

SDRIF et Habitat 1 - La construction de 1990 à 2000

Fluctuations économiques et évolution de la construction

Les objectifs du SDRIF sur 25 ans (1990-2015) étaient notamment de construire 53 000 logements⁽¹⁾ par an pour une population estimée à 11 800 000 habitants en Ile-de-France en 2015. Un programme ambitieux au regard de la décennie précédente où la moyenne annuelle de la construction neuve avait été de 48 000 logements, mais cohérent avec le mouvement de hausse constaté en 1990 où le nombre de mises en chantier avait atteint 60 000 logements en 1989 contre 36 000 en 1984.

C'était sans compter avec la crise économique qui a fortement infléchi le rythme de la construction entre 1990 et 1993. Depuis cette date, il n'a pas vraiment repris, à l'exception d'une embellie en 1994 et 1995. Si bien que sur l'ensemble de la période 1990-1999, ce sont près de 45 000 logements qui ont été mis en chantier chaque année pour un objectif annuel de 53 000.

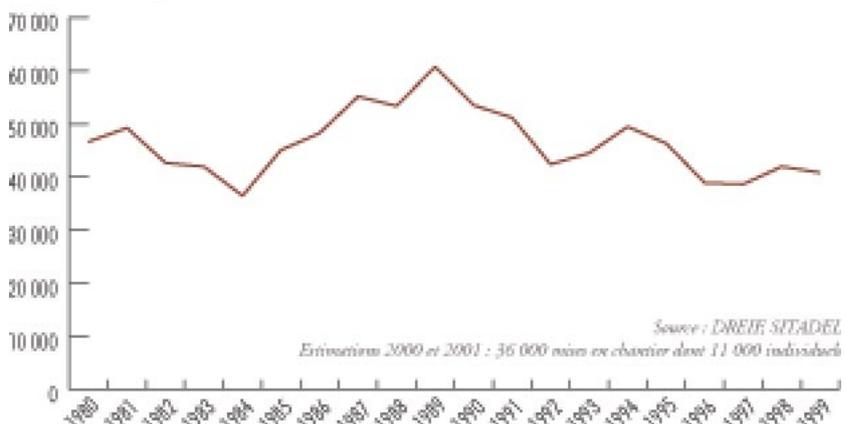
En fait, le volume de la construction évolue selon la dynamique générale du cycle immobilier, lui-même lié à la conjoncture économique d'ensemble. Ainsi, le pic de la construction des années 1987-1989 correspond au point culminant de la «bulle immobilière». La

baisse de la construction qui a suivi a été liée au ralentissement économique général et on peut rattacher la stabilisation de la construction autour de 40 000 logements depuis 1996 à la reprise économique.

Conséquence du contexte économique général en Ile-de-France, le marché de l'emploi francilien au cours des années 90 a été moins dynamique que celui des métropoles de province ce qui a freiné les arrivées d'actifs en provenance des autres régions françaises. Pendant cette période, l'Ile-de-France a été la moins attractive des régions françaises, tout en gardant un excédent naturel record. Elle a enregistré le déficit migratoire le plus élevé de toutes les régions, en valeur absolue comme en valeur relative, ce qui a modéré la demande de logements. La mauvaise conjoncture économique francilienne a également eu pour autre conséquence une baisse des revenus par foyer fiscal ce qui a limité la capacité de consommation des ménages et freiné également la demande de logements. Enfin, les mutations sociologiques ont également joué un rôle dans la détermination du volume de la construction. Il n'en reste pas moins qu'une reprise durable de l'économie

(1) Il s'agit des logements autorisés non annulés, dont le nombre est légèrement supérieur à celui des logements commencés qu'on utilise systématiquement dans la suite de la note lorsqu'on se base sur le fichier SITADEL.

Nombre de logements commencés en Ile-de-France



Médiathèque Iaurif, Michel Benichou

En Ile-de-France, 60 % de l'espace urbain construit est destiné à l'habitat. Autant dire que la forme urbaine et la maîtrise de l'accroissement de l'agglomération sont liées aux dynamiques du marché immobilier résidentiel et qu'elles doivent être au cœur de toute réflexion sur la planification spatiale. Le dernier schéma directeur formulait des objectifs de construction pour accueillir la population nouvelle, répondre à son besoin d'espace et permettre enfin le renouvellement du parc ancien le plus dégradé. Qu'en est-il de la construction en Ile-de-France aujourd'hui et comment a-t-elle évolué ?

francilienne pourrait redonner à la région son dynamisme démographique et faire réapparaître des tensions sur le marché immobilier.

En regardant l'évolution de la construction sur la longue période des vingt ans 1980-1999, on peut dire que la bulle immobilière des années 87-89 a été exceptionnelle et que l'avant et l'après de ces années fastes sont peu différents : 44 300 logements ont été réalisés par an entre 1980 et 1986, 44 800 entre 1990 et 1999.

La construction est dominée par les logements collectifs

On construit toujours plus de logements collectifs que d'individuels en Île-de-France mais le rapport entre les deux secteurs est fluctuant. Ainsi, à la fin des années quatre-vingt-dix, trois logements construits sur quatre étaient des appartements tandis qu'ils étaient trois sur cinq au début des années quatre-vingt. À cette époque, la construction collective était particulièrement basse (25 000 logements réalisés chaque année entre 1982 et 1985) et la construction locative sociale en constituait l'essentiel (16 000 logements chaque année). Cette dernière, collective à 95 % en Île-de-France,

dépend essentiellement de la politique du logement exercée par l'État et de l'attractivité et du montant des financements qu'il rend disponibles pour la satisfaire. Son niveau est moins lié à la conjoncture immobilière que celui du parc privé, il joue même un rôle de régulateur dans l'économie du bâtiment, notamment pour la construction collective.

L'amélioration de la conjoncture au milieu des années quatre-vingt a entraîné la reprise de la construction, notamment collective jusqu'au pic de 1989, tandis que la construction individuelle déclinait dès 1988 et que le locatif social se maintenait autour de 16 000 logements. Ces mouvements sont à rapprocher, entre autres, des incitations fiscales en faveur de l'investissement locatif qui a gonflé la construction collective et au changement de comportement des ménages devenus moins nombreux qu'avant à vouloir devenir propriétaires.

Après la période de déclin immobilier entre 1990 et 1997, marquée par un creux de la construction neuve (moins de 40 000 logements produits chaque année), l'activité économique est repartie et la création d'emplois a ouvert des perspectives favorables à la consommation des ménages. La construction collective a redémarré de manière modérée et s'est stabilisée autour de 30 000 logements, retrouvant le

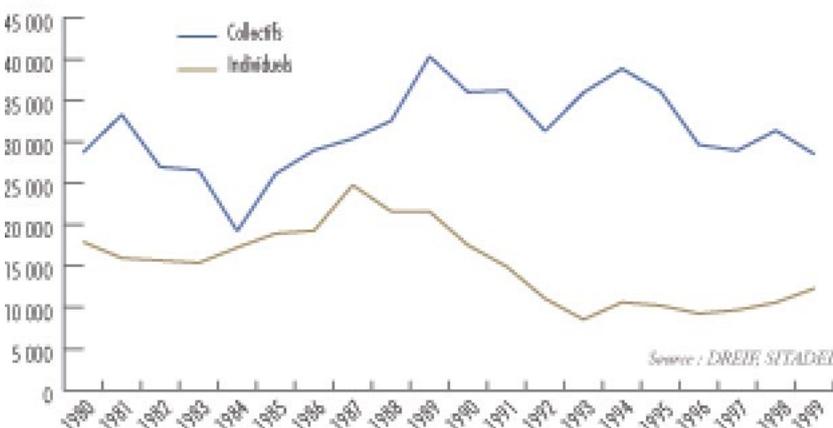
niveau moyen qu'elle a eu entre 1980 et 1989. Le secteur social, quant à lui, a amorcé une baisse en 1996. La raison semble moins liée à l'insuffisance des financements qu'à la prudence que les bailleurs manifestent dans le montage des opérations neuves.

La construction locative sociale a longtemps joué un rôle de régulateur de la construction collective en se maintenant à un niveau relativement stable face aux fluctuations très amples de la construction privée. Le décrochement récent de la construction locative sociale est le signe d'un comportement prudent de la part des opérateurs et des collectivités locales. On peut se demander si le plan de relance de la construction sociale initié en 2001 et dont les effets ont commencé à se faire sentir, suffira à inverser durablement la tendance.

La construction individuelle manifeste des variations amples mais sur des périodes plus longues que la construction collective. En hausse jusqu'en 1987 (18 800 logements réalisés chaque année entre 1980 et 1989) avec l'essor de l'accession à la propriété, notamment sociale là où l'offre foncière était abondante et peu chère, elle a décliné régulièrement entre 1988 et 1993 (extinction du PAP notamment et crise économique) pour osciller à partir de cette date autour de 10 000 logements mis en chantier chaque année.

Elle manifeste depuis 1997 une légère tendance à la hausse, stimulée par le contexte économique favorable à la consommation des ménages et soutenue en partie par le prêt à taux zéro. En Île-de-France, celui-ci concerne essentiellement la construction neuve de maison individuelle située en grande couronne. On estime que la participation du prêt à taux zéro à la construction neuve s'accroît au fur et à mesure qu'on s'éloigne de Paris : de 3 % dans la capitale, elle passerait à 10 % en petite couronne et à 40 % en grande couronne ce qui se relie à la

Logements individuels et collectifs commencés en Île-de-France



segmentation sociale (70 % des logements financés à l'aide d'un prêt à taux zéro se situent en grande couronne). Par ailleurs, le prêt à taux zéro a contribué à l'achat d'une maison individuelle neuve sur deux en 1998 et l'on estime à deux tiers la part des constructions de logements individuels purs ayant bénéficié d'un prêt à taux zéro. Le marché du logement individuel neuf est donc fortement dépendant du dispositif du prêt à taux zéro qui pour l'instant a seulement réussi à enrayer le déclin de ce secteur de la construction.

La construction individuelle a été pratiquement divisée par deux entre les années qui ont précédé la mise en place du SDRIF et les dix premières années de son application. Le périurbain a donc moins la faveur des franciliens que précédemment, ce phénomène est à relier à des évolutions socio-démographiques profondes.

Démographie et habitat : une relation complexe⁽²⁾

On constate toujours un décalage entre le parc de logement et la population. Le premier croît plus vite. En Île-de-France, le constat porte sur la longue période : entre 1962 et 1999, le parc de logements a été multiplié par 1,6 et la population par 1,3. Et il se vérifie également sur la dernière période inter censitaire (1990-1999) au cours de laquelle le nombre de logements a augmenté de 7,1 % et la population de 2,7 %.

Tous les logements du parc immobilier ne sont pas occupés de manière permanente. Certains servent de résidences secondaires ou de pied-à-terre occasionnels, d'autres sont vacants. Cette partie inoccupée du parc immobilier a augmenté plus vite que l'ensemble du parc entre 1962 et 1999 : elle représentait 6,1 % du parc total en 1962,

10,8 % en 1990 et 11,3 % en 1999.

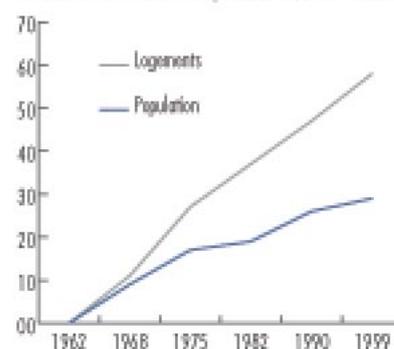
Mais c'est essentiellement la baisse de la taille moyenne des ménages qui explique le décalage entre les évolutions du parc de logement et de la population. En effet, les structures familiales changent (plus de divorces, de familles monoparentales, de célibat...) et les besoins de confort également (les ménages souhaitent disposer de plus d'espace pour habiter).

En même temps, les familles ont moins d'enfants, la population vieillit et les personnes âgées restent plus longtemps chez elles. Tous ces éléments concourent à la baisse de la taille des ménages qui est passée de 2,73 en 1962 à 2,46 en 1990 et 2,38 en 1999. Si bien qu'avec un même nombre de logements, on loge moins de personnes aujourd'hui qu'il y a 40 ans : il s'agit du mouvement de «dessalement des ménages».

Par ailleurs, construire des logements ne suffit pas pour faire augmenter d'autant le parc immobilier. L'espace bâti d'une ville est en perpétuelle transformation, une des plus visibles étant la démolition des bâtiments les plus vétustes et inconfortables.

Mais il existe d'autres mouvements de transformation du bâti comme la fusion ou le partage de logements

indices d'évolution (base 100 en 1962)



Sources : INSEE, recensements de la population. Pour les logements : 1962 (ensemble), 1975 (105), 1982 (104), 1990 (ensemble) et 1999 (exploitation principale). Pour la population : les dénombrements.

ainsi que le changement d'usage d'un logement vers l'activité ou l'inverse. Le renouvellement du parc de logements, qui se traduit pratiquement toujours par une disparition nette de logements, recouvre l'ensemble de ces mouvements. Son effet ne peut être compensé que par un niveau de construction qui lui soit au moins égal. Cela a été le cas au cours des quarante années, mais à des niveaux différents selon les périodes et selon les départements.

(2) Par souci d'homogénéité des sources, les données utilisées dans ce paragraphe sont toutes issues des recensements de la population de l'Insee, y compris les données de la construction.

Modifications successives des produits sociaux

Dès 1988, retour de l'aide à la pierre avec la réapparition de la subvention de l'Etat pour les prêts distribués par la CDC.

En 1990, création, à côté du PLA, du PLA-Insertion qui bénéficie d'aides de l'Etat majorées (taux de subvention plus élevé que pour le PLA) et aboutit à des niveaux de loyer inférieurs (< 80 % des plafonds loyer PLA) accessibles à des ménages à faibles ressources (< 60 % des plafonds de ressources PLA). Ce PLA-I va devenir PLA-TS, puis PLA-LM (loyer minoré) et PLA-Intégration.

En 1996, nouvelle mesure pour relancer la construction PLA : passage de l'aide à la pierre (suppression de la subvention au PLA neuf) à l'aide fiscale (taux de TVA de 5,5 %).

En 1998, mélange de l'aide à la pierre et de l'aide fiscale : les PLA-Intégration et PLA-LM, qu'il s'agisse de neuf ou d'acquisition-amélioration et les PLA acquis et améliorés bénéficient à la fois de la subvention, d'une TVA réduite et d'une exonération de la TFPB.

Au 1^{er} janvier 2000, la gamme des produits se resserre à nouveau autour de deux : le prêt locatif à usage social (PLUS), produit unique et simplifié qui remplace le PLA et le PLA-LM. Il bénéficie de la subvention, de la TVA réduite et de l'exonération de la TFPB et le niveau de loyer est réduit à 90 % du plafond PLA. Il permet de répondre aux exigences de mixité sociale en permettant d'accueillir des ménages avec des ressources différenciées : il doit accueillir au moins 30 % de ménages ayant des ressources inférieures à 60 % des plafonds de ressources PLA et peut accueillir 10 % au plus de ménages ayant des ressources comprises entre 100 et 120 % des plafonds PLA. Le PLA-Intégration subsiste.

Un renouvellement des logements variable selon les départements

Au cours de la dernière période inter-censitaire, le renouvellement a été de l'ordre de 13 000 logements par an, niveau légèrement inférieur à celui enregistré précédemment, mais qui n'a plus rien à voir avec ceux de l'époque des grandes opérations de rénovation urbaine (autour de 30 000 logements par an). Une grande partie des logements les plus vétustes et les plus inconfortables a déjà disparu et l'amélioration du parc passe beaucoup par sa réhabilitation. Mais comme par le passé, ce sont les logements les plus inconfortables qui ont constitué la cible du renouvellement. Malgré sa baisse, la construction a toujours été trois fois supérieure au renouvellement, et même près de quatre fois plus élevée depuis 1982.

Ainsi, entre 1990 et 1999, la construction de 35 500 logements, a permis

d'assurer le desserrement des ménages et le renouvellement du parc immobilier. C'est ce qu'on appelle le point mort de la construction. La construction totale ayant été de 49 650 unités, l'écart a permis d'accueillir le surcroît de population.

Mais tous les départements ne sont pas concernés dans la même mesure. Ainsi, à Paris, le volume de la construction entre 1990 et 1999, qui a pourtant augmenté par rapport à 1982-1990, n'a pas été suffisant pour maintenir la population à son niveau de 1990.

Les mouvements sont plus différenciés en proche couronne. Dans les Hauts-de-Seine, où la construction a fortement augmenté, on note une accélération du renouvellement du parc immobilier et du desserrement des ménages et une hausse ralentie du parc inoccupé. En plus de cela, 20 % de la construction à permis l'accueil de populations nouvelles. La Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne ont enregistré une baisse du renouvellement, une légère hausse du desserrement des ménages

et une forte hausse du parc inoccupé. La quasi-totalité de la construction en Seine-Saint-Denis a été absorbée par ces mouvements et n'a pas permis la croissance de la population, 11 % de la construction du Val-de-Marne a pu être affectée à l'accueil d'une population nouvelle.

Les départements de grande couronne, tous marqués par une baisse de la construction, présentent eux aussi des mouvements parallèles mais d'amplitudes différentes : fort ralentissement du renouvellement surtout en Seine-et-Marne, hausses importantes du desserrement (surtout en Seine-et-Marne également) et du parc inoccupé (surtout dans le Val-d'Oise, en Seine-et-Marne et, dans une moindre mesure, en Essonne). Ces mouvements ont cependant permis d'affecter une part non négligeable de la construction à l'accueil de la population : 60 % en Seine-et-Marne, 40 % dans le Val-d'Oise, 35 % en Essonne et 29 % dans les Yvelines.

Construction et renouvellement urbain

	1990-1999 par an					
	Construction	Renouvellement	Desserrement	Evolution des log. vacants et res. secondaires	Point mort 2+3+4	Point mort/construction en %
Paris	6 238	4 330	3 250	267	7 846	126
Hauts-de-Seine	8 002	3 084	2 050	1 270	6 404	80
Seine-Saint-Denis	4 910	1 802	1 526	1 447	4 775	97
Val-de-Marne	5 486	1 209	2 399	1 279	4 886	89
Petite couronne	18 397	6 095	5 812	4 017	15 924	87
Seine-et-Marne	7 586	403	2 262	354	3 020	40
Yvelines	6 357	1 051	2 897	570	4 519	71
Essonne	5 937	709	2 401	748	3 858	65
Val-d'Oise	5 134	565	1 886	614	3 066	60
Grande couronne	25 014	2 729	9 731	2 267	14 727	59
Région	49 650	13 153	15 791	6 570	35 514	72

Sources : INSEE, recensements de la population de 1982 et 1990 (exhaustif) et de 1999 (exploitation principale)

INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ILE-DE-FRANCE

Directeur de la publication : Hervé Gay
 Rédactrice en chef : Catherine Grolée-Bramat
 Assistante : Emmanuelle Pellegrini
 Article : Christine Corbillé et Gérard Lacoste,
 DDHEGL

Conception-réalisation : Studio Iaurif
 Diffusion par abonnement :
 76 € les 40 numéros (sur deux ans)
 Service diffusion-vente Tél. : 01.53.85.79.38
 Le numéro : 5 €

Librairie d'Ile-de-France :
 15, rue Falguière 75015 Paris
 Tél. : 01.53.85.77.40
<http://www.iaurif.org>
 ISSN 1161-7578