



**PRÉFET  
DE LA RÉGION  
PAYS DE LA LOIRE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

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

Service Intermodalité Aménagement LogementLogement  
Division Politique de l'Habitat

Nantes,

**Comité d'animation des Dispositifs d'Observation Locaux (CADOL) de l'habitat  
Séance du 13 juin 2024  
Compte-rendu**

<b>Participants :</b>	Voir annexe
<b>Diffusion :</b>	Participants + Personnes excusées + Direction DREAL et DDT(M)
<b>Référence :</b>	2945H24CL_Cadol_CR_20231215
<b>Pièces jointes :</b>	Diaporamas présentés
<b>Rédacteur :</b>	Unité habitat durable et marchés du logement

Une réunion du CADOL s'est tenue le 13 juin 2024, de 14 h 00 à 16h50 en visioconférence sous la présidence de Manuelle SEIGNEUR, cheffe du Service Intermodalité, Aménagement et Logement (SIAL) de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL).

Les supports de présentation sont disponibles dans la rubrique dédiée du site internet de la DREAL Pays de la Loire.

## Introduction

Manuelle SEIGNEUR (DREAL) introduit la réunion dont les présentations portent sur **les besoins en logements**.

Les objectifs généraux du CADOL sont rappelés :

- Le portage de la connaissance sur les méthodes d'observation en matière d'habitat
- Mettre en perspective les problématiques locales sur ce sujet avec les échelles régionales et nationales
- Orienter et accompagner les collectivités dans leur démarche d'observation en matière d'habitat



Tél : 02.72.74.73.00  
Mél : dreal-pays-de-la-loire@developpement-durable.gouv.fr  
5 rue Françoise Giroud - CS 16 326 - 44 263 NANTES cedex 2

- Faire émerger une vision partagée des problématiques habitat susceptibles d'éclairer le choix des acteurs

L'estimation des besoins en logements a fait l'objet de nombreuses publications au niveau national depuis 2 ans :

- le 13 février 2024, le quotidien Le monde titrait ainsi « Comment l'estimation des besoins est devenu un sujet brûlant ? »
- 4 études sur le sujet sont parues en 2023 :
  - la fédération des promoteurs immobiliers présente une étude en mars concluant à un besoin proche de 450 000 logements par an
  - L'institut Thomas More calcule qu'il en faut 395 000
  - L'USH, qui fédère les organismes HLM, a présenté à son congrès d'octobre une étude qui préconise d'atteindre 519 000 logements dont 198 000 logements sociaux
  - En novembre, l'union nationale des aménageurs présente une analyse « spatialisée » chiffrant le besoin à 400 000 logements

Ces études interviennent dans un contexte de réduction de la production de logements, en particulier dans les plus grandes villes. Parallèlement, la mise en œuvre des objectifs nationaux de neutralité carbone à l'horizon 2050 pour répondre aux objectifs de la COP21 et aux enjeux de préservation de la biodiversité, nous invitent à ajuster au mieux les besoins.

Dans un travail prospectif à l'horizon 2050, l'Agence de la transition écologique (ADEME) propose 4 scénarios pour y parvenir. Seuls les deux scénarios basés sur la réduction de la construction neuve permettent d'atteindre la neutralité carbone sans impliquer de technologies de captage et de stockage de carbone, non éprouvées et incertaines à grande échelle.

Toutes ces études ont en commun de calculer la demande potentielle de logements en additionnant 4 paramètres :

- le nombre attendu de ménages à horizon 2030 – 2040
- le taux de résidences secondaires
- le taux de logements vacants
- le renouvellement du parc

En plus de ces besoins futurs, chaque étude ajoute des besoins en stock pour répondre aux difficultés de logements actuelles.

Chaque étude formule des hypothèses différentes en s'appuyant sur les statistiques et projections de son choix.

Pour mieux comprendre comment sont évalués les besoins et ce qui se joue derrière les chiffres, le CADOL d'aujourd'hui vous propose de présenter plusieurs approches locales et nationales :

1. Les nouvelles projections de ménages de l'Insee, au cœur de l'estimation des besoins
2. L'actualisation des besoins en logements à l'échelle régionale, réalisée par la DREAL, selon les préconisations du ministère en charge du Logement
3. L'évaluation des besoins réalisée par l'USH
4. Une nouvelle approche des besoins en logements sociaux développée par le ministère en charge du logement

## 1. Nouvelles projections de ménages entre 2018 et 2050

*Intervenant : Arnaud FIZZALA, chef de projets de l'action régionale, direction régionale des Pays de la Loire, Insee*

En partenariat avec la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) des Pays de la Loire, la direction régionale de l'Institut de la Statistique et des Études Économiques (Insee) a publié le 14 mai 2024 une déclinaison locale des projections de ménages et du besoin en logements qui en découle. Elle s'intitule « D'ici 2050, 12 000 ménages supplémentaires à loger chaque année en Pays de la Loire ».

L'évolution du nombre de ménages représente près de 74 % des besoins en logements, c'est un paramètre incontournable de l'évaluation des besoins.

*Projections de ménages : comment ça fonctionne ?*

L'approche méthodologique des projections de ménages par l'Insee est la suivante :

- Le recensement de la population et l'observation du passé récent permettent l'élaboration des points de départ des projections.
- Des hypothèses sur l'évolution de la fécondité, de l'espérance de vie et de la migration entre les territoires sont formulées pour réaliser des projections de population. En appliquant cela à des modèles, il est possible d'estimer un nombre d'habitants par année, sexe et âge jusqu'à l'horizon de projection visé.
- Des hypothèses sur la façon dont les habitants vivent ensemble (cohabitation) permettent d'estimer un nombre de ménages par an et par type : famille monoparentale, couple, personne seule, etc. Cela correspond aux projections de ménages.

### **+12 000 ménages par an d'ici 2050**

En 2018, la population en Pays de la Loire était de 3,8 millions d'habitants. En 2050, elle est estimée à 4,2 millions d'habitants.

En 2018, 1,7 million de ménages étaient recensés en Pays de la Loire, contre une estimation de 2,1 millions de ménages en 2050.

La région Pays de la Loire est dynamique en matière de démographie, mais la croissance devrait diminuer assez nettement par rapport au passé récent. **Entre 2008 et 2018**, la région gagnait en moyenne **18 500 ménages par an** soit une évolution annuelle moyenne de **1,2 %** par an. **D'ici 2050**, la région pourrait gagner plus de **12 000 ménages** par an si les tendances récentes se

poursuivaient. Mais cette évolution se ferait en deux temps : une première période de 2018 à 2030 et une deuxième de 2030 à 2050 :

- Sur la période **2018-2030** : environ **17 700** ménages supplémentaires par an. Cette estimation est assez proche des observations du passé récent (2008-2018).
- **À partir de 2030** : environ **8 500** ménages supplémentaires par an.

Deux grands facteurs expliquent ce ralentissement démographique :

- Les projections de population, au niveau national, atteignent un pic vers 2040/2050 en raison notamment de la baisse de la fécondité et du vieillissement de la population. En Pays de la Loire, ce ralentissement est plus tardif en raison d'une attractivité qui se maintient. Au niveau régional, la croissance de la population pourrait atteindre un plateau à partir de 2050. Un ralentissement de la hausse de la population précède ce plateau.
- Les hypothèses de comportement de cohabitation formulées par le SDES proposent de diviser par deux le rythme de progression des comportements de cohabitation, à partir de 2030.

### ***Décomposition de la croissance du nombre de ménages***

Pour mieux comprendre les ressorts de la croissance du nombre de ménages, l'étude de l'INSEE s'attache à évaluer ce qui provient de la croissance du nombre d'habitants, du vieillissement de la population et des modes de cohabitation.

Ainsi, l'étude décompose l'évolution du nombre de ménages en trois principaux facteurs :

- L'effet dû à la croissance démographique, qui correspond à l'augmentation du nombre de ménages à structure par âge et comportements de cohabitation constants.

Ces paramètres sont fixes pour toute la projection jusqu'en 2050. Seule la hausse du nombre d'habitants, issue des projections de population de l'Insee, varie dans le temps. Le résultat obtenu est une croissance de 0,3 % en Pays de la Loire, soit environ la moitié de la croissance du nombre de ménages.

- L'effet dû au vieillissement de la population, qui correspond à :
  - Le nombre d'habitants fixe observé en 2018
  - Les modes de cohabitation observés en 2018
  - La variable est la pyramide des âges
  - Les comportements de cohabitation varient selon l'âge, cela fait évoluer le nombre de ménages. Le résultat obtenu est une croissance de 0,1 % en Pays de la Loire.
- L'effet dû à l'évolution des modes de cohabitation
  - Le résultat obtenu est une croissance de 0,2 % en Pays de la Loire.

Pour la région Pays de la Loire, le principal facteur expliquant la croissance du nombre de ménages est la croissance démographique grâce à une attractivité qui se maintient. Pour la France, c'est l'évolution des modes de cohabitation.

### ***Le couple avec ou sans enfant représenterait moins d'un ménage sur deux en 2050***

Les couples, avec ou sans enfant, représenteraient moins d'un ménage sur deux en 2050. En 2018, les couples constituaient environ 55 % des ménages. En 2050, ils ne représenteraient plus que 47 %. À l'inverse, le nombre de ménages composés d'une personne seule serait en hausse.

### ***La plus forte croissance des ménages serait localisée dans la région nantaise***

Au niveau territorial, une croissance de 0,6 % est estimée pour l'ensemble de la région. La croissance est la plus élevée à l'ouest, dans la région nantaise, avec +1,2 % de ménages : deux fois la moyenne régionale et trois fois la moyenne nationale.

Pour illustrer les extrêmes, 110 000 ménages supplémentaires pourraient s'installer dans le bassin d'habitat de Nantes entre 2018 et 2050, dans le Nord de la Sarthe 1 300 ménages pourraient quitter le territoire au cours de la même période.

Ces chiffres sont issus du scénario central de projection des ménages, qui prolonge les tendances récentes. D'autres scénarios sont possibles.

### ***Scénarios alternatifs***

- Scénario « extrême bas » : hypothèses démographiques conduisant à une diminution de la population, comme une baisse plus marquée de la fécondité ou un gain d'espérance de vie plus faible, et des hypothèses de modes de cohabitation réduisant le nombre de ménages, comme une diminution des séparations.
- Scénario « extrême haut » : hypothèses démographiques conduisant à une augmentation de la population, comme une augmentation plus marquée de la fécondité ou un gain d'espérance de vie plus élevé, et des hypothèses de modes de cohabitation augmentant le nombre de ménages.

Ces scénarios proposent une fourchette importante, de + 5 800 ménages/an à + 17 600 ménages/an.

Dans tous les scénarios, les mêmes territoires restent les plus dynamiques.

Selon le scénario bas, on voit apparaître des baisses du nombre de ménages dans les bassins d'habitat du Nord de la région.

### ***Comparaison avec la publication précédente***

L'évaluation des besoins en logements sera explicitée lors de la présentation de la DREAL. L'exercice de projection des ménages est réalisé environ tous les 5 ans par l'Insee.

Dans l'étude précédente sortie en avril 2019, les projections étaient à l'horizon 2030. Il est désormais porté à 2050 dans la nouvelle étude, rendant les chiffres non comparables. La méthode de projection de population reste la même, seules les hypothèses et les tendances

récentes diffèrent. La nouvelle étude prévoit une baisse de la fécondité légèrement plus marquée et un gain d'espérance de vie moins important que lors de la projection précédente.

Concernant les ménages et les comportements de cohabitation, la méthode utilisée a été améliorée pour une plus grande robustesse. Auparavant, elle reposait sur un individu de référence, la personne active la plus âgée du couple. Cela entraînait des changements vers l'âge de 60 ans, lorsque le conjoint le plus âgé prenait sa retraite, ce qui provoquait des modifications et des instabilités dans la modélisation. Ce problème a été corrigé.

Les hypothèses sont basées sur les tendances récentes, mais avec un horizon plus long. Autre hypothèse de calcul, le rythme des évolutions sera divisé par deux à partir de 2030, ce qui est plus optimiste.

### ***Comparaison à horizon 2030 : résultat global proche***

Les estimations pour 2030 ne sont pas directement incluses dans l'étude publiée. Les résultats globaux sont assez similaires. À l'époque, le point de départ était en 2013, alors qu'aujourd'hui il est en 2018. La croissance moyenne annuelle est estimée à 1 % jusqu'en 2030 dans les deux études.

Pour la période 2013-2030, le nombre de ménages était estimé à 17 400, tandis que pour la période 2018-2030, il est estimé à 17 700.

### ***Comparaison à horizon 2030 : résultat global proche, mais des effets qui jouent différemment***

Ce qui change, c'est la répartition des effets, les projections de population sont plus pessimistes aujourd'hui. Notamment, les nouvelles projections s'appuient sur une baisse de la composante démographique et une hausse de l'apport des modes de cohabitation.

### ***Comparaison à horizon 2030 : mêmes tendances territoriales (croissance des ménages principalement à l'ouest de la région)***

Les comparaisons territoriales restent globalement similaires : les hausses sont plus marquées à l'Ouest de la région.

### ***La suite des projections à l'Insee :***

Une étude nationale sur les projections de personnes âgées dépendantes est en cours et devrait être disponible en fin d'année 2024.

Les études des projections des ménages seront également utilisées pour établir un diagnostic du territoire de la Vendée. Un travail est également réalisé en collaboration avec le département de la Mayenne pour tenter d'évaluer l'impact d'une hausse du nombre d'étudiants dans l'agglomération de Laval.

### ***Échanges sur la présentation :***

Question : Pierre FOIN - Mauges Communauté

+0,6 % de ménages par an d'ici 2050 équivaut, selon vous, à quel pourcentage de hausse de la population sur la même période ?

Réponse : L'exercice de projection de population n'est pas présenté sur la même période dans l'étude de l'Insee parue en 2023. Cela correspondrait à une hausse de 0,4 %.

Question : M. Guimard DDETS 44

Comment expliquer le fait que la région soit la 3<sup>e</sup> la plus dynamique en termes d'évolution ?

Réponse : la région Pays de la Loire se distingue des autres régions par son attractivité. La migration des ménages vers cette région explique principalement l'augmentation de la population et, par conséquent, du nombre de ménages. La composante démographique de la région est plus importante que la moyenne nationale.

En 2023, pour la première fois, l'Insee a observé plus de décès que de naissances en Pays de la Loire. Tant que les naissances excédaient les décès, la population augmentait. Depuis 2023, la croissance de la population repose exclusivement sur la migration.

Question : Ambre Pioger (CREHA)

La hausse de l'effet sur les modes de cohabitation est liée au vieillissement de la population et la hausse de personnes seules ?

Réponse : Oui, c'est directement lié aux hypothèses faites par le SDES. Dans le passé récent, on observe une hausse des séparations et une remise en couple plus tardive donc davantage de ménages à un seul adulte.

Question : Cécile SAMPATH - CC des Coëvrons

Avez-vous des éléments sur l'attractivité intra/extra -régionale ? Quelles tendances à prévoir ?

Réponse : L'exercice de projection mené est un prolongement des tendances observées récemment, sans intensification ni réduction. L'évolution est proportionnelle à la situation actuelle.

La croissance du nombre de ménages par département est la suivante :

- Loire-Atlantique : 1%
- Vendée : 0,7%
- Maine-et-Loire : 0,5%
- Mayenne : 0,2%
- Sarthe : 0,1 %

Question : DOUILLARD Denis

En termes de décohabitation, les Pays de la Loire se distinguent-elles des autres régions ?

Réponse : Les Pays de la Loire sont plutôt dans la moyenne nationale.

## **2. Les besoins en logements en Pays de la Loire**

*Intervenant : Bruno LE GONIDEC, responsable de l'unité habitat durable et marchés du logement, DREAL Pays de la Loire (SIAL/DPH)*

L'évaluation des besoins en logements est au cœur des politiques locales de l'habitat (PLH). La DREAL présente une actualisation de son évaluation en explicitant ses choix méthodologiques et théoriques, afin d'objectiver et de territorialiser les politiques qu'elle porte en matière d'optimisation des ressources, de préservation de la biodiversité et de sobriété énergétique.

Suite aux travaux menés par l'Insee sur les nouvelles projections de ménages, il paraît pertinent de réévaluer les besoins en logements et d'analyser leur évolution depuis la dernière estimation en 2019-2020.

### *Une étude au service des politiques de l'habitat*

L'étude sur les besoins en logements répond à un besoin de connaissance territorialisée pour définir, porter, évaluer, voire amender les politiques locales de l'habitat et en particulier les objectifs d'augmentation de l'offre dans divers documents (SRADDET, ScoT, PLH, PLU). Elle aide également à orienter et évaluer la programmation annuelle de l'offre et à identifier les tensions éventuelles entre les besoins et les PLH. Cette étude sera accessible sur le site internet de la DREAL.

### *Besoins en logements : définition et contexte*

Le besoin en logements diffère de la demande et représente ce qui est nécessaire à une personne pour se développer. Considéré comme un besoin fondamental, il implique la protection contre les éléments menaçant l'intégrité personnelle. Le logement est également crucial pour le bien-être, la stabilité sociale et le développement des territoires. Le besoin en logements varie tout au long de la vie et renvoie à la question des parcours résidentiels. Enfin, il est reconnu comme droit fondamental en France.

D'un point de vue statistique, le besoin de construction de logements neufs est abordé via la demande potentielle en logements qui désigne le nombre de logements neufs nécessaires pour répondre à l'accroissement de la demande incluant l'augmentation des ménages, les résidences secondaires, la vacance frictionnelle et le renouvellement du parc. La période actuelle se caractérise par une baisse généralisée de la production de logements. L'inflation des coûts de production et le renchérissement des conditions d'emprunt réduisent la demande solvable. Pour autant, le besoin en logements reste élevé, ce qui montre qu'il existe une différence entre demande et besoin.

D'un point de vue économique, les acteurs parlent plutôt de demande et de demande solvable, la principale question étant de savoir si l'offre est en adéquation avec la demande. Il est assez difficile de répondre à cette question puisqu'il n'existe pas d'indicateur précis sur la demande solvable. Le plus souvent, les observatoires locaux utilisent un indicateur de tension, le prix des logements. Quand les prix sont élevés, il est admis que l'offre est insuffisante par rapport à la demande. Cet indicateur sert à mesurer le niveau de tension des marchés. Dans la période actuelle, la baisse de la demande solvable provoque une baisse des prix. Dans le même temps, on assiste à une augmentation de la demande de logements sociaux alors que les attributions ne cessent de diminuer en lien avec la diminution de la production d'offre nouvelle.

Depuis un an, plusieurs études nationales ont proposé un chiffrage des besoins en logements en intégrant plus ou moins ces enjeux sociaux, économiques et écologiques.

Selon des estimations (UNAM, USH, ministère), il faudrait produire entre 360 000 et 500 000 logements par an d'ici 2030, dont une partie significative de logements sociaux, pour répondre aux besoins. Ces estimations varient en fonction des méthodes et paramètres utilisés, mais soulignent l'importance de garantir à chacun un logement décent et adapté à ses besoins tout au long de sa vie.

D'autres défis viennent percuter ces problèmes de production de logements, à commencer par la lutte contre les gaz à effet de serre, l'adaptation au changement climatique et la préservation de la biodiversité.

En lien avec ces enjeux nationaux et mondiaux, l'ADEME propose une approche différente. Elle a imaginé 4 scénarios pour illustrer les différents chemins possibles afin de parvenir à la neutralité carbone en 2050. Seuls les deux premiers scénarios répondent à ce défi et permettent de répondre aux objectifs de sobriété foncière sans s'appuyer sur des technologies qui n'ont pas encore fait leur preuve. Dans ces deux scénarios, l'approche est totalement différente des études précédentes puisqu'ils reposent sur une estimation du nombre de logements qu'il serait possible de construire pour respecter la neutralité carbone. Le secteur du bâtiment et en particulier de la construction étant très émetteur de CO<sub>2</sub>, il convient de minimiser la construction de nouveaux logements en favorisant l'utilisation du parc existant, en remettant sur le marché des logements vacants et en transformant les résidences secondaires en résidences principales.

### *Présentation de la méthode et de l'outil Otelo*

La méthode utilisée par la DREAL repose sur l'outil Otelo. Cette méthode évalue les besoins en nouveaux logements dans un périmètre et un horizon définis, en prenant en compte la mobilisation des locaux existants. Les résultats sont présentés à l'échelle des bassins d'habitat, correspondant à un assemblage d'EPCI (Établissements Publics de Coopération Intercommunale), répondant à trois objectifs :

- Représenter les marchés locaux de l'habitat, correspondant aux espaces où les ménages font leur choix résidentiel.
- Constituer un objet pertinent de politique publique.
- Comptabiliser au minimum 50 000 habitants, selon les exigences des projections démographiques de l'Insee.

Le besoin total en logements inclut les besoins en stock (situations de mal logement existantes) et les besoins en flux (projections démographiques et renouvellement du parc).

### Besoins en stock :

Les situations de mal logement identifiées comprennent :

- Les ménages sans logement (sans-abri, hébergés dans des logements sociaux ou hôtels).
- Les ménages en inadéquation financière.
- Les ménages résidant dans le parc social ayant des besoins internes.
- Les ménages dans des logements de mauvaise qualité.
- Les ménages cohabitant de manière subie ou intergénérationnelle.

- Les ménages en sur-occupation.

Il est proposé de répondre à ces besoins sur une période de 20 ans.

#### Besoins en flux :

L'outil otelo permet de faire varier des paramètres pour tenir compte des spécificités des territoires ou des enjeux particuliers. En Pays de la Loire, l'augmentation du nombre de ménages représente environ 74 % des besoins totaux, mais elle repose sur des facteurs exogènes sur lesquelles les politiques locales de l'habitat ont peu de prises : taux de fécondité, espérance de vie et flux migratoire. Le scénario central est utilisé pour toute la région.

En revanche, la transformation de la structure du parc de logements est au cœur des politiques locales de l'habitat.

Dans l'idéal, la structure du parc logements de chaque territoire doit s'adapter à la structure des ménages en place et à venir. Au niveau régional, il est difficile d'avoir ce niveau de précision, les PLH peuvent adapter l'évaluation des besoins sur la base d'un diagnostic précis, en particulier sur la composition des ménages, et des orientations politiques. Par conséquent, l'estimation repose sur un paramétrage de la structure du parc en lien avec les enjeux régionaux de sobriété foncière et diversification de l'offre de logements.

L'évaluation repose sur une variation du taux de résidences secondaires et de logements vacants en fonction de deux grands objectifs : la diversification de l'offre et la sobriété foncière.

Ces deux indicateurs sont ajustés de la façon suivante :

- Dans les territoires détendus : la forte vacance constitue un gisement potentiel d'offre nouvelle sans consommation de foncier. Dans ces bassins d'habitat, il est proposé que le taux de vacance des logements (supérieur à 7 % en moyenne) soit abaissé de 0,5 point, soit autant de logements vacants remis sur le marché. Cette variation est modeste mais semble réaliste au regard des moyens à consacrer pour repérer puis rénover ces logements. Peu de données existent sur la remise des logements vacants sur le marché (cf. étude de la DREAL), bien que certains PLH en fixent des objectifs.
- Dans les territoires tendus : le taux de vacance des logements (inférieur à 7 %) a été augmenté de 0,5 point considérant que l'augmentation de la vacance serait le signe d'un rééquilibrage du marché au profit des demandeurs. Cela suppose pour les collectivités concernées prennent des mesures de nature à augmenter l'offre de logements abordables pour faire pression sur le prix des logements anciens notamment.
- Dans les territoires littoraux : le manque d'offre de logements accessibles aux actifs est régulièrement pointé dans les PLH littoraux. Cet enjeu souligne la nécessité d'encadrer l'occupation des logements pour atténuer, voire contrôler, l'inflation des prix et la réduction de l'offre locative à l'année en cours actuellement. La maîtrise de l'occupation du parc concerne notamment l'offre de logements à l'année. Ces dernières années, la part de résidences secondaires a diminué dans certaines collectivités littorales. Il est proposé de poursuivre ce mouvement au rythme des années passées ou d'un point au minimum pour les collectivités dont le taux de résidences secondaire a augmenté. Mais cette réduction des résidences secondaires doit se faire au profit des locations à l'année

ce qui implique de prendre des mesures d'encadrement de l'occupation des logements plus large en limitant les effets d'aubaine<sup>1</sup>.

Ce paramétrage constitue le scénario DREAL, il tient compte également des tendances observées ces dernières années.

En ce qui concerne le renouvellement urbain, il est proposé de la prolonger selon les tendances récentes qui marquent une réduction du besoin. En effet, on note une augmentation des nouveaux logements sans construction ce qui réduit le besoin de construire pour remplacer les logements disparus. La division des logements contribue à un renouvellement urbain sans construction car elle compense la disparition de logements de manière "naturelle". Cela réduit le besoin de construire de nouveaux logements pour répondre aux pertes dans le parc immobilier.

### *Présentation des résultats*

A l'horizon 2030, les besoins en logements dans la région Pays de la Loire sont estimés entre **22 500 et 24 500** logements par an. Les besoins se concentrent dans l'Ouest de la région. En 2019, ce besoin était estimé entre 23 000 et 24 000 logements. A court terme, les nouvelles projections de ménages restent proches des projections précédentes, voire légèrement supérieures, ce qui explique en grande partie que les résultats soient si proches.

Néanmoins, compte tenu de la distinction évoquée en début de réunion entre besoins et demande, il ne serait pas exagéré de considérer que la construction de résidences secondaires répond à une demande plutôt qu'à un besoin. Sans la demande de résidences secondaires, le besoin serait compris entre **20 000 et 22 000** logements par an.

### ***Échanges sur la présentation :***

Remarque : Ronan MARJOLET, EPF 44

Concernant la réflexion sur les besoins par rapport au mode de production, il devient essentiel que les observatoires locaux du logement suivent les filières de production pour servir le pilotage des politiques de planification, d'aménagement et d'action foncière.

Réponse : Des études axées sur les filières de production sont en réflexion avec le Cerema. Il y a des enjeux d'innovation, de gouvernance et d'observation assez importants. Il serait utile que les services instructeurs soient suffisamment outillés pour faire remonter leurs données afin de mieux connaître et mieux comprendre les filières de production dans les territoires.

Question : LHOMELET Christine, DDTM44

L'étude, qui nous a été présentée par l'Insee, est-elle différente des projections Omphale 2018 qui sont dans Otelo ?

---

1 « L'imposition des résidences secondaires : effets de la réforme de 2015 ». Antoine Belgodere et Georges Casamata

Réponse : Non, l'actualisation du pack de données dans Otelo, qui vient de se faire, intègre ces nouvelles projections. Pour accéder à l'outil, il faut en faire la demande sur [le site internet](#) de l'outil.

Question : Sandrine Verhaeghe, DREAL PDL

Sur la carte de gauche de la dernière diapositive, la période de 13 ans couvre quelles années ?

Réponse : 2017-2029.

Question : Marie Laure CLOAREC, Département de Maine-et-Loire

Sur le besoin en logements en stock (situations de mal logement), pouvez-vous rappeler la méthode de calcul, base de travail ?

Réponse : La méthode consiste à identifier tous les publics non logés ou mal logés en mobilisant les données disponibles : le recensement de l'INSEE pour les personnes sans abri, en habitation de fortune ou logées à l'hôtel et Finess pour les personnes en hébergement social. La question des sans-abris est particulièrement complexe, avec des données nationales et locales souvent imprécises. De plus, les observatoires locaux pour suivre les personnes en situation précaire ne sont pas présents dans tous les territoires. Les éléments présentés rassemblent toutes les données disponibles à ce jour, malgré les lacunes dans la couverture des données locales et nationales.

Arnaud Fizzala, Insee :

Il est effectivement très difficile de compter les personnes sans domicile. Voici un billet du blog de l'Insee sur le sujet : <https://blog.insee.fr/connaitre-les-personnes-sans-domicile-est-encore-plus-important-que-les-denommer/>

Benoit Chantoiseau, DHUP :

Sur Otelo, les scénarios territoriaux ne sont pas forcément égaux au scénario national.

### **3. Les besoins en logements sociaux, étude nationale de l'USH**

*Intervenant : Benjamin DURR, manager, habitat et territoires conseil (HTC), Union Sociale pour l'Habitat*

Dans une étude rendue publique en septembre 2023, l'Union Sociale pour l'Habitat fait état d'un besoin de 518 000 nouveaux logements par an d'ici 2040 pour répondre aux besoins sociaux et écologiques de la France. Mobilisant une méthode d'analyse propre, cette étude est une contribution au débat national sur la quantification des besoins. Mobilisant une méthode utilisée par de nombreux EPCI, l'USH nous présente ses principaux résultats afin d'engager un échange sur les enjeux théoriques de ce travail.

#### ***L'estimation des besoins en logements***

*Les différentes composantes du besoin en logements*

La méthode la plus couramment utilisée pour l'élaboration des PLH, dite du « point mort » a été mobilisée dans cette étude, ce qui la différencie de l'étude de la DREAL. Elle se base d'abord sur des données par EPCI (Établissements Publics de Coopération Intercommunale) plutôt que sur des données nationales. La notion de besoin en logements prend en compte la production de nouveaux logements et la remise sur le marché de logements existants.

La résorption du mal-logement n'est pas incluse dans le calcul du point mort, il ne traite que des besoins en flux et correspond à la production de logements nécessaire pour maintenir l'équilibre démographique.

Au calcul du point mort est ajouté un effet démographique qui a été établi non pas selon les projections démographiques de l'INSEE mais selon une prolongation des tendances.

Enfin, l'étude fait une estimation des besoins des personnes mal logées.

### ***Les grandes tendances à prendre en compte***

La méthode du point mort projette les tendances démographiques sans forcément intégrer certains éléments contextuels généraux, dont voici les principaux :

- Érosion du solde naturel : En 10 ans, il a été divisé par 4, passant de 251 000 en 2012 à 56 000 en 2022.
- Évolution de la taille des ménages : ce critère est décisif pour déterminer le besoin en logements selon l'hypothèse appliquée.
- Baisse de l'espérance de vie : phénomène récent, en 2022, l'espérance de vie reste inférieure de 0,4 an à celle de 2019.
- Reprise des flux migratoires : l'étude se base sur les projections de l'INSEE, estimant les flux migratoires à + 161 000 personnes en 2022, traduits en nombre de ménages. Les années 2014-2020, moins dynamiques en termes de flux migratoires, n'ont pas été prises en compte.
- Consolidation nationale des données des EPCI : Le solde migratoire a été remplacé par le nombre de ménages, obtenu en divisant les 161 000 personnes par une hypothèse moyenne de la taille des ménages (celle de 2020).
- Interdiction de louer les passoires thermiques : 1,6 million de logements locatifs privés, classés F ou G, sont concernés par cette interdiction.

### ***Les hypothèses pour construire le scénario cible***

- Taille des ménages : réduction de -0,1 point sur le taux d'évolution annuel pour simuler une diminution progressive
- Ralentissement de la croissance démographique liée au solde naturel : réduction de - 0,1 point, en considérant une légère atténuation du ralentissement démographique
- Augmentation du solde migratoire sur la base des prévisions de l'Insee en 2022 : + 161 000 personnes par an
- Stabilisation de la hausse de la vacance : maintien du volume de croissance annuel, partant du principe que cette tendance pourrait se stabiliser

- Accélération du renouvellement du parc de logements : en lien avec la loi Climat et Résilience, + 30 000 logements par an pour compenser progressivement les 1,6 million de logements classés F ou G qui ne pourront plus être loués
- Résorption du mal logement : 122 000 logements par an

Ces paramètres visent à affiner les projections et à mieux répondre aux besoins futurs en logements.

### ***Zoom sur le mode de prise en compte du mal-logement***

Pour estimer les besoins en logements en tenant compte du mal-logement, l'étude se base sur le rapport de la Fondation Abbé Pierre (2023). Ce rapport indique qu'environ 1 million de personnes sont privées de logement et que 3,4 millions vivent dans des conditions très difficiles ou fragiles.

Voici les hypothèses pour ces groupes :

- Privés de logement : taille moyenne des ménages de 1,19.
- Conditions difficiles ou fragiles : 25 % nécessitent des logements supplémentaires, avec une taille moyenne des ménages de 2,17 (moyenne nationale).

Sur la base des calculs effectués, le besoin en logements serait de 122 000 logements à produire par an à horizon 2040, dans le parc privé. Il est considéré que le parc social pourrait couvrir une partie de ces besoins.

### ***Estimation des besoins en logements : scénario cible***

L'étude complète intègre le point mort, un effet démographique et le mal-logement. Elle estime un besoin de 518 000 nouveaux logements par an entre 2024 et 2040. La plupart des éléments ont été ajustés au niveau national, au-delà de la consolidation par EPCI.

Pour les résidences secondaires, la projection est basée sur les tendances sans ajustement, avec un besoin estimé à 100 000 logements par an. D'autres études estiment ce besoin à 50 000 logements par an. Cette composante du point mort présente un différentiel significatif, expliquant en partie pourquoi cette étude aboutit à un besoin global plus élevé par rapport à d'autres. Ce chiffre élevé vient néanmoins compenser dans une certaine mesure la non prise en compte du phénomène Airbnb, pour lequel le volume de logements fléchés annuellement n'est pas connu, mais qui représentent aujourd'hui 500 000 logements dédiés, non pris en compte dans l'étude.

Comme point de comparaison, de 2017 à 2022, il y avait 430 000 logements neufs autorisés en moyenne par an. Pour autant, cette production n'arrive pas à compenser le besoin en stock lié au mal-logement. Dans l'étude, il est considéré que la production de 518 000 logements par an traite la question du mal-logement.

### ***L'estimation des besoins en logements sociaux***

*Les grandes étapes du calcul des besoins*

Il existe peu de documentation méthodologique pour estimer les besoins en logements sociaux. Pour cette étude, un indice de tension a été constitué et appliqué à chaque EPCI. En multipliant le besoin en logements par cet indice, on peut déduire la part de logements sociaux à produire. Cet indice composite, avec une base de 100 par EPCI, intègre plusieurs facteurs :

- Indice de pression de la demande de logement social : ce seul indice présentait des inconvénients, notamment dans les EPCI où l'offre est élevée mais où peu de demandes sont formulées. Cela pouvait fausser les calculs avec un indice de pression anormalement élevé.
- Indice de loyer : permet de mesurer l'écart entre les loyers du parc social et ceux du parc privé.
- Indice de mobilité : permet de mesurer la mobilité sur l'ensemble du parc immobilier, pas seulement dans le parc social. Cet indice agit en sens inverse : plus la mobilité est forte, plus la tension est faible.

Un modèle de calcul a été défini pour obtenir cet indice de tension, qui peut être appliqué au besoin en logements afin d'extrapoler les besoins en logements sociaux.

Le processus est le suivant :

- Calcul de l'indice de tension : basé sur plusieurs facteurs (pression de la demande de logement social, écarts de loyers entre parcs social et privé, et indice de mobilité).
- Application de l'indice : le besoin en logements est multiplié par les proportions actuelles de logements sociaux, puis par l'indice de tension, ce qui permet d'obtenir le besoin en logements sociaux par an.

Cette méthode a été testée dans 100 EPCI, couvrant des zones rurales et urbaines, pour vérifier la fiabilité des résultats.

L'objectif final est la compilation des besoins locaux pour obtenir un besoin national.

*Un objectif cible qui nécessite d'accélérer fortement le développement de l'offre locative sociale*

L'estimation des besoins en logements sociaux est de **198 000** logements par an entre 2024 et 2040, soit **38 % du besoin global** en logements. Les données sont compilées à l'échelle locale, mais des correctifs sont appliqués au niveau national. Ainsi les données locales ne sont pas redressées, mais les données nationales sont ajustées.

En brut, pour les Pays de la Loire, sans les ajustements des hypothèses (taille des ménages, solde naturel, etc.), l'évolution du nombre de ménages serait de 12 772 ménages par an. Les besoins en logements, sur cette base non redressée, seraient de 27 688 logements par an.

### **Échanges sur la présentation :**

Question : Pierre FOIN, Mauges Communauté

Cette étude intéressante a-t-elle donné lieu à une territorialisation des données présentées (Région ? Département ? EPCI ?)

Réponse : Cela a été demandé plusieurs fois, pour l'instant non.

Question : Manuelle SEIGNEUR, DREAL PDL

Vous avez donné les chiffres auxquels on pourrait aboutir en Pays de la Loire mais vous n'avez pas donné les chiffres sur le besoin en logement social. Quel est-il ? Si vous pouviez territorialiser l'étude, jusqu'à quelle échelle serait-ce possible ?

Réponse : Il serait possible de réaliser l'étude à échelle des EPCI. Le focus sur les Pays de la Loire pourra être fait ultérieurement.

Question : Ambre PIOGER, CREHA Ouest

Quelle est la source pour l'observation des loyers du parc privé ?

Réponse : Les données de l'Anil en 2022.

Bruno LE GONIDEC, DREAL PDL : Les méthodes et les résultats varient, mais il est essentiel de disposer de références à la fois nationales et locales. La multitude de chiffres rend difficile une évaluation précise des besoins. Ces chiffres masquent des enjeux de politiques publiques qui ne se limitent pas à des calculs mathématiques. Ils reflètent également la nécessité de maîtriser les marchés locaux et de mettre en place des leviers pour rééquilibrer d'éventuels déséquilibres locaux.

DHUP : L'IGEDD a entrepris des démarches pour examiner diverses méthodologies en vue d'établir un consensus sur la manière d'évaluer les besoins en logements.

#### **4. Méthode d'évaluation nationale des besoins en logements sociaux**

*Intervenants :*

*Benoît CHANTOISEAU, chef du bureau du développement de l'offre de logement social et intermédiaire, Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN), ministère de la transition écologique et solidaire*

*Amaury BREGEAULT, Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN), ministère de la transition écologique et solidaire*

Le ministère de la transition écologique met au point une nouvelle méthode d'estimation des besoins en logements sociaux afin d'aiguiller la territorialisation des politiques nationales en la matière.

La DHUP nous présente les grands principes de la méthode qui est encore en phase de test.

#### ***La friche : une méthode d'estimation des besoins en logements sociaux dans les territoires***

*Présentation de la méthode*

Le besoin de créer une nouvelle méthode d'estimation des besoins en logements sociaux découle du manque d'homogénéité des données utilisées pour la programmation des aides à la pierre. Ces données, fournies par les services déconcentrés de l'État, combinent diverses approches et besoins en termes de logement social, incluant les demandes des ménages, l'identification d'opportunités foncières et les objectifs politiques. Bien que ces approches soient légitimes, elles manquent de cohérence.

Les enjeux de cette nouvelle méthode sont les suivants :

- Obtenir facilement un chiffrage des besoins
- Servir de base à la discussion
- Cibler les ménages prioritaires, au vu de leur taux d'effort
- Caractériser les demandes

La méthode est très différente des études présentées précédemment. Dans toutes les approches de besoin de construction de logements, on avance par le haut, c'est à dire qu'on mobilise de grands indicateurs macro-économiques (la population, la démographie), on va faire des projections de ménages, des projections de personnes en situation de mal-logement en essayant de déduire de ces grands indicateurs un chiffre, d'où une très forte sensibilité des résultats. Quand on change de 0,1 % le moindre indicateur, ça concerne plusieurs milliers de logements au niveau national.

Cette nouvelle approche part plutôt des demandes exprimées recensées dans le Système National d'Enregistrement (SNE), avec tous les biais que ça comporte, mais permet de partir des demandes réelles, déclarées.

Ensuite, un travail de filtrage permet de sélectionner les ménages, qui ont taux d'effort trop élevé dans le parc libre, en prenant en compte les aides personnalisées au logement (APL).

Puis, la projection du flux de nouvelles demandes chaque année permet de prévoir, sur une période de six ans pour chaque EPCI, le nombre d'attributions à viser annuellement, en utilisant plusieurs scénarios de taux de tension.

Cette méthode est encore en phase d'expérimentation, avec la participation active d'une vingtaine de collectivités intéressées par cette approche.

#### *Enseignements au niveau national*

Dans de nombreuses situations locales, les grands enjeux observés au niveau national se retrouvent. Voici les enseignements tirés de l'expérimentation de la nouvelle méthode :

- La grande majorité des ménages demandeurs ne peut se loger dans le parc libre, ce qui montre un besoin réel de logements sociaux, les demandeurs d'un logement social en ont réellement besoin compte tenu de leur revenu et du niveau des loyers du parc privé.
- Les attributions de logements sociaux au niveau national diminuent progressivement et restent inférieures au flux de nouvelles demandes annuelles. Il y a environ 85 000 demandes qui chaque année viennent s'ajouter au stock et comme les attributions n'augmentent pas, la tension mécaniquement augmente. Elle a gagné deux points ces 10 dernières années donc il faut attendre, en moyenne, deux ans de plus pour obtenir un logement social.
- D'où vient la baisse des attributions ? En partie de la baisse de la construction, dans les années 2015-2016, 90 000 logements sociaux étaient mis en service chaque année et en

2023, c'est moins de 80 000. Mais surtout, la rotation du parc est en chute libre, depuis 10-15 ans, le taux de rotation a diminué de 2 % au niveau national.

- La stagnation s'explique par l'érosion de la rotation du parc de logements sociaux, non compensée par la production. Une rotation de 1 % sur un parc de 5 millions de logements représente 50 000 logements. Cela est dû à la diminution de la taille des familles et à la dégradation des conditions macroéconomiques des ménages.
- Il y a une inadéquation entre la typologie du parc de logements et la demande. Le parc comprend 60 % de T3 et T4 pour 40 % de la demande. Inversement 60 % de demande concerne les T1 et T2 pour 40 % de l'offre. La tension sur les T1 et T2 explose.

### *Scénarios d'évolution dans les Pays de la Loire*

#### Scénario tendanciel :

En prenant en compte le flux de nouvelles demandes chaque année et en maintenant le niveau actuel d'attribution de logements, les projections suivantes se dessinent :

- Le flux de nouvelles demandes et le flux d'attributions sont projetés sur une période de 6 ans, jusqu'en 2029.
- L'évolution de la tension est observée dans chaque EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale).
- Dans certains territoires, notamment ceux proches du littoral, où les demandes sont nombreuses mais les attributions faibles, la tension augmenterait de 0,6 point, atteignant une tension de 5,3 en 2029.
- Cette tension est principalement due à la demande pour les T1 et T2, tandis que la tension sur les T3 et T4 resterait probablement stable.

#### Scénario de stabilisation de la tension :

Pour stabiliser le stock de demandeurs, il est nécessaire de déterminer le nombre de logements à attribuer chaque année et les leviers à mettre en place :

- Pour compenser le flux de nouvelles demandes chaque année, une moyenne de 32 000 attributions par an serait nécessaire.
- Parmi ces 32 000 attributions, 20 000 pourraient être réalisées grâce à la rotation du parc existant.

Il reste 12 000 attributions à trouver. Actuellement, 3 500 logements sociaux sont produits chaque année, mais il en faudrait 12 000.

- Ces attributions se concentreraient principalement dans les grandes villes comme Nantes, Angers, Le Mans et Laval.
- Une disparité existe entre les grandes villes et les EPCI plus modestes. Les grandes villes, habituées à attribuer beaucoup de logements, auraient moins de difficultés à stabiliser la tension. En revanche, les EPCI de taille plus modeste devraient augmenter leurs attributions parfois de plus de deux fois par rapport à ce qui est réalisé aujourd'hui.

Pour atteindre la stabilisation de la tension, plusieurs leviers de politiques publiques peuvent être mis en œuvre :

- Augmentation de la production de logements sociaux : construction, acquisition-amélioration, mobilisation des logements vacants.

- Limitation des sorties du parc de logements sociaux, éviter de vendre des logements ou de les démolir.
- Restructuration d'une partie du parc : conversion de 1 % des T3/T4 en T1/T2 pour mieux répondre à la demande, ça permettrait de libérer quelques milliers d'attributions.
- Utilisation d'autres leviers : le Bail Réel Solidaire (BRS), le Supplément de Loyer de Solidarité (SLS), pour donner de la fluidité au parc en augmentant la rotation qui est un levier considérable.

En conclusion, pour stabiliser la tension, il est crucial d'augmenter la production de logements sociaux et d'optimiser l'attribution des logements existants, surtout dans les territoires les plus tendus.

### **Échanges sur la présentation :**

Question : Benjamin DURR, HTC

A quoi correspondent les attributions liées à l'amélioration de la conjoncture ?

Réponse : Actuellement, la principale cause de sortie du parc social est l'accession à la propriété. Cependant, le contexte économique marqué par une augmentation nette des taux d'emprunt immobilier au cours des deux dernières années n'encourage pas les locataires du parc social à déménager. À terme, la situation pourrait s'améliorer ou les prix pourraient s'adapter à la capacité d'achat des ménages.

Si le taux de rotation revenait à son niveau de 2021, il serait possible de réaliser 5 000 attributions de plus que ce qui se fait actuellement dans les Pays de la Loire.

Question : Cécile SAMPATH, CC des Coëvrons

D'après cette méthode, les territoires ruraux ne paraissent pas prioritaires en besoins, quid de la prise en compte du besoin en main d'oeuvre des écosystèmes économiques/industriels locaux et du besoin en logements associé ?

Dans quelle mesure l'analyse friche pourrait-elle impacter les décisions sur les aides financières ?

Réponse : Contrairement à des méthodes comme Otelo, où la discussion des hypothèses de calcul précède l'analyse, la méthode de la friche consiste à partir de la demande exprimée pour sortir un chiffre qui ensuite sert de base de dialogue et ce chiffre peut être modulé en fonction de la dynamique de chaque territoire. C'est un peu une inversion de la démarche habituelle.

L'objectif n'est pas de limiter la production, mais de réexaminer la composition du parc social. Il s'agit plutôt d'éviter des aberrations dans la programmation de logements plutôt que de prioriser les délégations de crédits. Le scénario global de référence consiste à voir comment stabiliser l'augmentation de la demande. Au niveau national, il y a besoin d'attribuer 170 000 logements sociaux chaque année alors que le nombre d'agrément a difficilement dépassé les 85 000 logements l'année dernière. Donc le sujet n'est pas de limiter l'enveloppe financière mais d'envisager tous les leviers et pas seulement la construction pour redresser la barre. Il faut regarder le sujet dans son ensemble et mettre sur la table tous les leviers, la construction seule ne fera pas tout. Il faut recréer de la fluidité, créer d'autres parcs, peut-être mettre en place des outils coercitifs plus efficaces, mettre en place des stratégies

foncières pour réduire le prix du foncier et donc le prix des logements notamment dans le parc libre...

Question : Marie-Laure CLOAREC, Département de Maine-et-Loire

Aucune collectivité des Pays de la Loire n'est mobilisée sur ce travail. Faute de connaissance de cette étude ?

Réponse : Le Mans fait partie de l'étude. Ils ont également utilisé Otelo.

Une deuxième session de test pourrait s'ouvrir en septembre-octobre.

Question : Ambre Pioger, CREHA Ouest

Quand sera-t-il possible de mettre en œuvre cette méthode en Bretagne et Pays de la Loire ?

Les services de l'État se tiennent à disposition pour refaire le point à la rentrée.

En termes de développement de l'outil, plusieurs pistes sont évoquées :

- comment mieux caractériser la demande pour mieux flécher les réponses à apporter ?
- travailler sur la demande non exprimée.
- proposer un outil attractif, facile d'accès, sur une web application.

## 5. Conclusion

*Manuelle SEIGNEUR* conclut la séance en remerciant les participants. Il est précisé que les supports de présentation seront diffusés aux participants et publiés dans la rubrique dédiée un site internet de la DREAL Pays de la Loire. Le compte-rendu de la réunion sera également transmis aux participants.

Les services, qui souhaiteraient présenter des études en CADOL, peuvent se manifester auprès de l'unité « Habitat durable et marchés du logement » de la DREAL.