

## SDRIF et Habitat 2- Les objectifs de construction par département

**Les objectifs de construction affichés par le SDRIF prévoyaient de rééquilibrer la construction au profit de la proche couronne et de valoriser la zone centrale, notamment afin de limiter la consommation de nouveaux espaces agricoles. Les résultats montrent que les fluctuations de la construction se sont bien accompagnées d'une certaine redistribution au sein de la Région... Pour autant, les objectifs du SDRIF ne sont pas totalement atteints. Leur mise en œuvre dépend pour partie des documents d'urbanisme adoptés par les communes et de nombreux autres paramètres dont les dispositifs financiers et fiscaux adoptés par l'État et de la politique des organismes Hlm et des collectivités locales.**

### Un des grands enjeux du SDRIF

Selon les départements, l'effort annuel de construction de logements prévu dans le SDRIF devait se situer entre 5 500 à Paris et 8 400 en Seine-et-Marne. Et il devait aboutir à un rééquilibrage de la construction régionale. La part de la proche couronne dans la construction régionale devait se situer à 39 % en moyenne au cours des 25 ans du SDRIF, alors qu'elle avait été de 34 % entre 1982 et 1989 et celle de la grande couronne à 51 % contre 54 % entre 1982 et 1989. Quant à la part de Paris, elle diminuait légèrement aussi, de 12 % à 10 %.

En effet, la construction s'étant recentrée sur la proche couronne au détriment de la grande couronne, la part de la première est passée à 38 % dans les années 90 et celle de la seconde a régressé à 48 %, au-delà des objectifs. La part de Paris dans la construction est passée, par contre, à 13,5 % au cours de la même période.

En termes quantitatifs, les objectifs de construction ont été atteints à Paris et dépassés dans les Hauts-de-Seine. Ce département est celui qui a le plus

bénéficié de ce recentrage. Son poids dans la construction régionale est en effet passé de 13 % à 17,5 %, allant bien au-delà des objectifs prévus.

On peut y voir, au-delà du dynamisme propre à l'ensemble du secteur immobilier qu'a connu ce secteur – tant pour le résidentiel que pour les locaux de bureaux – les effets positifs du mécanisme des conventions passées entre l'État et les collectivités locales, avec les communes les plus actives. Celles-ci ont permis de préserver un équilibre entre la construction de locaux d'activité et la construction de logements.

La part du Val-de-Marne a légèrement augmenté de 11 % à 11,5 % et celle de la Seine-Saint-Denis a légèrement régressé de 10 % à 9 %. On ne note donc pas l'amorce du rééquilibrage attendu entre les trois départements à l'intérieur de la petite couronne, ce qui était également un objectif annoncé.

À l'inverse, on note le recul de la part de tous les départements de grande couronne, mais de manière plus prononcée que ce qui était attendu, le Val-d'Oise enregistrant le recul le plus fort. Ces départements ont été touchés notamment par le fléchissement de la construction individuelle et par celui de la construction dans les villes nouvelles



Médiathèque Iaurif, Michèle Benichou

qui n'a plus représenté dans les années 90 que 12 % de la construction régionale contre 16 % entre 1982 et 1989. En volume, ce sont 5 800 logements construits chaque année contre 8 600 entre 1982 et 1989.

Cette tendance est bien décrite dans L'atlas des franciliens<sup>(1)</sup> : «Au début des années quatre-vingt, la péri-urbanisation est encore à son apogée. Six logements sur dix sont construits en grande couronne. Au pic de l'activité immobilière, entre 1987 et 1990, la construction se recentre et croît fortement dans les territoires les plus valorisés du cœur de l'agglomération, et notamment à Paris et dans les Hauts-de-Seine. Cette période correspond à la montée des prix et du nombre de transactions dans l'habitat ancien, qui touche essentiellement les territoires les plus prisés de l'ouest parisien. La construction diminue en revanche nettement en dehors de l'agglomération parisienne ainsi que dans les villes nouvelles de l'est parisien (Sénart et Marne-la-Vallée). Après le retournement de conjoncture des années 1991 à 1993 qui a touché en premier lieu les territoires valorisés de l'ouest, le ralentissement de la construction s'est

étendu à l'ensemble de la région jusqu'en 1997. On note depuis cette date une reprise modérée de la construction tirée essentiellement par les Hauts-de-Seine. En grande couronne, on n'enregistre pas encore de reprise véritable même si certains secteurs en limite de l'agglomération conservent un rythme de construction soutenu.»

### Le contexte législatif des années 90

La mise en œuvre du SDRIF s'est déroulé dans un contexte législatif marqué par de profondes transformations. Dans les années 90, quatre grandes lois mettent en œuvre des politiques nouvelles de lutte contre l'exclusion et la ségrégation sociale et spatiale et entre elles s'insèrent d'autres lois qui ont elles aussi toute leur importance. Elles traduisent un recentrage de la politique du logement sur l'habitat des plus pauvres (un mouvement général en Europe), et de façon plus discontinue, une volonté de dynamiser l'investissement locatif privé.

La première est la loi Besson (1990) qui affirme le droit au logement pour tous. Elle intègre des dispositifs déjà existants concernant le logement des démunis en créant les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) qui peuvent accorder des aides ou des prêts aux ménages défavorisés. Elle crée également à destination de ces ménages, un produit spécifique : le Prêt locatif aidé d'insertion (PLA-I).

La Loi d'orientation sur la ville de juillet 1991 (LOV) affirme le droit à la ville et le principe de la mixité sociale. Elle a pour ambition de mieux répartir les ménages modestes sur le territoire en incitant les communes qui ont peu de logements sociaux (moins de 20 %) à en réaliser. Deux mois plus tôt, avait été votée la loi sur la solidarité intercommunale qui instituait la solidarité financière entre les communes pour lutter contre la ségrégation sociale et aider les communes à faire face à leurs missions. Elle instituait la dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la Région Île-de-France, réformant la DGF des communes et des départements.

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998 vise à garantir l'accès pour tous aux droits fondamentaux : emploi, logement, santé, justice, éducation, formation, culture, protection de la famille et de l'enfance. Le volet logement occupe une place importante et s'articule autour de trois axes : renforcer le droit au logement, mobiliser et accroître l'offre de logement (secteur public et secteur privé) et améliorer les conditions de vie dans l'habitat public et privé.

Enfin, la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) de décembre 2000 vise à rénover le cadre juridique des politiques d'aménagement de l'espace pour une plus grande maîtrise du développement urbain et un meilleur



Médiathèque Laurif, Patrick Thion

équilibre social à l'intérieur des villes et des quartiers.

Elle associe dans une même démarche les champs de l'urbanisme, de l'habitat et des transports. Son article 55 reprend en les renforçant, les mesures de la LOV sur la réalisation de logements sociaux dans les communes qui en ont moins de 20 %. Elle incite à réaliser du logement social, d'une part dans le cadre d'opérations neuves (PLUS, PLA-I et PLS) et, d'autre part, dans le parc existant par la possibilité d'acquérir des logements à l'aide de financements aidés (PLUS, PLA-I et PLS pour les bailleurs sociaux, PLS pour les bailleurs privés) et par la production de logements privés rénovés et conventionnés par l'ANAH ou dans le cadre d'un bail à réhabilitation passé entre un propriétaire privé et une association.

Cette loi est en fait le troisième axe qui termine le dispositif mis en place l'année précédente avec la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 (dite loi Voynet) et la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 29 juin 1999 (loi Chevènement) qui encourage les regroupements de com-

munes, avec une hausse de la DGF pour ceux qui adopteront une taxe professionnelle unique. Ces trois lois font apparaître la notion d'agglomération solidaire à l'intérieur de laquelle les communes ont la volonté de mettre en œuvre des politiques de redistribution et de rééquilibrage.

Cette décennie a également été celle des modifications successives des produits sociaux, avec trois objectifs essentiels : favoriser la mixité sociale, adapter les produits aux différentes catégories de ménage et soutenir la production locative sociale.

On est ainsi passé de l'élargissement progressif des produits à leur resserrement en 2000 autour de deux produits (PLUS et PLA-I) et de l'aide à la pierre à l'aide fiscale puis à la combinaison des deux. D'autre part, le champ du logement social a été étendu à des ménages moins modestes, exclus du logement social, mais qui ont difficilement accès au parc privé en ajoutant certaines catégories de logement intermédiaire (PLS).

L'ensemble des mesures n'ayant pas eu l'effet d'entraînement suffisant pour faire repartir la construction sociale,

l'État a lancé un plan de relance du logement locatif social en mars 2001. Les mesures s'articulent autour de trois objectifs : améliorer le financement des opérations PLUS et PLA-I, diversifier l'offre de logements sociaux et simplifier le montage des dossiers PLUS et PLA-I. Ce plan se met en œuvre autour de la signature de contrats de relance conclue pour trois ans avec des engagements annuels de production, au niveau régional ou départemental. Ils ouvrent droit à des conditions préférentielles et les collectivités locales peuvent s'y associer.

Les pouvoirs publics ont également cherché à relancer l'offre de logements locatifs privés qui se réduit sous l'effet de la progression de la propriété occupante. Des avantages fiscaux ont été consentis aux investisseurs : dispositifs Quilès-Méhaignerie puis Périssol jusqu'en 1999. Des dispositifs privilégiant la modération des loyers ont été appliqués : aides renforcées de l'Anah conditionnées par l'application d'un loyer réglementé, prêts locatifs intermédiaires, dispositif Besson qui consent des avantages fiscaux aux investisseurs privés limitant les loyers aux plafonds appliqués aux PLI.

#### Objectifs de construction et logements autorisés

	Construction annuelle (1) 1982-1989	%	Objectif annuel (2) SDRIF	%	Construction annuelle (3) 1990-1999	%	3/2
Paris	6 237	12,3	5 500	10,4	6 234	13,5	113 %
Hauts-de-Seine	6 678	13,2	7 300	13,8	8 095	17,5	111 %
Seine-Saint-Denis	5 134	10,1	6 800	12,8	4 262	9,2	63 %
Val-de-Marne	5 471	10,8	6 500	12,3	5 327	11,5	82 %
Petite couronne	17 284	34,1	20 600	38,9	17 684	38,2	86 %
Seine-et-Marne	8 272	16,3	8 400	15,9	7 017	15,1	84 %
Yvelines	6 669	13,2	6 700	12,6	5 594	12,1	83 %
Essonne	5 958	11,8	6 100	11,5	5 115	11,0	84 %
Val-d'Oise	6 205	12,3	5 700	10,7	4 681	10,1	82 %
Grande couronne	27 105	53,5	26 900	50,7	22 407	48,4	83 %
Île-de-France	50 626	100	53 000	100	46 325	100	87 %

Source : SITADEL, DREIF, logements autorisés non annulés

## Les conséquences attendues de l'application de l'article 55 de la SRU

L'article 55 est venu renforcer les dispositions de la LOV relatives à la réalisation des logements sociaux. Par l'élargissement du territoire concerné par le dispositif et avec la définition plus restrictive des logements sociaux bien qu'étendue à certaines catégories du secteur privé, les obligations en matière de construction locative sociale calculées pour l'ensemble de la région ont probablement augmenté.

Les estimations qui avaient été faites indiquaient une réalisation de 25 000 logements sociaux en trois ans pour les 190 communes concernées. Cela correspondait pratiquement au doublement du volume de la construction qu'elles avaient réalisé au cours des années antérieures. La loi SRU peut donc contribuer à la relance de la construction sociale tout en sachant qu'elle sera difficile à atteindre dans certaines communes. Il faut cependant noter que

la Loi incite en effet à la construction à Paris et dans quelques communes proches, mais aussi et de façon notable en périphérie, là où le marché locatif est quasi inexistant.

Cette incitation est par ailleurs en contradiction avec le schéma directeur qui prône la reconstruction de la ville sur la ville. Dans les communes denses du centre de l'agglomération, la réalisation de logements sociaux sera également difficile mais pour des raisons de disponibilités et de coûts fonciers. Elle sera à rechercher autant par l'acquisition d'immeubles privés avec des financements aidés et la production de logements améliorés et conventionnés que par des opérations neuves.

## Relier le SDRIF aux autres modes d'intervention publique

En conclusion, l'objectif quantitatif du SDRIF n'est pas totalement atteint en matière de construction.

D'une manière générale, il apparaît né-

cessaire à l'avenir, de mieux adapter les dispositifs de la politique du logement, notamment ceux exprimés dans la loi SRU, les barèmes retenus pour les incitations fiscales (amortissement Besson), ceux de l'accession sociale (prêt à taux zéro)... pour qu'ils n'apparaissent pas en décalage avec les objectifs de la politique urbaine exprimée par le SDRIF. Ce dernier prônait un recentrage de la construction sur le cœur de l'agglomération, d'ailleurs dans le droit-fil de la recherche du renouvellement urbain, processus qui a commencé à s'opérer. Les conventions «Logement Bureau» passées entre l'État et les communes y ont sans doute contribué, mais d'autres dispositifs ont aujourd'hui plutôt tendance à dynamiser la construction périphérique, même si celle-ci a marqué le pas pendant la décennie.

À l'avenir, le SDRIF devra probablement être mieux relié aux autres modes d'intervention de la puissance publique et inciter à une meilleure prise en compte des effets territoriaux de ceux-ci. Il devra également être accompagné d'une réelle stratégie foncière.

La construction par commune en Île-de-France en volume

