



CONSTRUIRE

AU BÉNÉFICE DES FRANCILIENS

LA PLACE INCONTOURNABLE DU LOGEMENT SOCIAL



À L'HEURE OÙ L'EXIGENCE EST À LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE, LA PANNE DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX NE PEUT PLUS DURER.

Écrire que l'Île-de-France souffre de « la crise du logement » est devenu tristement banal. Alors gardons-nous-en, d'autant plus que ce constat est parfois instrumentalisé pour remettre en cause les politiques d'aménagement et de l'habitat, des politiques que tant d'autres métropoles mondiales nous envient aujourd'hui. Les acteurs publics et privés peuvent d'ailleurs s'en féliciter, en quarante ans, la situation de l'habitat s'est considérablement améliorée : 70 % des foyers sont satisfaits de leurs conditions de logement et les locataires sont depuis 2013 plus nombreux dans le parc social que dans le parc privé, ce qui constitue un gage de maîtrise de leurs dépenses de logement.

La région est confrontée à de grands défis : côté face, la métropolisation est synonyme de dynamisme et d'attractivité tandis que côté pile, le renchérissement des biens et services, au premier rang desquels le logement, crée de l'exclusion et creuse les disparités socio-spatiales. Si la crise du logement n'est donc pas généralisée, elle est pourtant bien là, plurielle, concernant une grande variété de publics et de territoires. À l'heure où l'Île-de-France est engagée dans une révision du SDRIF marqué du sceau de la transition environnementale, quels sont les enjeux à

traiter pour permettre à chaque Francilien de trouver sa place dans une région décarbonée et durable tout en faisant en sorte que les efforts de construction et l'utilisation des ressources foncières soient les plus pertinents ?

Les éléments de ce Gros plan prolongent les constats des débats organisés par l'AORIF en juin 2022 au salon de l'AMIF.

CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE RÉGULIÈRE, DYNAMIQUE DE CONSTRUCTION CHAOTIQUE

Malgré une croissance démographique régulière et semblable à celle du reste du pays au cours des vingt dernières années, les dynamiques de construction ont pour le moins été instables dans la région. Hauts-de-France mis à part, la région capitale est ainsi celle qui a le moins mis de logements en chantier au regard de sa population : 41 pour 1000 habitants chaque année contre 62 pour 1000 habitants ailleurs en France métropolitaine. Et le constat aurait pu être bien pire si les faibles niveaux de construction caractérisant le début des années 2000 n'avaient conduit le législateur à fixer en 2010 un objectif de construction de 70 000 logements par an⁽¹⁾ en Île-de-France. Mais pourquoi cet objectif ? Comme l'indique le schéma directeur de la région (SDRIF)⁽²⁾, il s'agit de répondre aux besoins démographiques, de favoriser le rattrapage par rapport aux années de faible construction, mais aussi de reconstituer un niveau de vacance favorisant la détente du marché et les mobilités résidentielles. Dans un modèle de développement misant moins sur les extensions urbaines, il

s'agissait aussi de compenser les démolitions de logements liées à la densification et au renouvellement des tissus urbains. Compte tenu de ces objectifs, la construction de 70 000 logements par an devait se traduire par une progression annuelle du parc de 53 000 logements, parmi lesquels 50 000 logements occupés en plus chaque année par des Franciliens.

Tenant à la fois du sursaut et d'une prise de conscience de l'ensemble des acteurs, notamment territoriaux, l'adoption de cet objectif a conduit à une augmentation de la construction tout au long de la décennie 2010. Entre 2017 et 2019, le nombre estimé de logements mis en chantier en Île-de-France a même réussi à dépasser l'objectif des 70 000.

UNE RÉGULATION DE LA CONSTRUCTION CONTREBALANCÉE PAR LES MUTATIONS DU PARC EXISTANT

Une partie conséquente des logements mis en chantier ces dernières années demeurant à livrer et les effets de cette amélioration restent à venir. Même partielle, une première analyse des évolutions du parc de logements franciliens s'appuyant sur les chiffres de l'Insee s'avère néanmoins éclairante pour comprendre les dynamiques qui traversent le parc de logements franciliens, à commencer par celles en mesure d'annihiler les efforts de construction.

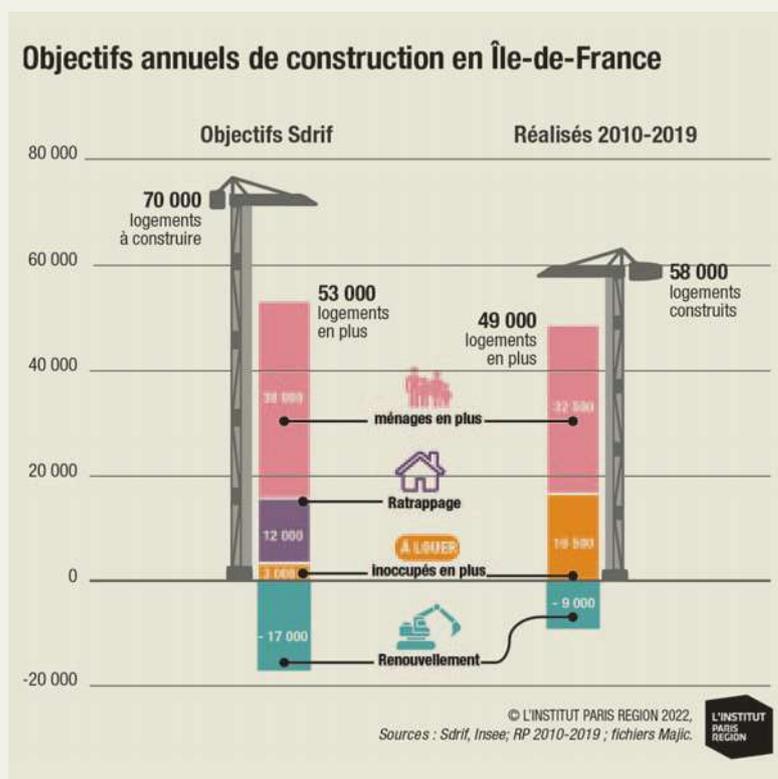
Selon les estimations de L'Institut Paris Region, le parc de logements a cru à un niveau à peine inférieur à celui préconisé par le SDRIF, soit +49 000 par an contre +53 000. Malgré une construction plus faible qu'escomptée, ce premier constat s'explique par un renouvellement du parc de logements (démolitions, fusions ou

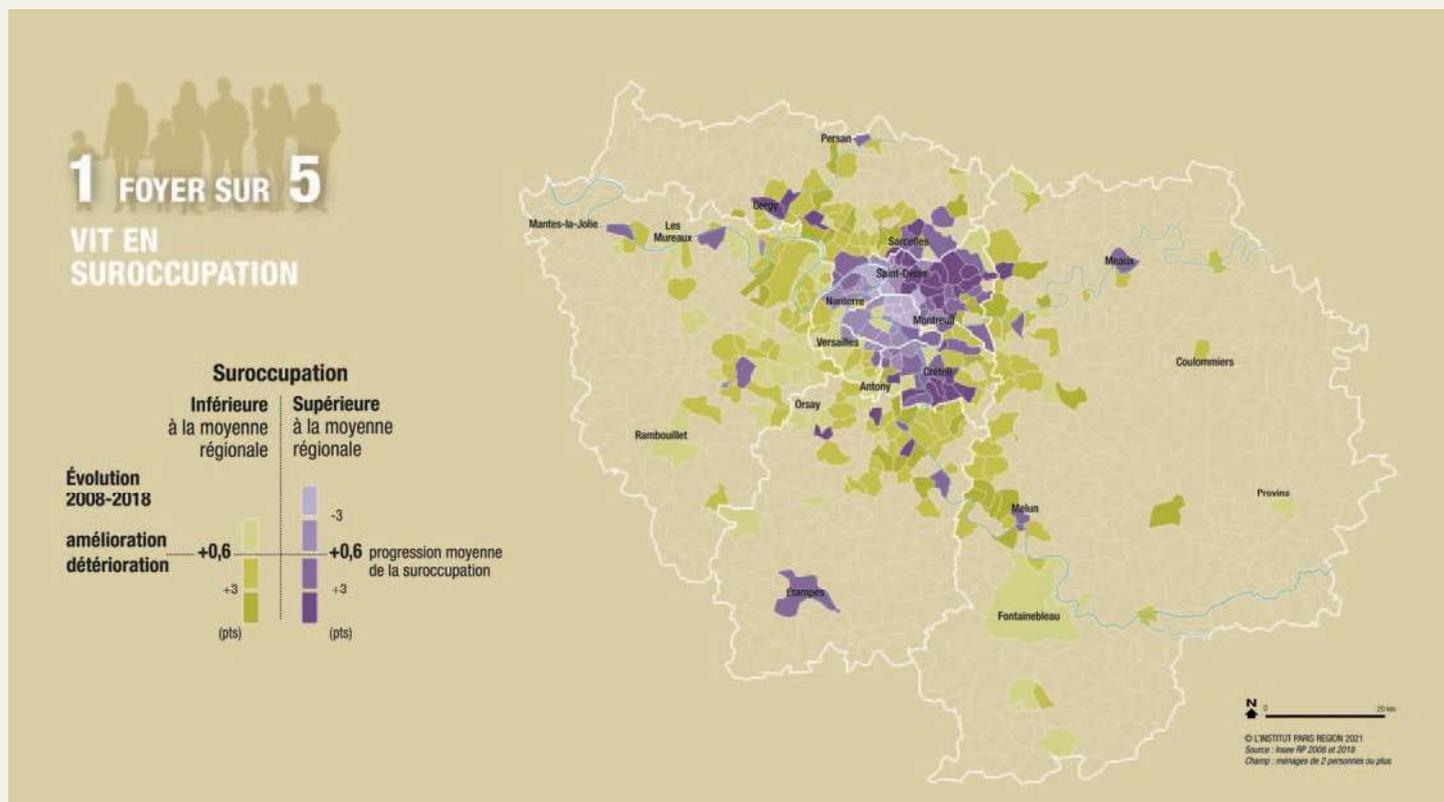
scissions de logements, logements transformés en locaux d'activité ou l'inverse) plus faible que prévu⁽³⁾, de l'ordre de 9 000 logements par an contre les 17 000 attendus selon le SDRIF de 2013.

Plus préoccupant, le volume de logements locatifs sociaux prescrit par le SDRIF et le SRHH (37 000 logements/an) a été difficilement atteint sur la période. 2016 représente une année exceptionnelle avec près de 36 000 logements agréés par l'État. S'en est suivi ensuite une séquence de baisse continue conduisant à seulement 23 000 agréments en 2021 et probablement moins en 2022. Sur la période 2018-2020, la production enregistre un retard cumulé de 36 000 logements soit l'équivalent d'une année pleine de production, ne faisant qu'augmenter le déficit de logements accessibles. Ce constat est d'autant plus préoccupant que le volume global de production de logements est resté relativement au cours des dernières années. Tous types de produits confondus, 100% des objectifs de construction sont atteints avec plus de 70 000 logements effectivement autorisés en 2021, alors que seuls 60% des agréments préconisés par le SRHH ont été enregistrés/délivrés au cours de cette période.

Ces deux constats se trouvent aggravés par la transformation de l'usage fait des logements au sein du parc existant. Ainsi, l'impact des efforts de construction a été limité par l'accroissement du « parc inoccupé » (logements vacants, résidences secondaires, pied-à-terre professionnels ou encore locations touristiques à l'année), bien au-delà de ce que le SDRIF considérait comme nécessaire pour assainir le marché immobilier francilien. Ce parc a progressé de 16 500 unités par an, diminuant de ce fait le parc de logements disponibles pour loger les Franciliens à l'année. Qualifié « d'inoccupé » ou de « vacant » par l'Insee, ce parc répond généralement à des usages bien réels qui le détournent de sa vocation d'accueil des populations locales. Le développement des locations saisonnières à l'année via les plateformes numériques se traduit dans la statistique par une hausse des résidences secondaires et des logements dits occasionnels, en particulier dans Paris intra-muros et les communes limitrophes bien desservies. Plus largement, c'est l'attractivité de la métropole mondiale parisienne qui entraîne une multiplication des pied-à-terre et résidences occasionnelles, notamment dans les secteurs les plus valorisés de l'agglomération.

Dans un contexte de croissance démographique pourtant régulière et alors que la demande en logement est massive, la progression importante du parc « inoccupé » et « vacant » a donc limité l'impact des efforts de construction réalisés. La formation de nouveaux ménages en Île-de-France s'est limitée à +32 500 par an. L'objectif de « rattrapage » promu par le SDRIF n'a donc pas eu lieu. L'évolution plus faible qu'attendue du nombre de ménages traduit, sur un plan statistique, les difficultés rencontrées par de très nombreux ménages franciliens pour trouver un logement adapté à leurs besoins et leurs ressources.





DES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT PLUS QUE JAMAIS PALPABLES

Lorsque la construction est insuffisante ou inadaptée aux besoins de l'ensemble des Franciliens, la population doit s'ajuster en se serrant, souvent davantage que souhaité. Une fraction de plus en plus large des ménages est entravée dans la poursuite de leur parcours résidentiel, ce qui contribue à une large diffusion de la suroccupation. Le phénomène concerne un foyer sur cinq en Île-de-France (soit 1,1 million de ménages), une proportion deux fois plus importante qu'ailleurs en France métropolitaine. 2,7 millions de Franciliens y sont confrontés quotidiennement, soit près du quart de la population régionale. Particulièrement fréquente pour les ménages locataires de leur logement, la suroccupation est l'illustration même d'une difficulté à poursuivre son parcours résidentiel vers un logement plus vaste, adapté à sa configuration familiale, en raison de la cherté des prix de la location comme de l'achat (cf. encadré « *Des dépenses de logement toujours plus lourdes* »). Ces difficultés concernent notamment les jeunes qui peinent à prendre leur indépendance et à quitter le logement de leurs parents. Entre 2006 et 2017, l'âge médian de décohabitation a ainsi reculé d'un an dans la région passant de 24 à 25 ans, et même d'un an et demi en Seine-Saint-Denis, département le plus pauvre (24 ans et demi à 26 ans).

Autre symptôme de ces difficultés, l'explosion des demandeurs de logements sociaux qui, en dix ans, ont quasiment doublé pour atteindre 742 000 ménages en 2020 (contre 400 000 en 2010). Face à l'impossibilité de satisfaire leurs besoins en logement sur les marchés privés de l'accession ou de la location,

nombreux sont en effet ceux à se tourner vers le parc social, auquel 70 % des foyers franciliens sont éligibles. L'allongement de la liste des demandeurs de logements sociaux tient autant à cette réalité qu'au fait que ce segment, longtemps demeuré un parc de transition, s'affirme comme un parc d'installation durable, à l'image du parc en propriété. Avec l'érosion de la mobilité résidentielle dans ce parc, les attributions de logement sont orientées à la baisse depuis une dizaine d'années, avec pour effet de rallonger l'attente, donc le nombre de demandeurs.

À L'HEURE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE, RENFORCER LA PLACE DU LOGEMENT SOCIAL DANS LA PRODUCTION EST UNE NÉCESSITÉ ABSOLUE

En Île-de-France, la nécessité de construire une offre de logement durablement abordable et destinée aux Franciliens répond donc non seulement à des besoins démographiques, mais aussi à des besoins sociaux et écologiques. Insatisfaits aux conditions actuelles de marché, ces besoins se sont accentués et accumulés d'année en année. Si cela était nécessaire, la crise sanitaire a remis en lumière qu'une région métropole comme l'Île-de-France ne pouvait se passer de politiques de l'habitat volontaristes. L'épidémie s'est plus rapidement répandue dans les territoires confrontés à des situations de surpeuplement aigües. Les spécialisations socio-spatiales découlant des effets de sélection et de relégation opérées par les marchés immobiliers sont également apparues délétères pour les professions « essentielles » qui peinent à se loger à proximité de leur travail. Plus globalement, la disparition maintenant bien installée de 16 500 résidences principales chaque année met en évidence le besoin

urgent de renforcer la présence du parc institutionnel pérenne et abordable, garant d'une sobriété dans l'emploi des ressources foncières, financières et matérielles dont dispose notre société.

Pourtant, force est de constater que l'Île-de-France peine à renouer avec les objectifs qu'elle s'est assignée en matière de production de logements sociaux : les agréments de logements sociaux enregistrés à mi-année n'atteignent même pas 5 000 logements. Les constats réalisés risquent encore de s'aggraver car les moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs de production fixés par les schémas régionaux n'ont pas été rendus pleinement opérationnels et que les organismes de logement social sont de plus en plus fragilisés. Les bailleurs sociaux vont être confrontés à la poursuite d'une baisse de leurs ressources par la reconduction de la RLS, prévue dans la loi de finances pour 2023. Dans le même temps, leurs charges financières augmentent sous l'effet de la hausse du taux du livret A, des besoins de réhabilitation massifs, et de l'augmentation des prix des matériaux et de l'énergie. L'accès au foncier est de plus en plus concurrentiel et inflationniste, et le poids des VEFA (près de 50 % de la production HLM) met les programmes de logement social en insécurité face à la baisse de la production privée, fragilisée par l'augmentation des taux et le resserrement des financements bancaires. Enfin, la gouvernance propre à l'Île-de-France place les organismes dans des rapports de dépendance importants avec de très nombreux acteurs (promoteurs, aménageurs, élus locaux), qui disposent de marges de

DES DÉPENSES DE LOGEMENT TOUJOURS PLUS LOURDES

Entre 2014 et 2020, soit dans la période postérieure à l'adoption de l'actuel SDRIF, les prix immobiliers franciliens (tous types de biens confondus) ont encore progressé de 15,6%, atteignant 5 577 €/m² en 2020 selon les données DVF.

L'inflation immobilière est particulièrement marquée à Paris (+33%) et dans les départements de petite couronne (+22% dans le 92, +17% dans le 93 et +18,5% dans le 94), c'est-à-dire dans la zone dense de l'agglomération parisienne. Elle demeure plus modérée dans les départements de grande couronne (+6,5% dans le 77, +7% dans le 78, +5,5% dans le 91 et +9% dans le 95).

Le taux d'effort des ménages accédants (c'est-à-dire la part du revenu consacré au remboursement de l'emprunt) a lui aussi poursuivi sa hausse, passant de 25,1% en 2013 (selon l'ENL) à 27,3% en 2019 (selon l'OFL). Toujours en 2019, le prix d'un logement représente désormais 5,8 années de revenus, contre 5,3 années en 2013 (selon l'OFL).

L'augmentation des loyers franciliens a été un peu plus modérée sur la même période, passant, pour l'ensemble des locataires du parc privé, de 17,3 €/m² en 2014 à 18,2 €/m² en 2020 (+5,2%) selon les données de l'Olap. Cette augmentation est également plus homogène sur l'ensemble du territoire francilien et, dans le parc social, la hausse a été identique (+5,2%), avec un loyer moyen pratiqué qui est passé de 6,51 €/m² en 2014 à 6,85 €/m² en 2020 (données RPLS).

manœuvre qui leur sont propres et dont les stratégies ne sont pas forcément convergentes.

C'est dans ce contexte que les travaux d'un nouveau SDRIF-E s'engagent avec pour ambition de construire une région zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon 2040. Atteindre cet objectif stratégique sur le plan environnemental sans que les conditions de vie des Franciliens ne se détériorent davantage va non seulement nécessiter une estimation sérieuse des besoins actuels et futurs en logements, mais aussi appeler l'élaboration une stratégie d'aménagement à même de traduire ces objectifs de façon opérationnelle à l'échelle des territoires. Ces orientations devront être claires et calibrées, au plus près des réalités locales, pour que les territoires puissent définir de réelles stratégies foncières, réglementaires et opérationnelles, permettant de mobiliser les fonciers nécessaires à leur réalisation effective. Les collectivités devront assumer un rôle de régulation et d'arbitrage des concurrences avec les autres besoins activités économiques, équipements, espaces verts, concurrences attisées par le ZAN et réaliser des choix explicites quant aux types de produits à privilégier.

Au-delà des objectifs de construction et de leur concrétisation, la période récente a montré que les « rattrapages » ne se concrétiseront qu'à une seule condition : que les logements construits répondent à la demande solvable et qu'ils soient durablement maîtrisés. Malgré le renchérissement des coûts fonciers, il faudra donc veiller à ce que la programmation préserve une large part au logement social et, notamment, au plus sociaux d'entre eux, puisque près des trois quarts des demandeurs de logements sociaux se situent sous les seuils du PLAI.

Alors que la mise en œuvre des politiques ZAN et « anti-ghetto » va limiter les opportunités de construction dans les secteurs d'implantation privilégiés du logement très social, les acteurs publics vont devoir faire preuve d'inventivité financière et foncière pour que ces logements adviennent et se pérennisent dans les territoires qui en ont le plus besoin. La production sociale doit ainsi être réaffirmée comme un outil d'aménagement du territoire régional et juguler les disparités socio-spatiales. Pour y parvenir, il semble urgent que la production Hlm puisse bénéficier d'un cadre moins concurrentiel, et que l'ensemble des opérations diligentées sous l'autorité des pouvoirs publics lui accorde une place de premier rang. Il y a là un véritable choix de politique publique. ● **Anne-Katrin Le Doeuff**

(1) Loi Grand Paris.

(2) Schéma directeur de la région Île-de-France, approuvé en 2013.

(3) Même si sa mesure exacte reste délicate, de l'ordre de -8 000 à -9 000 par an selon les données Filocom entre 2010 et 2015.