



Brèves Nouvelles

AVRIL 2017 – n°129

P.L.U. et Point mort

Association loi 1901, créée en 1966, agréée au titre de l'environnement





Couverture : L'entrée de Goult depuis la route d'Apt,
un exemple réussi d'extension urbaine.

Les maisons situées au premier plan appartiennent au lotissement dit *Le Hameau*, de construction récente, mais dans un style qui lui permet de se fondre harmonieusement avec un environnement bâti traditionnel.

On aperçoit à gauche le clocher de l'église Saint Sébastien, du XIe siècle, et à droite le château de la famille d'Agoult, édifié au XIIe siècle et remanié au XVIIe.

Pour aller plus loin

Il existe de très nombreux ouvrages et articles traitant des prévisions démographiques ou de l'évaluation du besoin en logements. Seuls des documents de référence et disponibles sur Internet sont signalés ci-dessous :

- *La Démographie appliquée à la gestion publique et celle des entreprises*, sous la direction de Michel POULAIN, Université Catholique de Louvain, 2003, 220 pages.
- *Connaître les besoins locaux en logements – Guide méthodologique*, DGUHC / CDC / Geru, décembre 2003, 115 pages.
- *Le Calcul des « besoins en logements » – panorama des méthodes*, Cerema, octobre 2014, 51 pages.
- *Bayesian Population Projections for the United Nations*, A. REFTERY, L. ALKEMA, P. GERLAND, *Statistical Science* 2014, Vol. 29, N° 1, pages 58-68.
- Site mis sur pied par la DDT de Vaucluse, présentant tous les documents d'urbanisme des communes du département sous forme numérique :

http://cartelie.application.developpement-durable.gouv.fr/cartelie/voir.do?carte=NumDocUrba_84&service=DDT_84



Éditorial

Ce *Brèves Nouvelles* arrive avec un peu de retard mais il s'agit d'un numéro spécial qui est le résultat d'un très gros travail sur un sujet général : « **le point mort** ».

Que signifie ce terme dans notre contexte ? Il ne s'agit pas ici de la position d'une boîte de vitesses où le moteur est découplé de la transmission, ni du seuil de rentabilité d'une activité industrielle ou commerciale.

Il s'agit ici du nœud du calcul du besoin en logements d'une commune.

Chaque commune est priée de réfléchir tous les 10 ou 15 ans sur son avenir. Cette réflexion se concrétise dans un PLU, un *Plan Local d'Urbanisme* (autrefois POS, *Plan d'Occupation des Sols*).

Ce plan définit entre autres les zones qui devront rester ou redevenir agricoles, ou naturelles, ou constructibles. Et le cœur de cette réflexion est une prévision de l'évolution de la population et des besoins en logements.

On pourrait penser qu'il suffit de dire : tant d'habitants en plus, tant de logements à construire. La réalité est beaucoup plus complexe. Avant même de s'occuper des nouveaux habitants, il faut prendre en compte d'autres variables. D'abord le desserrement des ménages, résultat de l'évolution de nos modes de vie ; les divorces en sont un exemple. Ensuite le renouvellement « naturel » du parc de logements existants. Enfin deux autres segments distincts : les résidences secondaires et les logements vacants, nécessaires à la fluidité du marché.

Ces différents éléments pris en compte, on arrive à un premier besoin en nouveaux logements qu'on a appelé « le point mort ».

Il ne reste plus qu'à ajouter les logements des nouveaux arrivants prévus.

Cette méthode, simplificatrice et apparemment complexe, ne pose pas de problème de calcul mais, comme très souvent dans les raisonnements scientifiques, tout repose sur les hypothèses et les bonnes hypothèses ne sont pas simples à trouver.

Ce numéro spécial de *Brèves Nouvelles* va nous donner les moyens de mieux comprendre les PLU de nos communes.

Deux notes d'actualité :

Nous avons gagné notre procès contre **Kaufmann & Broad**. Ils nous avaient assignés, ainsi que les autres plaignants, pour abus de droit dans l'affaire du lotissement de Lourmarin. Nous avons contre-attaqué pour plainte abusive et préjudice moral.

Le Tribunal de Grande Instance d'Avignon a condamné K&B à nous verser au total 25 800 euros. Il s'agit d'un jugement d'une sévérité rare dans ce type de procès. K&B a fait appel.

Nous avons créé une page *Luberon Nature* sur **Facebook**. Notre objectif est d'accroître la visibilité et la notoriété de LN, en particulier auprès d'un public plus jeune, de créer un lien direct et à double sens avec nos adhérents. C'est une complémentarité avec notre site Internet, l'un statique, l'autre participatif.

Nous en parlerons plus largement dans notre prochain BN.

Le Président

Jean Daum

SOMMAIRE

L'évaluation des besoins en logements dans les PLU.....	2
Le desserrement des ménages.....	4
Les résidences secondaires et logements occasionnels.....	6
La fluidité du marché immobilier : les logements vacants	8
Le renouvellement du parc de logements existants	10
Les besoins en logements selon le « point mort »	12
L'effet démographique ou évolution démographique.....	14
Le besoin global en logements.....	19

L'évaluation des besoins en logements dans les PLU

Avec la loi SRU (*Solidarité et Renouvellement Urbains*) du 13 décembre 2000 est apparu le PLU (*Plan Local d'Urbanisme*), qui remplaçait le Plan d'Occupation des Sols créé en 1967. Depuis lors, des milliers de communes en France se sont lancées dans la mise au point de leur PLU, seule façon pour elles de garder la haute main sur leur urbanisation puisque, à terme, celles d'entre elles qui n'en possèdent pas sont vouées à être soumises au RNU (*Règlement National d'Urbanisme*) avec sa règle de la constructibilité limitée qui interdit pratiquement toute construction nouvelle en dehors des parties déjà urbanisées du territoire communal.

Le PLU est un document d'urbanisme complexe qui vise à expliciter les projets de la commune pour l'aménagement de son territoire au cours des 10-15 ans à venir.

À la suite du Grenelle de l'Environnement, au PLU « SRU » a succédé le PLU « grenellisé » – c'est dire qu'une commune dotée d'un PLU est amenée le plus souvent à le remettre sur le métier afin de le rendre conforme au nouvel état de la législation.

Tout PLU se compose de nombreux documents : *Rapport de présentation*, *Projet d'Aménagement et de Développement Durables* (PADD), *Orientations d'Aménagement et de Programmation* (OAP), *Règlement*, documents graphiques (carte de zonage, etc.), annexes.

Parmi ces documents, l'un des principaux est le *Rapport de présentation* dont l'article L123-1-2 du Code de l'urbanisme précise le contenu : « *Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. Il*

s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services. Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. (...) »

Et c'est ainsi que l'apparition des PLU a créé un besoin généralisé de **prévisions démographiques** au niveau communal, besoin qui n'existait pas pour les POS.

Quant à la **consommation d'espaces** par l'urbanisation, elle est étroitement liée à la construction de logements et rend donc nécessaire, pour le *Rapport de présentation*, d'évaluer le **besoin en logements** au cours de la durée du PLU.

Le concept de besoin en logements est difficile à cerner : s'agit-il de la seule demande solvable en logements ? Évidemment pas, car il faut tenir compte de l'existence de ménages aux revenus modestes qui ont des difficultés à entrer sur le marché du logement et dont les besoins n'en sont pas moins réels. Mais alors comment déterminer avec précision la demande non solvable ?

En outre, le besoin en logements s'exprime sur deux marchés distincts qui correspondent à des publics différents : le marché de l'achat immobilier et celui de la location. Enfin, les besoins en logements sont diversifiés par taille d'habitations, du T1 pour célibataire au T5 pour famille avec enfants. C'est dire que la demande en logements présente un caractère multidimensionnel qui rend difficile d'harmoniser l'offre et la demande futures.

Par ailleurs, les sources du besoin

en logements sont multiples : si l'**évolution démographique** communale explique pour une bonne part le besoin local en logements, d'autres variables interviennent, indépendamment de toute variation du niveau de la population communale, en particulier certaines évolutions des modes de vie comme le phénomène de **desserrement des ménages** qui voit la taille des ménages habitant la commune se réduire au cours du temps.

Le desserrement ne concerne que la population qui réside localement, mais il ne faut pas oublier que le parc de logements d'une commune est constitué, outre les résidences principales, de deux autres segments qui génèrent des besoins distincts : d'une part les résidences secondaires des non-résidents, d'autre part les **logements vacants**.

Ces derniers sont souvent considérés comme une perte économique contre laquelle il convient de lutter afin de la réduire à un strict minimum. Pourtant les logements vacants restent nécessaires car ils assurent l'indispensable fluidité du marché immobilier.

Quant aux **résidences secondaires**, elles constituent une variable exogène, c'est-à-dire que les déterminants de leur évolution sont tout autres que ceux des résidences principales et qu'ils trouvent leur source à l'extérieur de la communauté locale.

Pour répondre au besoin en logements, l'offre prend bien sûr la forme de la **construction neuve**, mais cette source externe est complétée par une autre source interne : le **renouvellement du parc** de logements existants.

En effet, ce parc est vivant : par exemple certains locaux professionnels sont transformés en habitations alors que des logements anciens sont détruits du fait de leur vétusté.

Ainsi, le marché du logement est complexe, tant du côté de la demande que de celui de l'offre, ce qui – malheureusement pour ceux qui sont en charge d'élaborer les PLU – rend difficile tout essai de prévision.

La solution qui, depuis quelques années, s'est peu à peu généralisée auprès des bureaux d'urbanisme est le recours à la « **méthode du point mort** ».

Pourtant cette « méthode » descriptive est tout à la fois simplificatrice et inadaptée à un emploi prévisionnel. En effet, elle a été initialement proposée pour rendre compte du jeu passé des grands déterminants du marché du logement et non pas pour être utilisée pour la projection future de ce marché.

Mais la « méthode du point mort » compense ses tares par sa dualité : d'une part une grande simpli-

ficié d'emploi, d'autre part une apparente complexité, apte à brider toute velléité de critique par les non-spécialistes que sont les résidents des communes concernées. Ce second aspect constitue un avantage certain de la « méthode » pour celles des municipalités qui, lors des enquêtes publiques intégrées au processus d'élaboration de leur PLU, voient d'un mauvais œil se multiplier les critiques susceptibles de remettre en cause tout le long travail qu'a exigé la mise au point de leurs documents d'urbanisme.

La « méthode du point mort » n'intègre pas les besoins en logements issus de l'évolution démographique d'un territoire : elle se limite aux seuls besoins qui apparaissent alors même que le chiffre de population est resté constant au cours du temps.

C'est dire qu'après avoir passé en

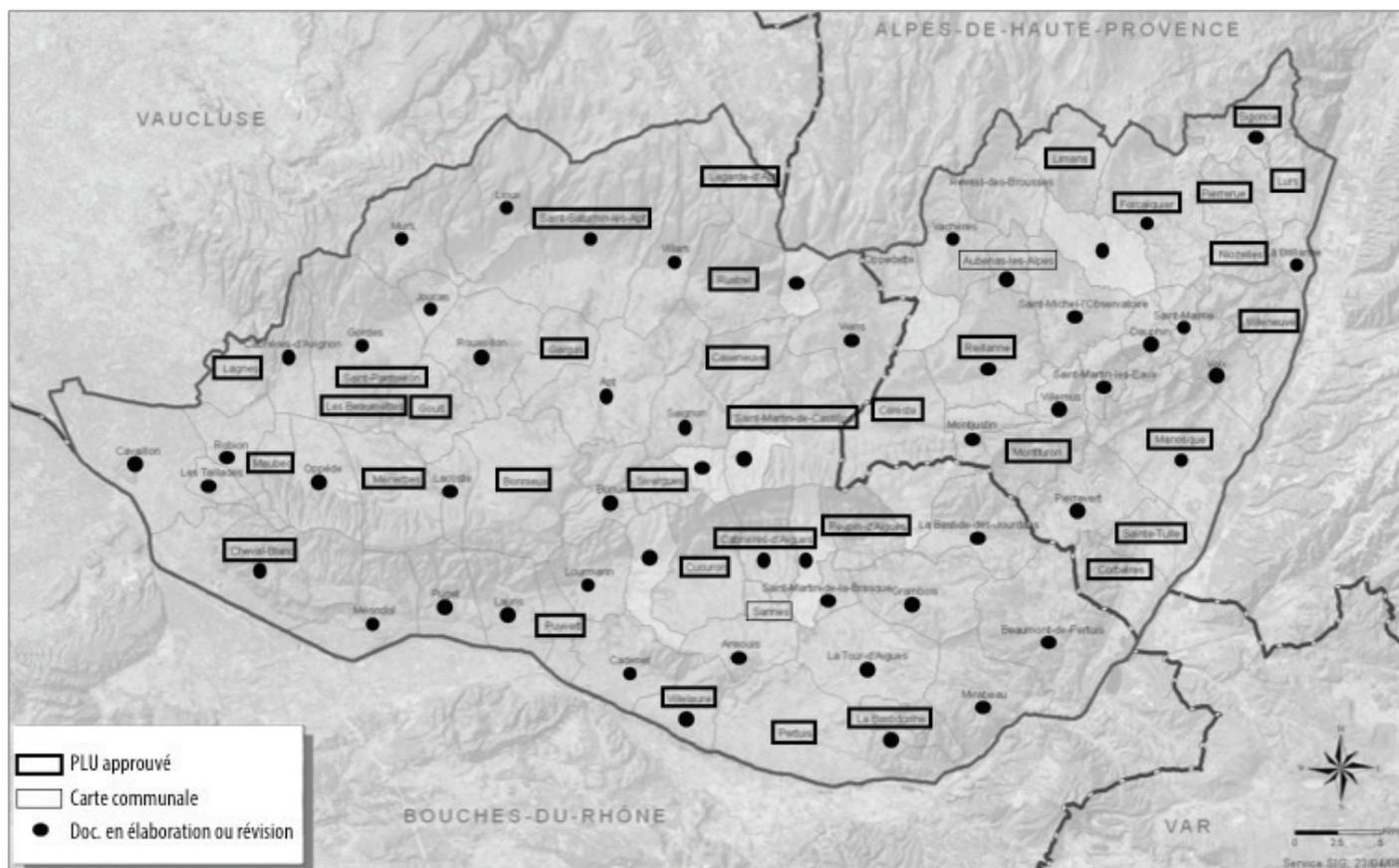
revue les différentes composantes du besoin en logements regroupées sous le terme de « point mort », il nous restera à analyser l'évolution démographique des communes du Luberon.

La zone d'étude sera le territoire couvert par *Luberon Nature*, soit 85 communes du Luberon, dont 57 dans le Vaucluse et 28 dans les Alpes-de-Haute-Provence.

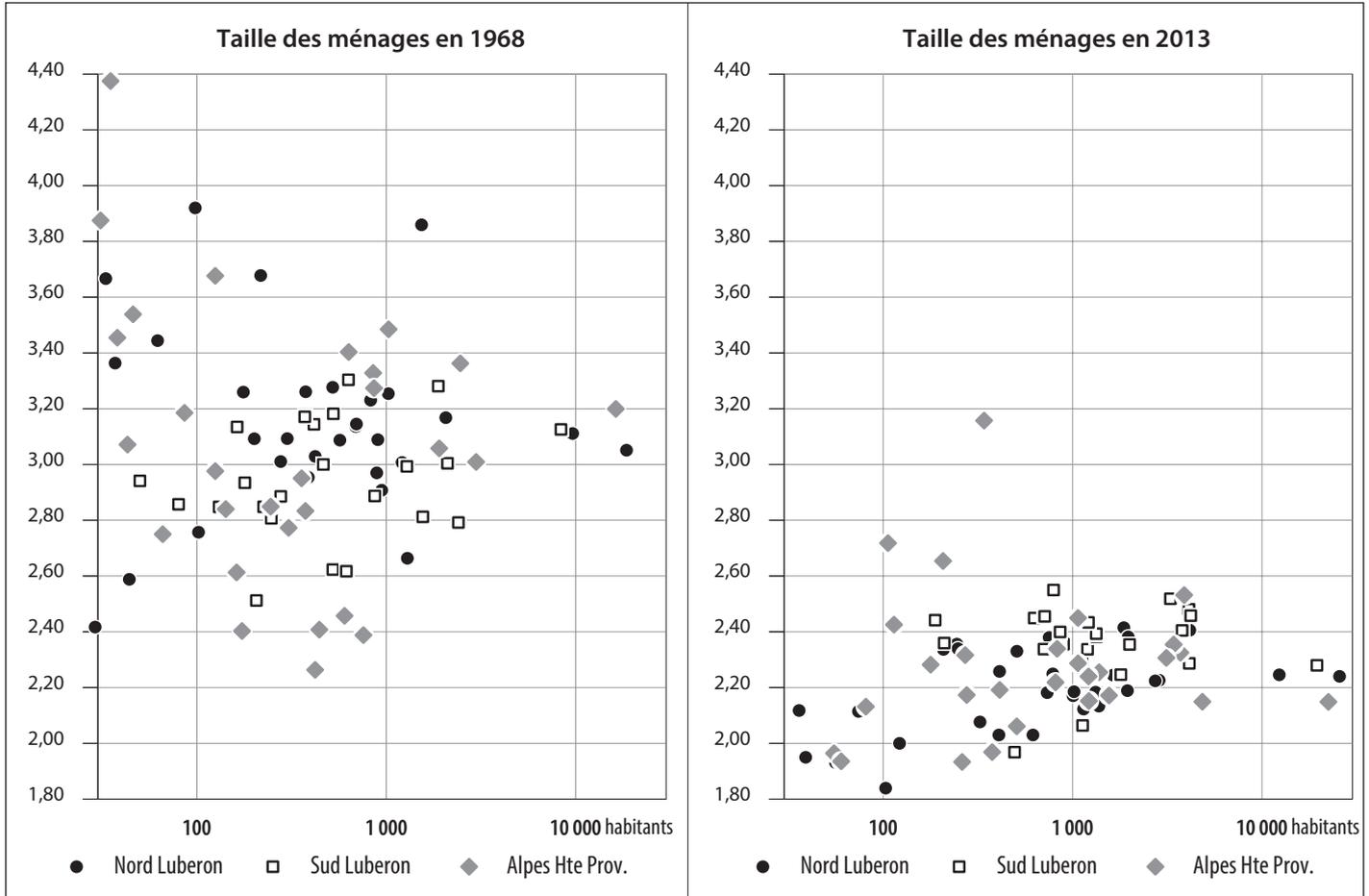
La carte ci-dessous montre que le nombre de communes dotées d'un PLU approuvé est déjà relativement élevé : 35 communes sur 85, soit plus de 40%.

Si l'on ajoute à cela les communes ayant lancé l'élaboration de leur PLU ou la révision de leur POS pour le transformer en PLU, il ne restera bientôt plus que quatre communes soumises au RNU (*Règlement National d'Urbanisme*) : Vitrolles-en-Luberon, Oppedette, Le-Revest-des-Brousses et Sainte-Croix-à-Lauze.

État actuel d'avancement des documents d'urbanisme communaux dans le Luberon (source : DDT de Vaucluse et des Alpes-de-Haute-Provence).



Le desserrement des ménages



De 1968 à 2013, les 85 communes du Luberon ont vu la taille moyenne de leurs ménages passer de 3,07 personnes à 2,27 – soit une baisse de 26% en 45 ans.

Définition du desserrement

Le desserrement des ménages est un phénomène qui s'observe partout en France : il se traduit par la baisse tendancielle de la taille moyenne des ménages au cours du temps, comme le fait apparaître nettement le graphique en nuage de points des communes du Luberon en 1968 et en 2013. Guy Taïeb Conseil – l'inventeur de la méthode du point mort – l'analyse ainsi :

« ■ Le desserrement des ménages est la résultante de la combinaison de plusieurs phénomènes démographiques et sociaux :

- le vieillissement de la population qui implique une multiplication de ménages d'une ou deux personnes,
- la modification des modes de cohabitation (hausse des divorces et séparations, baisse de la vie en couple chez les jeunes, diminution

des cohabitations intergénérationnelles...),
– les évolutions structurelles de la cellule familiale : familles de moins en moins nombreuses.

■ Il se manifeste et se mesure par la baisse de la taille moyenne des ménages, qui a diminué de près de 0,75% / an depuis 1975 : la tendance lourde sur le territoire national est à la forte progression des petits ménages.

■ À population stable, la baisse moyenne de la taille des ménages au cours d'une période donnée se traduit par un nombre croissant de ménages. »¹

Le desserrement ne concerne que les ménages résidant dans le territoire sous étude, donc que les **résidences principales** : les résidences secondaires et les logements vacants n'entrent pas en ligne de compte pour son calcul.

Or, selon la convention adoptée par l'INSEE :

1 ménage = 1 résidence principale,

c'est-à-dire que, quelle que soit sa taille, tout ménage résidant occupe une résidence principale. Aussi, dans un territoire, pour un même niveau de population en début et fin de période, le phénomène du desserrement se traduit par une augmentation du nombre de ménages et donc par un besoin en logements supplémentaires, et cela à **population constante**.

Calcul du desserrement

L'évaluation du desserrement est simple :

- en divisant la population initiale par la taille atteinte par les ménages en fin de période, on obtient le nombre théorique de ré-

¹ Guy Taïeb Conseil, CERF Rhône-Alpes, juillet 2013.

sidences principales dont il aurait fallu disposer initialement pour loger la population du territoire si celle-ci avait été composée, dès le début, de ménages atteignant leur taille de fin de période.

- de ce nombre théorique, il suffit de retrancher le nombre réel initial de ménages (donc de résidences principales) pour obtenir une évaluation du desserrement sur la période.

Le desserrement étant, *a priori*, un mouvement qui va toujours dans le sens d'une diminution de taille des ménages, le résultat obtenu est, sauf cas particulier, positif. C'est-à-dire que très généralement le phénomène de desserrement des ménages crée un **besoin de logements**.

Exemples de desserrement

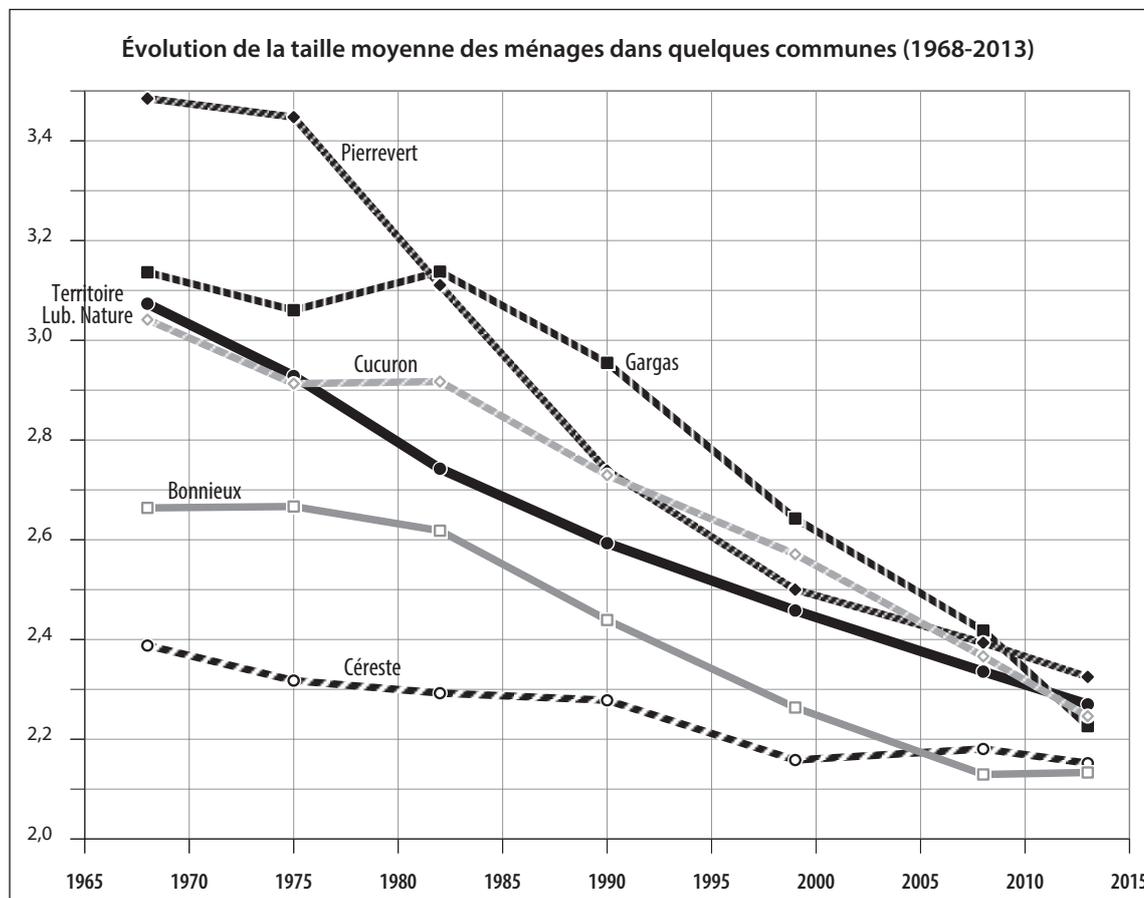
La courbe d'évolution de la taille moyenne des ménages est d'autant plus irrégulière que la commune est petite. Aussi, afin de le rendre plus lisible, n'avons-nous choisi pour le graphique ci-dessous que des communes de population relativement importante. Ce graphique montre que le desserrement des ménages est effectivement un phénomène général, mais que cela n'exclut pas que des accidents de parcours puissent survenir. Ainsi, la taille moyenne des ménages s'est accrue à Gargas et Cucuron entre 1975 et 1982, à Céreste entre 1999 et 2008.

C'est dire que même pour des communes importantes, et *a fortiori* pour de petites communes, la projection à 10-15 ans du desser-

rement des ménages reste aléatoire.

La courbe de l'ensemble du territoire de *Luberon Nature* est beaucoup plus régulière car elle porte sur une population très supérieure. À son examen un second enseignement apparaît : la tendance du desserrement des ménages est à l'amortissement progressif de la réduction de la taille des ménages.

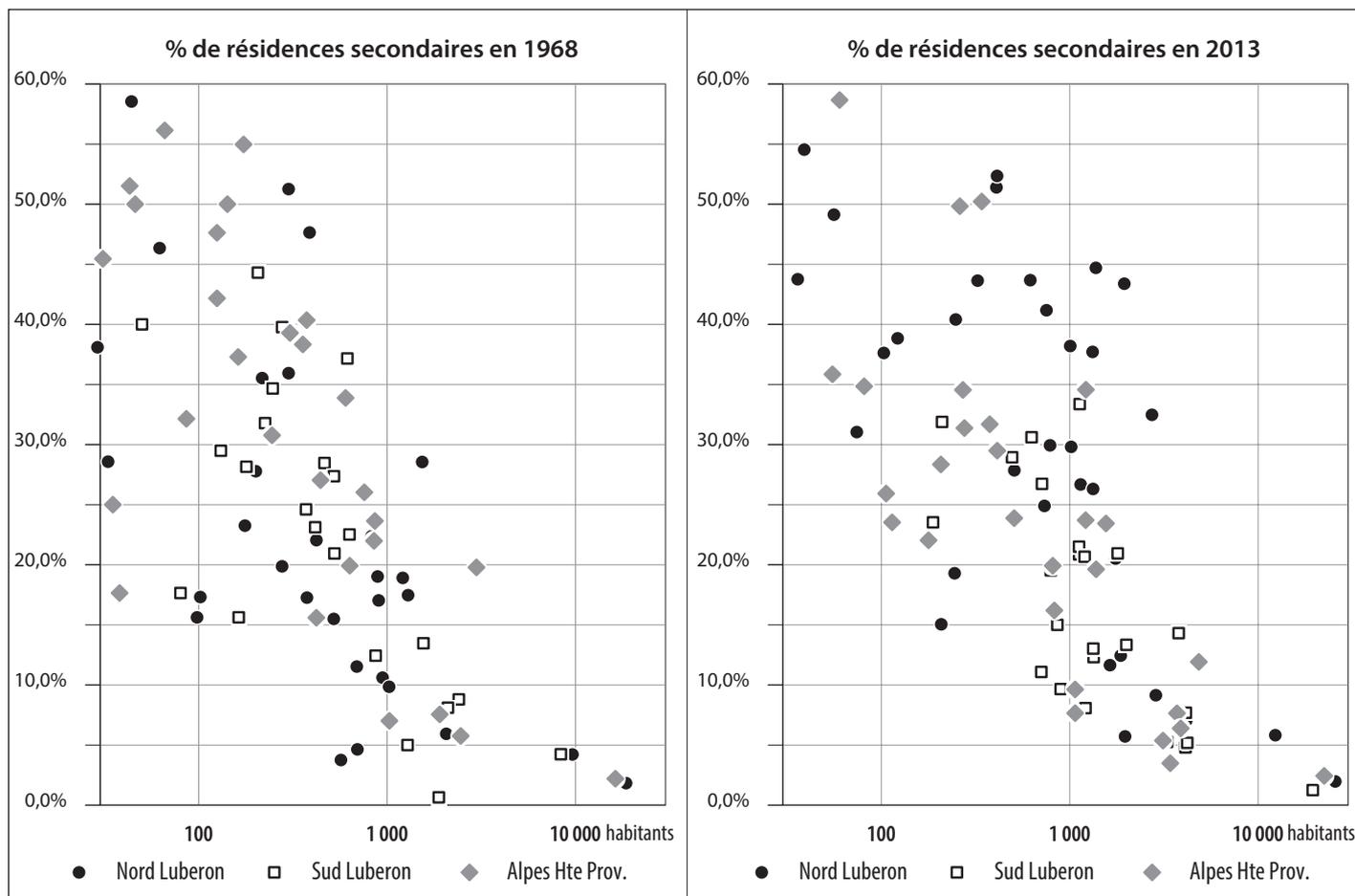
Or, le plus souvent, les PLU anticipent, pour les 10 ans à venir, une décroissance de la taille des ménages au même taux que celui constaté au cours de la période précédente : ils majorent ainsi le niveau probable du desserrement et donc le nombre de logements supplémentaires qu'il sera nécessaire de construire.



Évaluation de la composante Desserrement pour le calcul du point mort :

$$\text{Desserrement} = \frac{\text{Population initiale}}{\text{Taille finale des ménages}} - \frac{\text{Population initiale}}{\text{Taille initiale des ménages}} = \frac{\text{Population initiale}}{\text{Taille finale des ménages}} - \text{Nbre initial de ménages}$$

Les résidences secondaires et logements occasionnels



En 1968, 26 communes comptaient plus d'un tiers de résidences secondaires dans leur parc total, dont la moitié situées dans les Alpes-de-Haute-Provence.

En 2013, seules 23 communes étaient dans ce cas, dont 15 du Nord Luberon.

Définition des résidences secondaires

Parler de "résidences secondaires" est en fait trompeur car il s'agit d'un raccourci qui ne recouvre pas l'intégralité du parc de logements concerné. En effet, selon la définition de l'INSEE :

« Une résidence secondaire est un logement utilisé pour les week-ends, les loisirs ou les vacances. Les logements meublés loués (ou à louer) pour des séjours touristiques sont également classés en résidences secondaires. La distinction entre logements occasionnels et résidences secondaires est parfois difficile à établir, c'est pourquoi les deux catégories sont souvent regroupées. »

Ainsi l'ensemble "résidences secondaires" est loin d'être homogène puisqu'il inclut aussi les "logements occasionnels" loués à des touristes ou occupés par des sai-

sonniers agricoles. Or, beaucoup de communes du Luberon étant à la fois agricoles et touristiques, ces "logements occasionnels" y sont potentiellement nombreux.

Il est fréquent, principalement dans le Nord Luberon, que des maires jugent excessif le nombre de résidences secondaires sur leur territoire, leur reprochant de déséquilibrer le marché immobilier local, d'obliger la municipalité à réaliser des investissements coûteux et peu utiles aux résidents, voire de désorganiser l'harmonie sociale de leur commune. C'est oublier que pour une part conséquente ces "résidences secondaires" appartiennent, non pas à des étrangers à la commune absenteïstes, mais à des propriétaires locaux qui en tirent des revenus substantiels en les louant à des touristes.

Évolution des résidences secondaires

En 2013, le pourcentage de résidences secondaires dans le parc de logements varie de 1,25% (Pertuis) à 58,67% (Oppédette), c'est dire si les situations sont diverses. Le graphique en nuage de points communaux ci-dessus permet de voir qu'existe une corrélation négative entre population de la commune et importance des résidences secondaires : plus la commune est importante plus est faible la part des résidences secondaires.

En 45 ans le nombre de résidences secondaires a explosé dans le Luberon, passant de 4 865 en 1968 à 12 439 en 2013 (soit +256%). Mais le rythme de progression de l'ensemble du parc de logements sur la période a été analogue (+247%), ce qui fait qu'au total la

part des résidences secondaires et logements occasionnels n'a que très peu augmenté : +0,4 point en près d'un demi siècle. Toutefois, cette quasi-stabilité globale recouvre des évolutions très contrastées entre les communes du Nord Luberon, dont 75% ont vu la part de leurs résidences secondaires croître dans leur parc de logements, et les communes du Sud Luberon et des Alpes-de-Haute-Provence, dont seulement 27% ont connu une expansion du pourcentage de leurs résidences secondaires. Au total, la régression relative de la part des résidences secondaires dans le Sud Luberon et les Alpes-de-Haute-Provence n'a été qu'à peine compensée par l'expansion de cette part dans le Nord Luberon.

L'examen des 85 graphiques d'évolution du parc de logements de chacune des communes du Luberon montre que la courbe des résidences secondaires a souvent été irrégulière au cours du temps et sujette à des changements imprévus d'une période à l'autre, si bien que tenter de projeter leur nombre à 10-15 ans comme le font les PLU reste très aléatoire. Et bien sûr le regroupement des résidences secondaires avec les logements occasionnels en un ensemble hétérogène ne vient pas améliorer la fiabilité des projections car les déterminants de l'évolution de ces deux composantes sont différents.

L'évolution des résidences secondaires résulte du jeu de multiples variables : l'attractivité de la commune, la conjoncture économique générale et ses effets sur le pouvoir d'achat des acheteurs potentiels, la disponibilité de terrains constructibles ou de maisons anciennes à vendre, etc. Et aucune de ces variables n'intervient dans

le cas des logements occasionnels dont le développement est lié parfois au besoin de loger les saisonniers agricoles, parfois encore au désir d'accroître ses revenus grâce à la location touristique.

Projection du nombre de résidences secondaires

Face à la difficulté de réaliser des projections fiables et plutôt que d'entreprendre des études un peu poussées de la situation locale qui pourraient permettre de déceler les tendances futures, les ateliers d'urbanisme chargés d'élaborer les PLU choisissent en général la simplicité :

– Le plus souvent, ils se contentent de prolonger les tendances constatées au cours de la dernière période intercensitaire en matière de résidences secondaires, ce qui correspond à la politique du "fil de l'eau", négation même de l'idée de planification sur laquelle repose *a priori* tout PLU.

– Parfois, ils proposent deux ou trois scénarios d'évolution ne différant que par quelques paramètres et ils choisissent arbitrai-

rement un scénario moyen, sans avoir évalué la pertinence comparée de chacun.

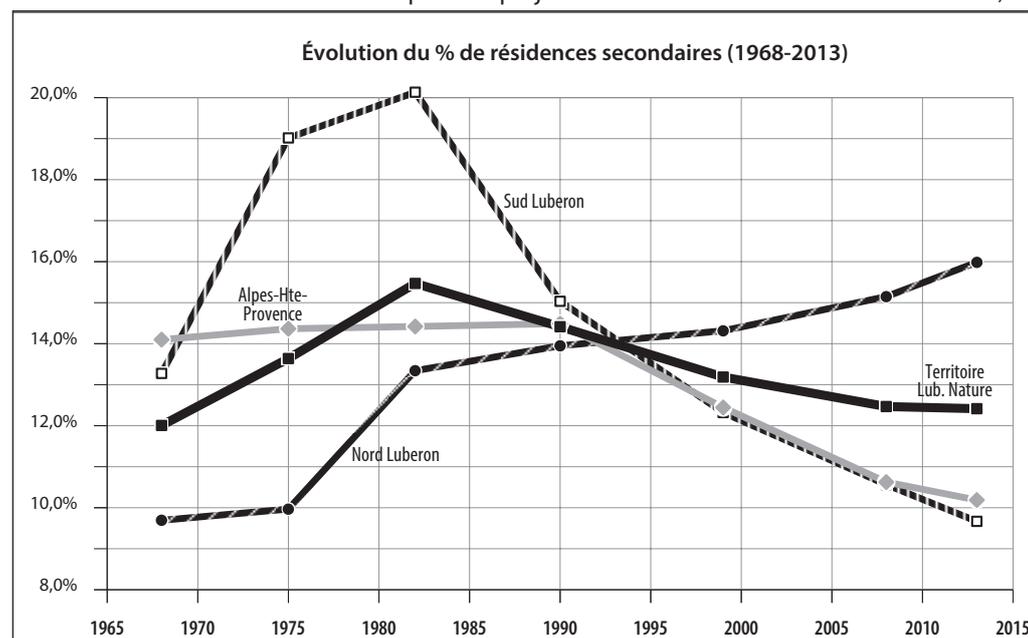
Bien que la fréquence des retournements de tendance soit forte, leur éventualité est donc le plus souvent ignorée dans les projections des PLU.

Il arrive toutefois de trouver des PLU où la croissance prévue des résidences secondaires est bridée. C'est le cas lorsque la municipalité a décidé de prendre des mesures de lutte contre une expansion de ces résidences car elle juge leur multiplication néfaste à l'équilibre social de la commune. Le plus souvent, ces rares cas résultent de l'application de directives imposées par les SCoT – mais les SCoT, sortes de "super-PLU" régissant les communautés de communes, sont encore loin de couvrir l'intégralité du territoire.

Ainsi, en matière de résidences secondaires, les méthodes auxquelles ont recours les ateliers d'urbanisme dans les PLU ne méritent pas le qualificatif de prévisionnelles et ressortissent tout au plus des projections.

En 1968, les résidences secondaires formaient en moyenne 12,01% du parc total (9,69% dans le Nord Luberon, 13,28% dans le Sud Luberon, 14,10% dans les Alpes-de-Haute-Provence).

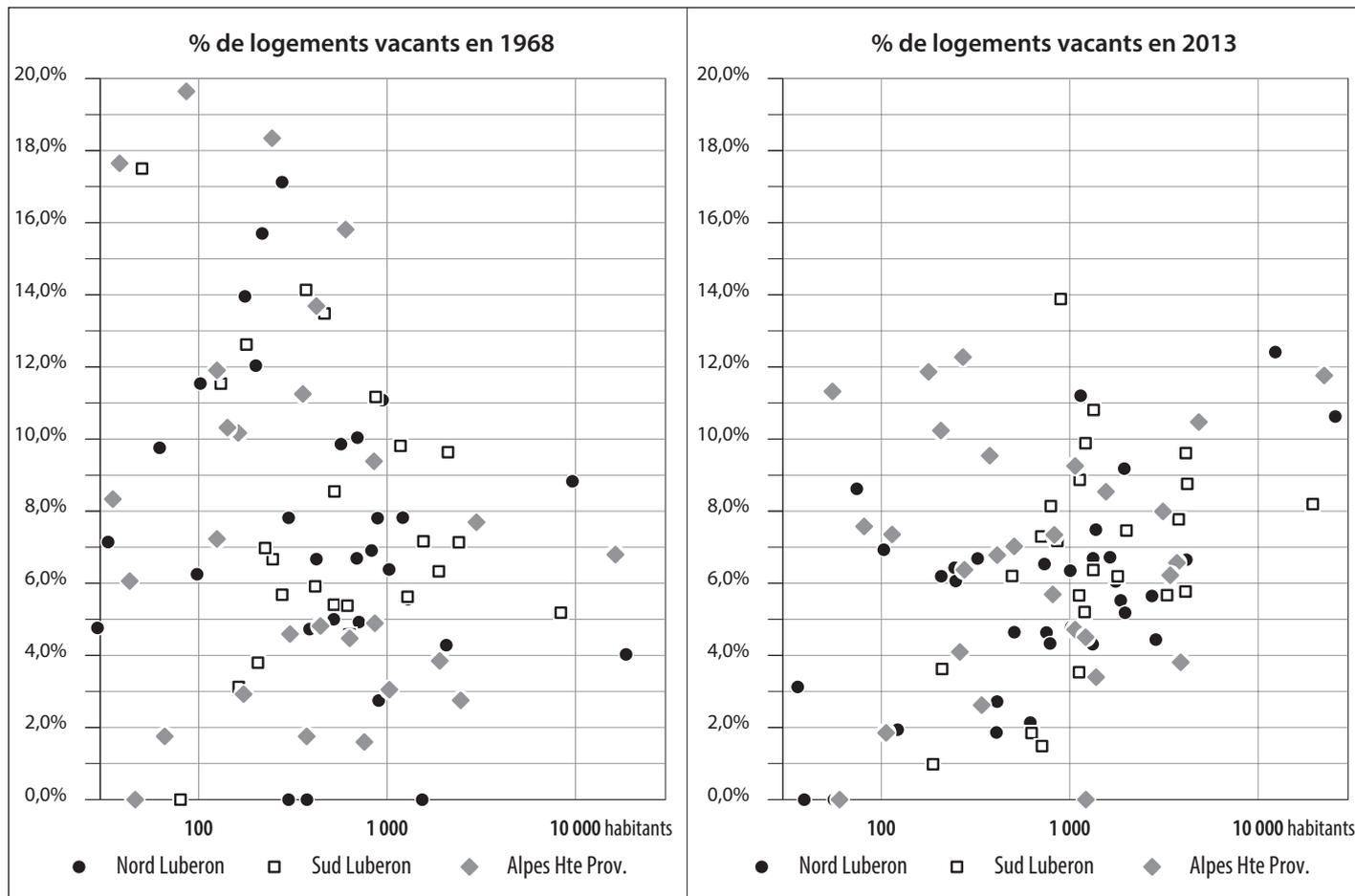
En 2013, leur nombre avait été multiplié par plus de 2,5 mais elles représentaient en moyenne 12,42% du parc (15,98% dans le Nord Luberon, 9,67% dans le Sud Luberon, 10,19% dans les Alpes-de-Haute-Provence).



Évaluation de la composante Résidences secondaires pour le calcul du point mort :

$$\text{Résidences secondaires} = \text{Parc de résidences secondaires en fin de période} - \text{Parc de résidences secondaires en début de période}$$

La fluidité du marché immobilier : les logements vacants



En 1968, les logements vacants représentaient en moyenne 6,6% du parc total dans le Luberon et 11 communes en comptaient plus de 14%.

En 2013, cette moyenne est passée à 8,3%, mais le nuage des points s'est concentré et plus aucun taux communal n'atteint 14%.

Alors que le taux de vacance enregistré par les quatre villes était inférieur à la moyenne en 1968, il est devenu bien supérieur à celle-ci en 2013.

¹Connaître les besoins locaux en logements – Guide méthodologique, DGUHC/CDC / Geru, décembre 2003.

Définition de la fluidité

Une troisième composante du besoin en logements est constituée par les **logements vacants**. Il peut paraître paradoxal de considérer que les logements vacants prennent une part dans la satisfaction du besoin en logements, mais ils sont bel et bien, au moins pour partie, nécessaires au bon fonctionnement du marché immobilier.

À l'instar, pour le marché du travail, du chômage « frictionnel » incompressible (évalué par les économistes à 3–5% de la population active), ils permettent en effet de limiter la tension entre offre et demande sur le marché du logement et d'introduire une certaine fluidité dans son fonctionnement – d'où le terme de **fluidité** qui est communément utilisé en matière d'étude du besoin en logements.

Pour l'INSEE : « Un logement vacant est un logement inoccupé se trouvant dans l'un des cas suivants :

- proposé à la vente, à la location ;
- déjà attribué à un acheteur ou un locataire et en attente d'occupation ;
- en attente de règlement de succession ;
- conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés ;
- gardé vacant et sans affectation précise par le propriétaire (exemple un logement très vétuste...).

On voit ainsi que la vacance recouvre des situations diverses : vacance dite frictionnelle dans les trois premiers cas, vacance saisonnière pour les logements de travailleurs agricoles par exemple, vacance d'obsolescence enfin pour les habitations trop vétustes. Le plus souvent, la vacance fric-

tionnelle représente l'élément essentiel : « À ces logements inadaptés se rajoute la vacance frictionnelle entre deux occupations : celle-ci est estimée par l'INSEE à 4,5 % du parc. Ce niveau limite donc la marge de baisse du taux de vacance.

Comment évaluer la vacance frictionnelle ? Chaque année, 10 % environ des résidences principales changent d'occupant. Lors de l'Enquête Nationale Logement 2002, 8,8 % des ménages ont emménagé en 2000, dernière année civile complète avant le début de l'enquête. Sous l'hypothèse d'une durée moyenne de vacance de six mois le taux de vacance frictionnelle est de 4,4 % »¹

Au total, il est généralement considéré que la vacance optimum se situe entre 4 et 6% du parc de logements : « Il est communément admis qu'un taux de vacance com-

pris entre 4% et 6% du parc de logements assure une rotation (achat/vente) équilibrée du parc de logements. Un taux de vacance inférieur à 4% traduit une tension du parc de logements. Un taux de vacance supérieur à 6% traduit un manque de reprise du parc, souvent dû à une inadaptation qualitative de ces logements (nécessité de rénovation par manque de confort). »²

En 2013, parmi les 85 communes du Luberon, seules 17 se situaient dans l'intervalle 4–6% ; 18 étaient au-dessous du plancher de 4% (marché immobilier en tension) et 50 avaient une vacance supérieure à 6% (excès de logements vacants), dont 22 au-delà de 8%.

Si certaines communes du Luberon, à l'instar du SCoT du Bassin de vie de Cavillon – Coustellet – L'Isle-sur-la-Sorgue, ont prévu de mettre en place des mesures de lutte contre la vacance lorsque celle-ci dépasse 6%, il faut bien constater que le mouvement n'est pas général.

Ainsi, dans le cas de Goult, alors que la vacance avoisinait voire dépassait 7% du parc de logements depuis 1990, son PLU de 2013 entérine implicitement le maintien de ce taux jusqu'en 2025 : cela conduit à gonfler un peu l'évaluation du besoin futur en logements, donc le foncier à urbaniser.

Évolution de la fluidité

Le graphique ci-contre montre que les logements vacants représentent une part non négligeable du parc total, mais que cette part est susceptible de varier sensiblement dans le temps et de manière erratique.

Alors que, pour les résidences secondaires par exemple, une certaine analyse causale semble possible, ici des retournements de tendance se produisent sans

qu'une explication simple soit possible.

C'est ce qui explique qu'en général les PLU préfèrent, pour leurs projections, prendre arbitrairement un objectif de vacance (5 à 6%) plutôt que de s'essayer à des prévisions incertaines.

À cette solution de facilité s'en ajoute souvent une autre : il est en effet fréquent que les PLU amalgament fluidité et résidences secondaires en un seul ensemble improprement intitulé « fluidité ». Mais un tel regroupement est fort critiquable car ces deux composantes du parc n'obéissent absolument pas aux mêmes déterminants et n'ont aucune raison d'évoluer à l'avenir de façon semblable. Toutefois cet accouplement de variables hétérogènes s'explique parfois par l'incertitude qui entache les statistiques de l'INSEE.

Difficultés d'évaluation

Comme le note le Geru dans son étude, l'évaluation de la vacance dans les recensements de l'INSEE n'est pas toujours fiable : « L'estimation de la vacance est délicate

et sujette à caution : il est difficile de faire la différence entre un logement vacant et un logement occasionnel. Les enquêteurs de l'Insee trouvent difficilement l'information et les gardiennes d'immeuble deviennent rares, les voisins ne sont pas au courant.

Les évolutions sont importantes à connaître mais elles sont imprécises du fait des interrogations sur les sources et le mode de comptabilisation des logements vacants, résidences occasionnelles et résidences secondaires qui peut évoluer entre deux recensements et induire des erreurs d'interprétation.

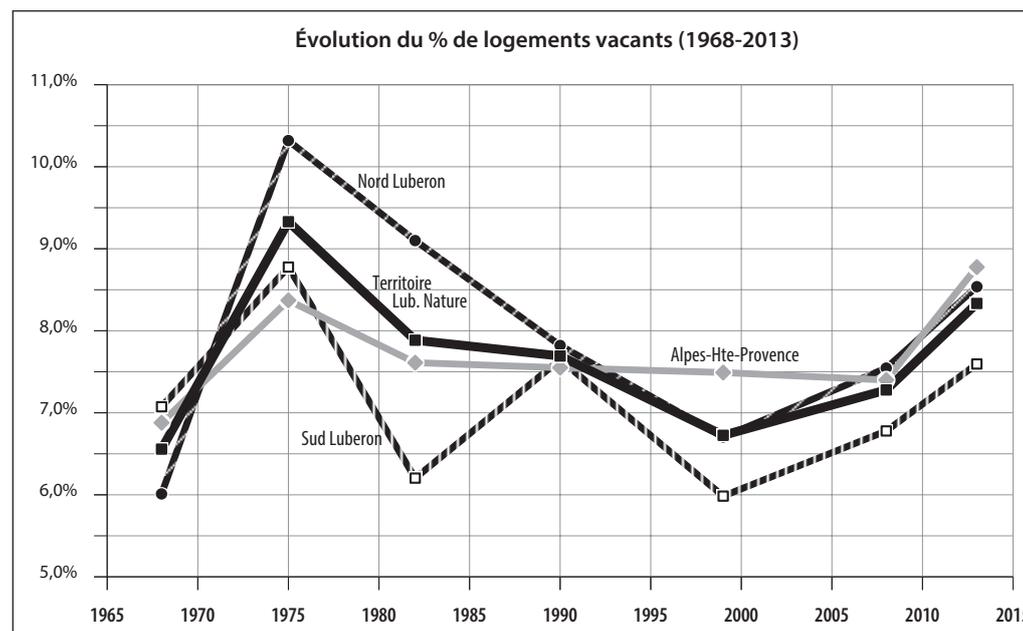
Il est donc nécessaire de rapprocher plusieurs sources avant de tirer des conclusions. Ainsi, une forte augmentation de la vacance entre deux recensements doit rendre méfiant : cette augmentation peut résulter d'effets de définition de catégories et de comptabilisation erronées. »³

Ainsi, selon l'INSEE, dans le cas de Goult, entre 2008 et 2013 le parc total de logements n'a crû que de +8% alors que celui des seuls logements vacants a augmenté de +76,4%.

² Rapport de présentation du PLU de Mazé, Maine-et-Loire, p. 6.

³ Connaître les besoins locaux en logements – Guide méthodologique, DGUHC/CDC / Geru, décembre 2003.

Après le pic de 1975, il y a eu, très généralement, diminution de la vacance jusqu'à l'étiage de 1999, et remontée depuis. Mais le Sud Luberon a connu une évolution erratique. La vacance est toujours restée dans l'intervalle 6–10%, sauf en 1975 pour le Nord Luberon.

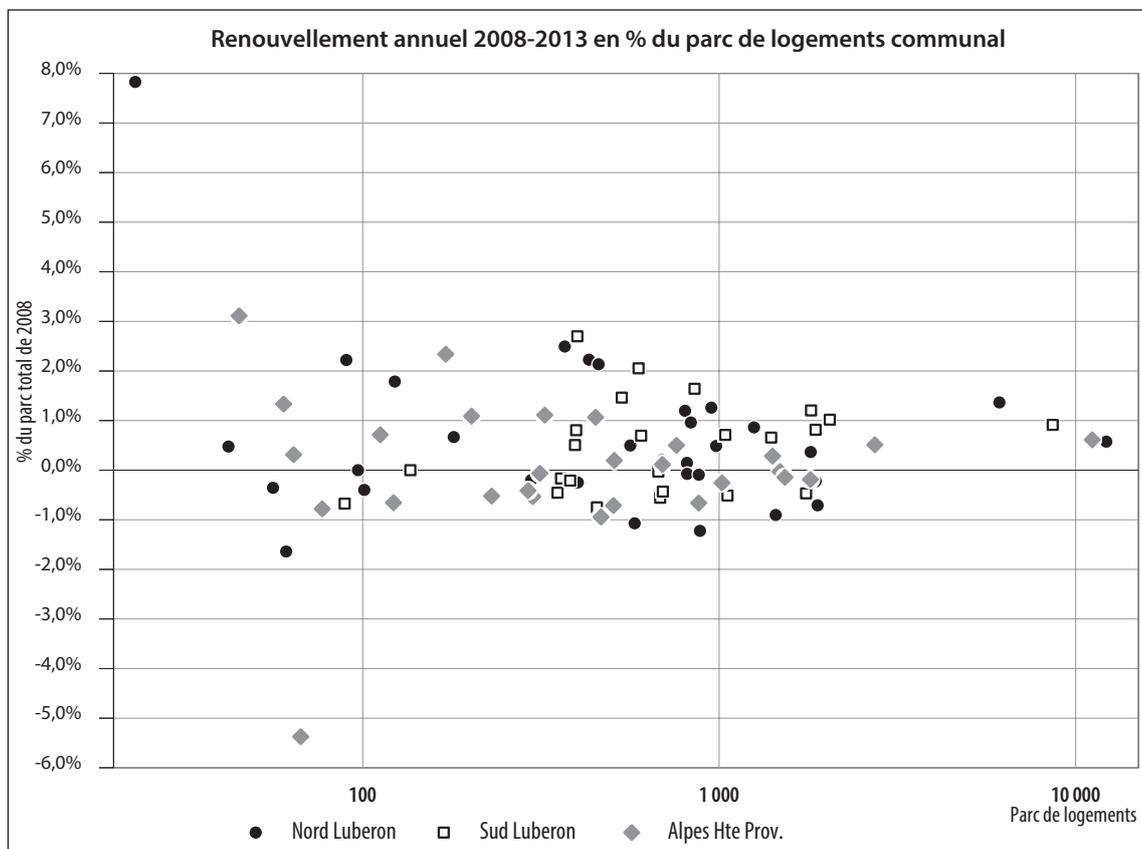


Évaluation de la composante Fluidité (logements vacants) pour le calcul du point mort :

$$\text{Fluidité} = \text{Parc de logements vacants en fin de période} - \text{Parc de logements vacants en début de période}$$

Le renouvellement du parc de logements existants

Au cours de la période 2008-2013, le renouvellement a été négatif (c'est-à-dire a consommé des logements) pour 37 communes (44% du nombre total) et il en a généré pour 46 autres (56%). En moyenne, pour l'ensemble du Luberon, le renouvellement a atteint 0,48% du parc par an (Nord Luberon 0,51% ; Sud Luberon 0,66% ; Alpes-de-Haute-Provence 0,28%). Les 4 villes du territoire ont un taux plus élevé que la moyenne : 0,79%.



Définition du renouvellement

Le renouvellement vient compléter les trois autres composantes du point mort et permet de boucler le système. C'est en fait une catégorie fourre-tout qui hérite des éventuelles erreurs dans les statistiques utilisées (erreurs d'évaluation de la fluidité, etc.).

Le renouvellement concerne **l'ensemble du parc** : résidences principales et secondaires, logements vacants. Il correspond au solde net de tous les changements divers qui affectent le parc de logements **existants** : démolitions, divisions ou réunions de logements, transformations de leur usage.

Ces changements peuvent avoir deux effets contraires :

- soit réduire l'effectif du parc (logements détruits parce que trop vétustes, logements convertis en bureaux ou commerces, petits logements réunis en un seul plus grand, etc.) ;
- soit l'augmenter (locaux com-

merciaux, bureaux, greniers, granges transformés en habitations, grands appartements divisés en plusieurs petits, etc.).

Le renouvellement étant le solde de ces deux mouvements contraires, il peut être positif ou négatif et il serait donc plus exact de parler de renouvellement net.

Entre les recensements de 2008 et de 2013, le renouvellement dans le Luberon a été :

- positif dans 46 communes (c'est-à-dire a "généralisé" des logements),
- négatif dans 37 autres (et donc "consommé" des logements).

Renouvellement et besoin en foncier

Les mouvements divers constituant le renouvellement n'affectent que le parc des logements existants, logements qui utilisent donc déjà du foncier.

À la différence de la construction de logements neufs, le renouvellement du parc n'est ainsi, sauf cas

très exceptionnel, pas consommateur de foncier.

Bien au contraire, la démolition de logements vétustes, qui fait partie du renouvellement, permet parfois en zone urbaine de libérer du foncier qui pourra être utilisé ensuite pour la construction neuve. Et pourtant certains PLU, tels celui de Goult, tiennent compte des besoins en logements générés par le renouvellement dans leur calcul du foncier qu'ils se proposent d'urbaniser.

Cette erreur de logique difficile à détecter aboutit à accroître le besoin en superficies urbanisables déterminé dans le PLU.

Calcul du renouvellement

Aucune statistique disponible ne permet d'évaluer directement les divers mouvements, de sens contraire, qui constituent le renouvellement.

Celui-ci se calcule donc indirectement en déduisant de la varia-

tion du parc total au cours d'une période les logements neufs construits au cours de cette période.

Qualité des statistiques

L'évaluation du parc de logements communaux en début et fin de période est fournie par les divers recensements de l'INSEE. L'INSEE en revanche ne propose rien en matière de construction de logements neufs au niveau communal et il faut alors se tourner vers deux bases de données : **Filocom**¹ ou **Sit@del2**.

Filocom, qui existe depuis 1995, est exhaustif et très riche mais, étant d'origine fiscale, son accès est restreint et il est donc peu souvent utilisé. **Sit@del2** est de moins grande qualité et manque d'exhaustivité mais il est facilement disponible, donc très utilisé par les PLU.

En matière de locaux résidentiels, **Sit@del2** propose, pour les années 2005-2014, deux séries :

- les logements autorisés,
- les logements commencés (mis en chantier).

Pour un territoire donné, les valeurs de la série des logements autorisés sont couramment supérieures de 40%, voire plus, à celles de la série des logements commencés car certains logements autorisés ne seront finalement pas construits et ne viendront donc pas s'ajouter au parc existant. Idéalement, il faudrait disposer du nombre de logements nouveaux achevés et réellement mis sur le marché : en l'absence de cette série, celle des logements commencés est la moins mauvaise. C'est dire qu'un PLU qui, comme celui de Goult, choisit la série des logements autorisés gonfle considérablement l'estimation du besoin en renouvellement.

Exemples de renouvellement

Deux exemples, pris parmi les communes du Luberon qui se sont dotées d'un PLU, vont permettre d'illustrer le mode de calcul du renouvellement.

Gargas : Selon le *Rapport de présentation* du PLU de Gargas page 32 : « Entre 1999 et 2006 le parc de logements s'est accru de 130 logements alors que 154 logements ont été réalisés.

$154 - 130 = 24$ **logements**. Il y a eu un phénomène de renouvellement négatif sur la commune. Ainsi, ce sont 24 logements qui ont été abandonnés, détruits ou affectés à un autre usage que celui d'habitation entre 1999 et 2006, soit environ 1,9% du parc de logements de 1999. »

Saint-Martin-de-Castillon : Le *Rapport de présentation* du PLU de Saint-Martin-de-Castillon présente le renouvellement en page 19 : « Entre 1999 et 2008, le parc de logements a augmenté de 92 logements alors que seulement 41 nouveaux logements ont été réalisés.

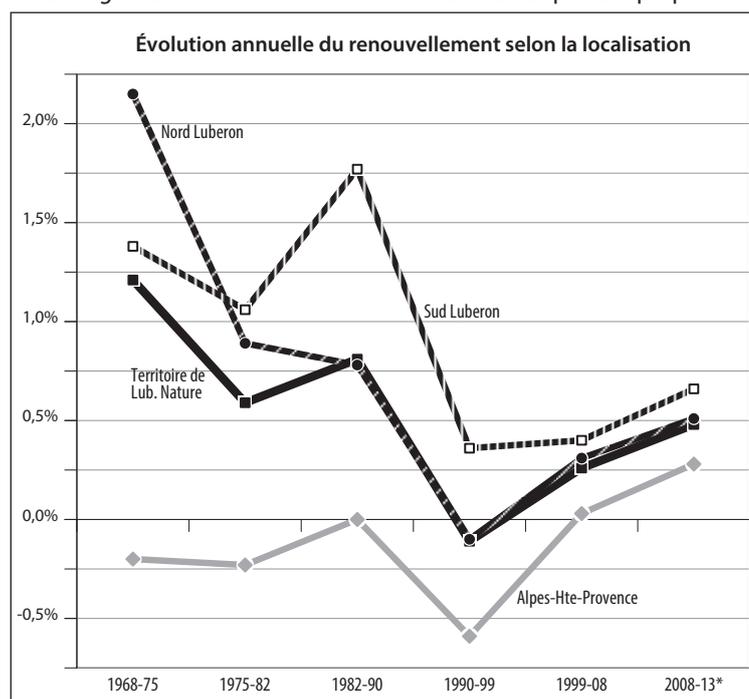
La commune a donc connu un renouvellement **positif** avec une augmentation du parc de logements supérieure au nombre de logements construits. Ce sont 51 logements qui ont été réhabilités ou ont subi un changement de destination entre 1999 et 2008. Ainsi, plus de la moitié de la production en logements est issue du renouvellement (réhabilitations principalement). »

Ainsi, le renouvellement étant un solde, il peut être tantôt positif et tantôt négatif : dans le cas de Gargas 24 logements neufs ont été "consommés" en 7 ans par le renouvellement qui est donc négatif, alors que dans le cas de Saint-Martin-de-Castillon 51 logements ont été "générés" en 9 ans par un renouvellement positif. Bien entendu ces évaluations sont sujettes à caution car les statistiques de construction fournies par **Sit@del2** ne sont pas d'une fiabilité parfaite et d'ailleurs la grande variabilité des résultats obtenus d'une commune à l'autre et dans le temps rend perplexes.

¹ **Filocom** : Fichier Logements Communaux, établi par la Direction Générale des Finances Publiques.

Sit@del2 : Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur les Logements et les Locaux, proposé par le Ministère de l'Équipement, des transports et du logement.

N.B. : les statistiques communales de construction de logements neufs n'étant disponibles que depuis 2005, il a été nécessaire de recourir à une évaluation pour les périodes antérieures. Cette évaluation est certainement entachée d'erreur, mais pas au point de modifier les grandes tendances. Selon nos évaluations, le renouvellement a connu une évolution erratique et, après un étiage en 1990-99, il est reparti depuis à la hausse. Il a été le plus souvent négatif dans les Alpes-de-Haute-Provence ainsi que, pour 1990-99, dans le Nord Luberon.

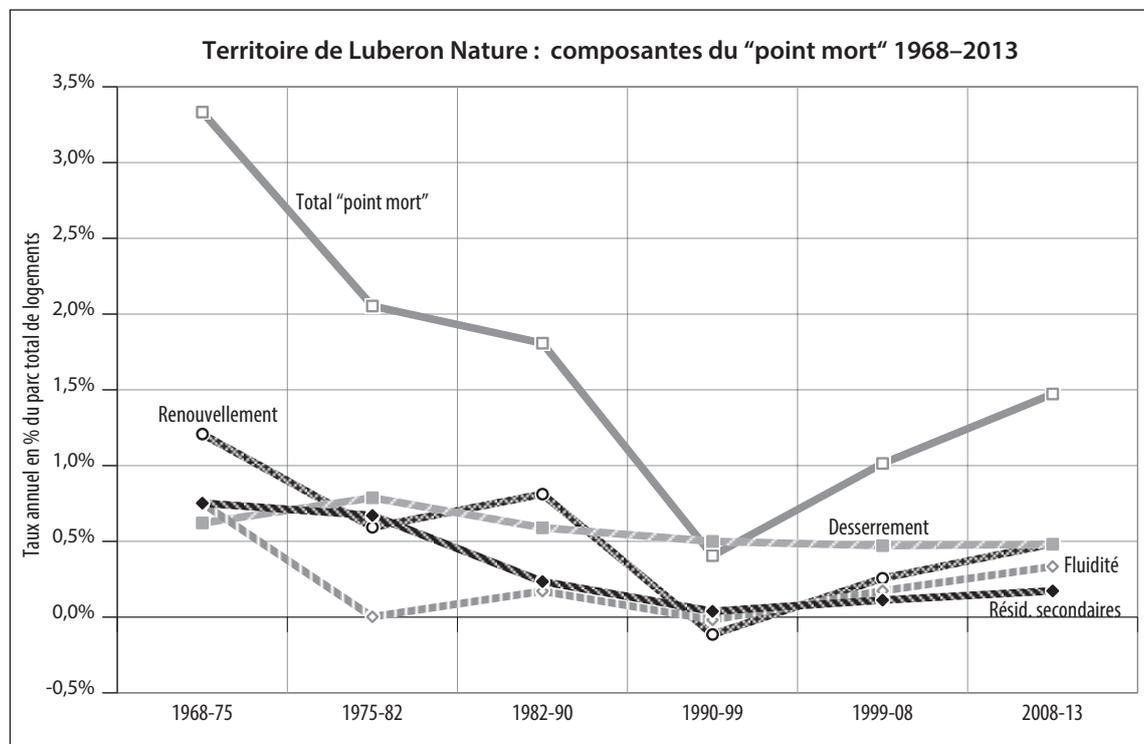


Évaluation de la composante Renouvellement du parc pour le calcul du point mort :

$$\text{Renouvellement} = (\text{Parc en fin de période} - \text{Parc en début de période}) - \text{Logements neufs construits au cours de la période}$$

Les besoins en logements selon le « point mort »

Afin de disposer de valeurs directement comparables à celles d'autres territoires et communes, les composantes du point mort sont présentées ici sous forme de % annuels du parc de logements initial pour chaque période. L'évolution du desserrement est la plus régulière. Quant au renouvellement, il a été négatif au cours de la période intercensitaire 1990-1999.



Définition du « point mort »

L'expression de "point mort" est employée depuis fort longtemps en économie et en gestion d'entreprise : le point mort est la quantité minimum d'un bien ou d'un service qu'il faut vendre pour que les recettes couvrent les coûts, c'est donc le seuil de rentabilité au-delà duquel un profit apparaît.

En matière de PLU, le point mort a une tout autre acception. Au cours du temps, il apparaît que le **besoin en logements** dans un territoire a une source **exogène** – les nouveaux ménages accueillis –, on parlera alors d'**effet démographique**, mais aussi des sources qualifiées d'**endogènes** qui existent en l'absence même de toute évolution du nombre d'habitants du territoire. Ces sources sont celles que nous avons précédemment étudiées :

- le **desserrement** des ménages, dû à la tendance générale constatée vers une diminution de taille des ménages ;
- la **fluidité**, définie comme le besoin de disposer d'un stock tampon de logements vacants afin d'assurer

un fonctionnement harmonieux du marché ;

- les **résidences secondaires**, qui ne sont pas vraiment une source endogène de besoin en logements, mais dont le nombre peut varier même si la population du territoire étudié reste stable ;

- le **renouvellement** du parc, soit tous les changements résultant des démolitions, divisions ou réunions de logements ainsi que des transformations de leur usage.

Ces quatre sources de besoin en logements sont réunies sous le vocable de **point mort**.

Pour un territoire, le point mort est donc **la part de son besoin en logements nécessaire au maintien de sa population à un niveau constant**.

Si au cours d'une période le nombre de logements supplémentaires est :

- inférieur au point mort : il y aura nécessairement recul démographique du territoire ;
- égal au point mort : la population restera stable ;
- supérieur au point mort : le terri-

toire sera en expansion démographique.

Historique du « point mort »

La méthode du point mort a été initialement mise au point, à la fin des années 70, par l'équipe de Guy Taïeb chargée par un organisme d'État, le STU (*Service Technique de l'Urbanisme*), d'analyser la formation du besoin en logements au niveau national ainsi que pour divers territoires.

Ensuite, la méthode a été reprise par la DDE des Yvelines au début des années 90 puis son emploi a commencé à s'étendre dix ans plus tard et s'est peu à peu généralisé.

Il a fallu attendre une autre décennie pour que le Sud de la France soit touché à son tour : le PLU de Gargas en mars 2010 (cabinet d'urbanisme G2C) semble avoir été le précurseur ; 2011 a été une année qui a hésité entre emploi (Montpellier), emploi partiel (Villelaure) et non emploi du point mort (Lurs, premier projet abandonné de Goulth) ; enfin à partir de 2012-2013 la méthode s'est largement répandue (L'Isle-

sur-la-Sorgue, Maubec, Saint-Martin-de-Castillon, Goult...).

Domaines d'utilisation

Selon son inventeur Guy Taïeb :

« *Le Point Mort est la mesure a posteriori de la production de logements qui correspond à la stabilité démographique.* »¹.

Cette méthode n'est donc que descriptive d'une **évolution passée** pour laquelle elle permet d'estimer les éléments majeurs du besoin en logements tel qu'il s'est manifesté.

La méthode du point mort est hétérogène puisqu'elle agrège des éléments (résidences principales / résidences secondaires) dont l'évolution obéit à des déterminants différents.

Ce caractère hétéroclite ne constitue pas un handicap lorsque elle est utilisée pour l'étude du passé, voire pour les projections dans les territoires où la part des résidences secondaires reste limitée.

Mais il n'en est pas de même dans le cas du Luberon où, pour 27% des communes, les résidences secondaires dépassent le tiers du parc total.

Pourtant, la méthode du point mort trouve de plus en plus, dans les PLU, une **utilisation prospective** pour laquelle elle n'a pas été conçue.

Son succès auprès des cabinets d'urbanisme élaborant les PLU s'explique par sa facilité d'emploi, mais aussi par sa flexibilité qui autorise éventuellement toutes les dérives, tous les aménagements pour satisfaire les objectifs des municipalités donneuses d'ordres.

Les paramètres sur lesquels elle permet de jouer étant nombreux (taille des ménages, évolution des résidences secondaires, taux de vacance, etc.), cela rend possible les projections sur mesure, avec en prime la justification indubitable de toute politique d'urbanisation puisqu'il y a eu recours à une méthode en apparence "scientifique", celle du point mort.

Mais une méthode ne vaut que si les hypothèses sur laquelle elle repose sont réalistes – or avec le point mort les hypothèses faites sont trop souvent arbitraires et contestables.

Le « point mort » dans les PLU du Luberon

Le tableau ci-dessous présente une liste de communes du Luberon qui se sont dotées d'un PLU : après une première apparition en 2010 à Gargas, le recours à la méthode du point mort s'est généralisé à partir de la fin de 2012.

Ce mouvement n'a été porté jusqu'ici que par trois bureaux d'urbanisme :

- *G2C environnement* (qui utilise la méthode mais évite de la nommer dans ses PLU),
- *l'Atelier Michel Lacroze* depuis 2013 seulement,
- *Kax* enfin dans le PLU en voie d'élaboration pour Saignon.

Chacun adopte une approche différente de l'utilisation de la méthode. Le cabinet *G2C environnement*, dans les PLU dont il a la charge, a recours à la méthode du point mort pour l'évaluation passée des composants du besoin en logements. Avant de proposer deux ou trois scénarios différents pour l'avenir, au moins prend-il la précaution d'étudier les résultats obtenus puis de fixer

pour chaque paramètre – renouvellement, desserrement, etc. – des valeurs futures qui lui semblent raisonnables.

Bien sûr, le plus souvent, il ne s'agit pas là de projections véritables mais plutôt de simples objectifs réfléchis qui ne reposent sur aucune analyse causale sérieuse.

Pour sa part, *l'Atelier Michel Lacroze*, a utilisé la méthode du point mort pour le PLU de Goult de 2013 et, après avoir calculé les divers éléments du point mort de la commune pour la période 1999-2009, il n'hésite pas à écrire : « *Sur la période 2013-2023 il est considéré que ces éléments devraient être constants.* »². Mais il n'y a tout simplement aucune chance pour que ces éléments restent constants et que l'avenir soit une simple reconduction à l'identique du passé.

Enfin, il faut noter que l'emploi de la méthode du point mort n'est pas devenu maintenant inévitable puisqu'en 2016, pour Pierrevert, l'agence d'urbanisme *Habitat & Société* a réalisé un PLU de grande qualité sans y avoir recours.

Par ailleurs, une étude récente du PLU en voie d'élaboration pour Lacoche a montré que l'application stricte de la méthode du point mort pouvait, dans certains cas particuliers, donner des résultats aberrants.

¹ Guy Taïeb Conseil, USH Champagne Ardenne, février 2012.

² PLU de Goult, *Rapport de présentation*, page 123.

G2C environnement a utilisé pour la première fois la méthode du point mort à Gargas en 2010 et *l'Atelier Michel Lacroze* l'a imité pour Goult en 2013, mais avec une approche différente.

Tableau synoptique des PLU des communes du Luberon

Commune	Date du PLU	Cabinet d'urbanisme	Utilisation du point mort	Commentaires
Sannes	avril 2007	<i>Habitat & Développement</i>	NON	Carte communale et non pas PLU
Saint-Saturnin-lès-Apt	avril 2007	<i>Habitat & Développement</i>	NON	
Cabrières d'Aigues	févr. 2008	<i>PNRL</i>	NON	Aucune projection quantitative
Ménerbes	janv. 2010	<i>Atelier Michel Lacroze</i>	NON	
Gargas	mars 2010	<i>G2C environnement</i>	OUI, mais terme non cité	2 hypothèses différentes faites en projection
Cheval-Blanc	mai 2010	<i>PNRL</i>	NON	Aucune projection quantitative
Lurs	avril 2011	<i>ADEPT</i>	NON	
Goult (1er projet abandonné)	août 2011	<i>Atelier Michel Lacroze</i>	NON	
Sivergues	déc. 2011	<i>PNRL</i>	NON	Aucune projection quantitative
La Bastidonne	nov. 2012	<i>G2C environnement</i>	OUI, mais terme non cité	2 hypothèses différentes faites en projection
Maubec	févr. 2013	<i>G2C environnement</i>	OUI, mais terme non cité	3 hypothèses différentes faites en projection
Saint-Martin-de-Castillon	mai 2013	<i>G2C environnement</i>	OUI, mais terme non cité	3 hypothèses différentes faites en projection
Goult	nov. 2013	<i>Atelier Michel Lacroze</i>	OUI, en citant le terme	Projection à l'identique du passé
Les Beaumettes	avril 2015	<i>G2C territoires</i>	OUI, mais terme non cité	Renouvellement et Desserrement négatifs
Pierrevert	nov. 2016	<i>Habitat & Société</i>	NON	2 hypothèses différentes faites en projection

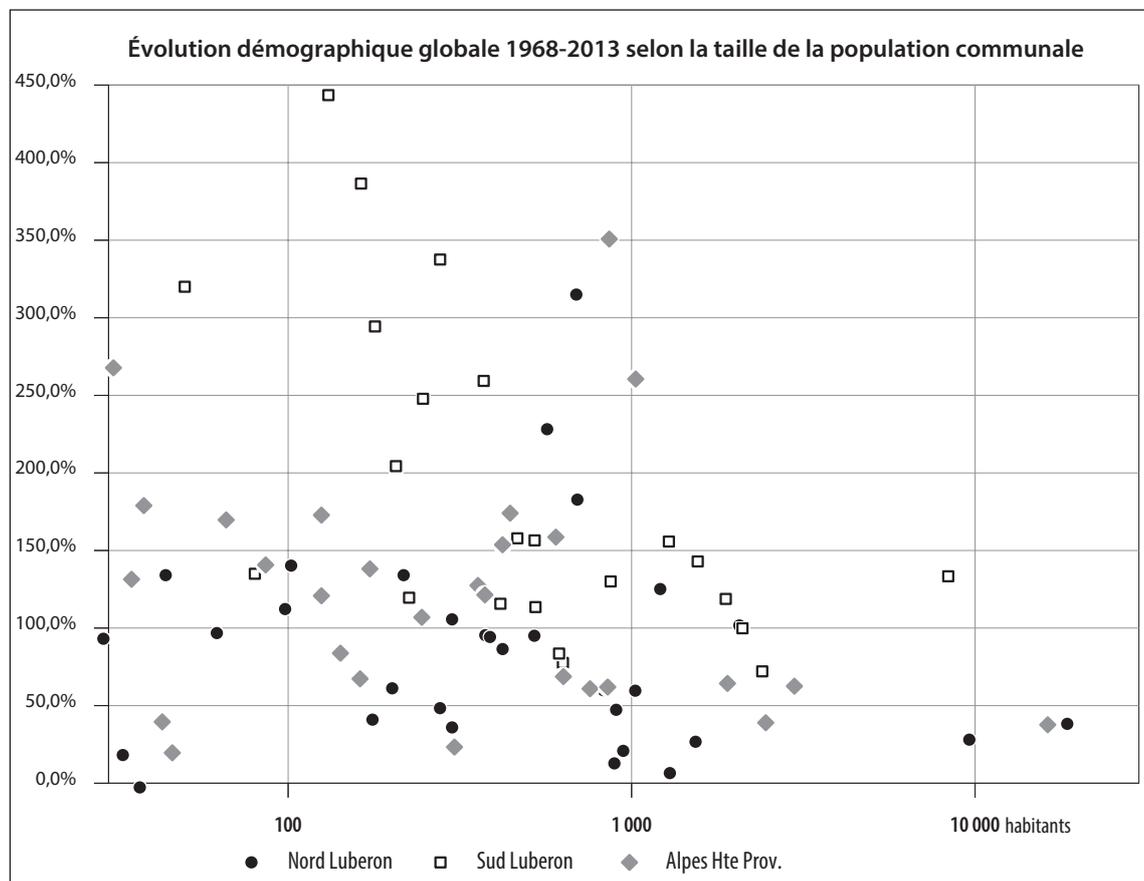
L'effet démographique ou évolution démographique

En moyenne de 1968 à 2013, soit en 45 ans, les 85 communes du Luberon ont vu croître leur population de 78%.

Ce chiffre recouvre une grande variabilité des taux de croissance qui vont de -3% pour Lagarde-d'Apt à +444% pour Puget-sur-Durance.

Sur la période, avec +130%, la progression a été la plus forte pour les communes du Sud Luberon, alors que celles des Alpes-de-Haute-Provence se sont contentées d'une augmentation de +70% et celles du Nord Luberon de +55%.

Parmi les quatre villes du territoire, seul Pertuis a connu un développement important (+133%), alors que Cavaillon et Manosque se situent seulement à +38% et Apt à +28%.



L'un des principaux déterminants du besoin en logements d'un territoire est l'évolution de sa démographie et, comme le montre le graphique du nuage des 85 points communaux ci-dessus, cette évolution a été très diverse selon les communes du Luberon.

L'évolution démographique prend sa source soit dans le mouvement naturel de la population locale (solde des naissances et des décès), soit dans le mouvement migratoire (solde des entrées et des sorties du territoire).

Pour les prévisions et projections de populations au niveau national ou régional, de nombreuses méthodes ont été mises au point.

Ainsi l'ONU, qui réalise tous les deux ans des projections de population à long terme pour plus de 200 pays et territoires, a pendant longtemps eu recours à des projections standard par cohortes

d'âges. Mais depuis 2014 cette méthode déterministe traditionnelle a été abandonnée au profit d'une **approche probabiliste**, dite bayésienne, qui a l'avantage de fournir une évaluation de la probabilité que les prévisions faites se réalisent. De plus, le savoir acquis en utilisant l'approche bayésienne est cumulatif, c'est-à-dire que plus on utilise le modèle plus la marge d'erreur des prévisions se réduit.

Mais, dans la plupart des pays, les projections démographiques recourent en général à la traditionnelle **méthode des composantes**.

Dans le cas de la Suisse, voici comment est décrite cette méthode : « Avec la méthode des composantes, la fécondité, la mortalité et les migrations sont prises en compte séparément par le modèle de projection. À partir de la population répartie par âge et par sexe, les nombres de survivants, de naissances et de migrants sont calculés année après année

conformément aux hypothèses formulées sur l'évolution présagée pour chacune des trois composantes. »¹

En France, également, l'INSEE propose dans cette même veine son modèle **Omphale 2010** (Outil Méthodologique de projections d'Habitants, d'Actifs, de Logements et d'Elèves), outil de projection démographique à la fois solidement structuré et riche puisqu'il permet de projeter la population active, le nombre des ménages, les diverses classes d'âge, etc. Ainsi, dans le cas de la Bretagne par exemple : « L'évaluation des besoins futurs s'appuie sur des projections issues de l'exploitation de l'outil Omphale. Ce dernier conçu par l'INSEE permet de réaliser des projections de population par sexe et par âge à moyen/long terme sur tout territoire de plus de 50 000 habitants.

L'évolution de la population résulte d'évolutions de la pyramide des âges et de l'interaction entre trois

¹Jacques Menthonnex, De l'utilité et des méthodes pour établir des perspectives démographiques relatives à de petites régions, in *La Démographie appliquée à la gestion publique et à celle des entreprises*, Université Catholique de Louvain, 2003.

variables : la fécondité, l'espérance de vie et les migrations. Il est important de rappeler qu'une telle démarche aboutit à des projections de population et en aucun cas à des prévisions. En outre, la dimension politique et la capacité des décideurs locaux à inverser certaines tendances n'est pas intégrée dans ce modèle statistique.

Neuf scénarios définis par l'INSEE font varier ces trois composantes à la hausse et à la baisse en se référant à un scénario central.»²

Omphale 2010 donne des résultats riches et détaillés et le fait qu'il propose une batterie de scénarios est très séduisant puisqu'il permet d'évaluer l'impact d'une variation des différents paramètres. Bien sûr, comme le rappelle le CETE de l'Ouest, Omphale 2010 ne fournit que des projections, dont on ne connaît pas le degré de probabilité, et non pas de réelles prévisions, mais une telle "nuance" n'est propre à rebuter que quelques statisticiens puristes.

En revanche, une autre limitation d'Omphale 2010 est fondamentale : pour que les résultats obtenus par le modèle soient valides, il est nécessaire que la population à laquelle on l'applique atteigne au moins 50 000 habitants – soit beaucoup plus par exemple que les 31 000 habitants du territoire du SCoT Pays d'Apt Luberon. Les communes de taille modeste du Luberon ne peuvent donc avoir recours à Omphale 2010 pour l'élaboration de leur PLU.

A priori, une variante allégée de la méthode des composantes, utilisant les recensements de l'INSEE pour générer des projections selon un pas pluriannuel et pour un nombre limité de cohortes d'âge, permettrait d'obtenir au niveau communal des projections d'une qualité honorable – car prenant en compte la structure de la population locale. Mais une telle dé-

marche exigerait des connaissances sérieuses en statistique démographique, connaissances que les cabinets d'urbanisme en charge des PLU ne possèdent le plus souvent pas. En outre, cette démarche se heurterait à l'absence de données satisfaisantes sur les mouvements migratoires.

En effet, alors que l'INSEE fournit chaque année le nombre des décès et des naissances au niveau communal, les statistiques migratoires ne sont obtenues que par différence entre deux recensements – soit pour des périodes de 5 à 10 ans. Or, pour la grande majorité des communes du Luberon, le mouvement migratoire constitue

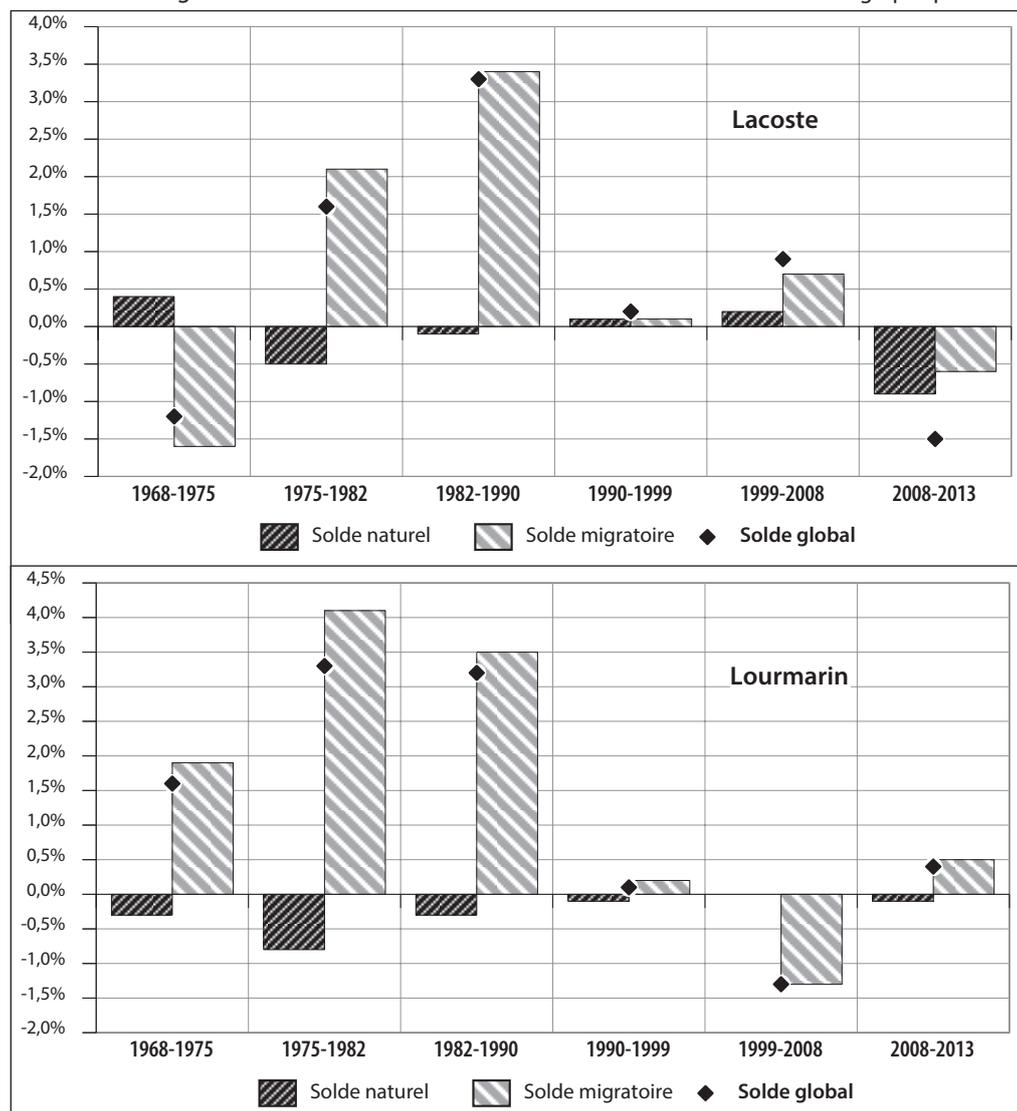
l'essentiel de leur évolution démographique, ce qui rend beaucoup plus aléatoires les prévisions de population.

À cette absence de données adéquates s'ajoute le fait que les services du Préfet qui contrôlent l'élaboration des PLU sont peu exigeants pour ce qui est des « prévisions démographiques » dont parle l'article L123-1-2 du Code de l'urbanisme et se contentent de vérifier que le taux de progression démographique prévu n'est pas outrageusement élevé.

Aussi la plupart des PLU de petites communes se contentent-ils, pour l'évaluation de leur population à terme de 10-15 ans, d'une "mé-

² Analyse des besoins en logements de la région Bretagne, Centre d'Études Techniques de l'Équipement de l'Ouest, novembre 2011.

Les exemples de Lacoste et de Lourmarin montrent que, pour la plupart des communes du Luberon, le solde migratoire l'emporte de très loin sur le solde naturel (naissances moins décès) dans l'explication de l'évolution démographique.



L'effet démographique ou évolution démographique (suite)

thode" très fruste : la prolongation approximative des courbes INSEE, parfois corrigées à la hausse, sans justification réelle, pour satisfaire les prétentions expansionnistes de certaines municipalités.

Sont alors présentés comme "prévisions démographiques" des chiffres qui n'ont rien de prévisions et tout d'objectifs arbitraires fixés par les municipalités. Et d'autant plus arbitraires que, le plus souvent, les « besoins répertoriés » qu'exige comme base l'article L123-1-2 du Code de l'urbanisme sont négligés au profit d'un avenir rêvé par la municipalité : une population rajeunie et en croissance, une école aux effectifs en expansion, un bureau de poste à l'avenir assuré, etc. Bien sûr, de tels objectifs sont tout à fait louables, mais ils présentent l'inconvénient de ne pas être toujours réalistes, si bien que leur poursuite entraîne souvent une allocation non optimale des ressources de la commune.

Exemples de projections démographiques

Depuis quelques années l'INSEE

publie – avec retard – les chiffres annuels des populations communales : actuellement sont disponibles ceux de 2014. Il est donc possible, pour quelques PLU du Luberon, de vérifier si les "prévisions" démographiques communales se sont révélées réalistes.

Saint-Saturnin-lès-Apt : La commune n'est distante d'Apt que de 9 km et cette position géographique favorable a bénéficié à son expansion démographique. Son PLU, approuvé en avril 2007, a été réalisé par *Habitat & Développement de Vaucluse*.

La "méthode de prévision" de population utilisée se résume à un objectif arbitrairement choisi par la municipalité, ainsi qu'il est écrit en page 46 du *Rapport de présentation* : « L'objectif de la commune est donc de maîtriser le rythme de sa croissance démographique. Les élus souhaitent donc prévoir au minimum 500 habitants en plus d'ici 2015, soit 150 habitations nouvelles environ, en atteignant un rythme de construction de 15 nouveaux logements créés par an environ. »

L'objectif fixé est en fait un compromis "raisonnable" entre la croissance rapide des années 1975-1990 et la croissance plus faible des années 1990-2005, mais sans que les causes de l'inflexion de 1990 aient été analysées.

Jusque vers 2010-2011 la "prévision" ainsi faite s'est révélée assez proche de la réalité, mais depuis lors les courbes réelle et projetée ont sensiblement divergé : en huit ans seule la moitié de l'objectif fixé pour la croissance de la population a été réalisée ; il est fort peu probable que l'autre moitié puisse être atteinte au cours des deux ans qui restent d'ici le terme prévu du PLU.

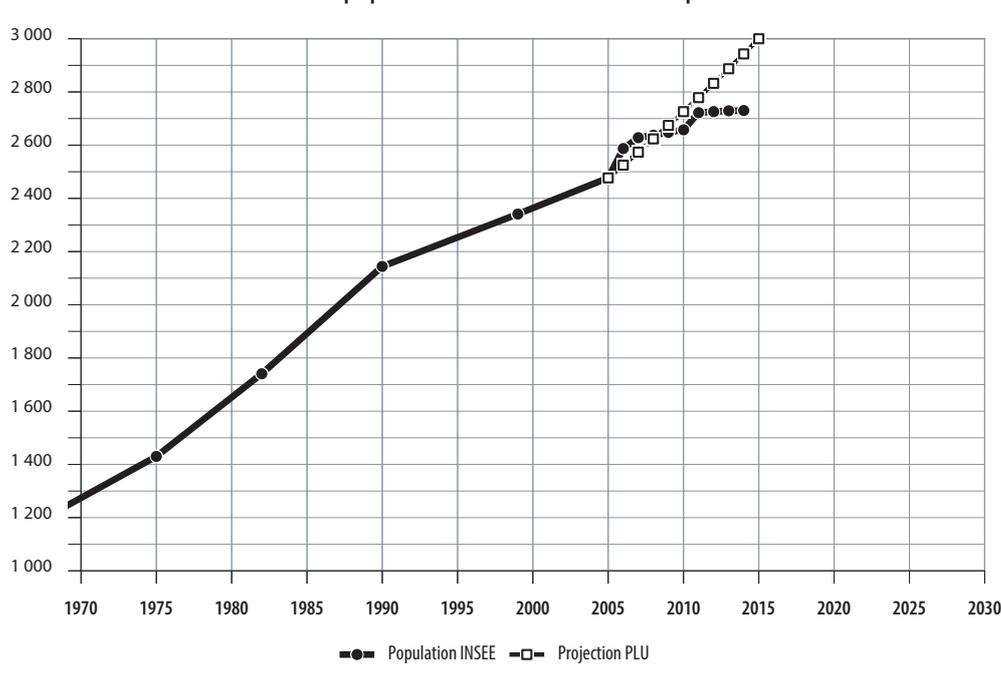
Ménerbes : Après avoir connu un étiage de 775 habitants en 1946, la population de Ménerbes s'est remise à croître, mais de façon assez irrégulière, le dernier accident enregistré étant apparu lors du recensement de 1999.

Le PLU de Ménerbes, approuvé en janvier 2010, a été réalisé par l'*Atelier Michel Lacroze*.

Ce PLU n'a donné lieu à aucune tentative de faire une prévision ou projection de la population en se fondant sur une analyse statistique un peu solide ; la municipalité s'est contentée de fixer un objectif sans chercher à mesurer sa probabilité de réalisation : « L'objectif démographique retenu est estimé à environ 1 400 habitants soit près de 250 habitants supplémentaires à l'horizon 2019 (une croissance annuelle moyenne d'environ 1,6% par an contre 2% entre 1999 et 2006). » (*Rapport de présentation*, page 55)

Le résultat de cette démarche se lit sur le graphique : ce n'est pas sur la période de croissance 1999-2006 qu'il aurait fallu caler les prévisions, mais sur la période de décroissance 1990-1999. Aussi ce qui se voulait une prévision s'est-il transformé en un exercice voisin de la balistique.

Évolution de la population de Saint-Saturnin-lès-Apt 1970-2015

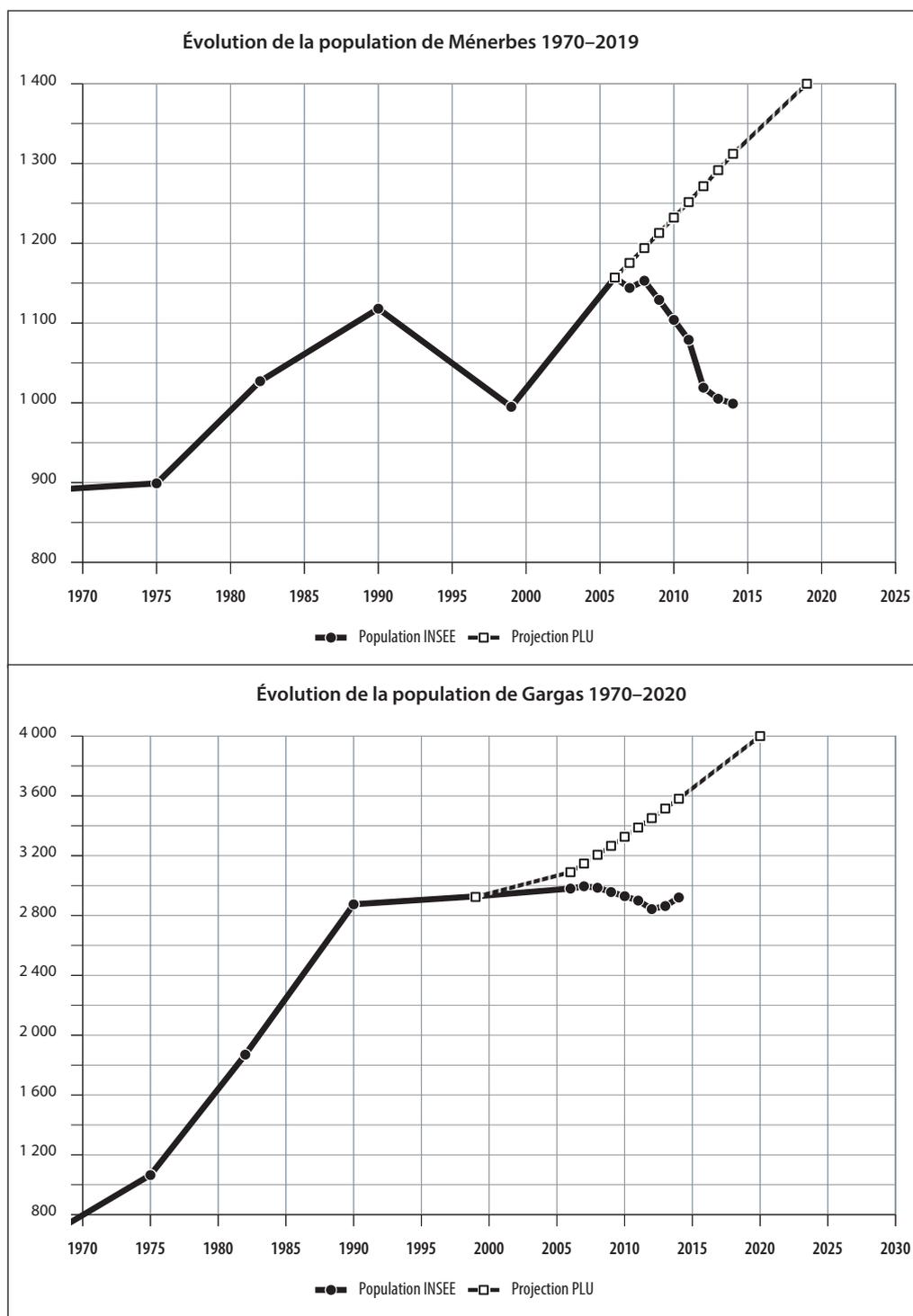


Gargas : Gargas est une commune périurbaine, puisque située à seulement 6 km d'Apt. Elle a connu entre 1975 et 1990 une croissance démographique très vive, puis cette croissance s'est transformée en quasi stagnation après 1990 qui, comme pour nombre d'autres municipalités du Luberon, semble avoir été un point d'inflexion démographique. Le PLU de Gargas, élaboré par le bureau d'études G2C *environnement*, a été approuvé en mars 2010.

Le *Rapport de présentation* du PLU est clair : tout comme pour Saint Saturnin lès Apt, la croissance démographique envisagée est un objectif discrétionnaire de la municipalité et en aucune manière une prévision évaluée par méthode statistique : « *L'objectif démographique de la commune de Gargas est d'accueillir environ 4 000 habitants d'ici 2020, soit environ 910 habitants de plus qu'en 2006.* » (*Rapport de Présentation*, page 24) La municipalité de Gargas a été excessivement optimiste puisque sa "prévision" démographique est en fait un quasi-retour aux années fastes 1968-1990, sans prendre en compte les seize années de stagnation connues entre 1990 et 2006.

La comparaison de la projection municipale de population avec les chiffres ultérieurement publiés par l'INSEE pour 2007 à 2014, montre clairement que la fixation arbitraire d'un objectif de population n'est pas le meilleur moyen d'obtenir des prévisions démographiques fiables : les courbes d'évolution réelle et projetée divergent dès le départ.

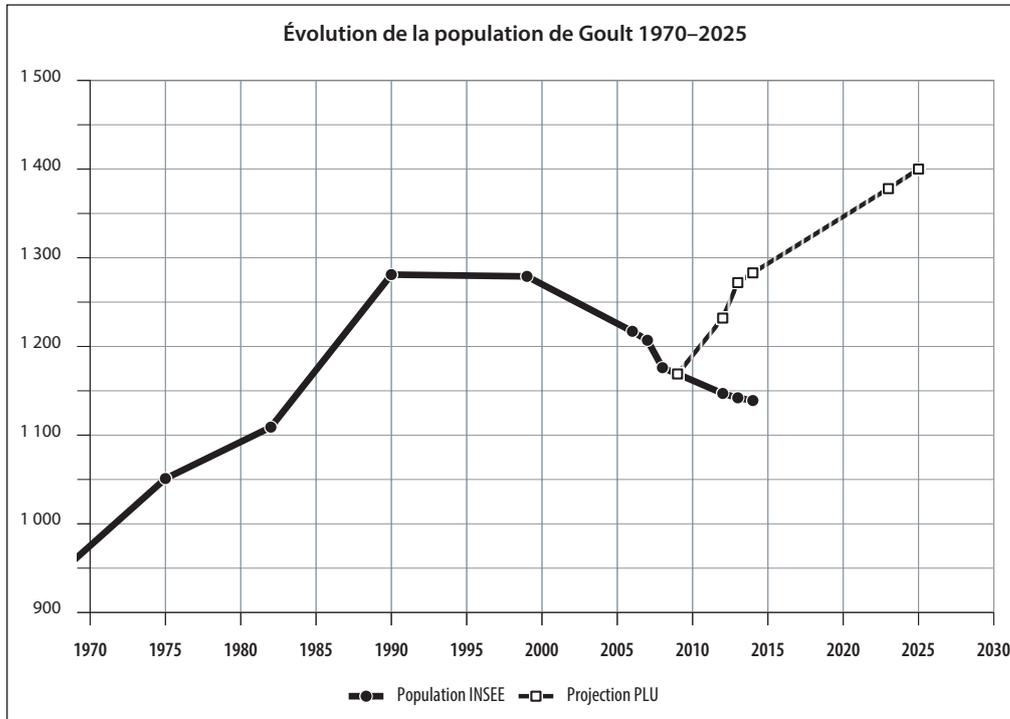
Goult : Goult est relativement éloigné des zones d'emplois urbaines (Apt 17 km, Cavaillon 20 km). Peut-être cela explique-t-il pour partie que son évolution démographique ait été négative depuis maintenant plus de 20 ans.



Le PLU de la commune, confié à l'Atelier Michel Lacroze, a été approuvé en novembre 2013. Lors de l'élaboration de ce PLU la dernière valeur de la population publiée par l'INSEE était celle de 2009 et c'est donc une valeur fictive, excessivement majorée, qui a

été choisie pour 2013. À partir de cette base, un taux de croissance démographique affiché de +0,80% par an (mais en réalité atteignant +1,13%) a été appliqué, permettant d'atteindre l'objectif municipal souhaité de 1 400 habitants en 2025.

L'effet démographique ou évolution démographique (fin)



À Goult comme dans nombre d'autres communes il n'y a eu aucun essai réel de prévision démographique, seulement un objectif choisi par la municipalité.

Qui plus est, cet objectif n'a pas été fondé sur la réalité démographique de la commune : alors que la population était en stagnation puis en régression continue depuis près de 20 ans, le PLU a prévu un retournement total de tendance qui n'avait que peu de chance de se produire. La comparaison de la courbe d'évolution réelle de la population après l'année de base 2009 avec celle qui était envisagée par le PLU montre clairement que cette manière de faire ne donne pas de bons résultats

Au total, l'examen des quatre PLU ci-dessus fait apparaître que tous souffrent d'un biais systématique en faveur d'une croissance démographique excessive : les "prévisions", ou plutôt les **objectifs fixés**, sont invariablement trop élevés. Ce tropisme des municipalités, qui rêvent toutes d'un avenir brillant pour leur commune, est certes

sympathique, mais il fait peu de cas de la réalité.

Ainsi par exemple, dans le PLU de Roussillon, actuellement en préparation, est tenu un discours qui se retrouve dans beaucoup de PLU du Luberon : « *Pour maintenir son essor démographique, la commune doit optimiser son attractivité et permettre l'accueil de nouvelles populations, constituées notamment de **jeunes ménages**, et permettre de maintenir sur la commune les jeunes ménages déjà présents, afin d'amoinrir le phénomène de vieillissement de sa population.* » (Rapport de présentation, version de mars 2016, page 38)

Mais, même si des logements sociaux peu coûteux leur sont proposés, il n'y aura jamais assez de « **jeunes ménages** » pour satisfaire les besoins exprimés par toutes les communes du Luberon.

L'INSEE, avec son modèle *Omphale 2010*, a réalisé des projections annuelles de population au niveau

départemental pour la période 2007-2040 ; ces projections par cohortes d'âges tiennent compte de la natalité, de la mortalité, mais aussi des phénomènes migratoires – elles sont donc beaucoup plus riches et vraisemblables que des objectifs communaux arbitraires. Selon le scénario central proposé par l'INSEE, la population du Vaucluse devrait croître d'ici 2025 au rythme annuel d'environ **+0,59%**, taux à comparer à ceux choisis par les PLU de :

- Saint-Saturnin-lès-Apt +1,90%
- Gargas +1,90%
- Ménerbes +1,60%
- Saint-Martin-de-Castillon +1,20%
- Goult +1,13%

qui sont 2 à 3 fois plus élevés.

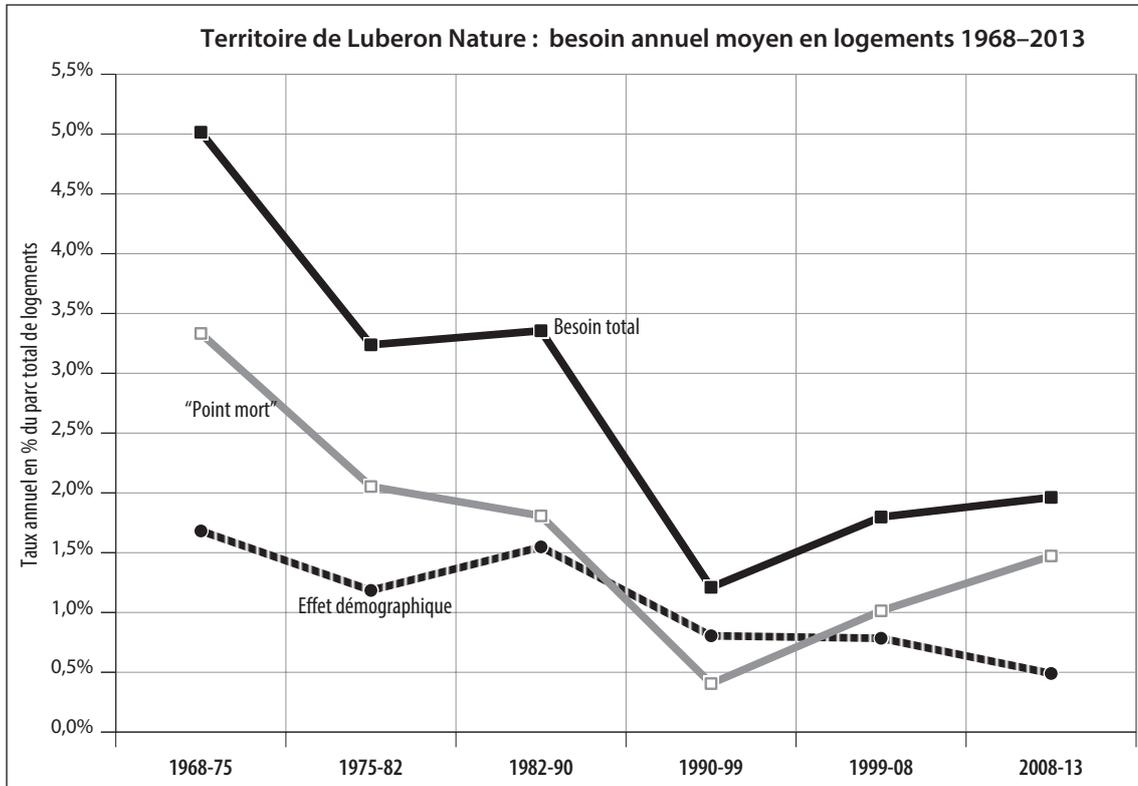
Bien sûr, il est normal que la population de certaines communes croisse plus vite que celle du département dont elles font partie, mais que l'objectif de croissance soit systématiquement supérieur à la projection départementale, n'est-ce pas l'indice que la "méthode" de prévision adoptée est inadaptée ?

Ainsi, trop souvent la « prévision démographique » dans les PLU se résume à sélectionner arbitrairement un taux de croissance annuelle jugé "normal", relativement proche du taux constaté dans le passé, et qui permet d'atteindre au terme du PLU le niveau de population souhaité par la municipalité. Cette manière de procéder équivaut à considérer que le futur n'est qu'une répétition du passé, à quelques aménagements près : c'est nier l'intérêt de toute méthode d'analyse causale, de toute prise en compte des spécificités de structure de la population locale (composition par âges, fécondité, mortalité, etc.) dans l'établissement d'une projection.

Évaluation de la composante Effet démographique :

$$\text{Effet démographique} = \frac{\text{Population finale} - \text{Population initiale}}{\text{Taille finale des ménages}}$$

Le besoin global en logements



En % annuels du parc de logements initial pour chaque période, il apparaît que le besoin global en logements a enregistré une décline jusqu'en 1990-1999.

Depuis lors, il s'est remis à croître du fait de l'augmentation des besoins du point mort, alors que l'effet démographique poursuivait sa diminution.

Évolution du besoin global

Le besoin global en logements correspond à l'addition des besoins résultant du point mort et de l'effet démographique. Le graphique ci-dessus montre les évolutions comparées de ces deux éléments : de 1968 à 2013 les besoins issus du point mort ont toujours été supérieurs à ceux dérivant de l'effet démographique, sauf au cours de la décennie 1990-1999.

En importance relative, la tendance générale des deux sortes de besoins est à la baisse sensible puisqu'initialement le besoin annuel total était d'environ 5% par an du parc de logements global et qu'il n'est plus désormais que de 2%. Toutefois, après le minimum de 1990-1999, les besoins du point mort ont notablement progressé du fait de la remontée du renouvellement et de la fluidité.

Le graphique des 85 points communaux montre qu'une fois éliminés les points déviants, les besoins annuels globaux en logements

sont compris dans l'intervalle -2% à +6% du parc total de logements.

Étude du cas de six communes

Une méthode prévisionnelle ne donne de résultats satisfaisants que si le comportement des variables projetées est stable dans le temps.

L'étude du cas de six communes du Luberon ayant eu recours à la méthode du point mort dans leur PLU va permettre de mesurer les difficultés qu'il y a à faire des projections fiables à 10-15 ans en matière de logements.

Les données des trois derniers recensements de l'INSEE, jointes aux statistiques de construction de logements telles que les propose la base *Sit@del2* (logements commencés), permettent d'évaluer les diverses composantes du besoin en logements pour deux périodes : 1999-2008 et 2008-2013.

Gargas

Le besoin global en logements qui était positif en 1999-2008 est

devenu négatif en 2008-2013. Ce retournement de tendance s'explique principalement par les évolutions de la démographie et des résidences secondaires qui, initialement positives, sont devenues négatives.

La méthode du point mort ne permet évidemment pas de prévoir de tels retournements de tendance.

La Bastidonne

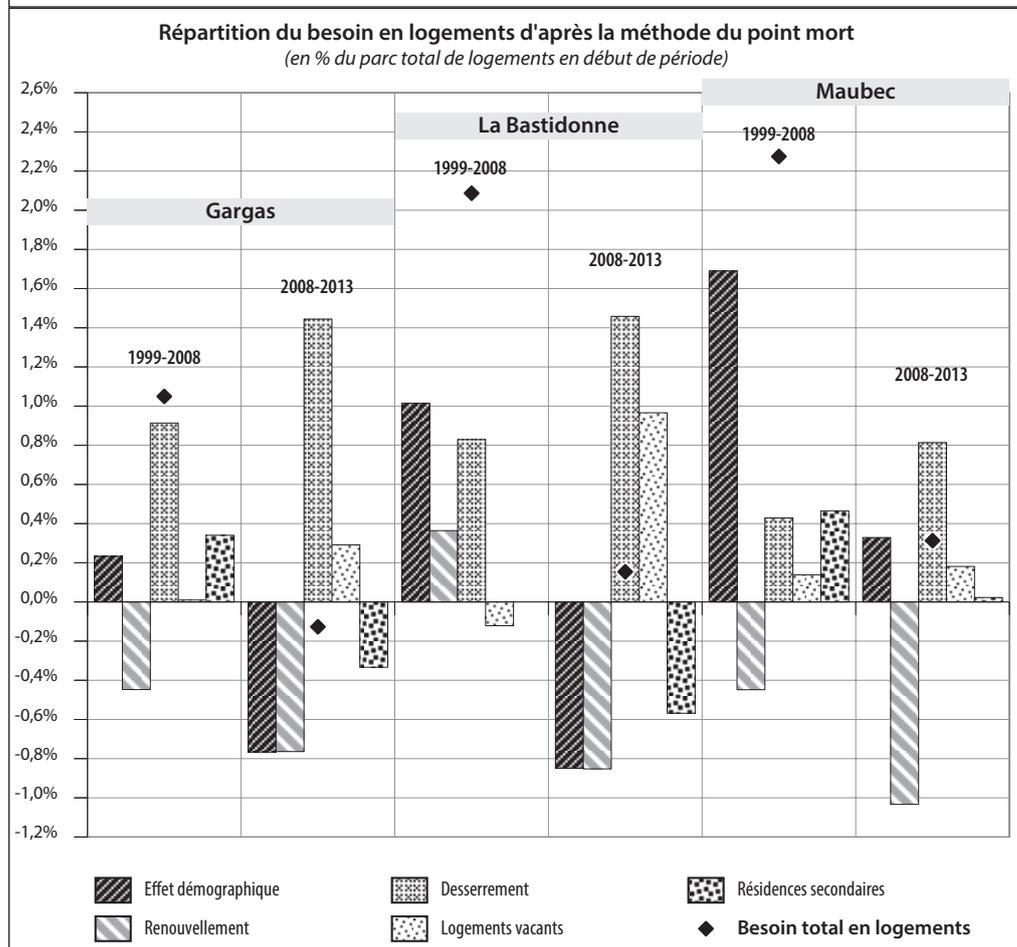
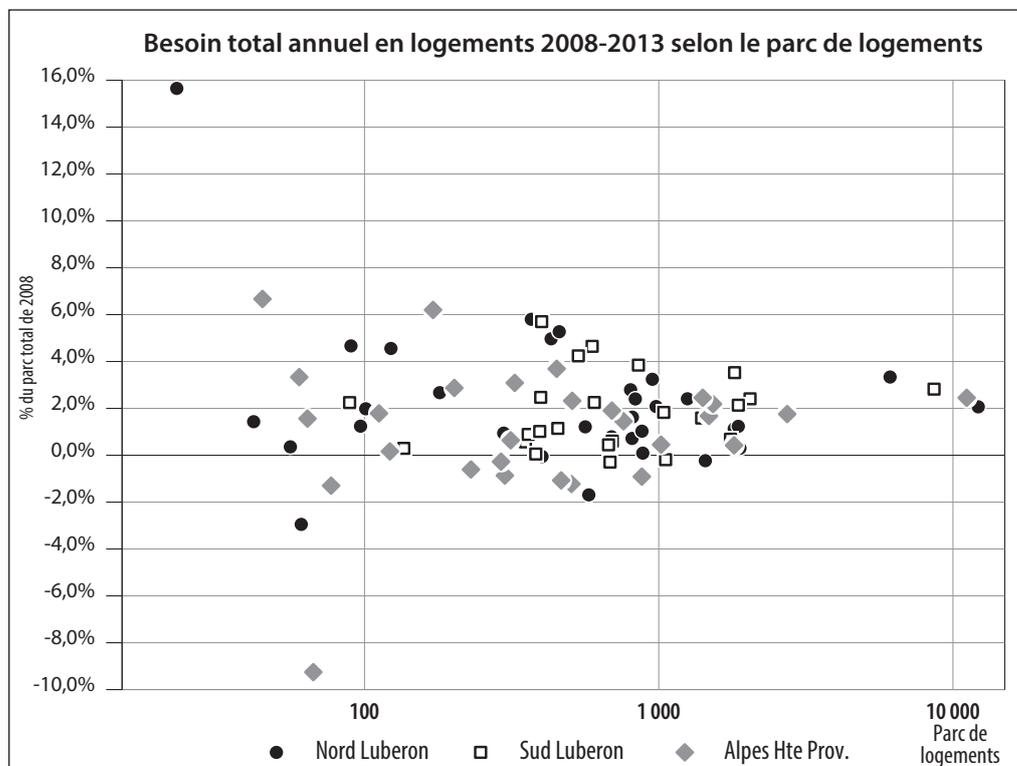
Le besoin global qui était assez élevé en 1999-2008 est devenu presque nul ensuite car l'effet démographique, le renouvellement et les résidences secondaires ont tous trois changé de sens pour devenir négatifs. L'accroissement du desserrement et le retournement de tendance des logements vacants n'ont pas suffi à maintenir le besoin global à son niveau antérieur.

Ici aussi la méthode du point mort est bien incapable de fournir des projections fiables puisqu'elle repose sur un prolongement à l'identique ou peu modifié du passé.

En moyenne, de 2008 à 2013, le besoin annuel en logements a représenté 1,96% du parc total de 2008. Ce taux a été plus faible pour les communes des Alpes-de-Haute-Provence (1,74%) et plus élevé pour celles du Sud Luberon (2,20%).

L'éventail des besoins annuels en logements s'est étendu de -9,25% (Aubenas-Alpes) à 15,65% (Lagarde-d'Apt), avec pour les quatre villes un taux (2,55%) supérieur à la moyenne générale.

Le besoin global en logements (suite)



Maubec

Entre les deux périodes étudiées il n'y a eu aucun retournement de tendance.

Néanmoins, les variations de plusieurs éléments ont été telles que le besoin global en logements est passé de 2,27% par an à 0,31%, soit une division par plus de 7, donc difficilement prévisible par la méthode du point mort.

Saint-Martin-de-Castillon

L'évolution des logements vacants et des résidences secondaires a changé de sens entre les deux périodes. En outre, l'effet démographique et le renouvellement ont très sensiblement baissé entre 1999-2008 et 2008-2013, ce qui fait que le besoin global en logements s'est trouvé divisé par 4.

Ici encore, même conclusion que pour les trois précédentes communes sur les capacités prédictives de la méthode du point mort.

Goult

Goult est la seule des six communes étudiées où l'effet démographique a été négatif au cours des deux périodes étudiées. Par ailleurs, le renouvellement a changé de sens pour devenir positif et les logements vacants ont connu une explosion en 2008-2013 (explosion d'une intensité telle qu'elle résulte peut-être d'une évolution de classement entre les deux recensements de l'INSEE).

Au total, le besoin global en logements qui était nul en première période a dépassé les 2% en 2008-2013. Là encore de telles évolutions des divers besoins ne sont pas prévisibles par la méthode du point mort.

Les Beaumettes

La commune a paradoxalement enregistré un desserrement négatif en 2008-2013 (ce qu'aucun PLU n'intègre dans ses projections). En effet, la taille moyenne des mé-

nages a crû, ce qui s'explique par la faible importance de la population communale. Les résidences secondaires, elles aussi, ont changé de sens entre les deux périodes et, au total, le besoin global qui était nettement négatif en 1999-2008 est devenu largement positif en 2008-2013.

Ce dernier cas de commune s'inscrit donc dans la ligne des cinq précédents.

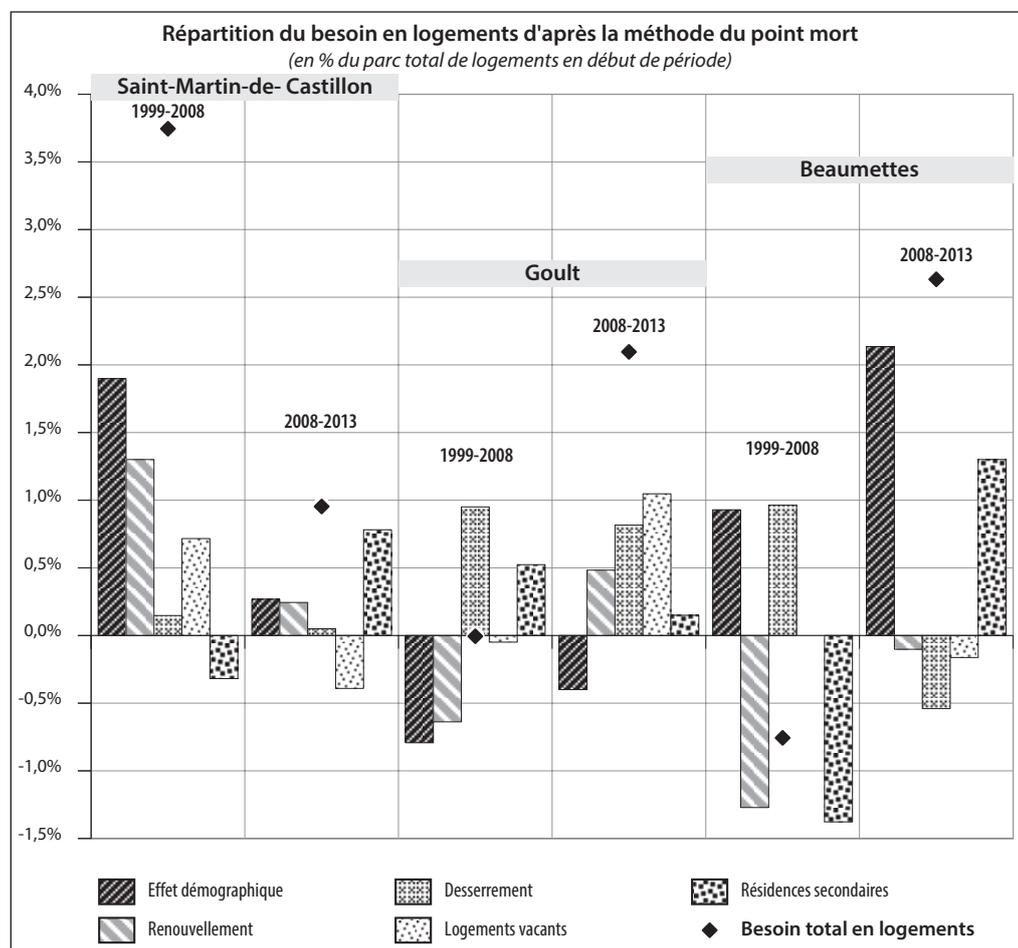
Bilan des six cas étudiés

Chacun des six cas communaux étudiés aboutit au même diagnostic : le besoin global en logements, ainsi d'ailleurs que chacune de ses diverses composantes, est très fluctuant d'une période à l'autre. Cette **absence de stabilité dans le temps** est trop grande pour que des prévisions fiables puissent être fondées sur de telles bases – *a fortiori* s'il s'agit de prévisions pour le long terme (10-15 ans) comme c'est le cas dans les PLU.

La méthode du point mort a été conçue initialement pour analyser les causes de l'évolution passée d'un parc de logements : dans ce cadre là, son utilisation est tout à fait justifiée car elle apporte un éclairage intéressant sur l'importance respective des différentes variables qui ont influé sur le besoin en logements. Mais son emploi prospectif doit être abordé avec la plus grande prudence.

Logement et prospective

La situation en matière de prévisions démographiques et d'évaluation des besoins futurs en logements dans les PLU est donc loin d'être satisfaisante. Le recours à une méthode inadaptée – la méthode du point mort – est désormais considéré comme l'alpha et l'oméga de la planification urbanistique en matière de logements et les résultats qu'elle permet d'obtenir sont revêtus du sceau de la scientificité, alors que leur valeur



prédictive réelle reste très incertaine.

Pourtant, rares sont ceux qui remettent en question le fonctionnement actuel. En matière de prévisions des besoins en logements, le niveau d'exigence des services de l'État qui contrôlent l'élaboration des PLU, est faible. Il en est de même du Tribunal administratif en cas de litige. Quant aux municipalités, pourquoi voudraient-elles réformer le *modus operandi* actuel qui leur laisse une grande liberté de choix dans la fixation de leurs objectifs de démographie et d'urbanisation ?

En effet, les prévisions du nombre de logements nécessaires que donne le calcul du point mort, sont directement utilisées pour évaluer le foncier à urbaniser, donc le zonage de la commune.

En fait, le problème est que les résultats de l'application de la méthode du point mort ne font l'objet d'aucun véritable contrôle *a posteriori* qui permettrait de constater que les résultats qu'elle obtient en prospective sont très décevants.

De nos jours, les entreprises qui ont le souci d'améliorer peu à peu leur gestion et n'hésitent pas pour cela à se confronter à leurs erreurs passées pratiquent ce que l'on nomme le **post-mortem**, c'est-à-dire qu'elles font le bilan de leurs opérations et campagnes diverses une fois que celles-ci sont achevées afin d'en tirer des enseignements et de ne pas refaire à l'avenir les erreurs décelées par le *post-mortem*.

En matière de point mort, hélas ! le *post-mortem* n'est pas encore pratiqué. ■



Luberon Nature

Téléphone / Fax : 04 90 04 51 56

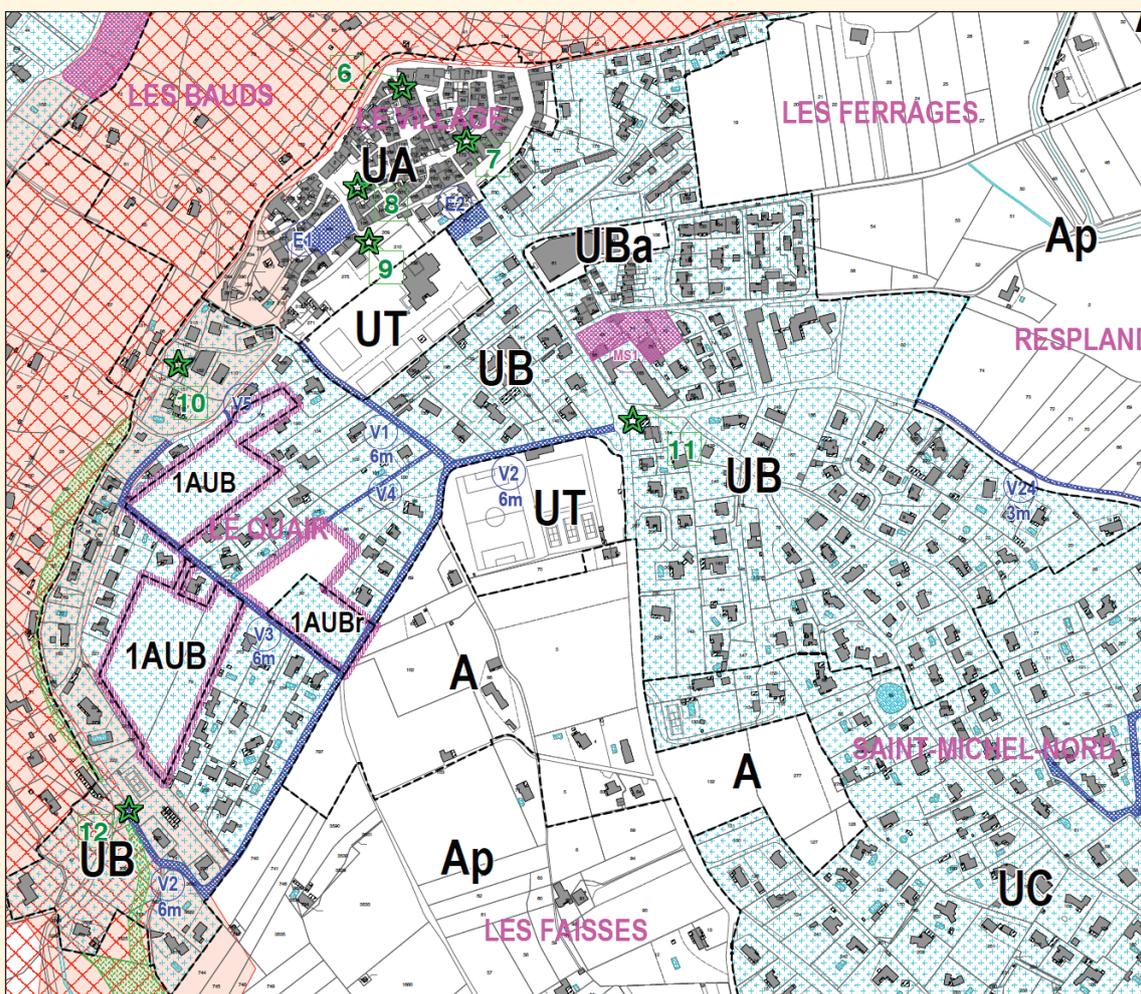
E-mail : luberon.nature@wanadoo.fr

Site Internet : www.luberonnature.fr

Permanence :

276, rue de la République – 84220 GOULT

lundi à jeudi de 9h à 17h, vendredi de 9h à 12h



Extrait des documents graphiques du PLU de Pierrevert : le zonage du territoire communal est l'aboutissement d'un long processus où l'évaluation préalable des besoins en logements occupe une place fondamentale.

La zone urbaine UA correspond à l'ancien bourg et les zones UB et UC à des zones d'urbanisation plus récente. Les zones 1AUB (À Urbaniser) sont ici des dents creuses devant faire l'objet d'OAP (Opérations d'Aménagement et de Programmation) qui permettront de densifier le tissu urbain.

Dans le Règlement, à chaque type de zone correspondent 16 articles précisant les contraintes à respecter.

Afin de préserver son indépendance, Luberon Nature ne reçoit aucune subvention.