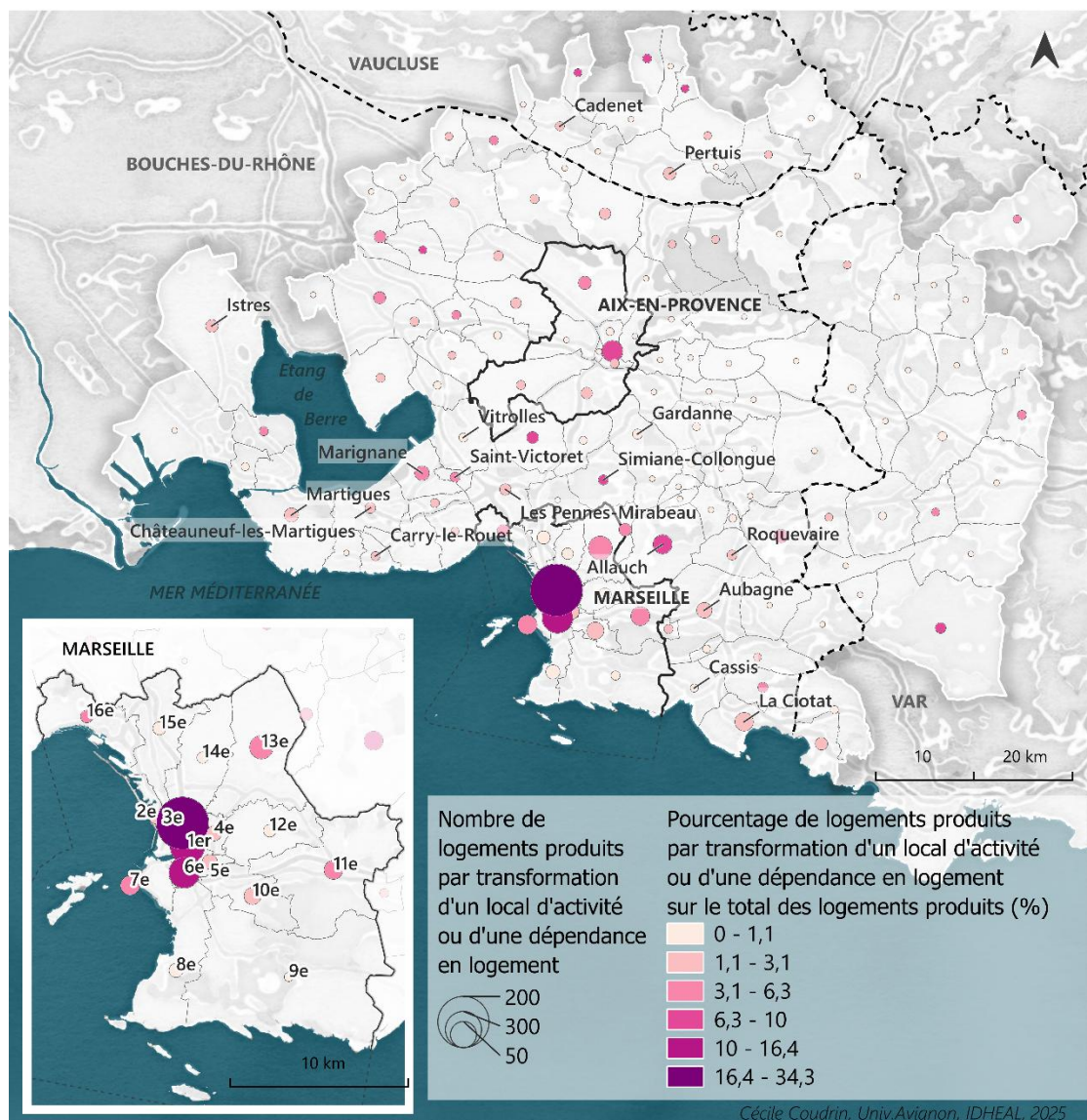
peut-être contre-intuitivement, aucun de ces deux canaux ne présente de spécialisation spatiale nette. En d'autres termes, **il ne semble pas y avoir de surreprésentation ni des conversions de résidences secondaires en résidences principales dans les zones plus touristiques** (littorales de la Côte Bleue ou des Calanques, arrière-pays aixois, etc.) **ni des logements structurellement vacants en résidences principales dans les secteurs dégradés des zones centrales et péri-centrales des villes.**

Carte 2 : Localisation des logements nouveaux produits en 2021 dans la FUA d'Aix-Marseille par conversion du type d'occupation (logements structurellement vacants et résidences secondaires convertis en résidences principales)



En revanche, les canaux plus confidentiels de production de logements nouveaux liés à la transformation du bâti semblent⁵ témoigner d’une plus forte spécialisation spatiale, comme c’est le cas pour la conversion de bâtiments d’activités ou de dépendances en résidences principales (voir Carte 3).

Carte 3 : Localisation des logements nouveaux produits en 2021 dans la FUA d’Aix-Marseille via le canal de transformation de bâtiments d’activité ou de dépendance en résidences principales



⁵ Nous prenons cette précaution car le nombre plus faible de logements produits par ce canal peut interférer dans leur localisation (il y a moins de probabilité de trouver de tels logements partout si ces derniers sont moins fréquents).

Résultat 3 : La production des logements nouveaux est principalement le fait de petits projets

Comme son caractère ubiquiste ou éparpillé pouvait le laisser supposer, la production de logements nouveaux relève clairement d'une fabrique « ordinaire » de la ville (Backouche et Montel, 2007) : des opérations de petite ampleur et architecturalement banales, mais fréquentes. Dispersée et ponctuelle, cette production est néanmoins conséquente pour deux raisons : la prééminence des ménages et des individus dans la structure de propriété urbaine (Peris et Casanova Enault, 2024) et le fait que de telles opérations ne nécessitent pas de trop gros apports en capitaux, et peuvent donc se contenter de montages financiers relativement simples⁶, sans l'intervention de la promotion immobilière ou d'investisseurs institutionnels.

Le caractère très modeste des opérations de production de logements nouveaux se signale par quelques signaux éloquents : sur la totalité des opérations détectées en 2021 dans toute la FUA d'Aix-Marseille, seules 2 ont abouti à la production de plus de 10 logements. Ces opérations sont si rares qu'en arrondissant à l'entier le plus proche le nombre de logements nouveaux produits par opération, quel que soit le canal concerné, on arrive à une moyenne de... **1. Autrement dit, quand on produit des logements nouveaux destinés à la résidence principale, on ne produit à chaque fois qu'un logement** à la fois dans la quasi-totalité des opérations. Les surfaces de plancher produites par de telles opérations sont en outre elles aussi modestes : un test réalisé sur les logements nouveaux issus de la division de logements a donné une moyenne de 81 m², d'ailleurs influencée par quelques rares opérations plus conséquentes puisque la médiane se situe à 58m²⁷.

⁶ L'étude de la MEL et du Cerema menée sur le territoire de la Métropole de Lille a ainsi montré que 90% des opérations de production de logements nouveaux avait lieu dans le parc privé.

⁷ A titre de comparaison, la surface moyenne habitable d'une résidence principale était en France en 2020 de 93,2 m². Source : Ministère du Logement, https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2022-12/datalab_essentiel_296_conditions_logements_decembre2022_0.pdf

2.2 - Protocole d'identification des canaux de production de logements nouveaux destinés à la résidence principale

Cette sous-partie présente le protocole d'identification des canaux de production de logements nouveaux destinés à la résidence principale. La partie suivante présente de manière détaillée l'évaluation critique des bases de données. C'est au terme de cette évaluation que le protocole a été élaboré.

Un protocole centré sur les Fichiers Fonciers

L'évaluation critique des potentiels des bases de données, exposé en détail dans la troisième partie de ce rapport, a conclu à l'intérêt prééminent des Fichiers Fonciers, dont le caractère exhaustif et polyvalent en fait une base absolument centrale pour l'étude du logement, comme du reste de beaucoup d'autres dimensions ou usages du foncier et de l'immobilier. Les fichiers fonciers sont donc au cœur du protocole que l'on propose ici, et qui repose sur deux étapes majeures (voir Encadré 1).

La première consiste à appréhender la base de données des Fichiers Fonciers sous un angle complètement différent de celui selon lequel elle est pensée. Du fait de leur origine fiscale, les Fichiers Fonciers sont en effet un enregistrement de la propriété à un temps t (qui détient quoi à telle date ?). Avec une photographie annuelle des biens fonciers-immobiliers et de leurs propriétaires, ils donnent donc à voir une succession de stocks annuels. Dans ces conditions, travailler sur une dynamique (la production de logements en l'occurrence) implique de comparer ces différents stocks entre eux pour en tirer des informations sur des flux.

La deuxième étape consiste, elle, à croiser les Fichiers Fonciers (non conçus pour renseigner l'occupation du sol) avec une base dédiée à l'étude des emprises bâties.

Encadré 1 : Descriptif abrégé de la méthodologie d'identification des logements nouveaux destinés à la résidence principale créés en 2021

La méthodologie d'identification et de caractérisation de la production de logements s'appuie sur les Fichiers Fonciers. Les traitements comprennent deux étapes :

1- Transformation des stocks de logements en flux de logements

Cette étape vise à identifier les logements créés et à retrouver les parcelles et les bâtiments où ils se trouvent. Tout d'abord, il s'agit de compiler les données des millésimes 2020 à 2024 des Fichiers Fonciers afin de disposer d'années d'observation avant 2021 (pour détecter si un bâtiment ou un logement préexistait à l'apparition d'un local) et après 2021 (afin d'intégrer les éventuels décalages/retards d'enregistrement dans les bases fiscales des changements d'occupation des locaux). Ensuite, les logements créés en 2021 sont distingués à partir du changement de statut fiscal. Enfin, on reconstitue le contexte parcellaire et bâtiminaire dans lequel les logements ont été créés (prise en compte des modifications du parcellaire). On est ainsi passé de stocks de logements à des flux au sein des Fichiers Fonciers.

2- Catégorisation des logements créés selon leur canal de production

Les logements sont catégorisés selon le canal de production du logement (après mise à l'écart du canal de production « construction neuve » grâce à l'usage de la base BDTPO et de Sit@del2). Ensuite, on distingue les types de transformation dans le bâti existant en croisant deux types d'informations :

La modalité du changement de statut fiscal qui indique s'il s'agit d'une division ou d'une transformation de local d'activité en logement

Les flux de locaux sur les parcelles et dans les bâtiments (disparitions, apparitions, transformations)

Pour finir, les conversions du type d'occupation sont qualifiées à partir des variables d'occupation entre plusieurs millésimes des Fichiers Fonciers.

Identifier concrètement les canaux de production de logements nouveaux dans les données

Une fois les Fichiers Foncier modélisés pour appréhender les flux de logements et relier ces changements à ceux des emprises bâties, il est possible d'identifier concrètement les différents canaux de production de logements nouveaux. Notons que ce travail engage d'une part une utilisation croisée des bases, comme l'évaluation critique des bases l'avait laissé entendre, et d'autre part n'empêche pas d'identifier aussi d'autres canaux de production de logements (comme le neuf en extension). Ces protocoles d'identification sont présentés de manière simplifiée dans l'Encadré 2.

Encadré 2 : Définitions statistiques retenues pour les macro-catégories et catégories de création de logements (les canaux correspondant à la production de logements nouveaux sont en rouge)

LOGEMENT NEUF

Les logements apparus dans les FF 2020-2024 ... qui, *dans les FF*, ont eu un changement de statut fiscal en 2021 (modalité : « construction neuve ») ... et dont la parcelle, *dans Sit@del2*, est concernée par un permis de construire pour logement neuf ... et/ou dont la parcelle, *dans la BDTOPO*, a enregistré un changement de surface bâtie

LOGEMENT NOUVEAU ISSU D'UNE TRANSFORMATION DU BÂTI EXISTANT

Sont issus d'une **transformation du bâti existant**, les logements apparus dans les FF 2020-2024 ... qui, *dans les FF*, ont eu un changement de statut fiscal en 2021 (toutes les modalités qui ne sont pas « construction neuve ») ... et dont la parcelle, *dans Sit@del2*, n'est pas concernée par un permis de construire pour logement neuf ... et dont la parcelle, *dans la BDTOPO*, n'a pas enregistré un changement de surface bâtie

Logement nouveau issu d'une transformation d'un local d'activité en logement

Les logements nouveaux issus d'une **transformation du bâti existant** sont les logements ... qui, *dans les FF*, ont eu un changement de statut fiscal en 2021 (modalité : « changement d'affectation ») ... et/ou dont la parcelle ou le bâtiment, *dans les FF*, possédait un local d'activité ou une dépendance qui a perdu de la surface ou qui a disparu et un solde de création de logement positif

Logement nouveau issu d'une division

Les logements nouveaux issus d'une **transformation du bâti existant** sont les logements ... qui, *dans les FF*, ont eu un changement de statut fiscal en 2021 (modalité : « division »)

... et/ou dont la parcelle ou le bâtiment, *dans les FF*, possédait un logement qui a perdu de la surface ou qui a disparu et a connu une création nette de logements

LOGEMENT NOUVEAU ISSU D'UNE CONVERSION DU TYPE D'OCCUPATION

Logement nouveau issu d'une conversion de résidence secondaire en résidence principale

Les logements nouveaux issus d'une conversion du type d'occupation sont les logements ... qui sont stables dans les FF 2020-2024 (ni apparus ni disparus) ... qui, *dans les FF*, sont une résidence principale en 2022 et 2023 ... et qui, *dans les FF*, étaient une résidence secondaire dans le millésime 2021

Logement nouveau issu d'une conversion de logement vacant en résidence principale

Les logements nouveaux issus d'une conversion du type d'occupation sont les logements ... qui sont stables dans les FF 2020-2024 (ni apparus ni disparus) ... qui, *dans les FF*, sont une résidence principale en 2022 et 2023 ... et qui, *dans les FF*, étaient un logement vacant dans les trois millésimes précédents *des FF (vacance = 2 ans)*

LOGEMENT APPARU VIA D'AUTRES CANAUX

Logement apparu et issu d'une réunion

Les logements issus d'une **transformation du bâti existant** sont les logements ... qui, *dans les FF*, ont eu un changement de statut fiscal en 2021 (modalité : « réunion ») ... et/ou dont la parcelle ou le bâtiment, *dans les FF*, possédait un logement qui a perdu de la surface ou qui a disparu et a connu une disparition nette de logements

Logement apparu et issu d'une reconfiguration

Les logements issus d'une **transformation du bâti existant** sont les logements ... dont la parcelle ou le bâtiment, *dans les FF*, possédait un ou plusieurs logements qui ont disparu et autant de logements apparus ensuite

Logement apparu non catégorisé

Les logements apparus dans les FF 2020-2024 sont ceux ... qui, *dans les FF*, ont eu un changement de statut fiscal en 2021 ... mais dont ni le changement de statut fiscal, ni les changements connus par les locaux de la parcelle ou du bâtiment, ne permettent d'identifier le canal de production dont ils sont issus

3 - Identifier la production de logements nouveaux : analyse critique des bases de données disponibles

Cette section propose une analyse critique des bases de données à même de permettre l'identification, la catégorisation et le dénombrement des différents canaux de production de logements nouveaux. Bien qu'orientée vers des bases quantitatives, cette méthode recourt aussi à une approche critique et plus qualitative des bases de données. **En effet, aucune d'entre elles, prise isolément, ne permet d'identifier directement la production de logements nouveaux.** Pour ce faire, il faut non seulement combiner différentes bases de données, mais également les utiliser selon une optique parfois différente de ce pourquoi elles ont été créées. Cela implique notamment de considérer la manière dont les données ont été collectées, qui joue sur leur contenu et sur les conclusions qu'on peut en tirer.

3.1 - Les trois bases de données de référence : *Sit@del2, Fichiers Fonciers, Filocom*

Présentation synthétique de ces bases de données

Trois bases de données (voir Tableau 2) sont utilisées comme références pour l'étude de la production de logements :

- Sit@del2 ;
- Les Fichiers Fonciers ;
- Filocom.

Tableau 2 : Les bases de données de référence sur le logement

Caractéristiques	Sit@del2	Fichiers Fonciers	Filocom
<i>Table ou fichier d'intérêt</i>	Liste des autorisations d'urbanisme créant des logements	Table des locaux	Fichier des logements à la commune
<i>Périmètre des données</i>	Autorisations d'urbanisme	Locaux imposés ou exemptés d'impôt	Locaux d'habitation imposés ou exemptés d'impôt
<i>Couverture des données</i>	France (sauf Outre-mer)	France entière	France entière depuis 2015
<i>Producteur des données</i>	SDES (CGDD)	Cerema et DGALN (à partir des données de la DGFIP)	DGFIP
<i>Conditions d'accès aux données</i>	Accès ouvert	Accès restreint	Accès restreint
<i>Canaux de production de logements nouveaux le plus accessible dans les données</i>	Changement d'affectation	Données polyvalentes, mais réunion notamment	Changement du type d'occupation

Ces trois bases sont toutes issues de l'administration d'Etat. Concrètement, leurs données proviennent principalement de l'exploitation de formulaires CERFA, ou de leur équivalent en ligne, servant de déclaration pour le calcul de l'impôt (Fichiers Fonciers, Filocom) ou pour un projet de construction (Sit@del2). Ces trois bases se différencient principalement par le périmètre des données qu'elles contiennent : les autorisations d'urbanisme pour Sit@del2, tous les locaux imposés pour les Fichiers Fonciers, et les seuls locaux d'habitation pour Filocom.

Encadré 3 : Définition de la notion de « local » à laquelle se réfèrent les bases de données fiscales

Les bases de données fiscales se fondent sur une unité bâtie de référence dénommée « local » dont le périmètre ne recoupe pas strictement les entités « logement » ou « entreprise » que l'on mobilise dans le langage courant. La définition d'un « local » trouve sa cohérence avant

tout d'un point de vue fiscal et dépend donc étroitement de la propriété et de l'usage qui est fait de l'entité bâtie. Le CEREMA en propose la définition suivante :

« Le local est un ensemble de différentes constructions qui, en raison de leur agencement, forment un ensemble immobilier homogène d'un même compte-propiétaire (...).

Un local dans les Fichiers fonciers correspond donc (hors locaux industriels) :

- *soit à une propriété, s'il s'agit d'une maison individuelle comportant un ensemble de sols, terrains et bâtiments qui font partie du même groupement topographique et sont normalement destinés, en raison de leur agencement à être utilisés par un même occupant,*
- *soit à une fraction de propriété s'il s'agit d'un appartement situé dans un immeuble collectif et normalement destiné à une utilisation distincte.*

Source : https://doc-datafoncier.cerema.fr/doc/ff/pb0010_local/idlocal

Les Fichiers Fonciers et Filocom sont certes deux bases d'origine fiscale mais leurs fichiers sources divergent : Filocom contient les informations issues de la taxe d'habitation⁸ et donne une description précise des caractéristiques des ménages habitant le logement, tandis que les Fichiers Fonciers ne contiennent que quelques variables issues de la taxe d'habitation. En revanche, ces derniers ont un périmètre plus large comprenant l'ensemble des locaux imposés, c'est-à-dire à la fois les locaux d'habitation mais aussi les locaux d'activité et les dépendances. C'est en ce sens que les Fichiers Fonciers peuvent être considérés comme une base de données très polyvalente, car on peut y détecter le changement d'usage ou d'affectation. Du côté de Sit@del2, la quantification de la création de logement s'appuie sur le fichier contenant les autorisations d'urbanisme créant des logements, (parmi les 4 fichiers que compte la base).

La diversité de nature et de source de ces données implique des délais d'intégration de l'information, des temporalités de livraison et des modalités d'accès différents selon les bases de données. Afin d'assurer un suivi resserré de la construction, Sit@del2 est en accès libre et livrée à une fréquence mensuelle, à partir des mises à jour mensuelles opérées par les services compétents pour la délivrance des permis de construire et des autorisations d'urbanisme. En revanche, Filocom et les Fichiers Fonciers suivent la logique de l'impôt : les tables mères sont

⁸ La collecte de ces informations n'a pas encore été redéfinie depuis la suppression de la taxe d'habitation au 1er janvier 2023.

mises à jour au fil des déclarations fiscales et les bases sont livrées à une fréquence annuelle⁹ (on parle de « millésimes ») : celle du calcul de l'impôt.

En outre, Filocom et la version non-anonymisée des Fichiers Fonciers contiennent des données personnelles et sont donc soumises à un passage en commission¹⁰. L'exploitation de Filocom est ainsi difficile du fait de son niveau de secret. Par ailleurs, dans tous les cas, même anonymisés, les Fichiers Fonciers demandent à leurs utilisateurs, un engagement à assurer la sécurité et à ne pas diffuser les données.

Enfin, il convient de noter que le potentiel des bases de données est dépendant des compétences techniques à disposition afin d'appréhender la manière dont y est définie la date de création de logements. Pour l'identifier, grâce aux Fichiers Fonciers ou à Filocom, des compétences en langages de programmation - par exemple R, SQL ou Python - sont requises afin de pouvoir comparer plusieurs millésimes via des jointures spatiales sur les géométries des parcelles cadastrales et des locaux.

Tableau 3 : Format des tables d'intérêt pour une livraison nationale des BDD

Base de données	Table ou fichier	Extraction concernée	Nombre de lignes	Nombre de colonnes	Volume de stockage
Sit@del2	Liste des autorisations d'urbanisme créant des logements (1996-2024)	Mai 2025	1 782 987	98	
Fichiers Fonciers	Table des locaux anonymisée	2024	75 227 857	130	67 Go (PostgreSQL)
Filocom	Fichier des logements à la commune	2022	38 323 724	109	14 Go (Sas)

La production de logements se traduit dans les Fichiers Fonciers par l'apparition d'un identifiant local entre les tables des locaux issues de différents millésimes. Il faut ensuite étudier les évolutions connues au niveau des parcelles ou des bâtiments pour déterminer le canal de production du logement. Le traitement est plus aisé dans le cas de Sit@del2 car une

⁹ Les différents fichiers à l'origine de Filocom et des Fichiers Fonciers peuvent néanmoins ne pas être constitués au même moment, ce qui engendre une faible perte d'information (Etalab, 2015).

¹⁰ Chacune de ces sources est en effet associée à une démarche de demande d'accès spécifique, via le CEREMA pour les Fichiers Fonciers (<https://datafoncier.cerema.fr/portail-des-donnees-foncieres>) et le Centre d'accès sécurisé aux données (CASD) pour Filocom.

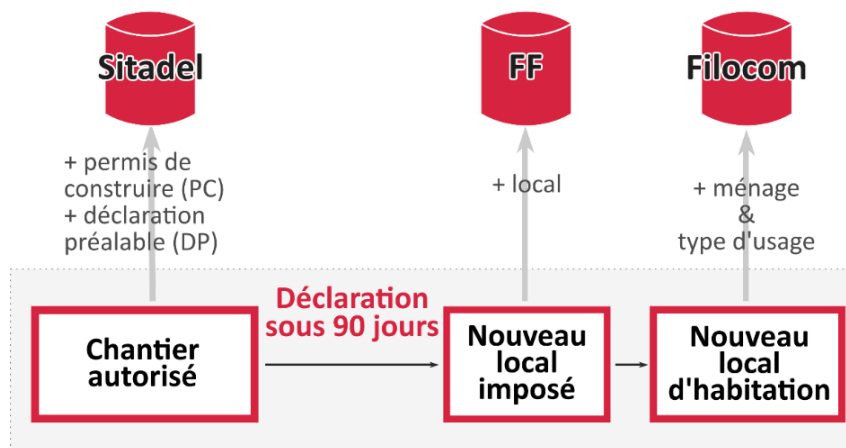
ligne dans le fichier des autorisations créant du logement correspond à au moins un nouveau logement. Néanmoins, le défaut de compétences de programmation limite les traitements possibles à partir de Sit@del2 et empêche le croisement entre les bases de données. Par exemple, un logiciel tableur ne sera pas capable d'ouvrir les données nationales de Sit@del2 mais pourra en ouvrir une extraction régionale.

Chacune son truc : la spécialisation des bases de données

Chacune de ces bases permet d'étudier de façon préférentielle un des moments de la production de logement (voir Figure 3). Ainsi, **Sit@del2 informe plutôt sur le début de la production de logements. Les Fichiers Fonciers renseignent sur le moment où le logement récemment produit est déclaré aux services fiscaux, le plus souvent dans les 90 jours qui suivent la fin du chantier. Filocom informe en particulier sur le moment où le logement est habité**, puisque les données sont issues du calcul de la taxe d'habitation.

Ces spécificités interrogent finalement quelque chose qui semble évident : ce qu'on entend par « date de création d'un logement ». En effet, selon les bases envisagées, les variables qui permettent de l'appréhender sont multiples, et témoignent ainsi de véritables différences de point de vue (voir Figure 3).

Figure 3 : Moment de la création du logement documenté par les 3 bases de données de référence



De ce fait, **aucune des trois bases de données, prise isolément, ne permet d'appréhender intégralement le processus de production de logement** : leur pertinence varie selon les objectifs et les canaux de production de logements étudiés (voir Fig. 3). Sit@del2 donne peu d'informations sur l'occupation des logements produits, contrairement à Filocom, qui permet

de qualifier les ménages habitant les logements mais pas d'identifier les changements d'affectation puisque cette base ne contient que les locaux d'habitation. En ce sens, les Fichiers Fonciers apparaissent une fois encore comme une base de données très polyvalente, tout autant adaptée à l'étude de l'occupation du logement qu'à celle de la transformation du bâti existant. Au-delà des canaux de production de logements que les bases permettent de documenter, les informations qu'elles dispensent sont également plus ou moins fiables (voir Tableau 4).

Tableau 4 : Canaux de création informés pas les bases de données

Caractéristiques	Sit@del2	Fichiers Fonciers	Filocom
<i>Division de logements</i>	Non	Oui	Non
<i>Transformation de local d'activité ou de dépendance en logement</i>	Oui	Oui <i>(si jointure avec d'autres bases)</i>	Non
<i>Conversion de logement vacant en résidence principale</i>	Non	Oui <i>(si jointure avec d'autres bases)</i>	Oui
<i>Conversion de résidence secondaire en résidence principale</i>	Non	Oui	Oui

Ce sont ces définitions disparates des « créations de logements » et cette spécialisation thématique des bases de données qui expliquent les différences dans les chiffres de la production de logements calculés à partir de Sit@del2 d'un côté et des bases d'origine fiscale de l'autre (Deroche, 2019). Si ces différences restent relativement mineures à des échelles larges (nationale ou régionale), elles sont importantes au niveau local. Ces différences sont également dues au périmètre ou au mode d'enregistrement des données. En effet, il peut exister plusieurs années de décalage entre l'autorisation d'un chantier (mentionnée dans Sit@del2) et la déclaration du nouveau local qui en résultera aux services fiscaux (mentionnée dans les Fichiers Fonciers et dans Filocom). Ainsi, les stocks de logements produits en une année ne seront pas similaires d'une base de données à l'autre.

3.2 - Prendre en compte le mode de collecte et le cadre de production des données

L'influence du cadre légal et fiscal sur les données

Les données ne reflètent pas immédiatement et sans filtre la réalité. Bien au contraire, comme toute représentation du réel, elles sont la résultante de choix, volontaires ou pas, explicites ou pas, qui correspondent bien plus souvent à une catégorisation du réel plus qu'à sa simple mesure comme l'a montré la sociologie de la quantification (Desrosières, Kitchin). Notons d'ailleurs que si ce point concerne les grandes bases d'origine administrative et fiscale comme celles que nous mobilisons ici, il s'applique tout aussi nécessairement à n'importe quelle base de quelque autre origine, publique ou privée.

Dans le domaine du marché foncier-immobilier, on a déjà mis en évidence combien la façon dont le droit et la fiscalité catégorisent et intègrent le réel conditionnent le périmètre et l'interprétabilité des données (Casanova, Boulay, Gérard et Yahy, 2017 ; Casanova Enault, Boulay et Coulon, 2019 ; Casanova Enault, 2017). Ces conclusions, valables pour les flux immobiliers, le sont également pour les stocks. Ainsi, les catégories décrivant l'occupation du logement sont particulièrement soumises à l'influence du cadre fiscal ou administratif. Elles peuvent dès lors être éloignées des notions vernaculaires et donc peiner à rendre compte d'observations de terrain, semblant pourtant évidentes. Par exemple :

- les résidences mobiles ne sont enregistrées ni dans les Fichiers Fonciers ni dans Filocom car elles ne sont pas soumises au même droit et ni à la même fiscalité que les autres logements ;
- la catégorie de résidence secondaire de Filocom et des Fichiers Fonciers ne distingue pas les meublés de tourisme des résidences de villégiature ;
- la définition de la vacance s'appuie sur l'occupation déclarée du logement au 1^{er} janvier. Cette catégorie unique ne rend pas compte de la diversité des situations de vacance, structurelle ou conjoncturelle, et résultant concrètement d'une grande variété de causes (depuis le décès du propriétaire jusqu'à l'insalubrité du logement ou au blocage local du marché immobilier).

En plus de contraindre le périmètre des catégories d'analyse, les modalités concrètes de construction des bases (périodicité de l'enregistrement, nettoyage d'une année sur l'autre ou pas, modalités de recueil des enregistrements, intégration des évolutions législatives, etc.) conditionnent elles aussi ce qu'on peut leur faire dire, et donc les « chiffres du logement » qu'on obtiendra. Voyons-en des exemples dans les bases prises une à une :

- Dans le cas de Sit@del2, les textes du code de l'urbanisme régissant les travaux soumis à une autorisation vont jouer directement sur le comptage des stocks de logements produits. Les divisions de logement n'engageant pas d'augmentation des surfaces de plus 5 m² ne demandant pas d'autorisation (sauf mise en place d'un permis de diviser par la commune ou l'intercommunalité), la non-déclaration de très (trop) petits logements que créerait un marchand de sommeil serait possible. De la même manière, la demande d'un permis de démolir n'est pas obligatoire dans tous les territoires et pour tous les projets ; l'obligation dépend des dispositions prises par les collectivités (inscription dans le Plan Local d'Urbanisme, secteurs de protection du patrimoine etc.). La structure et les temporalités des procédures administratives doivent également être considérées. Par exemple, un permis de construire est valable trois ans et son renouvellement d'un an peut être demandé deux fois : même si cela est très rare, un chantier peut théoriquement débuter jusqu'à 5 ans après son autorisation. Certains projets ne voient pas le jour - e.g. difficultés de financement - et conduisent à l'annulation du permis de construire : les autorisations annulées devraient donc être supprimées de l'échantillon pour ne pas fausser l'analyse de la création de logement. Selon les objectifs du projet, il vaut mieux étudier les autorisations délivrées deux ans avant la dernière mise à jour de Sit@del2, car des annulations peuvent avoir lieu sur les permis les plus récemment ajoutés dans la base¹¹ ;
- Dans les cas de Filocom et des Fichiers Fonciers, les données sont particulièrement dépendantes des évolutions de la fiscalité. Dans ce cadre, certains logements créés par transformation du bâti existant sont évalués en tant que constructions neuves lorsque les travaux donnent droit à une fiscalité correspondante¹². Cette catégorie, qu'on qualifiera de logements anciens réévalués en neuf, engendre dès lors de sérieux problèmes d'identification du bâti existant transformé. De même, les évolutions de statut des structures de logement temporaire peuvent conduire à des créations de logements. C'est le cas quand un foyer est transformé en résidence sociale (Driant et Richard, 2013) car le séjour en foyer n'est pas considéré comme du logement, contrairement au séjour dans une résidence sociale qui peut, lui, donner lieu à un contrat de bail. Enfin, le domaine public n'étant généralement pas cadastré (Lecourt, Casanova Enault et Josselin, 2024), les éventuelles transformations de bâtiments publics en logements peuvent échapper aux Fichiers Fonciers.

¹¹ Le SDES estime que l'information est exhaustive 24 mois après la date de collecte (SDES, 2017).

¹² Il était par exemple possible de défiscaliser un achat dans l'ancien à travers le dispositif de la loi Pinel, habituellement réservé à la construction neuve, dans le cas de travaux de réhabilitation importants où le bâtiment était considéré comme inhabitable. Le dispositif Pinel a été supprimé le 1^{er} janvier 2025.

Entre les mailles du filet : l'incertaine intégration des données de terrain

La relation des personnes au droit, leur connaissance du droit ou leur propension à s'y conformer, explique que certaines réalités échappent aux bases de données. Ainsi, le non-respect des procédures et du droit peut engendrer plusieurs effets dans Sit@del2. Tout d'abord, les déclarations permettant d'établir le statut d'une demande, comme la Déclaration Attestant de l'Achèvement et de la Conformité des travaux (DAACT) ou la Déclaration d'Ouverture de Chantier (DOC), ne remontent qu'en partie aux mairies (cf. Tableau 5). Cela a des conséquences sur le potentiel des données de Sit@del2 en empêchant, par exemple, une analyse fondée sur la date de fin de chantier. Dans le cas où un projet ne respecterait pas le permis initialement donné, il arrive que certaines constructions avec permis soient détruites après l'instruction des plaintes. Un décalage peut aussi exister entre l'enregistrement du permis et la création du logement quand la demande d'autorisation a été formulée avec retard. Plus généralement, tout ce qui échappe à l'administration échappe également aux bases de données : le domaine de l'illégal - urbanisation informelle, cabanisation etc. - influence la complétude des données. Sur les territoires particulièrement concernés, comme les littoraux (Buhot et al., 2009 ; Cadoret et Lavaud-Letilleul, 2013), certains logements passent ainsi sous le radar.

Tableau 5 : Taux d'intégration de différents événements liés aux autorisations dans Sit@del2 selon le SDED

Type d'événement sur les autorisations	Estimation du pourcentage d'événements intégrés
Autorisations délivrées	≈97%
Annulations de chantier	≈50%
Ouvertures du chantier	≈85%
Déclarations de conformité (clôture du chantier)	≈66%

Source : SDES, 2021. *Présentation de la base nationale en open data des autorisations d'urbanisme* ; <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/bases-donnees/sitadel-2>

Lecture du tableau : on estime que seules 97% des autorisations sont remontées dans la base Sit@del2.

Par ailleurs, l'intégration des données de terrain au sein des bases s'appuie sur l'organisation administrative du pays : le traitement de l'information n'est pas strictement identique selon les agents et peut être différent selon les territoires (Casanova Enault, 2017). Le traitement des déclarations des contribuables pour le calcul de l'impôt se fait par des agents des finances publiques au sein des Centres des finances publiques, supervisés par les services déconcentrés de la Direction générale, des directions départementales et régionales des finances publiques. Les données des Fichiers Fonciers et de Filocom reflètent les pratiques de ces agents. Par exemple, dans le cas d'une division en deux d'un appartement, on peut observer deux pratiques d'enregistrement dans les données :

- parfois, l'appartement d'origine est supprimé et deux appartements sont créés ;
- d'autres fois, la surface de l'appartement d'origine est mise à jour à la baisse et un appartement est créé.

3.3 - La fiabilité des variables qualifiant la production de logements

En général, qualifier la production de logement revient à répondre à quatre questions :

- où a-t-on créé du logement ?
- quand l'a-t-on créé ?
- comment l'a-t-on créé ?
- quel type de logements a-t-on créé ?

Comme on a l'a vu, la capacité à répondre à ces questions dépend de variables dont la fiabilité ou la granularité diffère d'une base de données à l'autre (voir Tableau 6).

Tableau 6 : Fiabilité des variables caractérisant la production de logement selon différentes dimensions*

	Sit@del2	Fichiers Fonciers	Filocom
1 Granularité géographique (OÙ ?)	Commune	Commune	Commune
	Parcelle et adresse (exploitation difficile)	Local (voir Encadré 3)	Local (voir Encadré 3)
2 Fiabilité de la <u>date de production</u> (QUAND ?)	Bonne Date d'autorisation ou date de début de chantier	Bonne voire très bonne Année du millésime ou date du changement de statut fiscal	Bonne Année du millésime
3 Fiabilité des informations sur le <u>canal de production</u> (COMMENT ?)	Bonne Variables dédiées	Moyenne voire bonne Variables dédiées, analyse multimillésime possible mais difficile	Moyenne voire mauvaise Analyse multimillésime possible mais difficile
4 Fiabilité des informations sur le type de logement (QUOI ?)	Bonne	Bonne	Très bonne Variables détaillées sur le logement et ses habitants

La fiabilité est estimée pour les canaux de production que la base informe. Par exemple, pour it@del2, seul le canal de la transformation des locaux d'activité en logement est considéré par exemple, les transformations de résidences secondaires en résidences principales n'y seront pas visibles).

Où ? La localisation des logements produits

Les trois bases de données mobilisées dans cette étude permettent une localisation fiable de la création de logement à la commune. La localisation à une échelle plus fine n'est cependant pas égale d'une base à l'autre.

Les tables d'intérêt des Fichiers Fonciers et des millésimes récents de Filocom sont géoréférencées¹³. Ce géoréférencement est utile pour estimer les stocks à l'échelle intra-

¹³ Une table géoréférencée contient des coordonnées géographiques (soit des valeurs x et y exprimant la latitude et la longitude).

urbaine mais les variables sur la parcelle ou la section cadastrale sont essentielles pour distinguer les canaux de production du logement avec précision, qu'on s'intéresse spécifiquement ou pas aux logements nouveaux.

En revanche, Sit@del2 ne dispose pas de données géoréférencées : il faut donc géoréférencer soi-même les données. Deux variables peuvent être mobilisées pour ce faire : l'adresse et le numéro de parcelle. Les valeurs d'adresses doivent être retraitées puis croisées avec une base d'adresse, comme la Base Adresse Nationale¹⁴ pour être transformées en coordonnées géographiques. De plus, elles sont issues de champs de formulaires laissant des libertés de remplissage donc certaines valeurs sont très imprécises (croisement de rues, etc.). Concernant le référencement à la parcelle, l'absence d'une variable de préfixe de commune empêche une jointure simple avec le cadastre¹⁵. Cette variable peut être en grande partie reconstruite mais difficilement dans les communes avec arrondissements (Lyon, Marseille, Paris). Par ailleurs, tout comme c'est le cas avec les Fichiers Fonciers, les modifications du parcellaire entraînent des difficultés de traitement : une parcelle inscrite dans un permis peut avoir disparu du cadastre.

Quand ? Les temporalités de la production du logement

En la matière, les problématiques sont également différentes selon les bases. Avec Filocom et les Fichiers Fonciers, il s'agit de trouver une variable servant de référentiel temporel commun à la construction neuve et à la transformation du bâti existant. Pour ce faire, les études se fondent le plus souvent sur le millésime d'apparition des logements dans la base de données pour estimer l'année de création des logements. Il est également possible de se fonder, pour les Fichiers Fonciers, sur la date du dernier changement de statut fiscal dont la fiabilité est bonne : en effet, elle est souvent égale à la date de construction dans le cas de la construction neuve (cf. Tableau 7). Cette date correspond à la dernière modification des caractéristiques du local par les services fiscaux.

Une variable de géométrie point existe ainsi pour la table des locaux des Fichiers Fonciers et pour Filocom. La localisation ne correspond pas au bâtiment mais au centre de la parcelle du local. Cela implique que quand plusieurs bâtiments sont présents sur la parcelle, il n'est pas possible de savoir avec certitude dans quel bâtiment est situé le local.

¹⁴ Descriptif de la donnée : <https://adresse.data.gouv.fr/>

¹⁵ Le préfixe de commune compose l'identifiant de parcelle : il rend compte de l'arrondissement de la commune ou de la commune où se localisait la parcelle antérieurement dans le cas où la géographie communale a été modifiée. Les parcelles situées dans des communes n'ayant pas connu d'évolution de leur géographie communale ont un préfixe de commune neutre '000'. L'absence du préfixe de commune est particulièrement problématique pour identifier les parcelles dans les communes avec arrondissement : si on l'excepte, certaines parcelles ont un identifiant identique à celui d'une autre parcelle située dans un autre arrondissement : il est difficile de savoir simplement avec le restant de l'identifiant à quelle parcelle on a affaire.

Tableau 7 : Ecarts en année entre l'année de construction et l'année du changement de statut fiscal enregistrées dans les Fichiers Fonciers pour les locaux* construits après 1990 en France

Années d'écart entre les variables <i>jdatcgl</i> et <i>jannath</i>	Nombre de locaux concernés	Part dans le total des enregistrements
Même année	8 328 165	84,3%
1 an d'écart	1 057 835	10,7%
2 ans d'écart	165 785	1,7%
Plus de 2 ans d'écart	326 355	3,3%

Source : https://doc-datafoncier.cerema.fr/doc/ff/pb0010_local/dnatcg (remanié)

* Tous les locaux nouvellement construits (pas seulement ceux à usage d'habitation)

La plupart des études mobilisant Sit@del2 se réfèrent soit à la date d'autorisation (logements autorisés), soit à la date d'ouverture du chantier (logements commencés). La date de clôture du chantier est en effet peu fiable dans Sit@del2 en raison des manquements au dépôt de la DAACT (voir Tableau 5). La date d'ouverture de chantier est, elle, davantage renseignée et, par recoupement entre les variables, il est possible de remplir une partie des valeurs manquantes ou bien d'estimer le délai de mise en chantier à partir des pratiques connues (SDDES, 2017). La date d'ouverture de chantier peut être préférée à celle d'autorisation compte tenu du délai entre l'autorisation et l'ouverture du chantier et d'une temporalité plus proche de la livraison effective du logement à la fin du chantier.

Comment ? Les canaux de production du logement

Comme nous l'avons vu, les bases prises seule à seule ne permettent pas d'informer tous les canaux de production du logement (voir Tableau 4). De plus, les méthodes d'identification des canaux informés sont plus ou moins complexes et précises selon les bases. Les traitements impliquent toujours deux étapes :

- dans un premier temps, il est nécessaire de discriminer la construction neuve de la transformation du bâti existant ;
- ensuite, pour traiter les différents canaux de transformation du bâti existant, il faut obtenir des informations sur la nature du bâti avant et après l'opération.

Sit@del2 permet de distinguer facilement la construction neuve de la transformation du bâti existant¹⁶. La distinction des canaux de production impliquant l'existant est également possible : la base comprend depuis 2022 des variables qui indiquent la nature des travaux et le type de transformation concerné. Elles permettent d'identifier la transformation de locaux d'activité en logements. La division et la réunion de logements sont à l'inverse mal renseignées car il n'est pas toujours obligatoire d'en demander l'autorisation.

Pour ce qui concerne Filocom et les Fichiers Fonciers, la distinction entre la construction neuve et la transformation du bâti ancien, c'est-à-dire le premier canal, est plus ou moins complexe selon qu'on souhaite prendre en compte ou pas la réévaluation de logements anciens en neufs. Évoquons tout d'abord le cas où l'on ne souhaite pas la prendre en compte. Les Fichiers Fonciers disposent d'une variable dédiée indiquant la modalité du dernier changement de statut fiscal : cette variable permet de faire une première estimation de la division et de la réunion de logements, et du changement d'affectation des locaux d'activité. Avec Filocom, l'absence de variable dédiée pour l'identification de canaux de production engendre des difficultés importantes pour la qualifier. En s'appuyant sur les années de construction des logements et en comparant les logements présents dans les millésimes du fichier au sein des sections cadastrales, il est possible d'identifier la transformation du bâti ancien (Davy, Mertiny et Richard, 2013). La division et la réunion de logements peuvent être distinguées mais pas la transformation des locaux d'activité ou des dépendances en logement. Par ailleurs, l'identification à la section cadastrale peut être compliquée dans le cas d'une modification des sections cadastrales¹⁷. En contraste, la documentation des réévaluations de logements anciens en neufs implique des traitements lourds en raison par exemple des changements du parcellaire. Il s'agit de reconstituer les flux de logements sur des parcelles ou dans des bâtiments entre deux millésimes pour identifier les cas où les logements neufs apparus sont en réalité créés à l'issue d'une réhabilitation lourde.

La création de logements par changement d'occupation, second canal examiné et qui englobe la conversion d'une résidence secondaire en résidence principale ou la sortie de vacance, n'est pas informée par Sit@del2¹⁸. En revanche, les Fichiers Fonciers et Filocom permettent de les identifier même si la nature des variables diffère selon les bases. Dans Filocom, les résidences secondaires et les logements vacants sont identifiés à partir des déclarations fiscales des propriétaires au 1^{er} janvier du millésime. Dans les Fichiers Fonciers, la variable de résidence

¹⁶ La variable « *Nature de projet déclaré* » qui permet de les différencier est fiable dans une grande majorité de cas.

¹⁷ Les modifications des sections cadastrales sont moins fréquentes que celles des parcelles mais elles existent (Boulay, 2011). Une vérification peut être faite au préalable pour vérifier leur stabilité sur le territoire étudié.

¹⁸ Un champ du formulaire demande si la résidence concernée par les travaux est secondaire ou principale mais il y a davantage de valeurs non renseignées que de résidences secondaires.

secondaire est issue d'un calcul différent qui s'appuie sur les adresses des propriétaires et du local mais aussi sur d'autres informations, comme la vacance du logement¹⁹ ou l'existence d'une mutation récente. La comparaison de l'adresse du bien avec l'adresse à laquelle est envoyée la taxe foncière au propriétaire est l'étape ultime et déterminante du processus de traitement.

Au-delà de l'identification des canaux de production du logement, la question du « comment » rejoint également celle des filières de production : l'objectif de qualifier les acteurs et les types d'opérations est fréquent dans les études sur la création de logement. Sit@del2 comprend de nombreuses informations sur les demandeurs de l'autorisation traitée (catégorie, code d'activité, indicateur de recours à un architecte etc.). En contraste, Filocom ne permettra de documenter les filières qu'à la marge²⁰. Les données sur les propriétaires des Fichiers Fonciers donnent davantage d'informations sur les acteurs impliqués, dans le cas où la durée du chantier a permis à l'opération de laisser une trace dans un millésime. Le sujet des filières de production peut être traité grâce aux données DV3F²¹, qui permettent notamment d'identifier les parties de la vente.

Quoi ? Les types de logements créés

L'existence de logements indignes créés par division motive nombre d'analyses sur le type de logements créés via ce canal de production de logement (Davy, Mertiny et Richard, 2013 ; MEL et Cerema, 2024 ; Richard, 2014). Les possibilités d'analyse sont nombreuses, notamment lorsqu'une jointure est faite avec une autre base de données qualifiant les logements ou leur environnement.

Les trois bases de données possèdent des variables indiquant les surfaces, le nombre de pièces et les types de logements (maison, appartements, etc.). Filocom délivre de riches et nombreuses informations sur les profils des propriétaires et sur les caractéristiques du logement, permettant de documenter la qualité des logements créés. Une jointure des Fichiers Fonciers avec les données DVF permet de caractériser les prix de sortie des logements (MEL et Cerema, 2024).

¹⁹ La catégorisation des résidences secondaires excepte les logements vacances ; ceux-ci sont identifiés à partir des données de la taxe d'habitation qui valent pour le 1^{er} janvier de l'année antérieure au millésime, soit N-1 pour N l'année du millésime. L'adresse du propriétaire étant établie au 1^{er} janvier du millésime, les données rentrant dans la construction des modalités de la variable résidence secondaire sont ainsi relatives à différentes années. Cette caractéristique n'affecterait que très marginalement la fiabilité des données.

²⁰ Il est par exemple possible de regarder les propriétaires des logements pour identifier des personnes morales

²¹ DV3F developper

Conclusion

La production de logements nouveaux destinés à la résidence principale et respectant les deux critères de sobriété foncière et de sobriété de la construction, est non seulement possible mais conséquente. Après avoir défini les différentes sous-espèces de canaux de production de logements nouveaux, cette étude propose une évaluation critique de grandes bases de données et met au point un protocole d'identification des logements nouveaux destinés à la résidence principale. Son application au cas de la FUA d'Aix-Marseille pour l'année 2021 a mis en évidence que ces canaux de production étaient plus importants que la construction neuve, et les a distingués selon leur contribution à la production de logements : **la conversion de logements structurellement vacants en résidences principales est le canal le plus important (27% de la production totale de logement), suivi de près par la conversion de résidences secondaires en résidences principales (23%)**. Les autres canaux (division de logements et transformation de locaux d'activités ou de dépendances en résidences principales) pèsent ensuite beaucoup moins dans la production de logements, mais ne sont pas pour autant négligeables (9% de la production totale de logement). Ces conclusions amènent des questionnements et des pistes d'approfondissement de plusieurs ordres.

Premièrement, il convient de noter que le propos de l'étude étant d'élaborer un cadre théorique et méthodologique pour caractériser et quantifier les filières de production de logements nouveaux, ses auteurices n'ont pas raisonné en termes de parc de logement. En d'autres termes, il et elles se sont concentrées sur la classification et la détection dans les données, de canaux de production sans considérer les processus contraires de réduction de l'offre de résidences principales. Or chacun des canaux de production de logements nouveaux a son pendant réducteur :

- À la conversion de logements vacants en résidences secondaires répondent des entrées en vacance structurelles de résidences secondaires ;
- À la conversion de résidences secondaires en résidences principales, le processus inverse ;
- À la division de logements s'opposent des réunions de logements ;
- Et des résidences principales sont transformées en locaux d'activité, contrecarrant ainsi la transformation de ces derniers, ou de dépendances, en résidences principales.

On a ponctuellement testé ce phénomène dans la FUA d'Aix-Marseille en 2021 et il apparaît par exemple qu'aux 5510 créations de résidences principales issues de la conversion d'usage de résidences secondaires répondaient 5179 processus inverses. En d'autres termes, le solde de ces opérations pour l'offre de résidences principales n'est que de 331. Ainsi, s'il est

indéniable que la production de logements nouveaux est plus importante que celle de logements neufs, il convient de nuancer ce constat en rappelant que la production de résidences principales par la construction neuve est moins contrecarrée par des mécanismes contraires (achat de neuf pour la résidence secondaire ou démolition) que la production de logements nouveaux destinés à la résidence principale. Sauf à considérer qu'un certain nombre de logements neufs sont immédiatement et directement utilisés comme résidence secondaires ou meublés de touristes. Le test mené par le Cerema avec la Métropole de Lille sur son territoire (2024) a conclu aux chiffres suivants : globalement, deux logements sont créés pour un détruit.

Deuxièmement, cette étude s'est focalisée sur les canaux de production de logements nouveaux destinés à la résidence principale. En d'autres termes, sur les manières de mobiliser ce qu'on pourrait appeler un « gisement immobilier ». Reste qu'il serait intéressant d'étudier plus précisément **quelles filières de construction et de métiers ces opérations mobilisent**. Le caractère modeste des opérations laisse à penser que ces petites opérations privées mobilisent soit de petits artisans locaux soit l'auto-construction, et sont sans doute financées par des crédits bancaires souscrits directement par les particuliers propriétaires. Mais des mouvements de fond relatifs au marché immobilier laissent attendre des évolutions. En effet, face d'une part à une forme de professionnalisation des (multi)propriétaires immobiliers²² et d'autre part à une potentielle restriction d'accès des promoteurs aux fonciers nus²³, il y a fort à parier que ces filières se verront intermédiaires ou concurrencer par de nouveaux acteurs ou d'anciens acteurs en recherche de relais de croissance.

Troisièmement, et finalement, il nous semble également important de prendre un peu de recul par rapport à la question de la production de logements. Envisagé depuis des décennies comme la panacée et la solution à tous les problèmes de logements, l'accroissement de l'offre de logements ne saurait pour autant constituer à lui seul un étalon de la qualité ni des conditions de logements ni même de la fabrique urbaine en général. Outre le fait que l'expérience montre que l'accroissement de l'offre n'aboutit pas à modérer les prix, sa promotion à tout va expose à de nombreux risques potentiels, qui plaident donc pour une étude plus poussée de la qualité des biens produits : sont-ils de qualité, par exemple adaptés

²² Qui gèrent et optimisent leur patrimoine locatif, parfois en recourant à des structures de portage dédiées, comme les SCI.

²³ Du fait du ZAN peut-être mais surtout d'une réorientation globale de nombre de métiers de l'urbain vers la gestion, l'optimisation et la transformation de l'existant pour diverses raisons (transition environnementale, fin de l'expansion et âge de la maintenance, etc.).

au changement climatique ou au vieillissement de la population ? Le fait que les logements qui apparaissent dans le parc soient en bonne partie issus de démarches individuelles peut exposer à des phénomènes spontanés indésirables (étalement urbain, marchands de sommeil, inadéquation aux projets locaux d'urbanisme, etc.). Dès lors, il revient à la puissance publique de veiller à la qualité des logements fabriqués, grâce aux outils à sa main, et d'encourager cette production caractérisée par sa sobriété.

Acronymes

BDD : Base(s) de données

CGDD : Commissariat Général au Développement Durable

CSS : Comité du Secret Statistique

DGFIP : Direction Générale des Finances Publiques

DGALN : Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

FF : Fichiers Fonciers

SDES : Service des Données et Etudes Statistiques

SITADEL : Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur les Logements et les locaux

Filocom : Fichier des LOGements à la COMmune

GMBI : Gérer Mes Biens Immobiliers

Définitions

Canal de production (du logement) : voie par laquelle le logement a été créé. On distingue les canaux impliquant la transformation du bâti existant, de la construction neuve et du conversion du type d'occupation.

Logements anciens réévalués en neuf : transformations du bâti existant dont les dates de construction et de changement de statut fiscal indiquent du neuf dans les données. Ces logements apparaissent dans les Fichiers Fonciers et dans Filocom à la suite d'une réhabilitation lourde. Leur date de construction et leur évaluation fiscale indiquent une construction neuve. Pour les distinguer de la construction neuve, il faut comparer les informations sur les locaux et/ou les emprises bâties des parcelles entre les millésimes des bases de données.

Changement de statut fiscal :

Filière de production (du logement) : voie de création de logement organisée qui implique des acteurs professionnels et/ou institutionnels (e.g. promotion immobilière).

Logement nouveau : logement créé en l'absence d'artificialisation des sols hors démolition-reconstruction, donc dans des canaux de production du logement combinant sobriété foncière et sobriété de la construction.

Site de création : parcelle ou bâtiment, voire ensemble de parcelles ou ensemble de bâtiments, où un ou plusieurs logements ont été créés.

Bibliographie

Backouche Isabelle et Montel Nathalie, 2007, « La fabrique ordinaire de la ville », *Histoire urbaine*, vol. 19, n° 2, p. 5-9.

Boulay Guilhem, 2011, *Le prix de la ville : Le marché immobilier à usage résidentiel dans l'aire urbaine de Marseille-Aix-en-Provence (1990-2010)*, These de doctorat, Aix-Marseille 1. Adresse : <http://www.theses.fr/2011AIX10151>.

Buhot Clothilde et al., 2009, *Propriété, conflits et dynamiques foncières sur le littoral : les grands domaines et le camping-caravaning sur parcelles privées (PROCODYF)*, Rapport final, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement des Territoires, Liteau, Conservatoire du littoral, ADEF Recherche.

Cadoret Anne et Lavaud-Letilleul Valérie, 2013, « Des « cabanes » à la « cabanisation » : la face cachée de l'urbanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon », *Espace populations sociétés. Space populations societies*, vol. , n° 2013/1-2, p. 125-139.

Casanova Enault Laure, 2017, « Des acteurs de poids sur le littoral : les petits propriétaires immobiliers. Application au littoral provençal et azuréen », *Cybergeo : European Journal of Geography*. Adresse : <http://journals.openedition.org/cybergeo/28394>.

Casanova Enault Laure, Boulay Guilhem et Coulon Mathieu, 2019, « Une aubaine pour les géographes ? Intérêts des fichiers open DVF sur les transactions foncières et immobilières et précautions d'usage », *Cybergeo: European Journal of Geography*. Adresse : <https://journals.openedition.org/cybergeo/33602#tocfrom1n1>.

Casanova Laure, Boulay Guilhem, Gérard Yann et Yahli Lisa, 2017, « Deux bases de données, aucune référence de prix: Comment observer les prix immobiliers en France avec Dvf et Perval ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. , n° 4, p. 711-732.

Cerema, 2024, « Attrition des résidences permanentes dans les territoires touristiques : retour sur le séminaire du 27 mars 2024 », *Cerema (site web)*.

Comby Joseph, 2015, L'impact des politiques sur la valeur dans les six marchés fonciers, Fonciers en débats. Adresse : <https://fonciers-en-debat.com/limpact-des-politiques-sur-la-valeur-dans-les-six-marches-fonciers/>.

Coulondre Alexandre, D'Orazio Anne, Jourdeuil Anne-Laure et Juillard Claire, 2024, « La transformation des locaux d'activités en logements : quelles tendances depuis une décennie ? », *caissedesdepots.fr*.

Cour des Comptes, 2025, *La lutte contre les logements vacants dans le parc privé : Enjeux et outils depuis 2020*,

Davy Anne-Claire, Mertiny Peggy et Richard Mélanie, 2013, *La division de maisons individuelles au coeur de l'Île-de-France*, Note rapide, Paris, Institut Paris Région.

Deroche Vincent, 2019, « Cotech fichiers fonciers »,.

Driant Jean-Claude et Richard Mélanie, 2013, *Nouveaux logements issus de la restructuration du parc immobilier : étude dans le Val-de-Marne*, Note rapide, Paris, Institut Paris Région. Adresse : <https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/nouveaux-logements-issus-de-la-restructuration-du-parc-immobilier-etude-dans-le-val-de-marne/>.

Epstein Renaud, 2014, « (Dé)politisation d'une politique de peuplement : la rénovation urbaine du XIXe au XXIe siècle », *Le peuplement comme politiques*, Géographie sociale, F. Desage, C. Morel Journal et V. Sala Pala éd., Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 329-354. Adresse : <https://books.openedition.org/pur/59953>.

Etalab, 2015, « Cartographie des données logement ».

Frel-Cazenave Benoît, 2024, « Un encadrement négocié de la rente locative ? Usages ambivalents du « permis de louer » face à la division des pavillons en banlieue de Paris », *Belgeo. Revue belge de géographie*, vol. , n° 2. Adresse : <https://journals.openedition.org/belgeo/68888>.

Idt Joël, Pellegrino Margot, Baudry Sarah, Barroca Bruno, et al., 2016, *Les acteurs publics face aux phénomènes de densification "spontanée" : de la négociation avec les propriétaires privés à la gestion a posteriori des effets induits*, BRUXELLES, Belgium. Adresse : <https://hal.science/hal-01301704>.

IGF et al., 2022, *Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental*, Paris, Inspection générale des finances (IGF), Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), Inspection générale de l'administration (IGA).

Le Brun Pierre, 2024, *Les logements du capital. Entre ville, profits et régulation, une géographie économique de la promotion résidentielle privée en France (2008-2022)*, These de doctorat, Avignon. Adresse : <https://theses.fr/2024AVIG0066>.

Lecourt Thibault, Casanova Enault Laure et Josselin Didier, 2024, « Le domaine public, une réserve d'urbanisation invisible ? », *Cybergeo : Revue européenne de géographie / European journal of geography*. Adresse : <https://hal.science/hal-04769509>.

MEL et Cerema, 2024, *Division de logements dans la MEL : Phénomènes de restructurations observés entre 2014 et 2023*, Lille. Adresse : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/mesurer-caracteriser-restructurations-divisions-logements>.

Miet David, 2012, « L'architecture du projet de recherche BIMBY », *Les Cahiers de la recherche architecturale et urbaine*, vol. , n° 26/27, p. 219-224.

Miot Yoan et Dubeaux Sarah, 2023, « De la revitalisation à la réactivation des biens vacants », *Les cahiers POPSU*, p. 59-79.

Miquel Françoise, Mougey Jacques et Ribière Georges, 2010, *La réhabilitation de l'immobilier de loisir en France*, Ministère de l'Écologie, de l'Espace Rural, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer (Conseil général de l'environnement Contrôle général économique et du développement durable) Secrétariat d'État chargé du Commerce, de l'Artisanat, des PME, du Tourisme, des Services et de la Consommation (Contrôle général économique et financier), Ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, Paris.

Peris Antoine et Casanova Enault Laure, 2024, « Proximity or opportunity? Spatial and market determinants of private individuals' buy-to-let investments », *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, vol. 51, n° 7, p. 1478-1495.

PUCA, 2013, *Consultation internationale de recherche : Vers des politiques publiques de densification et d'intensification « douces »? : Intérêts, limites et opportunités*, Paris.

Rabault-Mazières Isabelle, 2014, « Villégiature et formation des banlieues résidentielles », *Histoire urbaine*, vol. n° 41, n° 3, p. 63-82.

Richard Anne-Claire Davy & Peggy Mertiny & Mélanie, 2014, « La division des pavillons de banlieue », *Métropolitiques*. Adresse : <https://metropolitiques.eu/La-division-des-pavillons-de-banlieue.html>.

Roncayolo Marcel, 1996, « Les grammaires d'une ville: essai sur la genèse des structures urbaines à Marseille ».

SDES, 2017, *Sit@del : Estimation du nombre de logements autorisés et commencés en date réelle*, Notice méthodologique, Service de la Donnée et des Etudes statistiques (Commissariat général au Développement durable).

Sichel Olivier, 2021, *Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés*, Caisse des Dépôts, Banque des Territoires, Inspection Générale des Finances.

Table des illustrations

Figure 1 : Typologie des canaux de production de logements au regard des objectifs de sobriété	13
Figure 2 : Les différentes formes de logements nouveaux destinés à la résidence principale	16
Figure 3 : Moment de la création du logement documenté par les 3 bases de données de référence	32
Tableau 1 : Les logements produits en 2021 dans la FUA d’Aix-Marseille	19
Tableau 2 : Les bases de données de référence sur le logement	29
Tableau 3 : Format des tables d’intérêt pour une livraison nationale des BDD	31
Tableau 4 : Canaux de création informés pas les bases de données.....	33
Tableau 5 : Taux d’intégration de différents événements liés aux autorisations dans Sit@del2 selon le SDED.....	36
Tableau 6 : Fiabilité des variables caractérisant la production de logement selon différentes dimensions*	38
Tableau 7 : Ecart en année entre l’année de construction et l’année du changement de statut fiscal enregistrées dans les Fichiers Fonciers pour les locaux* construits après 1990 en France	40
Carte 1 : Localisation des logements nouveaux produits en 2021 dans la FUA d’Aix-Marseille	20
Carte 2 : Localisation des logements nouveaux produits en 2021 dans la FUA d’Aix-Marseille par conversion du type d’occupation (logements structurellement vacants et résidences secondaires convertis en résidences principales).....	21
Carte 3 : Localisation des logements nouveaux produits en 2021 dans la FUA d’Aix-Marseille via le canal de transformation de bâtiments d’activité ou de dépendance en résidences principales	22
Encadré 1 : Descriptif abrégé de la méthodologie d’identification des logements nouveaux destinés à la résidence principale créés en 2021.....	25
Encadré 2 : Définitions statistiques retenues pour les macro-catégories et catégories de création de logements	26
Encadré 3 : Définition de la notion de « local » à laquelle se réfèrent les bases de données fiscales	29

Annexes

Annexe 1 : Tableau synthétique des bases de données utiles pour l'étude la création de logement

Nom de la base	Organisme producteur	Conditions d'accès	Remarques
Fichiers Fonciers (FF) Informations sur le foncier, les locaux, les propriétaires	Cerema & DGALN (FF) à partir d'un retraitement des fichiers fonciers <i>Majic</i> de la DGFIP (depuis 2009)	FF : Accès restreint - Demande auprès du Cerema (portail Orion) Deux niveaux d'accès : - <u>Données anonymisées</u> : demande et acte d'engagement - <u>Données non-anonymisées</u> : passage en commission	Les Fichiers fonciers sont utilisés dans des études sur les filières de production de logements, parfois spécifiquement sur la restructuration (division et changement d'usage). La base a l'avantage d'être polyvalente mais présente des limites liées à l'origine fiscale des données. Par exemple, dans le cas de restructurations, la filiation entre les locaux d'origine et les locaux créés n'est pas indiquée, obligeant à des traitements à l'échelle des parcelles ou des bâtiments. De plus, certains cas de restructuration aboutissent à la création d'un logement indiqué neuf, rendant nécessaire le croisement avec d'autres bases. <i>Etudes mobilisant la base : Mel & Cerema, 2024 (FF) ; IAU IDF & al., 2013 (Majic), Villes vivantes et OFCE, 2024</i>
Sitadel (et <i>Sit@del2</i>) Permis de construire et autres autorisations d'urbanisme	SDES (CGDD), remonte jusqu'en 1974 sur certaines variables à partir des bases Siclone et Sirocco. Sitadel devient Sitadel2 en 2011.	Sitadel : Accès ouvert - Plateforme Dido	Sitadel est utilisée comme source principale pour l'étude de la transformation de locaux d'activité en logements. En effet, elle donne des informations sur les types de transformations du bâti, et notamment sur la catégorie du local d'origine, dans plusieurs variables introduites en mai 2022. Elle est également utilisée comme source de données complémentaire dans le cadre d'une approche avec les FF. <i>Etudes mobilisant la base : Chaire Logement demain, 2024 (Sit@del2), IAU IDF & Grecam, 2022 (Sitadel), Mel & Cerema, 2024</i>
Filocom Situation des locaux d'habitation au premier janvier (dont meublés soumis à la taxe professionnelle)	SDES (CGDD) & DGFIP, 2003-2022 (biannuel jusqu'en 2021)	Accès restreint - Demande auprès du CSS (Comité du Secret Statistique) : constitution d'un dossier, passage en commission	La base de données Filocom est issue, comme les FF, des sources fiscales et possède ainsi des informations semblables sur les propriétés bâties et sur les propriétaires à l'échelle de la parcelle. Cependant, elle s'en distingue sur plusieurs points : Elle dispose des informations concernant la taxe d'habitation et la taxe sur le revenu des occupants (contrairement aux FF)

			<p>Elle ne concerne que les locaux à usage d'habitation</p> <p>Elle n'intègre pas les données sur les propriétés non bâties, les propriétés divisées en lots et sur la correspondance entre lots et locaux</p> <p>La base de données Filocom est donc parfois considérée comme moins "riche". Elle ne permet pas d'identifier avec précision les <u>canaux de production</u> des logements nouveaux, même si elle peut mettre en évidence le volume des créations de logement par restructuration. Elle s'avère néanmoins essentielle pour informer l'occupation des logements produits (e.g. le niveau de revenu des occupants)</p> <p><i>Etudes mobilisant la base : IAU IDF & al., 2013</i></p>
<p>DVF (Données valeurs foncières) Mutations onéreuses (ventes) et non-onéreuses des parcelles et des locaux</p>	DGFIP, Base nationale des données patrimoniales	<p>DVF : Accès libre DV3F : Accès restreint - Demande auprès du Cerema (portail Orion) (payant hors partenaires publics)</p>	<p>Les données valeurs foncières sont utilisées dans le cadre de l'étude de la création de logement pour deux objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le repérage de la filière de promotion immobilière, qui est associée à des mutations en VEFA - L'étude des prix de sortie des biens immobiliers créés <p><i>Etudes mobilisant la base : Mel & Cerema, 2024 ; Villes vivantes et OFCE, 2024</i></p>
<p>BD TOPO Description vectorielle du territoire et des infrastructures</p>	IGN, produit par modélisation 3D enrichie avec d'autres bases	Accès libre sur le site internet de l'IGN	<p>Ces données sont produites par photogrammétrie aérienne et comprennent des fichiers vectoriels pour chaque type d'élément du territoire. Les données bâtimentaires recoupent également avec les données du cadastre : elles sont utilisées pour mesurer l'évolution de l'emprise bâtie sur les parcelles.</p> <p><i>Etudes mobilisant la base : Villes vivantes et OFCE, 2024</i></p>
<p>BDNB Base de données nationale des bâtiments</p>	CSTB (Centre scientifique technique des bâtiments)	<p>Deux niveaux d'accès sur le site internet de la BDNB :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accès libre - Accès payant : nombre de requêtes augmenté, variables supplémentaires issues de modélisations et de traitements 	<p>Cette base de données enrichit les données sur les bâtiments physiques en redéfinissant et en caractérisant le bâti à partir de trois bases principales - la BD TOPO, les Fichiers fonciers et la BAN - et de bases sources secondaires. On pourrait dire que la BDNB informe la dimension « officielle » des bâtiments par rapport à la BD TOPO car elle croise avec les données fiscales et postales. La base ne comprend pas les bâtiments hors cadastre, ni les bâtiments des DROM-COM. Depuis 2024, elle intègre les référentiels RNB. Parce que la BDNB se base sur les FF, elle génère une géométrie pour les bâtiments nouvellement</p>

			construits, déjà apparus dans les FF mais pas encore dans la BD TOPO.
RNB Référentiel national des bâtiments	IGN par combinaison de la BD TOPO et de la BDNB	Accès libre via une API	La RNB se base sur les données de la BD TOPO et de la BDNB pour proposer un référentiel des bâtiments. La base vise à opérer facilement les croisements entre différentes bases de données bâtimentaires en fournissant un identifiant pivot présent dans chacun de ces bases. Les données parcellaires se basent sur les données de l'Etalab
Plan Cadastral informatisé	DGFIP retravaillé par l'Etalab depuis 2017	Accès libre	C'est la base de données qui permet la localisation des parcelles dans les Fichiers Fonciers. Plusieurs sources de données étaient autrefois utilisées.
BAN Base Adresses Nationale	IGN, DINUM, ANCT	Accès libre	La BAN est utilisée par les producteurs de bases de données pour traiter les défaillances des données d'adresse.
Bases des observatoires de l'immobilier d'entreprise Offre et demande sur les marchés de bureaux	Divers dont Grecom jusqu'en 2024 (société d'étude et de conseil spécialisée en immobilier)	Accès restreint	Quelques observatoires régionaux ou locaux existent pour informer les évolutions de l'immobilier d'entreprise (Île-de-France, Bas-Rhin, Le Havre). Ces données peuvent être utilisées de manière complémentaire à Sitadel ou aux Fichiers fonciers. <i>Etudes mobilisant la base : IAU IDF & Grecom, 2022</i>
DFI Documents de filiation informatisés (parcelles)	DGFIP	Accès libre sur le site data.gouv.fr	Les données de filiation des DFI améliorent la prise en compte l'évolution du parcellaire par rapport à une approche utilisant uniquement les FF. Sachant que l'apparition d'un logement est souvent associée à une évolution du parcellaire, cette donnée permet de reconstituer le parcellaire antérieur à la création d'un logement.
LOVAC Logement vacants	Cerema : retraitement à partir des données DGFip, DVF, BAN	Accès restreint - Demande auprès du Cerema sur plateforme Orion (niveau d'accès données non anonymisées)	Ces données offrent un niveau de précision dans l'analyse de la vacance, utiles pour des enjeux opérationnels de lutte contre les logements vacants. Les variables sur la vacance à disposition dans la table des locaux sont suffisantes pour informer la vacance.

Légende

	Bases de données pouvant être mobilisées comme source principale pour l'étude des filières de création de logements nouveaux		Bases de données complémentaires utilisées pour fiabiliser les traitements ou pour décrire les logements
--	--	--	--