



**Aménager
le territoire
pour répondre
à la crise du logement**





Sommaire

4

Répondre à la crise du logement
en travaillant la complémentarité
entre territoires voisins

8

Des situations territoriales
très contrastées face à
la crise du logement

10

Des actions fortes sur les territoires
"à potentiel" peuvent permettre de créer
jusqu'à 320 000 nouveaux logements

12

Qui sommes-nous ?

Rédaction et analyse

Timothée Hubscher, Marie-Odile Farineau, Chloé Vergues

Remerciements

Louis Genthon, Florentin Fesnin

Répondre à la crise du logement en travaillant la complémentarité entre territoires voisins

Le faisceau de contraintes : un secteur du logement pris en tenaille entre les besoins des ménages et l'offre de logements disponibles

Alors que nous sommes éclairés depuis de nombreuses années sur l'incapacité de la France à produire assez de logements, le Covid suivi de la guerre en Ukraine a pris le monde de l'immobilier en étau sous l'effet de l'inflation des matériaux et de la hausse des taux d'intérêt entraînant un ralentissement global de la production de logements (environ -20 % en juin 2023 par rapport à l'avant crise Covid)¹. Ce renchérissement du logement est lourd de conséquence dans un contexte où ce dernier représente déjà près du tiers des dépenses des ménages à revenus intermédiaires, interrogeant leur capacité future à se loger². Les réponses au prix de l'immobilier tournent souvent autour de mesures fiscales et subventionnelles, mais aussi sur la question du poids des contraintes réglementaires, laissant régulièrement de côté les leviers autour de l'aménagement du territoire pour jouer sur le volume d'offre plutôt que sur le prix.

Au-delà de cette surtension conjoncturelle, **une crise plus structurelle menace le secteur du logement**. D'une part, les Français sont de moins en moins nombreux à habiter sous le même toit sous les effets conjugués de la décohabitation des jeunes, de l'augmentation des divorces et du vieillissement de la population. **Avec une augmentation des besoins en logements plus rapide que la croissance de la**

population, nous estimons que d'ici 2050, la France aura besoin de **7,8 millions de logements supplémentaires**³.

D'autre part, **l'ère de l'aménagement par extension urbaine touche à sa fin et freine la production de logements neufs**. La raréfaction des fonciers constructibles et l'objectif de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) en 2050 impliquent de « refaire de la ville sur la ville » et augmentent les coûts et la durée des opérations (renchérissement du foncier avec un portage plus long, hausse des coûts de remise en état...) pour les promoteurs comme pour les bailleurs sociaux.

Si **la remise sur le marché des logements vacants** (1,1 million de logements vacants depuis plus de 2 ans en 2021⁴) **constitue un levier de réponse prioritaire à la crise du logement** (ce qui va nécessiter de soutenir ce levier au sein des secteurs détendus), **celle-ci ne suffira pas à répondre à l'ensemble des besoins, particulièrement dans les territoires les plus sous tension**, et nécessitera la fluidification des parcours résidentiels dans le parc social pour contrer la sous-occupation des logements mais surtout des investissements lourds : adaptation des immeubles et logements au vieillissement et à la dé-cohabitation, mise aux normes, rénovation énergétique et adaptation aux changements climatiques...



¹ Ministère de la Transition écologique, juin 2023

² OCDE, « Pierre par pierre », 2021 - les ménages à revenus intermédiaires consacrent au logement 31,6% de leurs dépenses (sur la base de données 2015)

³ SCET, Livre Blanc « Réarmer l'intervention publique face au défi du Zéro Artificialisation Nette », mars 2023

⁴ Ministère de la Transition écologique, juillet 2021



Notre approche : identifier des périmètres prioritaires d'intervention

Pour autant ces enjeux sont loin d'être homogènes sur le territoire métropolitain. Un décalage fort est constaté le plus souvent entre le volume des besoins en logements, majoritairement recensés dans les grandes métropoles et principaux bassins d'emploi, et le volume de la vacance dans le parc existant, plutôt dans les territoires moins tendus.

Pour mieux cerner ces dynamiques territoriales, nous avons porté un travail exploratoire d'analyse par bassins d'emploi. Cette analyse visait à identifier les territoires sous forte pression foncière et immobilière et ceux disposant d'une dynamique démographique mais également d'une vacance structurelle importante et d'une consommation d'espaces soutenue. Ce travail nous a permis d'identifier une quinzaine de **périmètres**

où le niveau de tension est élevé parfois situés en continuité avec des territoires attractifs où la pression est moindre. Une intervention publique ciblée nous y paraît indispensable pour faire levier sur l'engagement de projets privés. Sur ces bases, nous proposons des premières **pistes d'actions en matière d'aménagement du territoire, compléments nécessaires aux approches fiscales souvent retenues.**

Fait marquant de notre analyse territoriale, la présence aux portes des territoires les plus en tension, de territoires aujourd'hui moins attractifs mais tout de même dynamiques, et qui présentent des potentiels de restructuration urbaine pouvant permettre d'accueillir de nouveaux habitants.



Méthodologie

Pour conduire cette analyse des dynamiques, nous avons retenu l'échelle de la zone d'emploi en France métropolitaine, qui est la plus adaptée pour conduire notre étude des réalités territoriales puisqu'elle correspond au périmètre géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs d'un territoire résident et travaillent.

Chaque zone d'emploi a été étudiée au prisme de 13 indicateurs, notés de 1 à 4 via un découpage en quartile. L'analyse des résultats de chacun des indicateurs a permis de faire ressortir les territoires sensibles aux phénomènes que nous analysons :



Dynamique démographique

- Taux d'évolution démographique moyen sur 5 ans, Insee 2019
- Evolution du nombre de ménages depuis 5 ans, Insee 2019

Dynamique du logement

- Indice de construction neuve sur les 5 dernières années (nombre de logements commencés par an pour 1000 habitants), Si@del2020 et RP2019
- Taux de vacance de plus de 2 ans, LOVAC 2019
- Nombre de m² que peut s'acheter un couple en 1 an, DVF + et revenus médians FILOSOFI
- Pression sur le parc social : nombre de demandes / attribution, SNE 2019



Dynamique de l'emploi

- Indice de concentration d'emploi, INSEE RP 2019
- Taux d'évolution de l'emploi salarié privé, ACOSS 20-21
- Taux d'évolution des établissements, ACOSS 20-21
- Taux de chômage, Insee RP 2019

Analyse territoriale

- Taux d'équipements et services de proximité pour 1 000 habitants, Insee BPE
- Surface du territoire en tension de la ressource en eau, SDAGE / Zones de répartition des eaux = zones présentant une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins
- Artificialisation à vocation résidentielle par rapport au nombre de logements construits, Portail de l'artificialisation + Sit@del

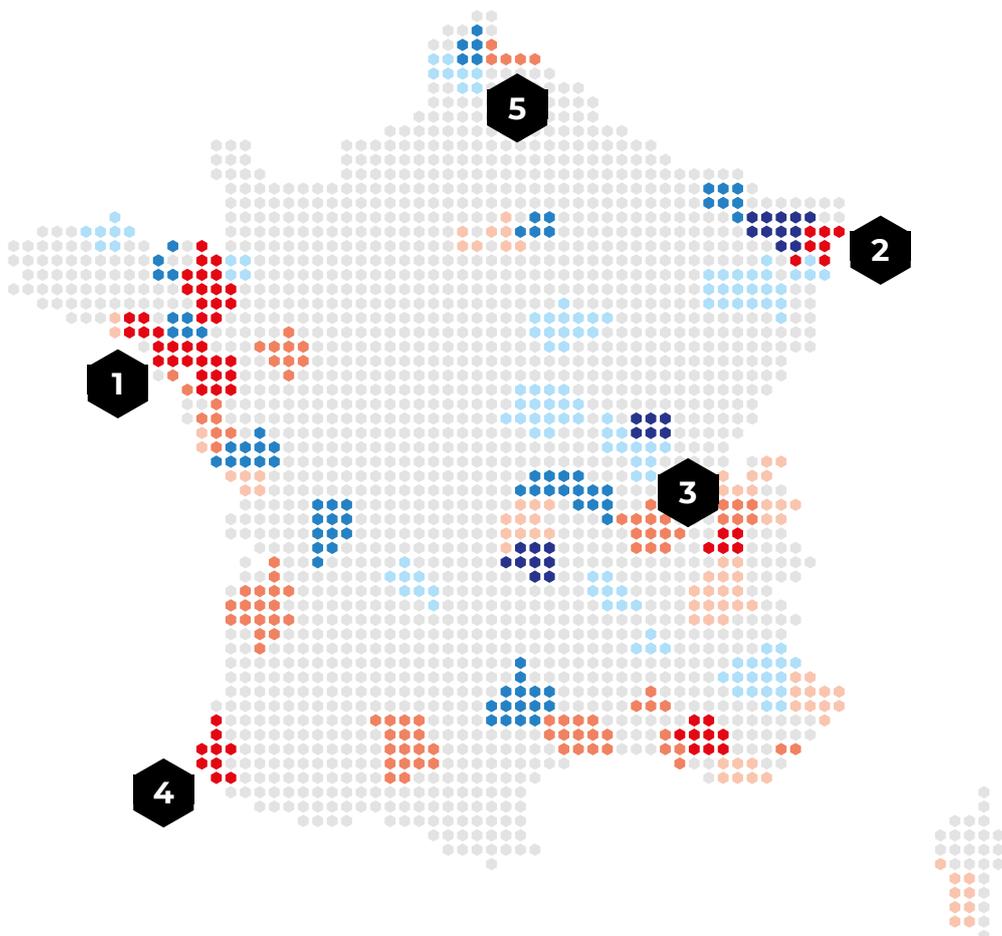


Des situations territoriales très contrastées face à la crise du logement

Les 10 % des **zones d'emploi les plus sous tension**, qui conjuguent une pression des marchés immobilier, foncier et du parc social avec une dynamique démographique et économique soutenue, regroupent les **grandes Métropoles, notamment de l'Ouest et du Sud, ainsi que le Sillon Alpin**. A proximité immédiate, ressortent des **territoires qui pourraient accueillir une nouvelle population en étant accompagnés par une politique publique forte dans le cadre de l'objectif du ZAN** : des zones d'emploi un peu moins attractives, avec un parc de logements peu dense, voire vacant, mais des territoires en croissance (démographique et/ou économique).

Des Métropoles sous tension adossées à des territoires ayant un potentiel de restructuration

Parmi les territoires en croissance confrontés depuis plusieurs années à ces très fortes tensions, cinq se trouvent à proximité d'autres bassins de vie dynamiques mais peu tendus, qui ont toutes les chances de constituer à terme des relais de développement. Aussi, **l'anticipation d'un développement à venir implique d'accompagner ces territoires à potentiel dans l'articulation entre production de logements, ZAN et préservation du cadre de vie** :



Territoires pression devant relancer la construction neuve

- Territoire sous très forte pression du marché résidentiel
- Territoire sous forte pression du marché foncier au regard des besoins en logements
- Territoire nécessitant un accompagnement pour la sortie de programmes immobiliers

Territoires devant être accompagnés dans le cadre du ZAN à travers le réinvestissement des logements vacants

- Territoire dynamique avec des enjeux de renouvellement urbain important
- Territoire à accompagner dans le cadre de la mise en œuvre du ZAN
- Territoire à surveiller au regard des enjeux de vacance et de renouvellement urbain

1 Rennes, Nantes, Saint-Nazaire et Vannes **TERRITOIRE SOUS PRESSION** et Redon **TERRITOIRE À POTENTIEL**

Ce périmètre d'1h30, carrefour entre deux Régions, est sous très forte tension résidentielle et continue d'attirer de nouveaux habitants. A l'intersection de ces territoires, la zone d'emploi de Redon dispose encore d'un fort potentiel de restructuration (parc de logements vacants, densité d'équipements publics) combiné à une croissance démographique modérée, et pourrait ainsi proposer une complémentarité aux politiques de densification déjà engagées par les Métropoles de Rennes et Nantes.

2 Strasbourg **TERRITOIRE SOUS PRESSION** et Sélestat **TERRITOIRE À POTENTIEL**

Dans une région en recul démographique, les territoires métropolitains transfrontaliers, et particulièrement Strasbourg continuent d'attirer les ménages, alors que les plus petites villes voisines tentent de se réinventer. Dans ce contexte, les zones pavillonnaires de Sélestat offrent une opportunité de densification pouvant atteindre 3 000 logements, avec de très bonnes liaisons routières et ferroviaires vers l'Eurométropole.

3 Lyon **TERRITOIRE SOUS PRESSION** et Roanne & Mâcon **TERRITOIRE À POTENTIEL**

La Métropole Lyonnaise bénéficie déjà de pôles d'appui (Vienna, Villefranche) qui ont historiquement porté une partie du développement hors périmètre métropolitain. Mais face à une pression immobilière accrue, les territoires de Roanne et Mâcon, situés à 1h et encore dotés d'espaces davantage ruraux pourraient être accompagnés pour accueillir des populations sans artificialiser de nouveaux secteurs à l'appui notamment du réinvestissement de friches.

4 Bordeaux **TERRITOIRE SOUS PRESSION** et Angoulême **TERRITOIRE À POTENTIEL**

La Métropole de Bordeaux est à saturation et la pression résidentielle s'étend sur l'ensemble du littoral, alors que 75% du territoire est sous tension hydro-climatique. Face à cette concentration, la ville d'Angoulême, située à moins de 45 min en TGV, dispose d'un potentiel de densification fort (180 ha de l'ancienne Poudrerie Royale), une opportunité à traiter dans un dispositif gagnant-gagnant avec la métropole bordelaise.

5 Lille **TERRITOIRE SOUS PRESSION** et Saint-Omer **TERRITOIRE À POTENTIEL**

Face à la croissance continue de Lille, dont la reconversion des friches est déjà engagée (exemple des Bords de Deûle), la zone d'emploi de Saint-Omer, moins dense mais très facilement accessible en train pourrait connaître une augmentation démographique dans les prochaines années, une fois les opportunités de densification interne de la Métropole Européenne mobilisées.

Cette approche statistique met un coup de projecteur sur l'enjeu majeur de coordination entre les territoires.

Une réponse commune partagée ne pourra toutefois se réaliser qu'à l'appui d'un travail approfondi avec les acteurs et opérateurs locaux au regard des enjeux : quels besoins en matière de transports et de cadre de vie ? Quelles orientations en termes de développement économique et de localisation des emplois ? Quelle partition pour le secteur du logement social dans la densification douce et la restructuration de territoires à potentiel ?

Des zones tendues isolées, sans territoires porteurs en continuité

D'autres territoires également en forte croissance démographique ne bénéficient pas de la proximité de territoires à potentiel de restructuration (zones d'emploi voisines trop peu urbanisées ou contraintes sur le plan géographique notamment). **Elles sont donc contraintes à produire de nouveaux logements dans un périmètre très limité.** Si certaines zones d'emploi peuvent restructurer leur parc ancien dégradé pour remettre en masse des logements sur le marché (Toulouse), d'autres territoires, moins densément peuplés et historiquement marqués par un fort développement périurbain, sont en peine face à la hausse des prix (Angers) et peuvent être très contraints par leur situation géographique (Sillon Alpin, du Genevois Français à Grenoble).

Des territoires combinant tension résidentielle, isolement géographique et contraintes environnementales fortes

Enfin, se distinguent des zones tendues, isolées et confrontées à des contraintes environnementales majeures, qui vont nécessiter une adaptation des logements, neufs ou existants, voire leur déplacement. Les zones d'emploi d'Aix-Martignes-Salon, Montpellier, Bayonne et La Rochelle cumulent en effet recul du trait de côte, risque de submersion marine accrue sur une partie du territoire et augmentation forte des températures (entre +1,4 et +2,3°C en 2050 par rapport à la période 1976-2005), voire des risques d'épisodes caniculaires⁵. La question de la production de logements dans ces zones tendues est donc plus aiguë sur un plan quantitatif (reconstituer les logements en zones à risques) et aussi qualitatif (adapter le bâti à une hausse des températures, notamment estivales, impliquant des surcoûts), et nécessite selon nous un accompagnement spécifique.

⁵ Sur la base des scénarios climatiques régionalisés établis par Météo France dans le cadre du projet Drias 2020 - scénario RCP 4.5

Des actions fortes sur les territoires “à potentiel” peuvent permettre de créer jusqu’à 320 000 nouveaux logements

Réfléchir à la crise du logement en adoptant une approche d’aménagement du territoire permet de dégager les grandes tendances envisageables par territoire :

1

Un accompagnement au ZAN dans les territoires « à potentiel » en augmentant de 10 à 15 % le nombre de logements peut permettre de créer entre 214 000 et 320 000 nouveaux logements, dont 47 à 71 000 logements dans les 6 territoires prioritaires identifiés. Cela correspond à 60 à 90 % de la production de logements neufs en France chaque année⁶, qui pourrait être réalisée **principalement à l’appui d’une reconversion de friches et d’une densification douce dans les zones pavillonnaires.** Ce qui implique toutefois du foncier nécessaire (restructuration, densification, surélévation) : pour une augmentation de 10 à 15 % du nombre de logements dans ces territoires, cela sous-entend de pouvoir **mobiliser entre 360 et 550 ha**⁷ (pour des appartements moyens de 63 m²⁸ dans des bâtiments de 4 étages). En comparaison avec la consommation actuelle de 13 200 ha/an artificialisés pour la production de logements en France⁹ ces volumes restent toutefois modérés d’autant qu’une partie pourrait être mobilisée de manière plus diffuse par densification douce des propriétés privées.

2

Au sein des zones “sous pression”, souvent déjà denses, créer 3 % de logements supplémentaires peut permettre de produire jusqu’à 270 000 logements, en aménageant les dents creuses et en surélevant certains bâtiments.

3

La lutte contre la vacance de longue durée, à l’appui de programmes d’adaptation au vieillissement et de rénovation énergétique des logements, peut permettre de **remettre sur le marché jusqu’à 1,1M de logements, dont 300 000 en zone tendue**¹⁰.

Ces opérations sont toutefois extrêmement complexes (périmètre fragmenté, propriété morcelée, difficulté à acquérir



le foncier, coûts de recyclage urbain...) **et nécessitent des interventions publiques fortes et adaptées dans la mobilisation des outils et des dispositifs** déjà existants : Procédure intégrée pour le logement (PIL), Bail réel solidaire (BRS), Grande Opération d’Urbanisme (GOU), Opération d’Intérêt National (OIN)...

Il nous semble indispensable de reconsidérer les échelles de réflexions pour répondre aux besoins en logements et de dépasser les limites administratives pour trouver des réponses dans un cadre foncier et réglementaire plus contraint avec le déploiement du ZAN. Cet enjeu d’aménagement du territoire est trop peu posé dans les débats autour de la crise du logement alors qu’il est central pour anticiper les dynamiques à venir, et ce même s’il nécessitera une réflexion coordonnée avec le développement des mobilités pour renforcer l’inter-connexion des territoires.

⁶ Sit@del2, mars 2023, 359 000 logements mis en chantiers entre mars 2022 et mars 2023

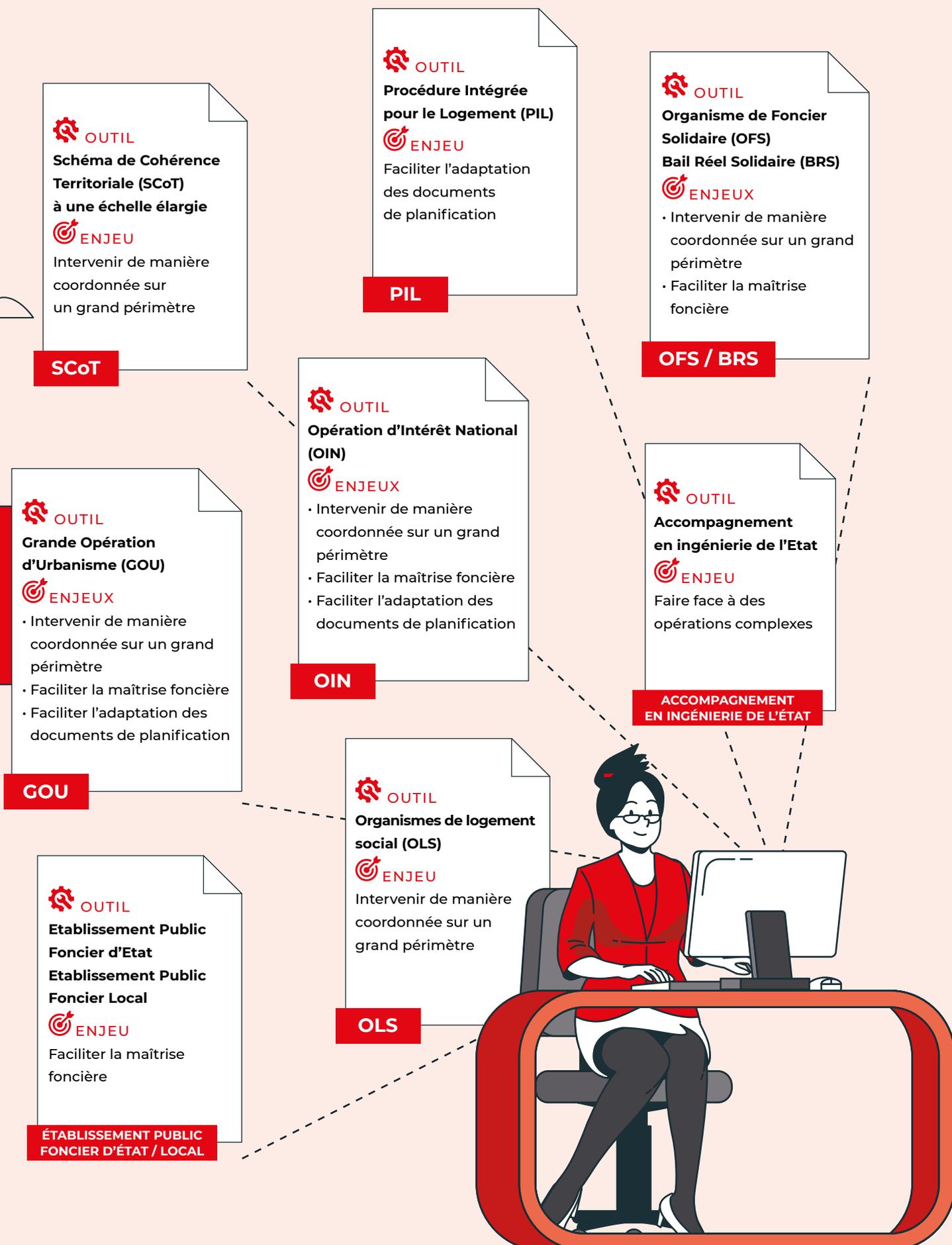
⁷ Logements uniquement, hors autres programmes et espaces publics

⁸ Les conditions de logement en France, éditions 2017 – Insee Références (données 2013)

⁹ SCET, Livre Blanc « Réarmer l’intervention publique face au défi du Zéro Artificialisation Nette », mars 2023

¹⁰ Ministère de la Transition écologique, juillet 2021

🔧 Outils mobilisables et 🎯 enjeux



De l'idée neuve à l'action, s'engager ensemble pour ceux qui transforment les territoires



La **SCET, filiale à 100 % de la Caisse des Dépôts** accompagne les initiatives locales publiques et privées sur les nouveaux enjeux des territoires, des équipements et leurs transitions.

À travers ses quatre entités, la **SCET** (conseil aux collectivités et appui à l'économie mixte à travers son Réseau de 350 EPL), **CITADIA** (conseil en urbanisme et aménagement), **Ville en Œuvre** (Conseil & ingénierie de projets), **Aatiko Conseils** (conseil aux bailleurs sociaux), **le groupe SCET constitue le seul acteur intégré de conseil et d'appui au développement des territoires.**

Le groupe SCET est mobilisable à travers les principaux canaux structurant la commande publique :

- **UGAP** : Lot 1 Conseil en Stratégie en partenariat avec PWC
- **Centralis®** : Lot 101 – Assistance à maîtrise d'ouvrage
Lot 103 – Urbanisme et paysagisme
- **ANCT** (Agence Nationale de la Cohésion des Territoires) : Lots d'ingénierie amont en appui aux collectivités locales
- **Banque des Territoires** : Lots d'ingénierie amont dans le cadre de grands programmes (ACV, PVD, ...)

VOS CONTACTS

Marie-Odile FARINEAU

SCET

Directrice Senior Développement Economique

✉ marie-odile.farineau@scet.fr

☎ 06 75 07 82 09

Timothée HUBSCHER

CITADIA

Directeur CITADIA et EVEN Conseil -
Planification et Résilience des territoires

✉ thubscher@citadia.com

☎ 07 62 93 42 39

www.scet.fr

www.citadia.com

ville-en-oeuvre.com