

Territorialisation de la production de logements

Estimation des besoins en logements en région Pays de la Loire

Un enjeu public fort : la satisfaction des besoins en logements

Satisfaire les besoins en logements des ménages en faisant converger localement l'offre et la demande est un enjeu fort des politiques publiques de l'habitat mais également des politiques publiques d'aménagement dans leur ensemble.

La connaissance des besoins en logements est une première étape pour la mise en oeuvre des politiques de l'habitat. Ainsi, le Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, a initié en 2015 une démarche nationale. La Dreal Pays de la Loire s'y est investie dès le lancement. Cette démarche a abouti à la définition d'une [méthode](#) et à la sortie d'un outil paramétrable [Otelo](#) développé par le Ministère et le Cerema.

L'intérêt de la méthode est d'estimer, de façon homogène sur toute la France, l'ensemble des besoins en logements, ceux liés au stock et ceux liés aux flux. Les besoins liés aux flux sont les nouveaux besoins susceptibles d'apparaître du fait de l'évolution de la population et du parc de logements. Les besoins liés au stock proviennent des ménages déjà présents sur le territoire qui ne disposent pas de leur propre logement (sans-abris, ménages vivant dans un logement qui n'est pas le leur) ou souffrent de mal logement (logements insalubres voire indignes, ménages en inadéquation financière ou physique avec leur logement).

L'outil Otelo permet d'estimer les besoins en logements par période de six ans (2015-2021), ce qui correspond à la durée d'un programme local de l'habitat (PLH). La méthode et l'outil ont été déployés dans l'ensemble des régions.

Des options définies en concertation

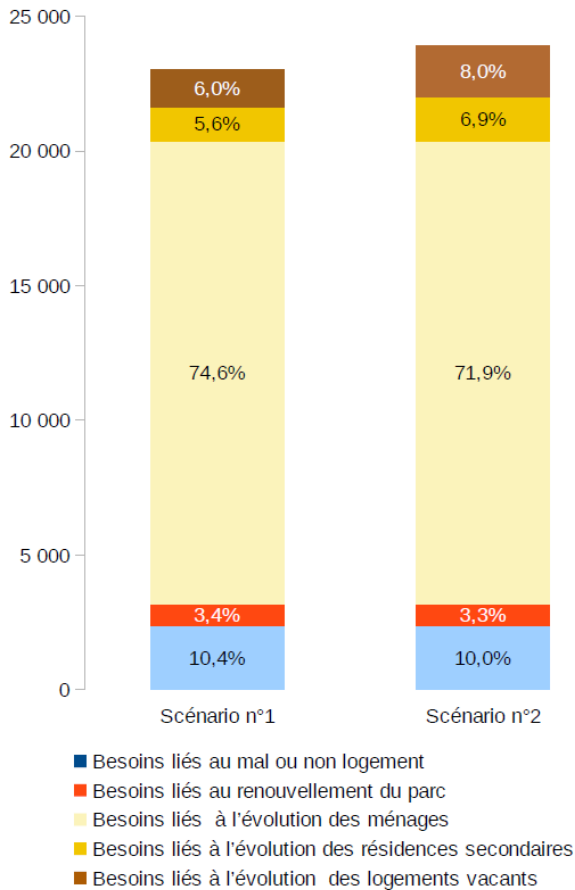
Les besoins en logements sont calculés à partir d'éléments recensés (nombre de ménages mal ou non logés en 2015), d'hypothèses (renouvellement du parc et évolution des logements vacants et des résidences secondaires) et sur la base des [projections de ménages](#) de l'Insee des Pays de la Loire. Pour chacune des thématiques, des choix (sources, catégories de populations prises en compte, taux d'effort acceptable...) et des hypothèses sont retenus à l'échelle de la zone d'emploi.

Dans la région Pays de la Loire, les acteurs locaux (EPCI, Départements, agences d'urbanisme, Adil, bailleurs, EPF, Cerema, DDT, DDSCS, etc.) ont été associés à la définition de la majorité des hypothèses (voir encadrés hypothèses et précisions méthodologiques) et aux choix des sources statistiques sous-tendant l'estimation des besoins en logements.

Entre 23 000 et 24 000 logements seraient nécessaires par an dans la région

Au regard des hypothèses posées, les besoins en logements en région Pays de la Loire s'élèvent entre 23 000 et 24 000 logements par an à l'horizon 2021, soit plus de 1 % du parc de logements de 2015.

Origine des besoins



Sources : Dreal Pays de la Loire, Otelo – Insee, Omphale 2017
Dreal Pays de la Loire, 2019

Des besoins liés aux nouveaux ménages

L'évolution des ménages a un fort impact sur l'ensemble des besoins en logements. Ainsi, la réponse aux besoins des nouveaux ménages est estimée à plus de 17 000 logements sur les 23 000 à 24 000 nécessaires.

La part des logements vacants et des résidences secondaires influe également sur les besoins en logements et varie fortement selon leur importance actuelle. Or, les résidences secondaires occupent une place importante dans la région. L'évolution de la vacance, laquelle s'avère particulièrement faible dans la région mais inégale selon les territoires, est également un autre déterminant important.

La variation du nombre de logements vacants et des résidences secondaires porte ainsi la question des choix stratégiques sur l'usage des logements construits et sur la remise sur le marché des logements vacants.

Au vu des hypothèses choisies, les besoins liés à l'évolution des logements vacants sont estimés entre 1 400 et 1 900 logements, ceux liés à l'évolution des résidences secondaires entre 1 400 et 1 650. Le renouvellement du parc entraînerait la nécessité de près de 800 logements nouveaux.

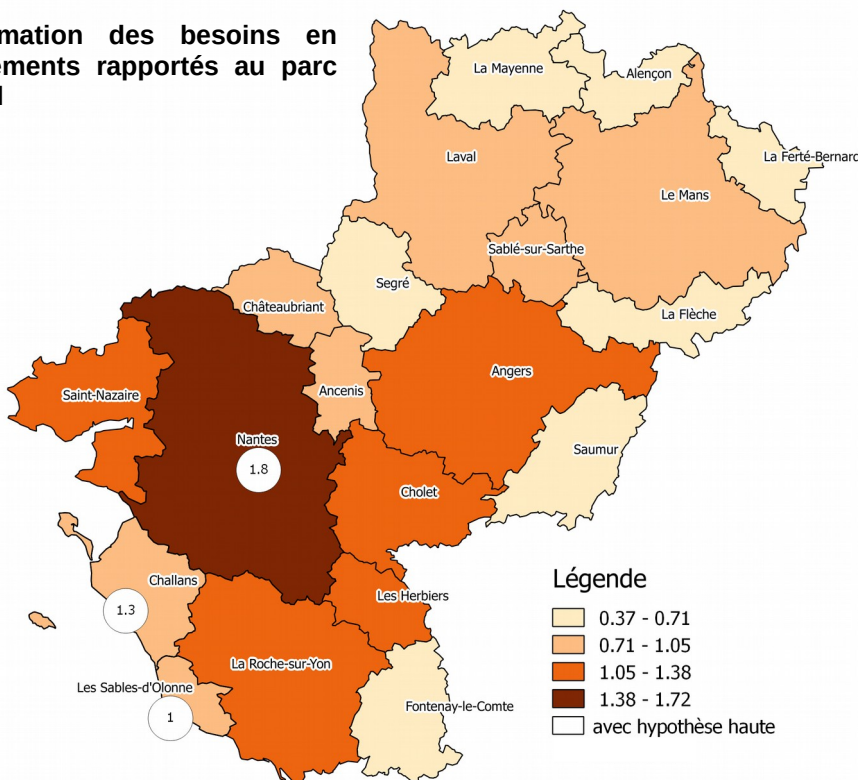
Les besoins non satisfaits des ménages déjà présents sur le territoire représentent environ 10 % des besoins en logements, soit près de 2 400 logements.

L'évolution des résidences secondaires et des logements vacants

Un scénario unique a été appliqué à 17 zones d'emploi avec un maintien du taux de vacance et des évolutions du taux de résidences secondaires. Sur trois zones d'emploi, Nantes, Challans et Les Sables d'Olonne, deux scénarios ont été appliqués entraînant l'existence d'une hypothèse haute et d'une basse pour l'estimation des besoins en logements à l'échelle de ces trois zones d'emploi mais aussi des départements et de la région.

Une plus forte dynamique dans les agglomérations de l'ouest et du sud de la région

Estimation des besoins en logements rapportés au parc total



Cette carte montre que les besoins en logements ne sont pas homogènes dans la région et que certaines zones sont davantage en tension, principalement les agglomérations.

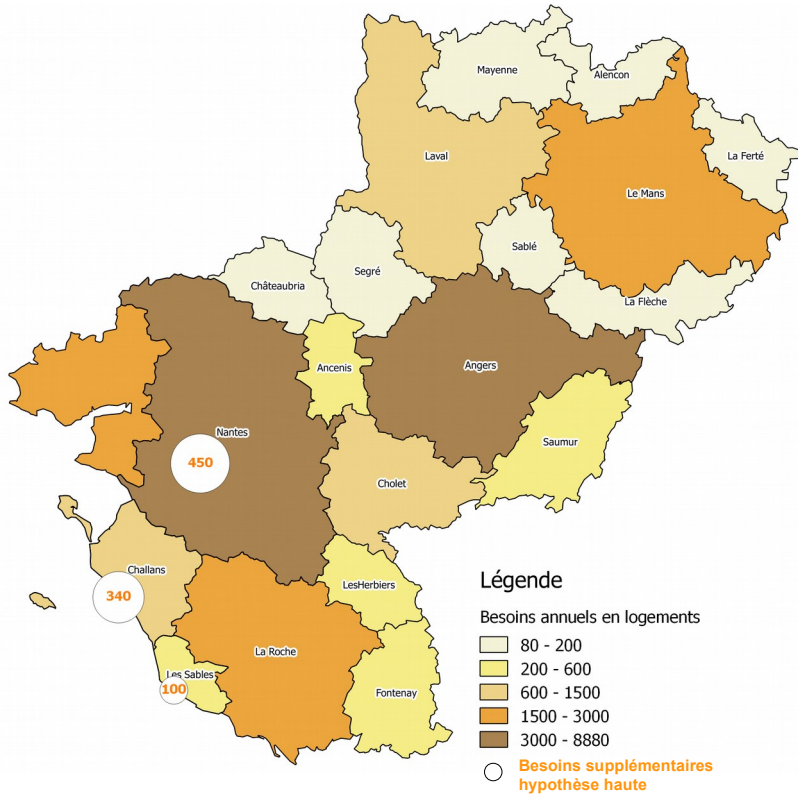
Ainsi, au regard du parc existant, les dynamiques sont plus marquées au sein des zones d'emploi de Nantes, Angers, Saint-Nazaire, La-Roche-sur-Yon, Cholet, Les Herbiers, voire Challans. Les besoins sont moins importants à l'est et au nord de la région. Selon le type de territoires et le marché du logement, les réponses à apporter y seront différentes.

La croissance annuelle du parc ralentirait entre 2015 et 2021 par rapport à la période précédente (1,2 % pour 1,3%).

Sources : Dreal Pays de la Loire, Otelo – Insee, Omphale 2017
Dreal Pays de la Loire, 2019

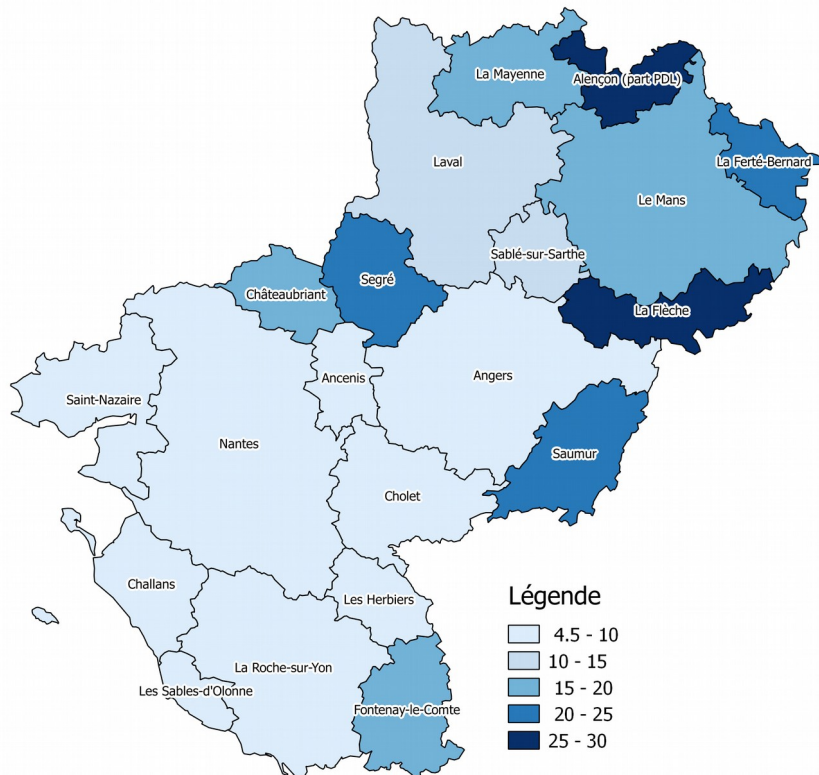
L'estimation des besoins par an et par zone d'emploi

Des métropoles toujours attractives



Sources : Dreal Pays de la Loire, Otelo – Insee, Omphale 2017
Dreal Pays de la Loire, 2019

Les besoins pour répondre au mal ou non logement



Sources : Dreal Pays de la Loire, Otelo - Insee, Omphale 2017
Dreal Pays de la Loire, 2019

Selon le scénario en hypothèse haute, les besoins iraient de 80 logements par an pour la partie ligérienne de la zone d'emploi d'Alençon à plus de 9 300 logements pour celle de Nantes.

A l'intérieur de cette fourchette, moins de 200 logements par an seraient nécessaires pour répondre aux besoins de sept zones d'emploi.

Cinq zones d'emploi ont des besoins estimés entre 200 et 600 logements par an avec Ancenis en bas de la fourchette (220 logements) et Les Sables-d'Olonne en haut (600).

Pour deux zones d'emploi, Cholet et Laval, les besoins approcheraient les 1 000 logements par an. Les besoins sur celles de Challans et de La-Roche-sur-Yon ont été estimés autour de 1 500 et ceux du Mans atteindraient presque les 1 700 logements.

Les besoins en logements par an de la zone d'emploi de Saint-Nazaire dépasseraient les 2 000 logements et ceux de la zone d'emploi d'Angers les 3 000.

Selon les territoires, le volume des besoins recensés sont liés à des éléments différents, dynamiques des territoires, parc de logements ou bien encore types et ressources des ménages.

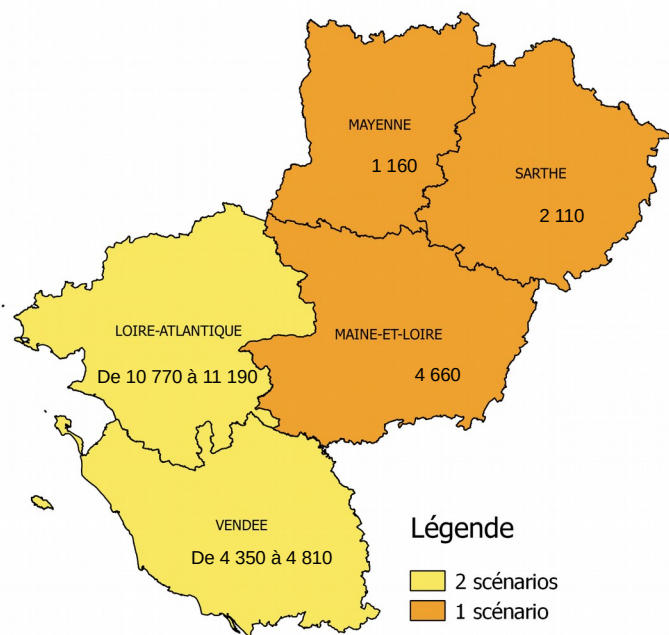
Tous les départements sont concernés par la problématique du mal logement.

Autour d'un quart du besoin sur les zones d'emploi du nord-est de la région est lié à cette problématique.

Certains de ces territoires s'inscrivent dans les programmes « Action cœur de ville » et sont éligibles au dispositif « Denormandie » comme La Flèche, Saumur, Châteaubriant et Fontenay-Le-Comte.

Sur les agglomérations importantes, les dynamiques démographiques concentrent davantage les besoins mais le nombre de ménages mal ou non logés reste important.

L'estimation des besoins en logements par an et par département



Près de la moitié des besoins estimés sont recensés dans le département de la Loire-Atlantique.

Les besoins dans les départements du Maine-et-Loire et de la Vendée représentent autour de 20 % des besoins régionaux (19 % en hypothèse basse pour la Vendée et 20 % en hypothèse haute).

5 % des besoins en logements sont situés en Mayenne et près de 10 % d'entre-eux dans la Sarthe.

Sources : Dreal Pays de la Loire, Otelo – Insee, Omphale 2017
Dreal Pays de la Loire, 2019

Conclusion

Compte-tenu de la part des besoins pour les nouveaux ménages dans l'estimation totale en logements, le ralentissement de la croissance démographique entraîne une estimation inférieure à celles des études précédentes (25 000 logements estimés précédemment).

Néanmoins, les choix prospectifs (projections de ménages et évolution du parc) restent des hypothèses soumises à de nombreux paramètres (caractéristiques des territoires et du parc de logements, évolution des pratiques touristiques, contextes national et international) et sur lesquels les politiques publiques peuvent influencer.

Ainsi, cette étude vise à servir de base de dialogue pour les acteurs des politiques locales de l'habitat afin d'apporter la réponse la plus adaptée aux besoins estimés dans chaque territoire. Elle propose une grille commune de diagnostic et d'estimation des besoins. Des simulations de réponses possibles aux besoins identifiés : construction neuve, remobilisation du parc vacant et réhabilitation peuvent également prolonger ces premiers éléments.

Précisions méthodologiques

La méthode et l'outil mis en œuvre offrent un panel de choix normatifs et prospectifs permettant à l'utilisateur d'adapter l'estimation des besoins en logements aux particularités du territoire.

Le nombre de ménages mal ou non logés a été estimé grâce à la mobilisation de différentes sources (Finess, Filocom, recensement principal, SNE). Plusieurs natures de besoins non satisfaits sont pris en compte : les ménages ne disposant pas de leur propre logement (sans-abris, hébergement social, ménages vivant dans un logement qui n'est pas le leur) ou souffrant de mal logement (logements insalubres voire indignes, ménages en inadéquation financière ou physique avec leur logement). Sur chacun de ces axes, des choix de publics, sources et indicateurs ont été effectués en concertation avec les acteurs locaux (voir publication sur la méthode de l'estimation des besoins en logements) avec des choix homogènes pour toutes les zones d'emploi ou adaptés à chaque territoire. La résorption du mal logement a été calculée sur une période de 20 ans.

L'évolution des ménages a fait l'objet d'une étude réalisée par l'Insee des Pays de la Loire (voir [Insee Analyses n°73](#)) qui a permis de définir des projections de ménages adaptées à chacune des zones d'emploi, à l'exception de deux zones d'emploi. Les projections de ménages y étaient insuffisamment solides compte-tenu du nombre d'habitants inférieur à 50 000. Celle de La Ferté-Bernard a été regroupée avec celle de Nogent-le-Rotrou pour le calcul des projections et pour celle de Sablé-sur-Sarthe, l'évolution observée entre 2008 et 2014 a été choisie.

Les évolutions du parc sont appréhendées selon trois critères : le renouvellement du parc, l'évolution des résidences secondaires et l'évolution des logements vacants.

Le taux de renouvellement du parc (logements restructurés ou disparus) appliqué est identique à la période précédente sauf pour les zones d'emploi d'Angers et de La Roche-sur-Yon conformément aux échanges avec les acteurs locaux en 2018.

Les hypothèses, concernant **la part de résidences secondaires et de logements vacants** dans le parc en 2021, ont été posées au regard des situations actuelles, des évolutions observées entre 2009 et 2015 et dans l'objectif de favoriser la fluidité du marché.

Direction régionale
de l'environnement,
de l'aménagement
et du logement

Service intermodalité,
aménagement, logement

5, rue Françoise Giroud
CS 16326
44263 NANTES cedex22
Tél : 02 72 74 73 00

**Directeur de
publication :**
Annick Bonneville

ISSN : 2109-0025