

# *Évaluation de la demande potentielle de logements en Pays-de-la-Loire à l'horizon 2020*



**ANALYSES  
ET CONNAISSANCE**

Collection

n° 144



Affaire suivie par :

- Bruno Le Gonidec – Cerema / Direction territoriale Ouest

Département Villes et Territoires – Groupe connaissance des territoires

mail [Bruno.Le-gonidec@cerema.fr](mailto: Bruno.Le-gonidec@cerema.fr) – Tél : 02-40-12-84-57

# Préambule

La DREAL Pays de la Loire a mené en 2007, avec le bureau d'études CRESGE, une étude prospective sur les besoins en logements à l'horizon 2020. Cette étude visait à évaluer les besoins globaux en résidences principales par territoire (21 zones + 9 principaux EPCI) et par segment de parc.

Elle comprend 4 parties : le contexte socio-économique, un diagnostic territorial de la région, la démarche prospective et l'estimation des besoins en résidences principales. Ce travail s'appuie sur différents scénarios de développement de la demande potentielle de logements des 21 territoires. Mais il ne prend pas en compte les évolutions démographiques et urbaines intervenues depuis 2008.

L'objectif de la présente étude est de disposer d'une vision actualisée à l'année 2014 de la demande potentielle de logements au regard des dernières tendances, sur la base d'une méthode simplifiée.



# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PRINCIPES METHODOLOGIQUES</b> .....	9
1 - Besoins en logements, demande potentielle ? .....	9
2 - SOeS et CRESGE : deux approches différentes.....	11
2.1 - Les résultats de 2007 à l'épreuve du temps .....	11
2.2 - Synthèse de la méthode du SOeS .....	19
<b>PRESENTATION DE LA DEMANDE POTENTIELLE A HORIZON 2020</b> .....	21
<b>ANNEXES</b> .....	29



# INTRODUCTION

L'étude prospective menée en 2007 par le bureau d'études CRESGE, propose plusieurs scénarios de développement "souhaité" pour les 21 zones d'étude :

- une croissance forte régulée pour les deux départements de la région les plus dynamiques (Loire-Atlantique et Vendée) et pour la communauté d'agglomération d'Angers également attractive ;
- une croissance douce régulée pour les autres territoires de la région (Maine-et-Loire hors CA d'Angers, Mayenne et Sarthe).

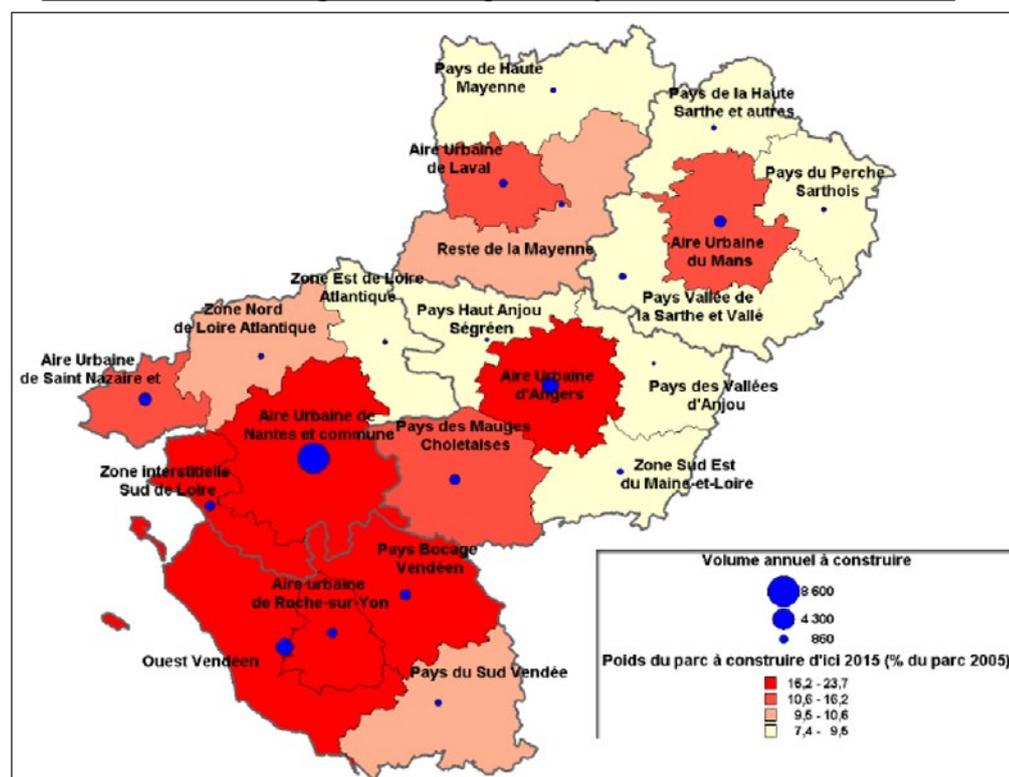
Selon ces scénarios, les besoins en construction neuve à l'horizon 2020 au titre des résidences principales étaient estimés au niveau régional à 26 354 par an.

La DREAL a sollicité le Cerema pour réaliser une actualisation des résultats par territoire en s'appuyant sur une méthode développée par le Service de l'Observation et de la Statistique du ministère en charge du logement, au regard des dernières tendances démographiques. Il s'agit d'une méthode différente de celle utilisée par le bureau d'études CRESGE en 2007.

Pour mieux saisir les différences de résultats et mieux appréhender la nouvelle évaluation, les différences entre la méthode utilisée en 2007 et celle du SoEs seront présentées.

Enfin, les principaux enseignements de la nouvelle localisation de la demande potentielle à l'horizon 2020 seront développés..

**Illustration 1 : Besoins globaux en logements par territoire à l'horizon 2015**



Traitement : CRESGE



# Principes méthodologiques

## 1 - Besoins en logements, demande potentielle ?

« Les besoins en logements font référence au stock que l'on juge insuffisant en quantité ou en qualité »<sup>(1)</sup> : situation de non-logement dans le premier cas et de mal-logement dans le second.

Le concept de besoins en logements est historiquement daté. Il émerge à la période de la reconstruction qui a suivi la seconde guerre mondiale. Il s'agissait de combler un déficit d'offre de logements cumulé depuis plusieurs décennies. L'effort de construction important porté par l'État, entre 1954 et 1974, a permis de résorber un déficit de près de quatre millions de logements.

À partir de 1977, la politique d'aide à l'accession à la propriété a contribué à soutenir le secteur de la construction en solvabilisant les ménages à faibles ressources, et en favorisant la réalisation de maisons individuelles. Au déficit quantitatif s'est substituée une certaine détente globale sur le marché immobilier. La crise du logement, ressentie au début des années 2000, a changé de visage. Il s'agit davantage d'un décalage entre les besoins des ménages et l'offre disponible, en termes de type, de taille, d'accessibilité financière et de localisation.

Partant de ce constat, l'étude de Jean Boisvieux, Bernard Coloos, Michel Mouillart et Claude Taffin, sur les besoins en logements en Ile-de-France de 1999, définit des besoins en se référant à des normes qualitatives.

Avant même la prise en compte des évolutions démographiques, la méthode s'attache, en priorité, à évaluer les besoins non satisfaits. Cela suppose la définition d'une norme minimale de logement : qualité intrinsèque du logement, qualité de la localisation et de l'environnement, adéquation du logement à la taille et à la structure du ménage.

L'expression des besoins doit également tenir compte de la capacité financière à accéder à un logement répondant aux normes. Ceci suppose la définition de taux d'effort maximum ou de revenu résiduel minimum.

Toutefois, une telle méthode comporte des limites :

- la définition d'une norme en matière de logement ne fait pas toujours consensus, d'autres normes peuvent être fixées (économies d'énergie et maîtrise des charges, interférant avec le taux d'effort et le reste à vivre) ;
- **l'impossibilité** du fait de la taille de l'échantillon de l'Enquête Nationale du Logement, **de pouvoir produire des résultats à un niveau infra régional** pertinent ;
- **la classification cadastrale** sur laquelle s'appuie FILOCOM<sup>(2)</sup> pour mesurer le niveau de confort des logements **n'a jamais été actualisée et date de 1999** ;
- **pour définir les besoins liés à la décohabitation, l'étude est basée sur des enquêtes réalisées par téléphone sur un échantillon d'environ 10 000 ménages.**

Pour toutes ces raisons, certaines régions ont privilégié des approches basées sur la demande potentielle en logements par le biais de projections démographiques. Elles consistent à anticiper l'arrivée de nouveaux ménages liée à l'évolution démographique des territoires.

Elles s'appuient, pour la plupart, sur l'outil de projection développé par l'INSEE, OMPHALE (voir paragraphe 3. sources à mobiliser). Elles permettent **d'estimer la production de logements nécessaires pour répondre à l'évolution du nombre de ménages dans les 15-20 ans à venir.** Ainsi, les bureaux d'études **CRESGE et GESTEL pour les Pays-de-la-Loire**, ont soumis plusieurs scénarios à l'INSEE.

Une dizaine de variables relatives à l'économie, la gouvernance locale et la tension du marché immobilier évoluent en fonction du scénario. Puis, l'évaluation quantitative des besoins globaux en logements est réalisée par scénario en tenant compte de quatre composantes : l'évolution du nombre de ménages, le solde des transformations résidences principales/résidences secondaires, la variation du nombre de logements vacants et le renouvellement du parc.

1 Demande potentielle territorialisée de logements, guide de méthode, décembre 2013

2 Filocom : Fichier des Logements par COMMune

Dans ce cas, à chaque scénario correspondent des hypothèses démographiques qui servent à alimenter OMPHALE.

**Le recours à différents scénarios permet d'une part, de poser la question du développement des territoires. D'autre part, le choix d'un scénario partagé facilite l'appropriation de la démarche par tous les acteurs.**

Toutefois, une actualisation des résultats de la précédente étude de 2007 nécessiterait de relancer un travail prospectif potentiellement chronophage. En effet, elle a pour objectif d'actualiser la demande potentielle selon une méthode simple et reproductible, dans la perspective de mettre en place un système d'information mis à jour à chaque millésime Filocom. Cette méthode permet par ailleurs de réaliser des comparaisons avec d'autres territoires.

Dans ce contexte, la méthode développée par le SOeS a semblé la plus adaptée. Il s'agit d'une méthode accompagnée d'un guide national qui peut être reproduite dans tous les territoires.

## 2 - SOEs et CRESGE : deux approches différentes

Pour des raisons techniques, il est difficile de réaliser une évaluation des besoins en logements selon une approche par stock. D'une part, la définition de la norme n'est pas consensuelle et d'autre part, les données disponibles sont rares. C'est pourquoi, la majorité des évaluations recensées s'appuie sur une démarche en flux. Il s'agit d'adapter les flux de logements au flux des ménages. Si les deux méthodes de CRESGE et du SOEs aboutissent à une estimation de la demande potentielle à court et moyen termes, les approches sont différentes et les résultats difficilement comparables. Les évolutions intervenues depuis 2007, tant du point de vue démographique (selon l'INSEE) que de celui de l'habitat (selon FILOCOM 2011), se démarquent des tendances projetées par CRESGE.

### 2.1 - Les résultats de 2007 à l'épreuve du temps

Le bureau d'études CRESGE avait identifié quatre composantes de la demande potentielle de résidences principales :

- le nombre de ménages qui évolue selon le niveau d'attractivité des territoires et selon l'évolution du desserrement des ménages (20 052 résidences principales / an) ;
- le renouvellement du parc, suite à démolition, désaffectation, fusion de logements, évolue en fonction de l'état de vétusté du parc et du volontarisme politique local de réhabiliter ce parc (5 126 résidences principales / an) ;
- la vacance qui est un indicateur de la tension du marché local de l'habitat (1908 résidences principales / an) ;
- la transformation de résidences principales en résidences secondaires, considérant que de plus en plus de ménages s'installeront de façon pérenne par la transformation de résidences secondaires en résidences principales (- 732 résidences principales / an).

L'addition de ces 4 éléments constitue la demande potentielle en logements (26 354 à horizon 2015). Tous ces résultats découlent de calculs qui font moduler le nombre de ménages et le parc de logements selon des scénarios prospectifs démographiques.

#### 2.1.1 - Evolution du nombre de ménages

##### Hypothèses de l'étude de 2007

Dans l'étude de 2007, deux scénarios prospectifs sont retenus :

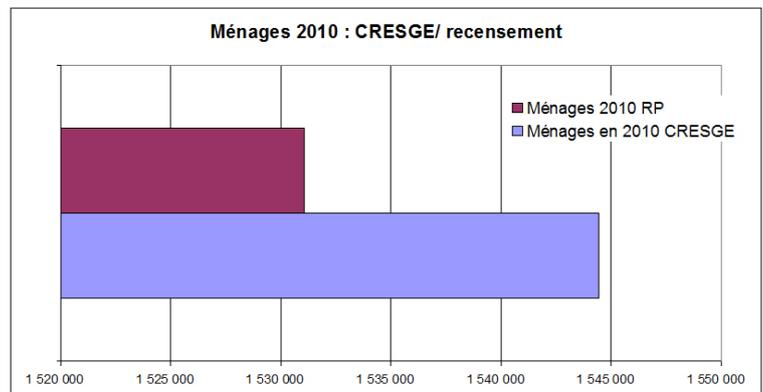
- croissance forte régulée pour les deux départements les plus dynamiques (Loire-Atlantique et Vendée) et pour la communauté d'agglomération d'Angers ;
- croissance douce régulée pour les autres territoires de la région.

A chaque scénario prospectif correspond une projection des ménages différente :

- poursuite des tendances FILOCOM<sup>(3)</sup> 1999-2005, pour une croissance forte régulée ;
- scénario central OMPHALE pour une croissance douce régulée.

##### Croissance démographique constatée

Au regard des évolutions démographiques constatées depuis 2007, les scénarios choisis par CRESGE ont sur-estimé le nombre de ménages en 2010 à l'échelle régionale de 13 377 ménages.



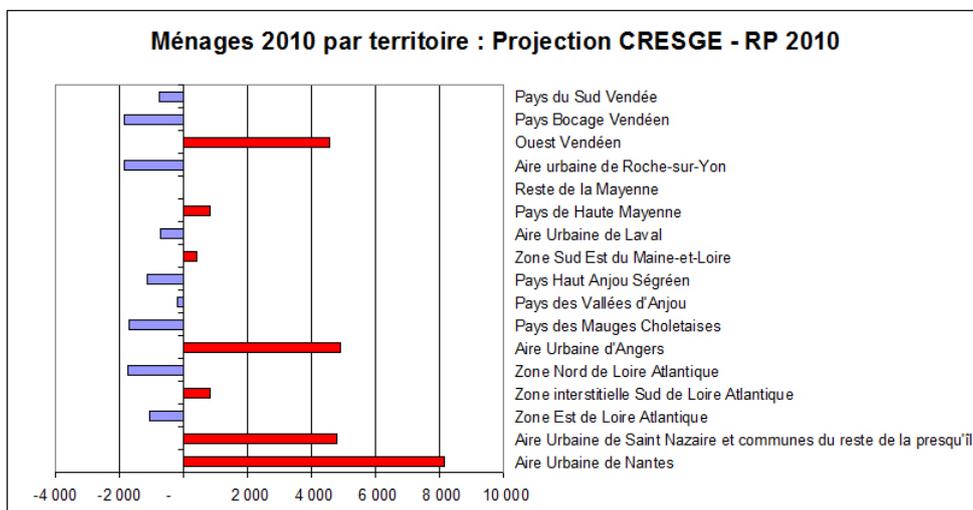
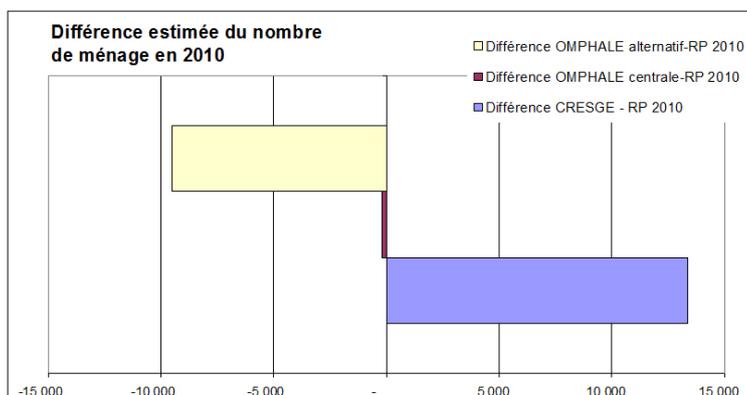
Les projections réalisées en 2007 s'appuyaient sur des scénarios de développement souhaitable (régulé) des territoires. Le travail de prospective mené dans le cadre d'ateliers a permis d'envisager des scénarios de développement souhaitable des territoires. Mais depuis 2007, l'irruption de la crise économique que peu de spécialiste avait anticipé a plongé le pays dans une période de forte incertitude. Le chômage ne cesse de progresser, la construction de logements ne cesse de plonger et la mobilité des ménages a ralenti.

3 Filocom : Fichier des Logements par COMMune

Dans ce contexte, le nombre de nouveaux ménages, envisagé par territoire, ne correspond pas aux résultats du recensement de l'INSEE :

- les zones attractives de Nantes, Angers, Saint-Nazaire et de l'Ouest Vendéen, n'ont pas atteint le nombre de ménages ciblé ;
- à l'inverse, les zones de La Roche-sur-Yon, des Mauges Choletaises ou encore le pays du Haut Anjou Ségréen comptent plus de ménages qu'envisagés.

Une étude complémentaire sur les mobilités résidentielles permettrait d'analyser ces disparités territoriales.



### Hypothèse d'évolution du nombre de ménages

Compte tenu de ces évolutions récentes et de l'incertitude qui plane sur l'économie nationale et locale, il est décidé d'évaluer les besoins selon deux hypothèses :

- une hypothèse de croissance démographique issue de l'étude CRESGE, considérant, que les scénarios souhaités, largement concertés dans un travail prospectif très riche, constituent toujours un objectif à atteindre ;
- une hypothèse de croissance démographique plus réaliste en lien avec les dernières tendances issues du recensement de l'INSEE. Dans ce cas, le scénario OMPHALE le plus proche du recensement

2010 sera privilégié. Deux scénarios de projection démographique sont privilégiés :

- le scénario central qui consiste à poursuivre les dernières tendances, il s'agit d'un scénario au fil de l'eau ;
- le scénario alternatif qui envisage un arrêt de la décohabitation des ménages.

L'évolution du nombre de ménages représente près de 80 % de la demande potentielle de logements. Parmi les autres éléments constitutifs de la demande potentielle, le renouvellement du parc permet d'évaluer le nombre de logements amenés à disparaître ou à se transformer.

## 2.1.2 - Renouvellement du parc

### Précédente méthode (étude CRESGE)

Dans l'étude de 2007, pour évaluer les besoins liés au renouvellement du parc, le bureau d'études applique un taux de renouvellement nécessaire pour remplacer le parc obsolète par des logements neufs.

Ainsi, le niveau de ce taux est fixé par territoire en fonction de deux indicateurs, l'ancienneté du parc et son confort :

- un niveau élevé de renouvellement (0,5 % du parc par an) pour les zones ayant des pourcentages de logements anciens et de résidences principales inconfortables supérieurs aux moyennes régionales ;
- un niveau intermédiaire de renouvellement (0,4 % du parc par an) pour les zones ayant un des deux pourcentages supérieurs aux moyennes régionales ;
- un niveau plus faible (0,3 % du parc par an) pour les zones ayant des pourcentages inférieurs à la moyenne régionale.

### Nouvelle méthode (SOEs)

Selon la méthode développée dans le guide du SOEs, le renouvellement concerne « la vie du parc en dehors de la création de surface dans le bâti ». Il s'agit de la définition la plus couramment utilisée dans les études sur la demande potentielle de logements.

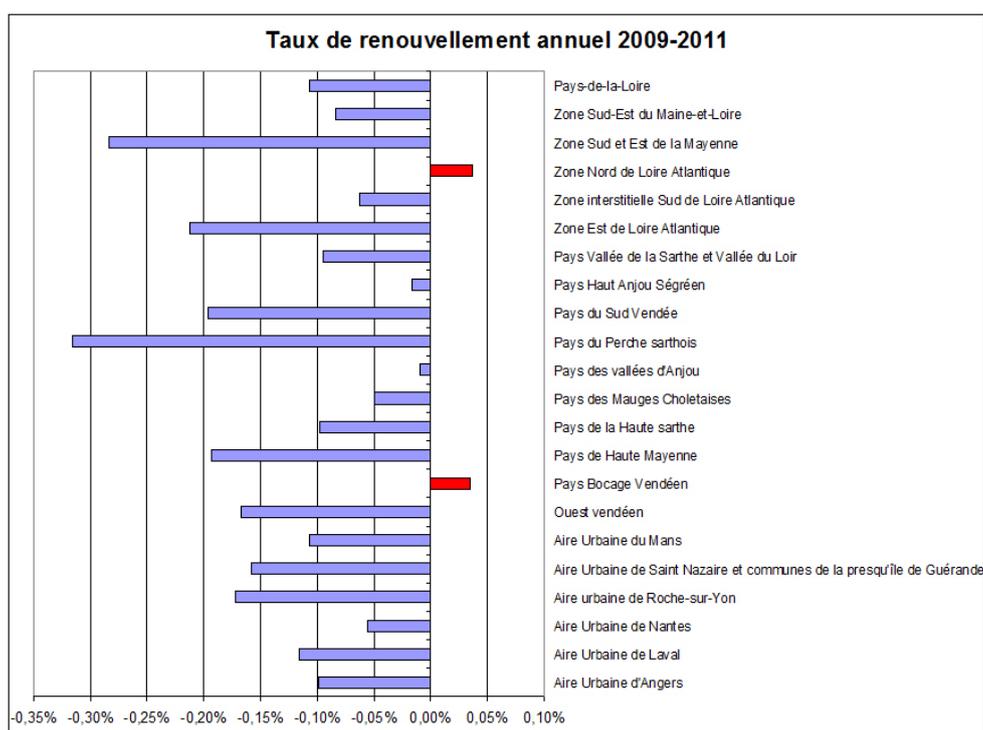
Le renouvellement permet d'évaluer de manière globale :

- les mouvements au sein du parc existant : destruction, fusions et scissions de logements ;
- les mouvements entre bâti résidentiel et bâti non résidentiel : conversion de locaux non résidentiels en logements, et conversion inverse de résidentiel en non résidentiel.

Il s'agit du nombre de logements créés ou supprimés en dehors de la construction neuve. Dans la grande majorité des territoires, le renouvellement est négatif, ce qui témoigne qu'en dehors de la construction, les démolitions et scissions de logements sont plus nombreuses que les créations ce qui - à population constante - nécessite de produire plus de logements pour compenser cette perte.

Néanmoins, dans le nord de la Loire-Atlantique et dans le bocage vendéen, le renouvellement est positif. Il s'agit de territoires à la limite entre le périurbain éloigné et le rural dans lequel il est possible qu'un certain nombre de bâtiments agricoles notamment aient pu être réhabilités pour créer des logements.

L'étude CRESGE prévoyait un taux de renouvellement du parc compris entre 0,3 % et 0,5 % par an des résidences principales. Or, selon la nouvelle méthode de calcul, entre 2001 et 2011, le taux de renouvellement constaté évolue entre 0,01 % et 0,32 %, avec un fort renouvellement entre 2009 et 2011.



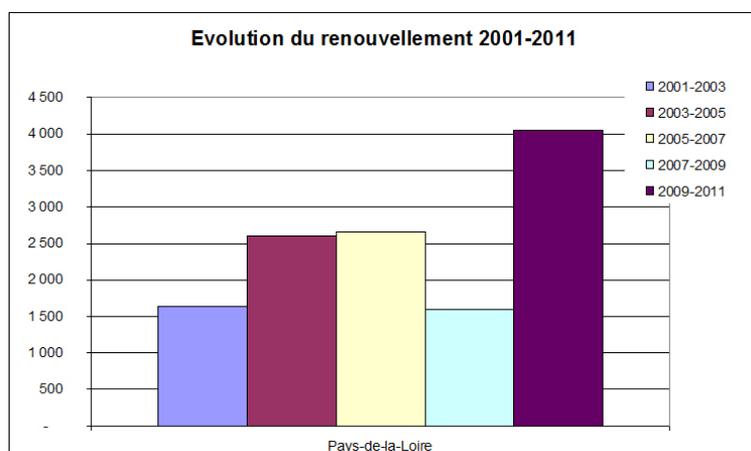
### Hypothèses retenues pour le renouvellement du parc

La définition retenue est celle du guide du SOeS. Il s'agit de l'acceptation la plus courante du renouvellement.

Selon cette nouvelle définition, la région a connu des évolutions en « dents de scie » depuis 2001 :

- une progression du renouvellement jusqu'en 2007 qui se concentre dans un premier temps dans les principales agglomérations, puis à partir de 2008 s'étend aux espaces périphériques. Cela pourrait témoigner de la montée en puissance des politiques de densification de l'habitat impulsées par les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) ;
- une diminution au moment de la crise liée probablement à la chute de la mobilité des ménages. En effet, pour qu'un logement puisse être démolit ou transformé, il doit être libéré, ce qui implique que l'occupant puisse le quitter pour un autre logement. Avec la forte dégradation économique en 2008 et 2009, la mobilité des ménages a été ralentie.
- entre 2009 et 2011, le renouvellement connaît un regain important, en partie constitué des stocks de la période précédente.

Ces évolutions à l'échelle régionale montrent une très forte progression entre 2009 et 2011, progression difficile à interpréter sans étude complémentaire. Dans ces conditions, il est décidé d'appliquer, par territoire, le taux de renouvellement moyen constaté entre 2001 et 2011, période au cours de laquelle la mobilité des ménages et le renouvellement du parc ont connu des phases de croissance et de ralentissement.



La vacance et les résidences secondaires font également évoluer la demande potentielle.

### 2.1.3 - Vacance et fluidité du parc

#### La vacance doit évoluer selon le niveau de tension du marché

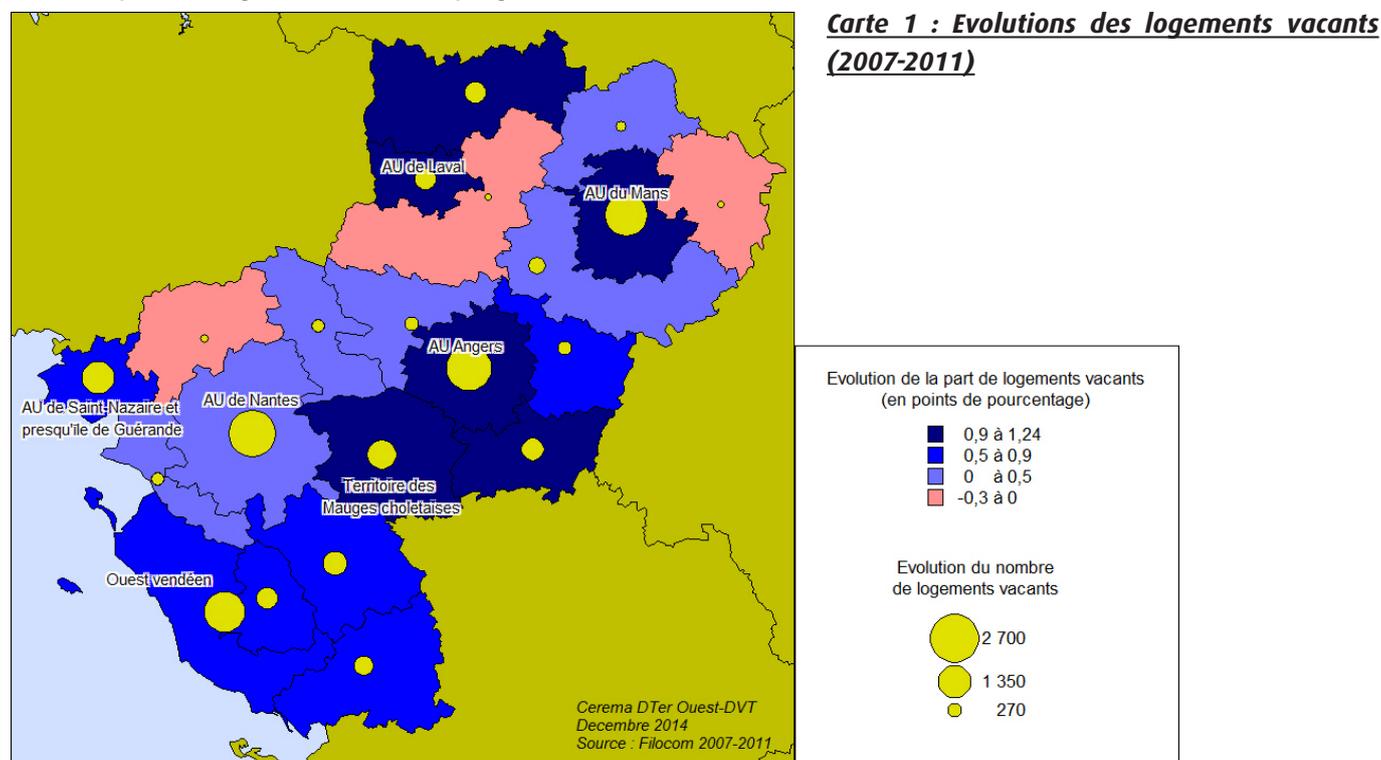
La vacance constitue un des indicateurs de la tension des marchés. En effet, une vacance forte est un signe d'une détente du marché local de l'habitat. À l'inverse, une vacance faible dénote une certaine tension des marchés. Le marché local est considéré comme peu fluide. L'offre est insuffisante pour permettre aux demandeurs de négocier le prix des logements, en location comme en accession.

Partant de ce principe, CRESGE a fait évoluer la vacance à la hausse ou à la baisse en fonction de deux critères : la tension du marché local et sa vocation métropolitaine. Ainsi :

- pour les territoires qui ont un taux supérieur à la moyenne régionale de 5 % et qui n'ont pas de vocation métropolitaine, l'objectif est de remettre des logements vacants sur le marché et donc de réduire leur vacance de 2 % par an jusqu'à atteindre 5 %. Cet objectif est fixé à 6 % pour les territoires métropolitains, c'est-à-dire inclus dans la métropole Nantes-Saint-Nazaire.
- Pour les territoires qui ont un taux de vacance inférieur à 5 ou 6 % selon leur vocation métropolitaine, l'objectif était d'augmenter la part de logements vacants de 1 % par an.

## Evolution de la vacance depuis 2007

D'après les informations fiscales réunies dans FILOCOM, la part de logements vacants en Pays-de-la-Loire est de 6 % en 2005 et 6,7 % en 2013. Il s'agit du plus faible taux de vacance régional en France, dénotant une certaine tension du marché. Néanmoins, depuis 2007, la part de logements vacants progresse.



Entre 2007 et 2011, la part de logements vacants augmente dans tous les territoires, à l'exception du Perche Sarthois, de la Zone Nord de Loire Atlantique et du Sud-Est de la Mayenne. Il est important de noter que dans les territoires attractifs du littoral et les grandes agglomérations d'Angers, du Mans, de Laval et de Cholet, la part de logements vacants a fortement progressé jusqu'en 2011.

Néanmoins, sur la dernière période, entre 2011 et 2013, si la croissance de la vacance se poursuit à l'échelle régionale, il faut souligner une réduction de la part de logements vacants notamment dans l'aire urbaine du Mans, de Laval et dans la zone nord de la Loire-Atlantique.

La crise économique, combinée à la crise énergétique et à l'augmentation du prix des carburants, pèse sur la mobilité des ménages. Parallèlement, le développement des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT), contribue à la densification de l'urbanisation. Dans ce contexte, certains territoires semblent constater un « retour » des familles vers les centres-villes.

### Actualisation du taux cible de vacance pour détendre les marchés ligériens (nouvelle méthode)

Avec 6,7 % de logements vacants en 2013, les Pays-de-la-Loire ont le plus faible taux de logements vacants en France<sup>(4)</sup>. C'est le signe d'une certaine tension du marché. Pour contribuer à une meilleure fluidité du parc, il est proposé d'actualiser la méthode fixée par CRESGE :

- pour les territoires dont le taux de logements vacants est inférieur à 7,5 % : progression du taux de logements vacants selon le taux de croissance annuel moyen 2001-2011, jusqu'au taux de 7,5 % ;
- pour les territoires dont le taux de logements vacants est supérieur à 7,5 %, réduction du taux de logements vacants selon le taux de décroissance annuel moyen 2001-2011, jusqu'au taux de 7,5 %.

4 dans FILOCOM 2013

### 2.1.4 - Les résidences secondaires se transformeront en résidences principales...

Pour CRESGE, le parc de résidences secondaires constitue un gisement potentiel pour les nouveaux arrivants qui s'installeraient de façon permanente. En effet, l'installation importante de retraités sur le littoral pourrait s'accompagner d'une transformation importante de résidences secondaires en résidences principales.

Partant de ce principe, l'étude de 2007 a retenu un solde positif, à savoir que dans l'ensemble, le parc de logements gagne des résidences principales par la simple transformation d'usage des résidences secondaires, ce qui diminue d'autant la demande potentielle de résidences principales.

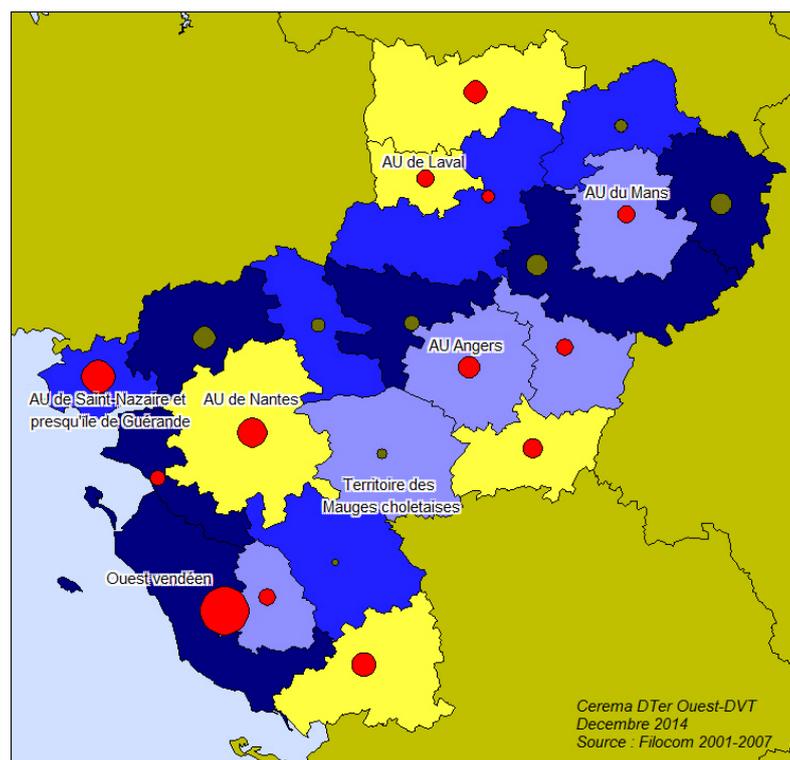
#### ... pourtant le solde des mutations est négatif

D'après les données FILOCOM entre 2001 et 2011, le nombre de transformations de résidences secondaires en résidences principales est supérieur au nombre de transformations de résidences principales en résidences secondaires.

Toutefois, le solde des mutations de logements doit intégrer les logements vacants. Dans ce cas, le déficit de résidences principales est constant. Au total, les Pays-de-la-Loire perdent plus de résidences principales qu'ils n'en gagnent. En toute rigueur, la demande potentielle en résidences principales devraient tenir compte de l'ensemble des mutations du parc.

### Les résidences secondaires sur le littoral, une époque révolue ?

La production de résidences secondaires dans les communes littorales a connu dans les départements de Vendée et de Loire Atlantique un succès qui ne s'est pas démenti jusqu'en 2007. Les évolutions récentes liées à la fiscalité, aux changements sociétaux et à la crise économique semblent décourager les candidats aux résidences secondaires. Est-ce un phénomène passager ? Il apparaît que malgré un engouement pour ce type d'habitat, la part de résidences secondaires dans les communes touristiques diminue de manière constante depuis 2001. Les seuls territoires en progression sont les aires urbaines de Nantes et d'Angers (cf. carte 3). Néanmoins, il faut noter que la production de ce type de logements reste importante dans les zones littorales mais l'extension de l'aire d'influence des pôles urbains de Nantes, Saint-Nazaire et La Roche-sur-Yon induit un rééquilibrage de la production de logements au profit des résidences principales.



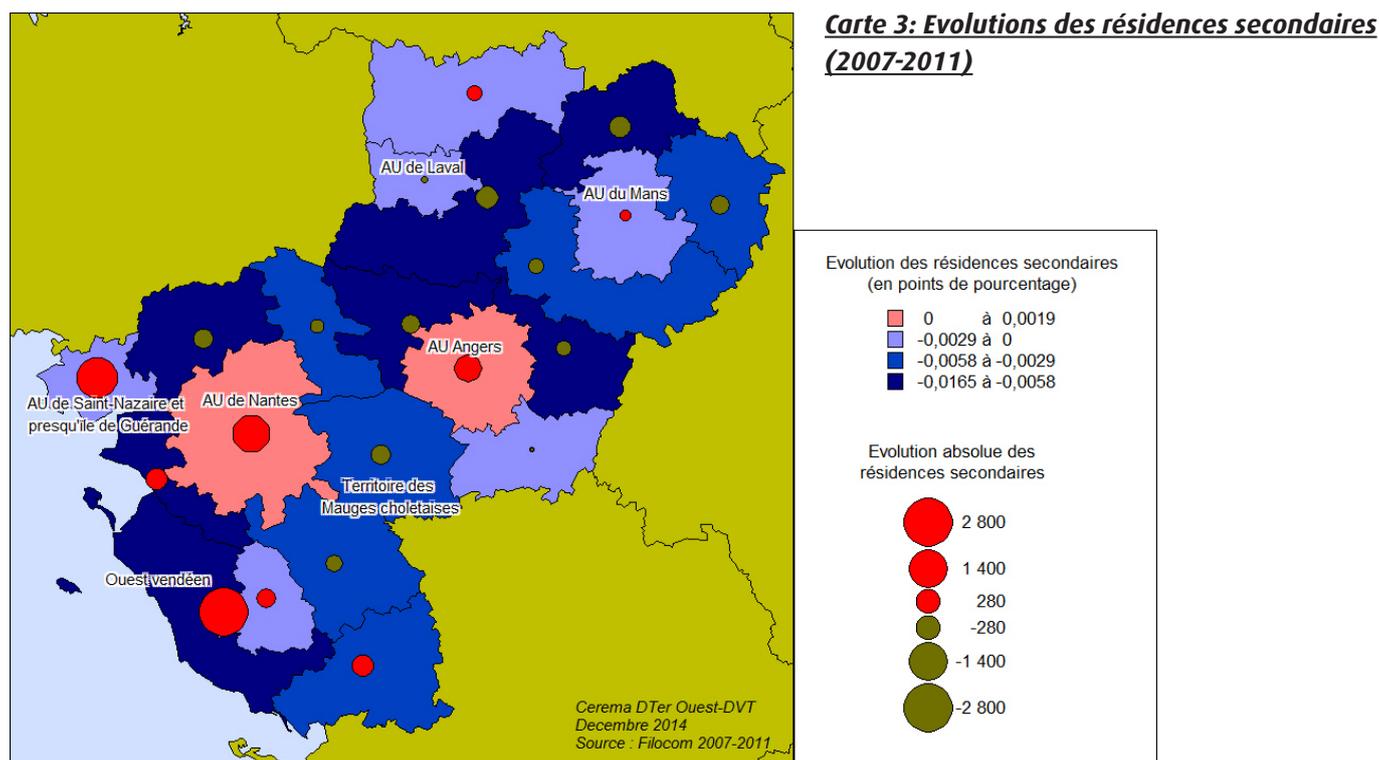
**Carte 2: Evolutions des résidences secondaires (2001-2007)**

Evolution de la part de résidences secondaires en point de pourcentage

- 0,15 à 0,58
- 0,23 à 0,15
- 0,79 à -0,23
- 3,34 à -0,79

Evolution absolue du nombre de résidences secondaires

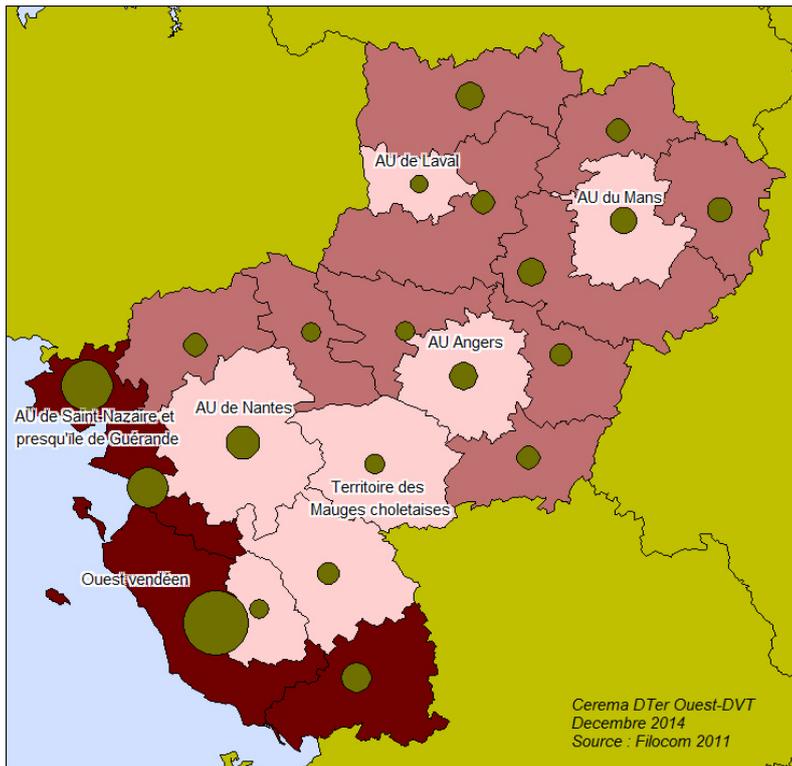
- 5 800
- 2 900
- 580
- 580
- 2 900
- 5 800



Le taux de résidences secondaires en 2011, par zonage d'étude, laisse entrevoir 3 catégories de zones et trois taux cibles différents :

- les espaces urbains où le taux de résidences secondaires est faible, près de 3 %. Compte tenu du développement d'un tourisme urbain et des évolutions récentes, le taux de résidences secondaires progressera au même rythme pendant 10 ans que pendant les années 2005-2011 ;
- les espaces ruraux et peu touristiques, dont le taux est compris entre 3 et 10 %. Le taux retenu est celui de 2011 ;
- les espaces touristiques, pour lesquels le taux dépasse 10 %. La variation du taux de résidences secondaires peut avoir des incidences importantes sur la demande potentielle, c'est pourquoi après de nombreuses simulations, la méthode retenue est celle d'une réduction de la part de résidences secondaires sur le même rythme que le taux de croissance annuel moyen constaté entre 2007 et 2011.

La variation du taux de résidences secondaires a une influence notable sur la demande potentielle des territoires les plus concernés, à savoir les communes littorales et rétro-littorales. En effet, les territoires touristiques développent une offre déséquilibrée au profit des résidences secondaires. Dans certains territoires, la part de résidences secondaires dans le parc total de logements dépasse 30 % et représente un stock de logements important. Par exemple, sur les 191 000 résidences secondaires enregistrées dans FILOCOM 2011, 80 000 sont localisées dans l'Ouest Vendéen et 36 000 dans l'aire urbaine de Saint-Nazaire et la presqu'île de Guérande. Dans ce contexte, la variation d'un point du taux de résidences secondaires concerne au total 11 600 logements. A l'inverse, la variation d'un point de résidences secondaires dans le pays du Haut-Anjou Segréen concerne 120 logements, les résidences secondaires ne représentant que 4 % du parc de logements dans ce territoire.



**Carte 4 : Localisations des résidences secondaires (2011)**

Taux des résidences secondaires 2011

- 10 à 39,4 %
- 3 à 10 %
- 1,8 à 3 %

Somme des résidences secondaires 2011

- 81 000
- 40 500
- 8 100

Cerema DTer Ouest-DVT  
Decembre 2014  
Source : Filocom 2011

## 2.2 - Synthèse de la méthode du SOeS

La demande potentielle de logements correspond au « flux de construction de logements neufs compatible avec la croissance attendue du nombre de ménages, sans tenir compte des situations de mal-logement et de non-logement »<sup>(5)</sup>.

La démarche pédagogique engagée dans le guide méthodologique, élaboré par le SoeS, donne des clefs de compréhension pour l'évaluation de la demande potentielle en logements. Elle a pour objectif de permettre aux acteurs locaux du logement d'envisager la demande potentielle en logements comme un exercice sur le développement territorial et non pas, le résultat de type « boîte noire ». La demande potentielle en logements est le résultat d'arbitrages individuels et collectifs qui influent sur la localisation et la qualité des logements. Chaque ménage décide de son implantation géographique en arbitrant entre contrainte et désir : location/accession, neuf/ancien, proximité des services et équipements, proximité du lieu de travail, taille du logement...

Parallèlement, les politiques mises en œuvre ont un impact sur l'offre de logements disponibles en utilisant différents leviers : règles de constructibilité, financement des logements, fiscalité...

Aussi, la demande potentielle selon la méthode du SOeS évolue en fonction de trois éléments :

- l'évolution du nombre de ménages définit le nombre de résidences principales ;
- le renouvellement du parc de logements ;
- l'évolution de la part de résidences secondaires et de logements vacants.

**La demande potentielle correspond à la variation du parc de logements auquel est ajouté le renouvellement urbain selon la formule suivante :**

**Demande potentielle 2015 = (parc 2015 - parc 2014) + renouvellement 2015.**

Pour calculer la variation du parc de logements, la méthode s'appuie en premier sur les projections de ménages. Ces projections permettent de poser le nombre de résidences principales. Puis selon les

À la différence de CRESGE, la demande potentielle porte ici sur tous les logements et pas seulement sur les résidences principales. Pour cette raison, les résultats obtenus par cette méthode ne sont pas en toute rigueur comparables avec ceux de CRESGE. Ils permettent toutefois une comparaison avec les données de la construction, issues de la base de données SITADEL.

Par ailleurs, certains postulats de CRESGE ne sont pas repris par le SOeS :

- la transformation de résidences principales en résidences secondaires n'est pas un postulat à l'échelle nationale. Elle peut l'être dans les territoires touristiques mais elle ne constitue qu'un élément de l'ensemble des mutations de logements : transformation de résidences secondaires en logements vacants, transformations de logements vacants en résidences principales, transformations de résidences principales en logements vacants, transformation de logements vacants en résidences secondaires...
- entre les deux méthodes, le renouvellement du parc de logements ne recouvre pas la même réalité. Dans la méthode de CRESGE, le taux de renouvellement du parc correspond au taux de croissance annuelle du parc de logements explicable par la seule construction neuve. À l'inverse, le SOeS - comme dans la majorité des études recensées - définit le renouvellement du parc comme la vie du parc en dehors de la création de surface dans le bâti.

hypothèses de part de résidences secondaires et de logements vacants, il est possible d'évaluer le parc nécessaire pour répondre à la variation du nombre de ménages et donc de résidences principales selon la formule suivante :

**Parc = résidences principales / ( 1- part de LV - part de RS)**

<sup>5</sup> « La demande potentielle de logements à l'horizon 2030 », Alain Jacquot, août 2012, Le Point sur, SOeS



# Présentation de la demande potentielle à horizon 2020

À l'horizon 2020, la demande potentielle de logements, selon la nouvelle méthode de calcul, est comprise entre 20 722 et 27 797 logements. Elle se concentre dans les zones attractives de l'Ouest de la région.

Il est difficile de faire des comparaisons avec l'évaluation de 2007 pour différentes raisons :

- l'étude de 2007 fait une estimation de la demande potentielle des résidences principales, la nouvelle méthode s'applique à l'ensemble des logements ;
- la notion de renouvellement urbain utilisée dans les deux méthodes recouvre des réalités différentes ;
- les hypothèses de calcul ont évolué au regard des dernières tendances, notamment démographiques.

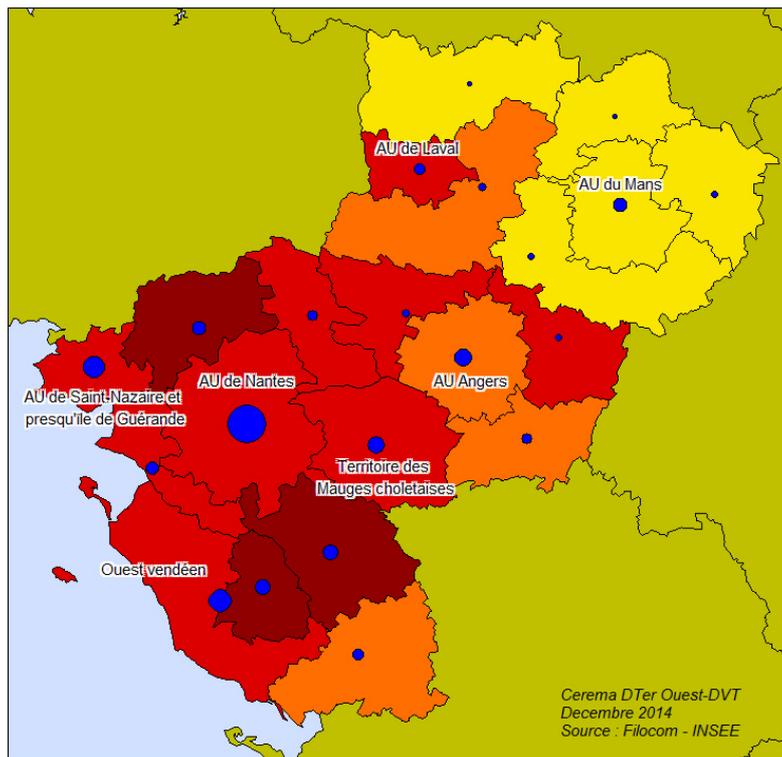
Pour les nouvelles simulations, la demande potentielle est comprise entre deux scénarios :

- un scénario de développement maîtrisé du nombre de ménages issu de l'étude CRESGE qui correspond le plus souvent à l'hypothèse haute de la demande potentielle ;
- un scénario de développement « au fil de l'eau » au regard des dernières tendances démographiques en s'appuyant sur l'outil de projection OMPHALE.

Le travail prospectif de 2007 avait mis en avant la nécessité de construire des scénarios de développement maîtrisé des territoires en concentrant les besoins dans les espaces denses des principales agglomérations. Les nouvelles simulations font état d'une demande plus dispersée pour deux raisons.

Premièrement, l'étude de 2007 envisageait la demande potentielle de résidences principales uniquement. Les grandes agglomérations concentraient une part importante de la demande. La nouvelle estimation porte sur l'ensemble des logements.

Deuxièmement, les projections démographiques, réalisées par OMPHALE, prolongent, voire accentuent, les tendances passées. Les résultats de ces projections entérinent le plus souvent l'émiettement des villes et l'étalement urbain. En conséquence, la demande potentielle issue de ces hypothèses de calcul est dispersée à l'image de l'extension des villes constatées jusqu'en 2007. A l'inverse, l'étude de 2007 met en avant des scénarios souhaités et raisonnés pour les territoires. Elle ne se contente pas de poursuivre les tendances au fil de l'eau mais fixe des objectifs d'aménagement des territoires.



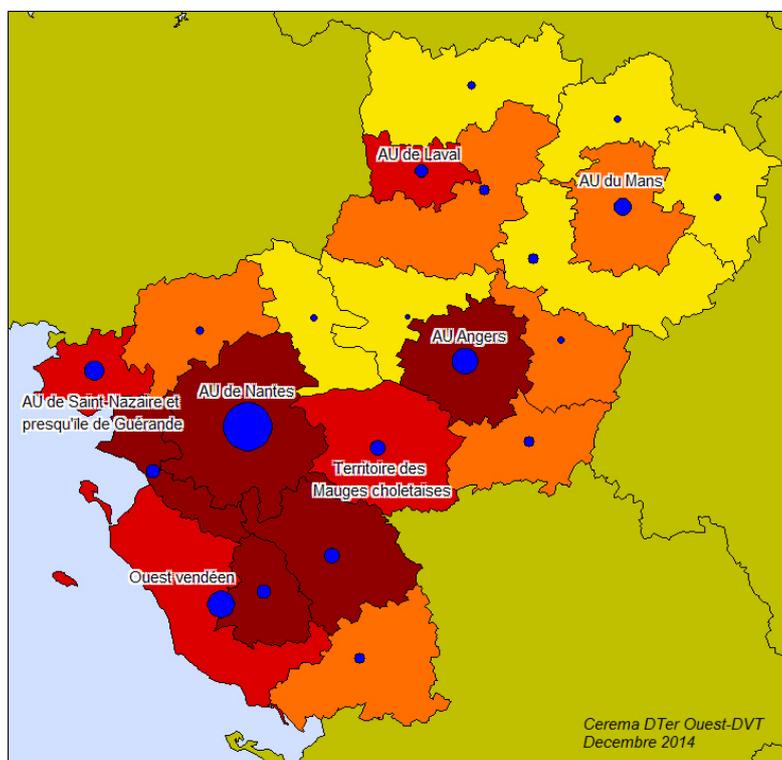
**Carte 5 : Demande potentielle de logements à l'horizon 2020 selon méthode SOeS**

Poids de la demande potentielle de logements 2012-2020

- 14% à 17%
- 10% à 14%
- 8% à 10%
- 4,2% à 8%

Volume annuel à produire

- 8 600
- 4 300
- 860



**Carte 6 : Demande potentielle de résidences principales à l'horizon 2020 selon étude CRESGE de 2007**

Poids du parc à construire d'ici 2020 (% du parc 2010)

- 14% à 19,9%
- 10% à 14%
- 8% à 10%
- 6,4% à 8%

Volume annuel à construire

- 8 600
- 4 300
- 860

Malgré ces précautions méthodologiques, des écarts importants sont observés entre les objectifs de l'étude de 2007, la demande potentielle recalculée et les constructions constatées depuis 2009.

Plus de 80 % de la demande potentielle de logements dépend de l'évolution du nombre de ménages. Par conséquent, la grande différence entre les hypothèses hautes et basses vient des scénarios de projection démographique. Deux scénarios ont permis d'établir une fourchette haute et basse de la demande potentielle :

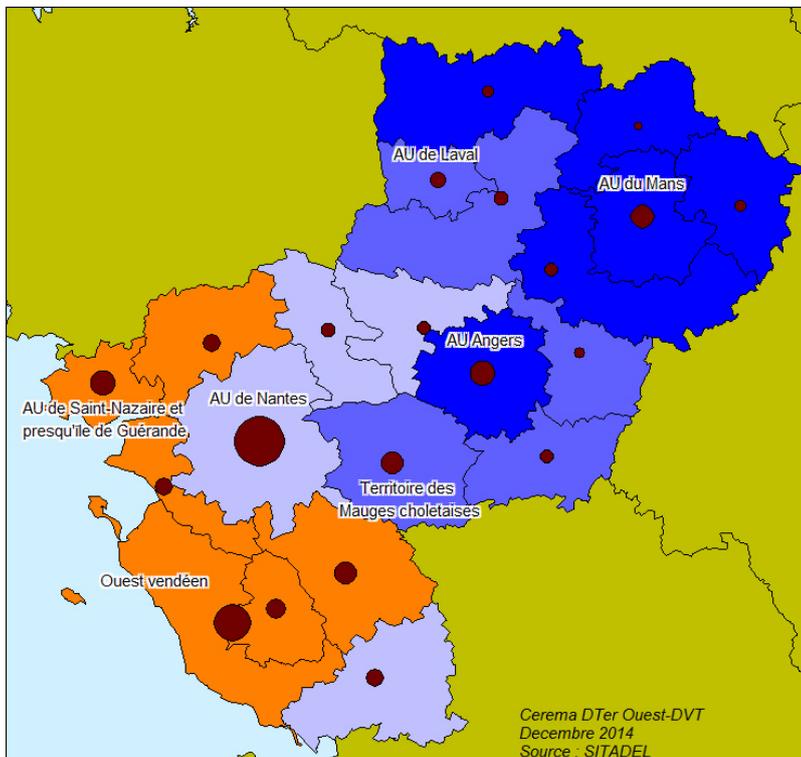
- une croissance importante de nouveaux ménages et plus particulièrement dans les grandes agglomérations ;
- une croissance contenue de nouveaux ménages en raison de la crise économique et immobilière.

Malgré la crise, les Pays-de-la-Loire reste une des régions les plus attractives de France et son économie diversifiée est un atout fort. Dans ce contexte, la région pourrait retrouver à moyen ou long terme un niveau de croissance démographique important correspondant à l'hypothèse haute des projections. Dans ce cas, la production annuelle de logements a été insuffisante pour répondre à la demande potentielle, à l'exception de la zone interstitielle du Sud-Loire.

En attendant, un rebond économique et démographique, le nombre de nouveaux ménages en Pays-de-la-Loire est inférieur aux projections de CRESGE. Aussi, les projections démographiques actualisées, proposées par l'INSEE, paraissent plus réalistes compte tenu des dernières tendances.

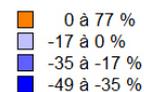
Parallèlement aux évolutions démographiques, la production de logements est au ralenti et se concentre dans les grandes agglomérations. En effet, le nombre de logements construits pour 1 000 habitants, avant

2007, était supérieur à la moyenne régionale dans les zones littorales et de desserrement de Nantes. Depuis 2007, la production, toujours importante sur le littoral, a tendance à se recentrer sur les principales agglomérations, Nantes et Angers en tête.

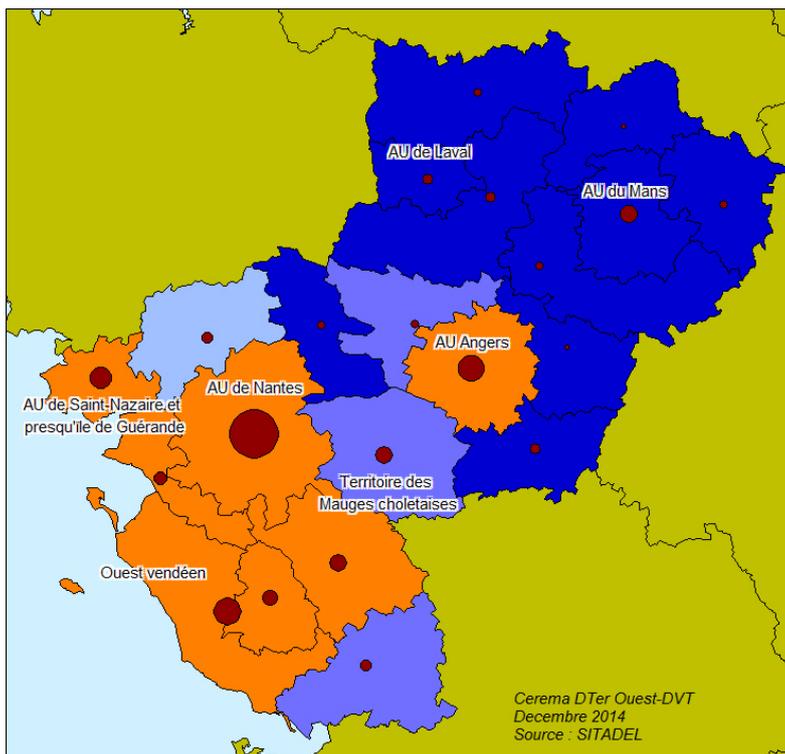
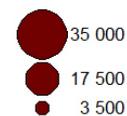


**Carte 7 : Production de logements par zone avant 2007**

Logements commencés pour 1000 habitants (2003-2007)  
Ecart à la moyenne régionale



Nombre de logements commencés (2003-2007)

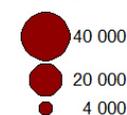


**Carte 8 : Production de logements par zone depuis 2008**

Logements commencés pour 1000 habitants (2008-2013)  
Ecart à la moyenne régionale

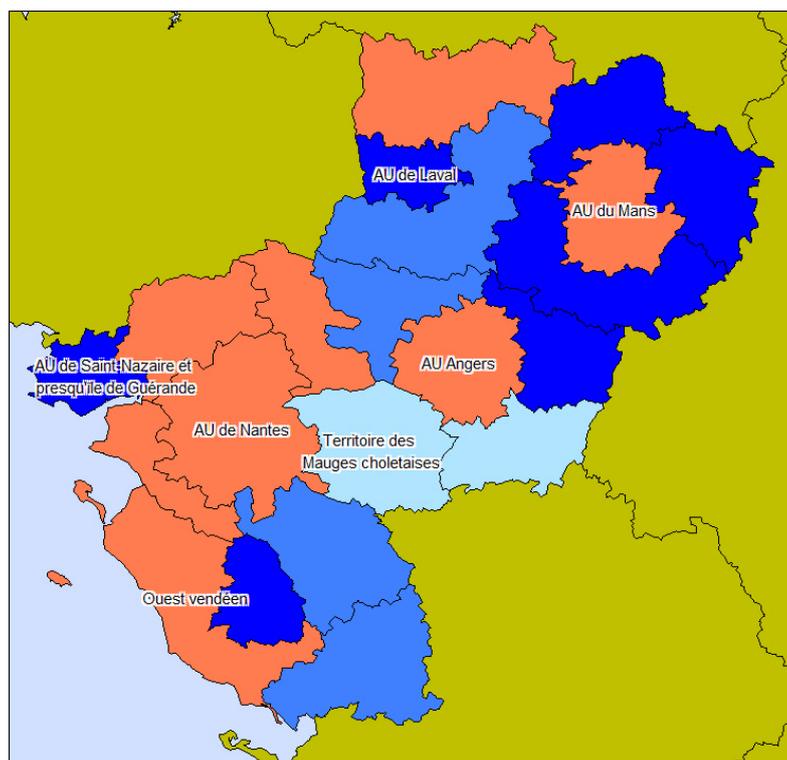


Nombre de logements commencés (2008-2012)

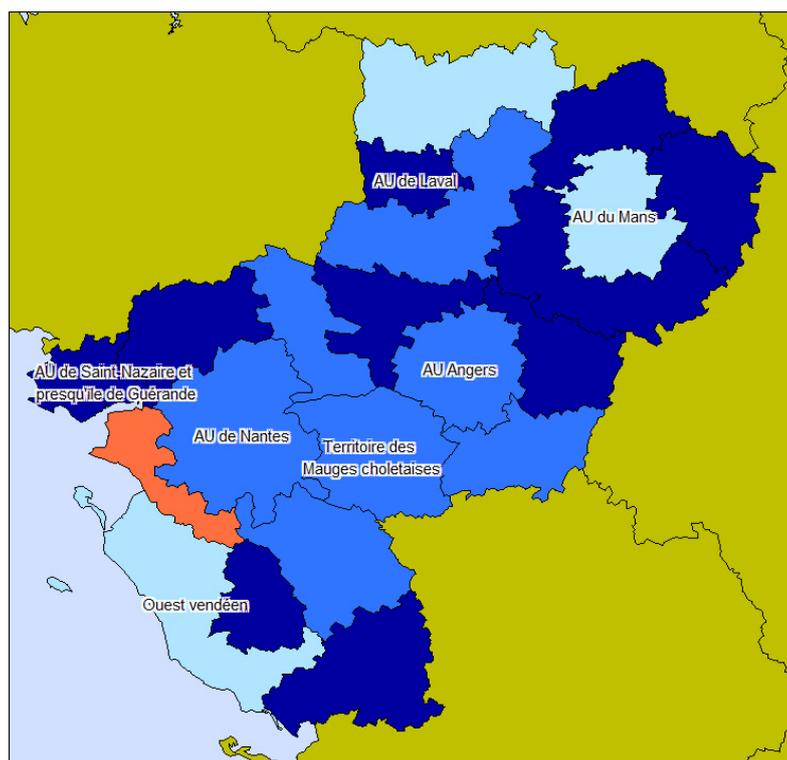
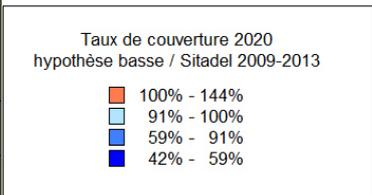


Les zones de La Roche-sur-Yon, la CARENE, de Laval et toute la périphérie de l'aire urbaine du Mans sont en carence importante de constructions. En effet, le taux de couverture est inférieur à 100 %. Dans ces zones quelle que soit l'hypothèse choisie, la construction actuelle de logements paraît insuffisante pour répondre à la demande potentielle.

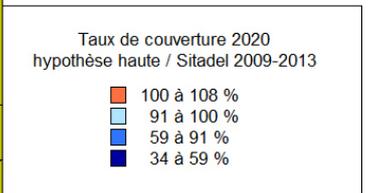
Le taux de couverture rapporte la demande potentielle au nombre de logements construits. Si le rapport est inférieur à 100 % cela signifie que le niveau de production de logements est insuffisant pour répondre à la demande potentielle. Si le rapport est supérieur à 100 %, le niveau de production moyen enregistré dans SITADEL entre 2009 et 2013 est supérieur à la demande potentielle.



**Carte 9 : Les mises en chantiers couvrent partiellement les besoins en hypothèse basse**



**Carte 10 : Les mises en chantier ne couvrent pas les besoins en hypothèse haute**

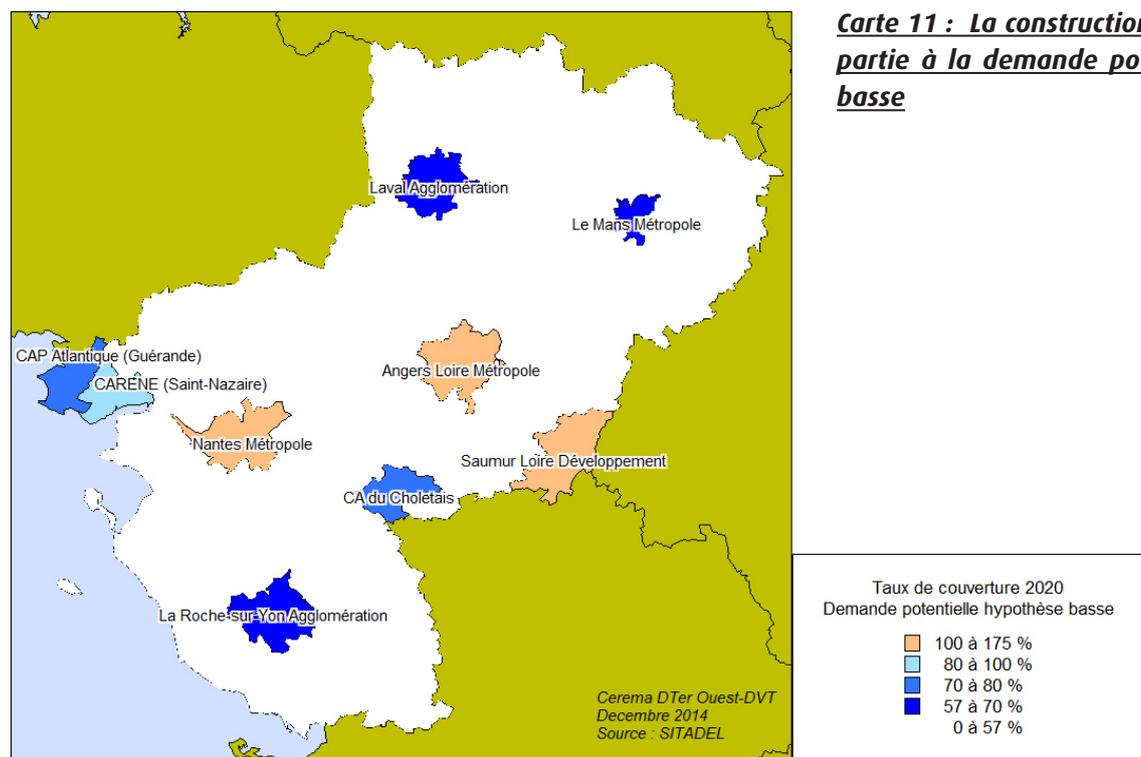


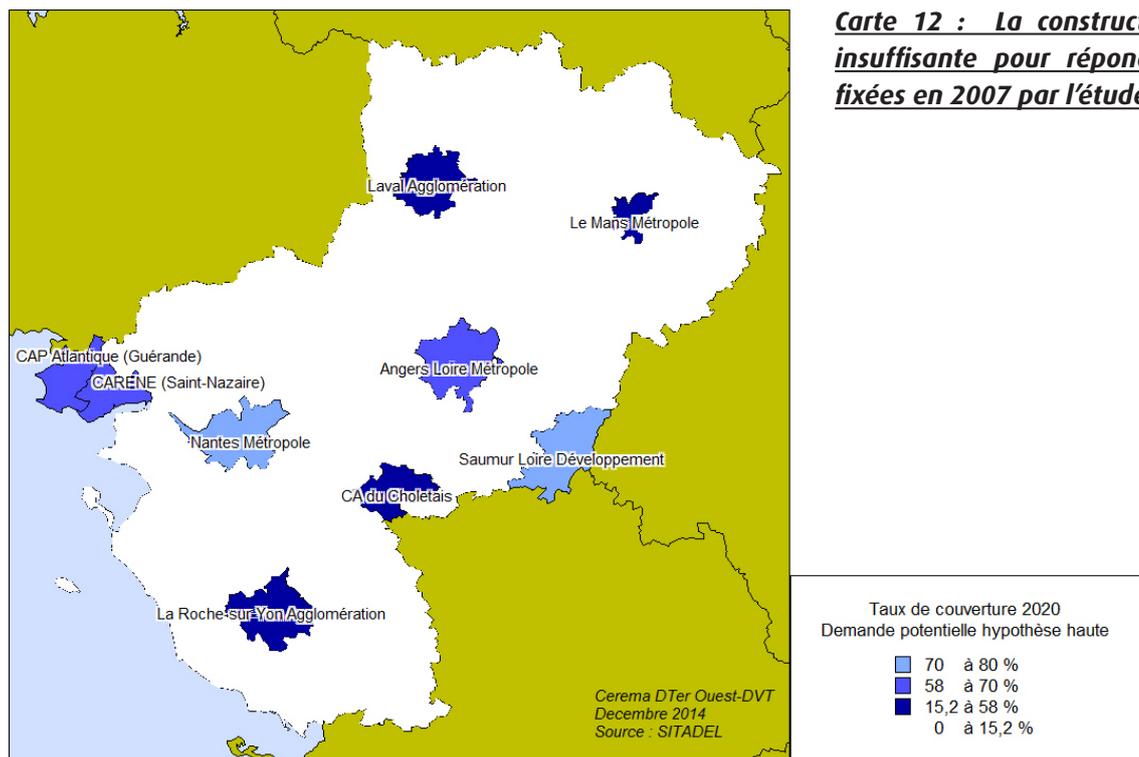
En revanche, dans les territoires attractifs de l'Ouest de la région et dans les principales agglomérations, la production de logements est dans une situation intermédiaire : suffisante en hypothèse basse et insuffisante en hypothèse haute.

La situation semble plus préoccupante pour les communes périurbaines des principales aires urbaines. En effet, le taux de couverture des besoins en logements des principaux EPCI de la région est bien meilleur à l'échelle des EPCI centraux qu'à l'échelle des aires urbaines. La production aurait tendance à se concentrer dans les zones denses. Le taux de couverture est particulièrement important dans les EPCI de Nantes, Angers et Saumur.

A l'inverse, la construction est insuffisante dans tous les EPCI, si l'on se place dans une perspective dynamique et optimiste des besoins.

En particulier dans les EPCI de La Roche sur Yon, du Mans, de Cholet et de Laval, les logements mis en chantier en 2013 représentent moins de 58% des besoins.

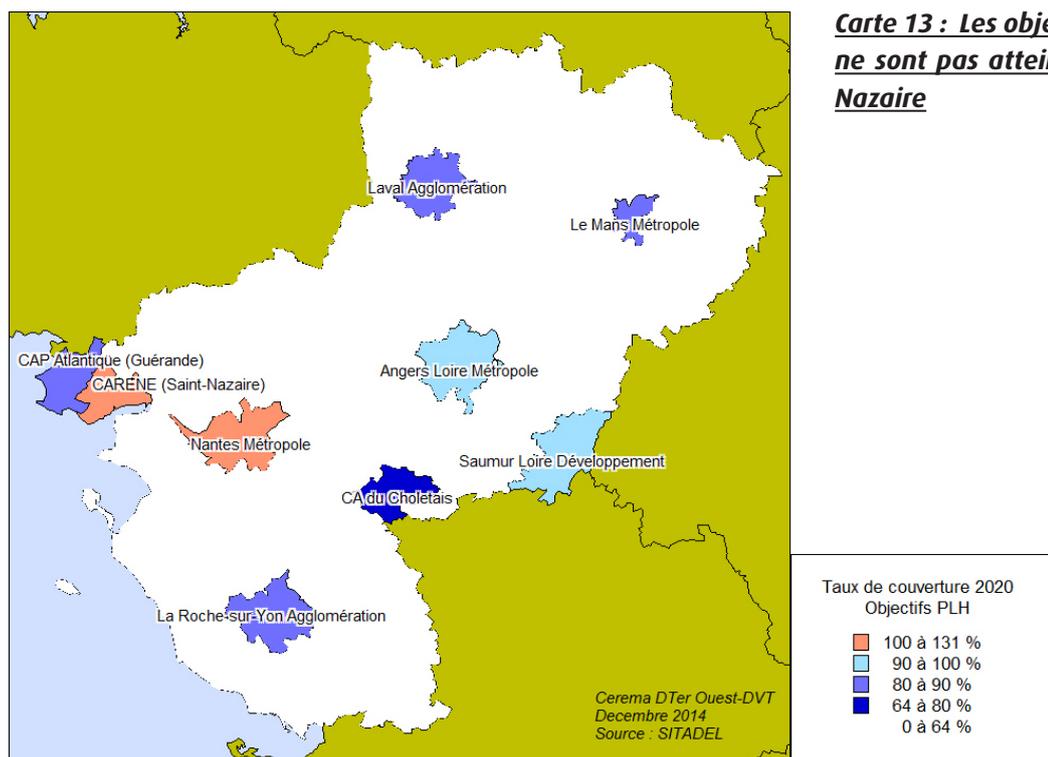




**Carte 12 : La construction est largement insuffisante pour répondre aux ambitions fixées en 2007 par l'étude CRESGE**

Enfin, au regard des objectifs de production fixés dans les PLH, seuls deux EPCI produisent suffisamment : Nantes et Saint-Nazaire ; ce qui pourrait laisser penser que les objectifs des PLH n'ont pas tenu compte des tendances démographiques intervenues depuis 2007.

La situation d'Angers Loire métropole est particulière, en effet, son taux de couverture change profondément selon les hypothèses démographiques. Au regard des dernières tendances, l'installation de nouveaux ménages dans l'agglomération est beaucoup moins importante qu'envisagé par CRESGE.



**Carte 13 : Les objectifs de production des PLH ne sont pas atteints sauf à Nantes et Saint-Nazaire**



# Annexes



**Tableau 1 : Demande potentielle de logements par zone d'études**

Territoires « besoins en logements »	Département	Estimation réalisée par l'étude régionale de 2007 à l'horizon*		Hypothèse basse à l'échelle de la région à l'horizon*		Hypothèse haute à l'échelle de la région à l'horizon*	
		2015	2020	2015	2020	2015	2020
Aire Urbaine de Nantes	44	8 526	8 716	5 609	5 681	8317	8478
Aire Urbaine de Saint Nazaire et communes de la presqu'île de Guérande	44	1 750	1 715	2 067	2 098	2 369	2 442
Zone Est de Loire Atlantique	44	309	285	308	309	474	506
Zone interstitielle Sud de Loire Atlantique	44	950	974	820	807	868	820
Zone Nord de Loire Atlantique	44	418	405	417	419	826	824
<b>TOTAL 44</b>		<b>11 953</b>	<b>12 095</b>	<b>9 221</b>	<b>9 314</b>	<b>12 855</b>	<b>13 070</b>
Aire Urbaine d'Angers	49	2 688	2 709	1 507	1 703	2 850	2 925
Pays des Mauges Choletaises	49	1 065	974	834	843	1 218	1 229
Pays des vallées d'Anjou	49	247	238	252	254	319	309
Pays Haut Anjou Segréen	49	222	208	239	240	402	425
Zone Sud-Est du Maine-et-Loire	49	437	417	397	399	496	467
<b>TOTAL 49</b>		<b>4 659</b>	<b>4 546</b>	<b>3 228</b>	<b>3 439</b>	<b>5 285</b>	<b>5 355</b>
Aire Urbaine de Laval	53	711	683	637	676	705	717
Pays de Haute Mayenne	53	404	384	198	195	266	264
Zone Sud et Est de la Mayenne	53	444	433	427	418	473	476
<b>TOTAL 53</b>		<b>1 559</b>	<b>1 500</b>	<b>1 262</b>	<b>1 290</b>	<b>1 444</b>	<b>1 458</b>
Aire Urbaine du Mans	72	1 524	1 468	963	950	1 366	1 374
Pays de la Haute Sarthe	72	262	248	198	206	260	258
Pays du Perche sarthois	72	286	277	357	351	386	357
Pays Vallée de la Sarthe et Vallée du Loir	72	520	527	421	419	521	518
<b>TOTAL 72</b>		<b>2 592</b>	<b>2 520</b>	<b>1 939</b>	<b>1 926</b>	<b>2 532</b>	<b>2 508</b>
Aire urbaine de Roche-sur-Yon	85	962	960	1 017	1 027	1 081	1 042
Ouest vendéen	85	2 953	3 001	2 532	2 271	2 756	2 609
Pays Bocage Vendéen	85	1 131	1 106	1 002	1 010	1 134	1 135
Pays du Sud Vendée	85	545	543	445	445	638	620
<b>TOTAL 85</b>		<b>5 591</b>	<b>5 610</b>	<b>4 996</b>	<b>4 753</b>	<b>5 609</b>	<b>5 406</b>
<b>TOTAL</b>	Région	<b>26 354</b>	<b>26 271</b>	<b>20 646</b>	<b>20 722</b>	<b>27 725</b>	<b>27 797</b>

hypothèse intermédiaire

24 186 24 259

\*En nombre de logements par an

**Tableau 2 : Demande potentielle par EPCI**

EPCI	Estimation réalisée par l'étude régionale de 2007 à l'horizon		Hypothèse basse à l'échelle de la région à l'horizon*		Hypothèse haute à l'échelle de la région à l'horizon*	
	2015	2020	2015	2020	2015	2020
Nantes Métropole	6097	6228	3656	3347	6332	6878
CAP Atlantique (Guérande)	1056	1067	1066	1026	1689	1121
CARENE (Saint-Nazaire)	710	689	762	804	796	1083
Angers Loire Métropole	2346	2379	856	938	2448	2576
Saumur Loire Développement	331	323	123	119	206	204
CA du Choletais	362	328	308	269	341	421
Laval Agglomération	626	602	539	557	626	635
Le Mans Métropole	660	634	208	182	491	807
La Roche-sur-Yon Agglomération	754	754	670	577	684	700
<b>TOTAL</b>	<b>12 942</b>	<b>13 004</b>	<b>8 187</b>	<b>7 819</b>	<b>13 614</b>	<b>14 426</b>

hypothèse intermédiaire

11 123 14 020







Centre d'études et d'expertise sur les risques,  
l'environnement, la mobilité et l'aménagement  
Direction territoriale Ouest :  
MAN, 9 rue Viviani BP 46223  
44262 Cedex 2  
Tél : +33 (0)2 40 12 83 01  
[www.cerema.fr](http://www.cerema.fr)

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

5 rue Françoise Giroud  
CS 16326  
44263 NANTES Cedex 2

Directeur de la publication : Mr  
Philippe Viroulaud

Service intermodalité aménagement  
logement

Tél : 02 72 74 75 02  
ISSN 2109-0017

ISBN 978-2-11-099535-3

Maquettage : CEREMA - D. Dallibert  
Rédaction : CEREMA - B. Legonidec