

LES RESSORTS D'UNE RÉGION BÂTISSEUSE

20 ANS DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS
EN ÎLE-DE-FRANCE



MARS 2023

2.22.017

ISBN 978 2 7371 2363 4



institutparisregion.fr

L'INSTITUT
PARIS
RÉGION

LES RESSORTS D'UNE RÉGION BÂTISSEUSE

20 ANS DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS EN ÎLE-DE-FRANCE

Mars 2023

L'INSTITUT PARIS REGION

15, rue Falguière 75740 Paris Cedex 15

Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49

www.institutparisregion.fr

Directeur général : Nicolas Bauquet

Département Habitat et Société : Martin Omhovère, directeur

Étude réalisée par Noémie De Andrade, Martin Omhovère, Philippe Pauquet, Amélie Rousseau, Emmanuel Trouillard

Avec la collaboration de Philippe Louchart

Cartographie réalisée par Marie Pagezy-Boissier, Bonifacio Angius

Maquettage : Stéphanie Lentz

N° d'ordonnement : 2.22.017

Crédit photo de couverture : Noémie De Andrade /L'Institut Paris Region, Saint-Ouen (93), photo du futur village olympique (JOP 2024)

En cas de citation du document, merci d'en mentionner la source : De Andrade Noémie et al., Les ressorts d'une région bâtisseuse, 20 ans de construction de logements en Île-de-France, L'Institut Paris Region, 2023

Sommaire

Sommaire	1
Synthèse	3
Introduction	11
I. Une dynamique nouvelle et un recentrage de la construction.....	15
1. Un accroissement marqué de la production de logement au cours des vingt dernières années	15
2. Une géographie de la construction francilienne en pleine mutation	17
II. Une production en pleine mutation qui s'accompagne d'efforts en matière de sobriété foncière	31
1. Des mutations structurelles du parc neuf, entre expansion du collectif et réduction des superficies.....	31
2. Une dynamique de construction dans le secteur social qui s'est davantage orientée vers la grande couronne ces dernières années	45
3. Ressorts fonciers de la construction : une production caractérisée par des efforts de sobriété foncière	57
III. Effets de la construction sur l'évolution du parc de logements et sa diversification : des liens complexes	73
1. Un parc de logements en croissance, mais plus fréquemment « inoccupé »	73
2. Construire plus pour loger plus de Franciliens ? Le parc « inoccupé » capte une part grandissante des efforts de construction des dernières années	77
3. Une diffusion de l'offre sociale dans les territoires les moins dotés	79
Conclusion	85
Annexes	88
Annexe 1 Mobilisation des données issues de la base Sit@del2, selon le type et l'échelle d'analyse.....	88
Annexe 2 Production sociale selon la date de mise en service et la localisation	89
Annexe 3 Production sociale selon la date de mise en service et le type d'opération.....	89
Annexe 4 Construction neuve selon la date de mise en service et le type de logements	89
Annexe 5 Construction neuve selon la date de mise en service, la typologie et la surface.....	90
Annexe 6 Construction neuve selon la date de mise en service et le type de financement	90
Annexe 7 Construction neuve selon la date de mise en service et le niveau de loyer pratiqué	90
Annexe 8 Construction neuve selon la date de mise en service et le département.....	91
Annexe 9 Périmètre d'application de la loi SRU	92
Accès aux données interactives via les applications Cartoviz	93

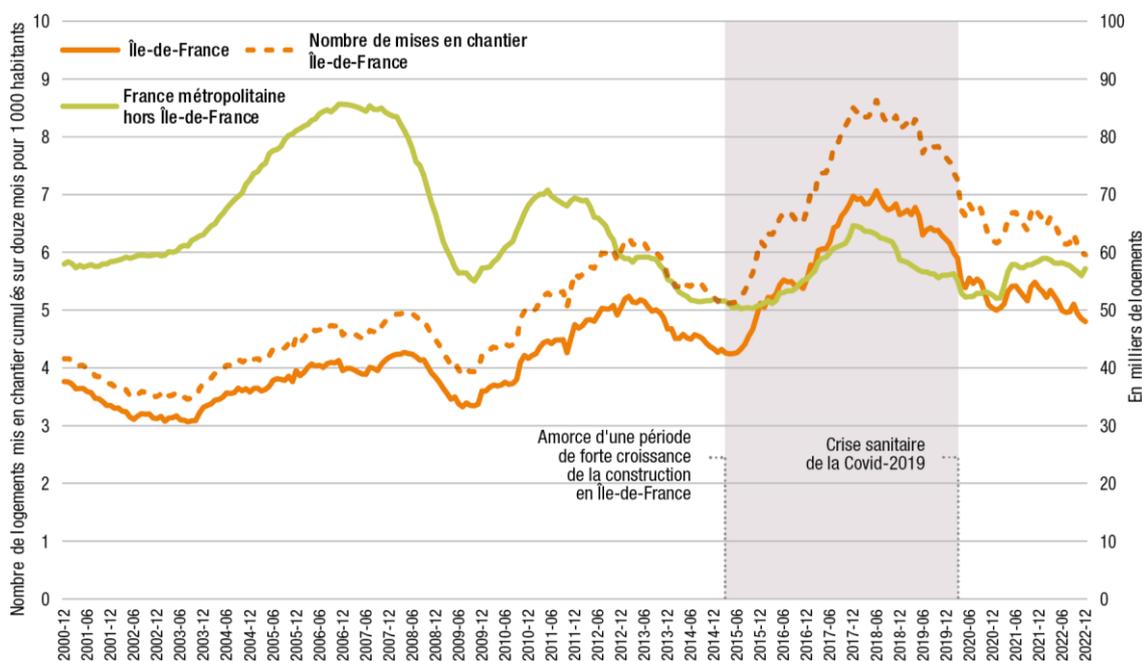
Synthèse

La construction de logement constitue de longue date un axe essentiel des politiques publiques d'aménagement et de l'habitat. Qu'il s'agisse de répondre à l'accroissement de la population, à l'évolution des modes de vie, ou encore aux besoins mal satisfaits par le parc actuel, la construction offre l'opportunité de se doter de l'offre attendue, là où elle est attendue. En Île-de-France, face aux tensions rencontrées pour l'accès au logement, le législateur a introduit en 2010 dans la loi Grand Paris un objectif de construction de 70 000 logements par an. Les mises en chantier atteignent cet objectif en 2017 et pour trois années consécutives. Dans cette étude, L'Institut Paris Region s'extrait des analyses conjoncturelles pour s'intéresser aux dynamiques observées de 2000 à 2020, afin de comprendre les mutations de l'offre produite, les gisements fonciers mobilisés et l'impact des efforts de construction sur l'évolution du parc accessible aux Franciliens.

L'avènement d'une région bâtisseuse

Alors qu'en Île-de-France la décennie 2000 s'était caractérisée par l'atonie de la construction, l'adoption d'un objectif de 70 000 logements à construire par an en 2010, repris dans le schéma directeur de la région Île-de-France en 2013, a conduit à une mobilisation de l'ensemble des acteurs, privés comme publics, des collectivités aux promoteurs, en passant par les aménageurs et les bailleurs, contribuant à l'augmentation des mises en chantier à partir du milieu de la décennie. En 2017, l'objectif régional est atteint et, rapportée à la population, la dynamique de construction devient plus vigoureuse en Île-de-France que dans le reste du pays. La région se démarque même de ses principales concurrentes internationales, puisque la construction y est plus dynamique qu'à Londres ou New York tout au long des vingt dernières années. Ce résultat tient autant à ses spécificités en matière de planification, d'écosystème d'acteurs de l'aménagement foncier et de la construction, que du cadre national donné en matière de politiques de l'habitat. Passant de plus de 420 000 logements construits de 2001 à 2010 à près de 660 000 de 2011 à 2020, la construction progresse de moitié entre les deux décennies.

Nombre et ratio pour 1 000 habitants de logements mis en chantier cumulés sur douze mois, en Île-de-France et en France métropolitaine (hors Île-de-France), de décembre 2000 à décembre 2022

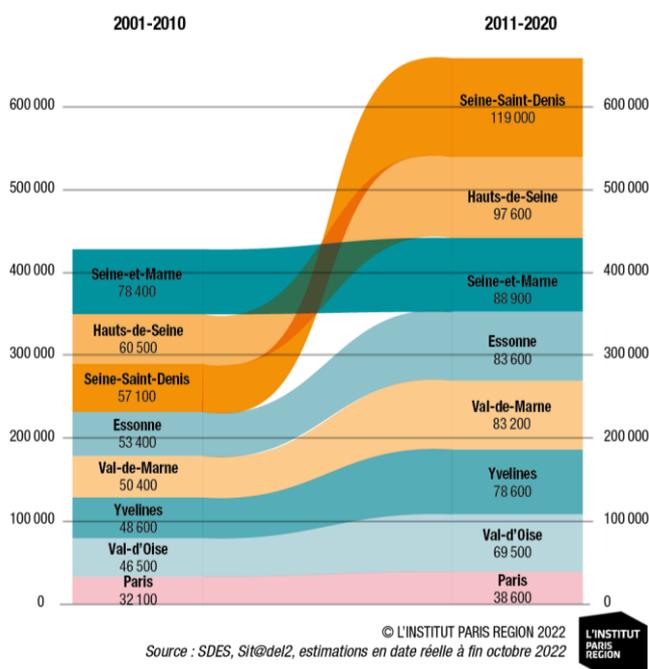


© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Sources : SDES, Sit@del2, estimations en date réelle à fin décembre 2022 ; Insee, ELP, Estimations Localisées de Population et calculs de L'Institut Paris Region pour les données mensualisées de population

Entre recentrage géographique et montée en puissance des collectifs, une production en pleine mutation

L'augmentation de la production de logements au cours de la décennie 2010 s'est accompagnée de mutations profondes, tant dans sa géographie que dans la nature des logements construits. Si tous les départements franciliens participent à cette embellie, la progression de la construction est particulièrement marquée en petite couronne, notamment dans les Hauts-de-Seine (+61 %) et en Seine-Saint-Denis, département où la construction a plus que doublé. Cette dynamique reflète la concrétisation d'importants projets d'aménagement, avec la transformation en grands quartiers mixtes d'anciens territoires industriels (plaine de l'Ourcq, plaine Saint-Denis, boucle nord de la Seine, Seine amont, etc.), ainsi que l'achèvement des opérations de rénovation urbaine du premier programme de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru). Associée à la mise en service de plus de 85 km de lignes de tramway dans les années 2010, la mutation de grandes avenues métropolitaines y contribue aussi. Autant de grands projets qui participent à la transformation de la petite couronne et à l'amélioration du cadre de vie.

Évolution du nombre de logements mis en chantier par département, entre 2001 et 2020

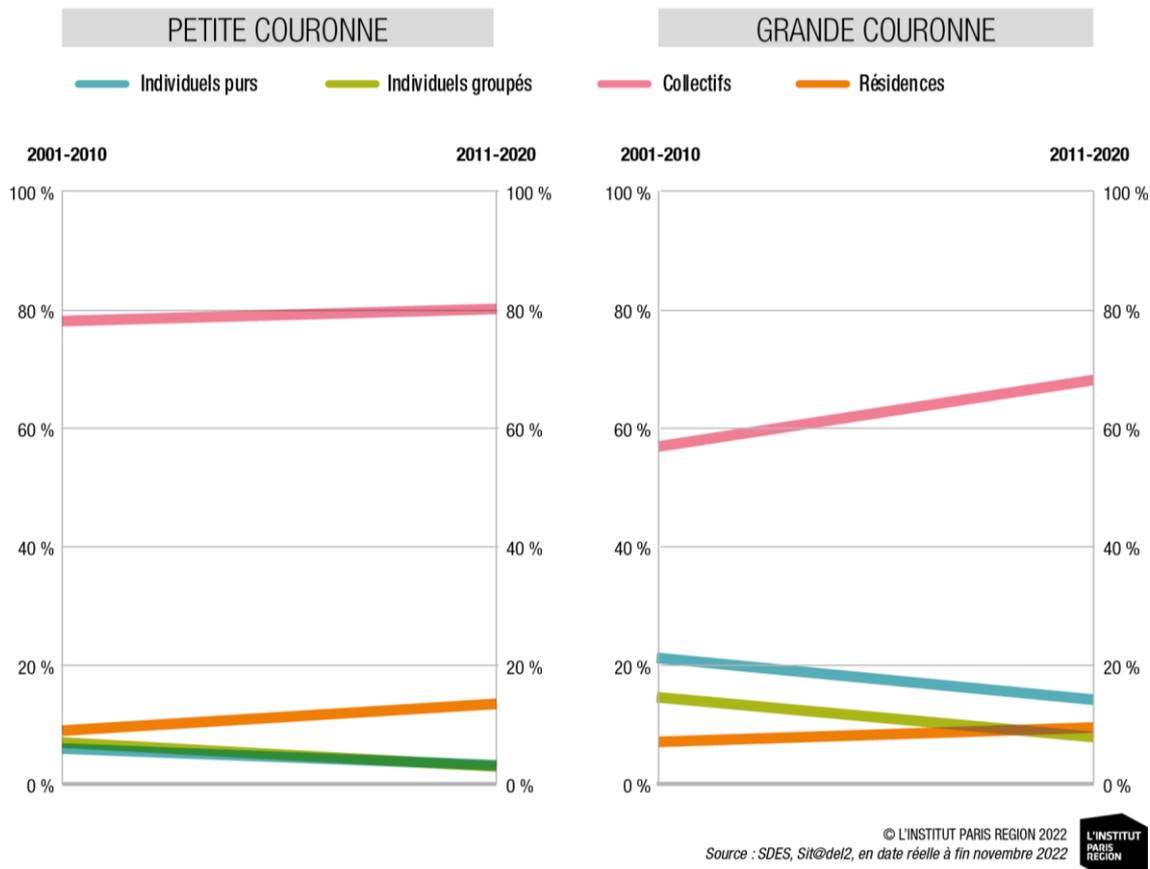


Toujours portée par de grands projets d'aménagement (Saclay, Seine aval, Val d'Europe, Sénart, etc.), mais aussi par la nécessité de réaménager et rénover des quartiers sortis de terre dans les années 1960 et 1970, la construction progresse également en grande couronne. Le phénomène est très net dans les Yvelines (+62 %), l'Essonne (+57 %) et le Val-d'Oise (+49 %). Portant historiquement la dynamique de construction francilienne, notamment au travers des villes nouvelles de Marne-la-Vallée et de Sénart, la Seine-et-Marne maintient quant à elle un niveau élevé de production, en croissance de 13 %.

L'évolution de la géographie de la construction s'accompagne de transformations structurelles dans la nature des logements produits. Alors que de 2011 à 2020 la réalisation de maisons a reculé de 9 % par rapport aux années 2000, au cours de la même période, la construction d'appartements a bondi de 78 %. Cette dernière décennie se caractérise aussi par la montée en puissance des résidences destinées aux étudiants, aux jeunes, ou encore aux personnes âgées, avec un nombre d'unités produites multiplié par 2,5. La dynamique de construction de l'Île-de-France est ainsi portée par l'habitat collectif et les résidences, dont les progressions découlent non seulement du bond de la construction en petite couronne, mais aussi de la mutation profonde de l'offre neuve en grande couronne. À cet égard, la progression du collectif et des résidences en grande couronne répond aux besoins de diversification d'un parc jusqu'alors largement dominé par les grands logements en propriété, difficilement accessible aux jeunes décohabitants, étudiants et jeunes actifs.

Ces nouveaux programmes répondent également à la structuration de polarités métropolitaines (campus, centres de recherche, etc.) et à la constitution de bassins de vie davantage autonomes en grande couronne.

Part des logements autorisés en petite et grande couronnes selon le type de logements, entre 2001 et 2020



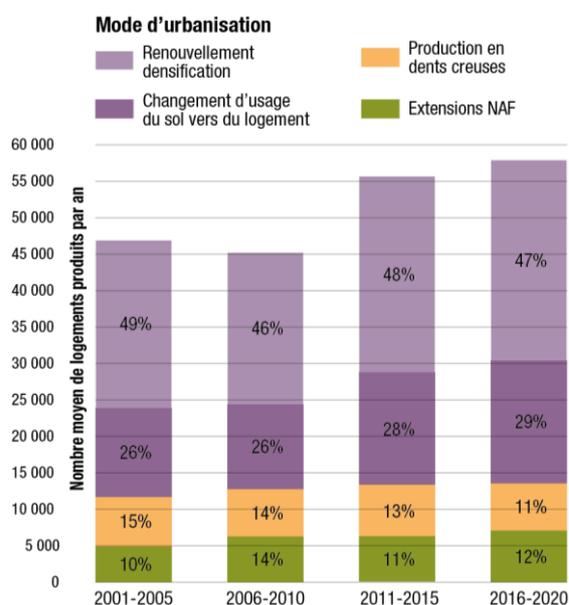
Ces vingt dernières années se singularisent également par la réduction de la surface moyenne des logements construits. Si les évolutions structurelles dans la nature des logements produits expliquent en partie cette baisse des surfaces, à structure de logements constante, la superficie moyenne des logements neufs a perdu 9 m². À l'heure où l'importance de la qualité du logement a été remise en lumière par les confinements successifs et la diffusion du télétravail, ce constat alerte quant à l'adaptation de l'offre neuve à l'érosion du pouvoir d'achat immobilier des ménages.

Dynamisme de la construction et sobriété foncière : une équation tenue en Île-de-France

Au moment où les politiques d'aménagement doivent concourir à l'atteinte du zéro artificialisation nette (ZAN), l'ensemble de ces évolutions contribue à un modèle de développement de l'habitat favorisant la sobriété foncière. Alors même que la construction de logements s'affirme comme particulièrement dynamique en Île-de-France, les surfaces foncières mobilisées à cet effet se réduisent, reflétant l'évolution des formes urbaines et du type de logements construits. La diminution de la production de maisons individuelles participe ainsi à la réduction de la consommation d'espace : un quart des surfaces urbanisées pour le logement entre 2001 et 2005 étaient prélevées sur les espaces naturels agricoles et forestiers, contre 19 % entre 2016 et 2020. Cette dynamique concerne particulièrement l'ensemble des départements de grande couronne.

À l'inverse, la part prise par le renouvellement urbain et les changements d'usages, par exemple des espaces auparavant dédiés aux activités réaménagés au profit du logement, est croissante. Ce sont d'ailleurs ces deux modes de production foncière qui portent l'intégralité de l'augmentation récente de la construction de logements.

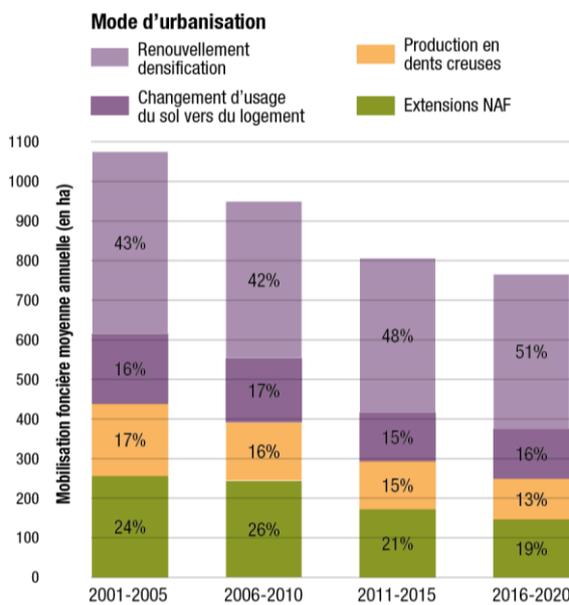
Production de logements en Île-de-France par mode d'urbanisation, entre 2001 et 2020



© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Source : L'Institut Paris Region, MDI 2021



Mobilisation foncière associée à la production de logement en Île-de-France par mode d'urbanisation, entre 2001 et 2020



© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Source : L'Institut Paris Region, MDI 2021

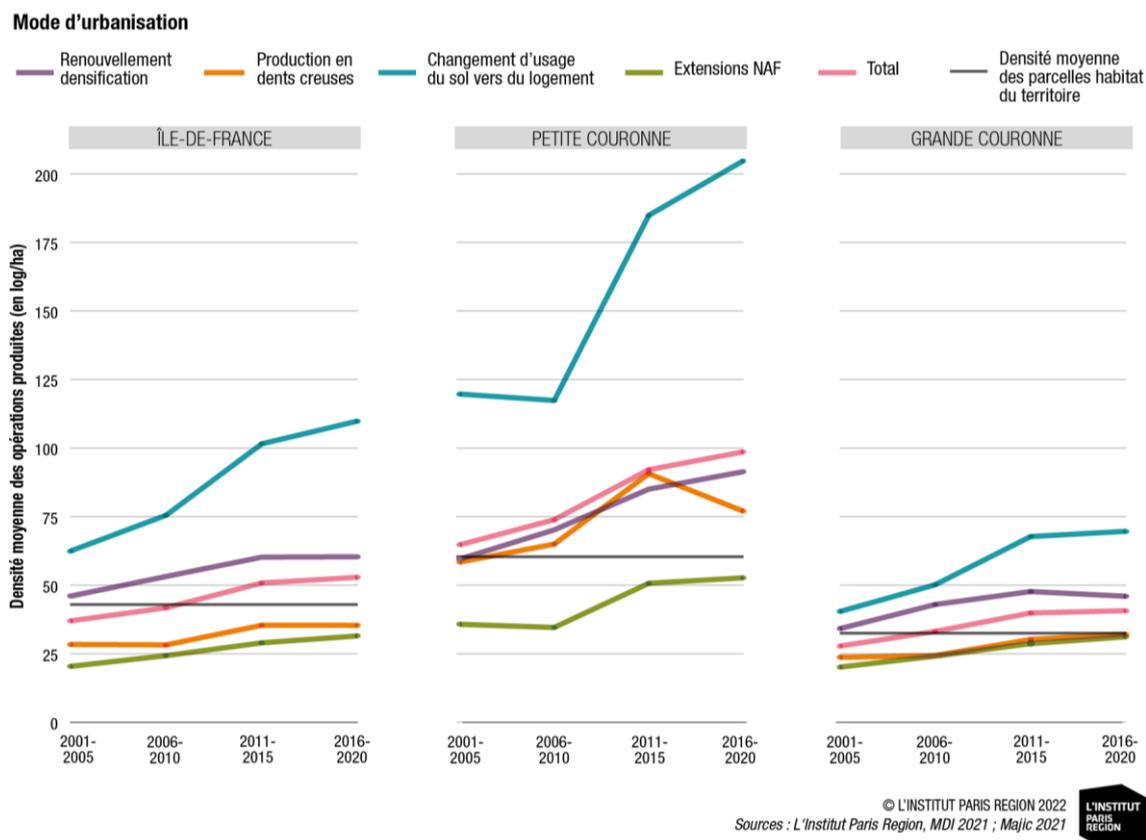


Des efforts de densification partagés entre territoires et respectueux des formes urbaines héritées

Concilier l'atteinte des objectifs de construction tout en limitant l'artificialisation des sols exige le développement de programmes immobiliers comprenant davantage de logements. À cet égard, l'étude montre que la densité des opérations résidentielles a progressé et ce quel que soit leur type (extensions urbaines, constructions en dents creuses, en renouvellement urbain ou à la suite d'un changement d'usage d'emprises déjà urbanisées). Une nouvelle fois, ce constat coïncide avec la transformation d'une production immobilière comprenant davantage de logements collectifs et de résidences, et toujours moins de maisons.

En la matière, il faut se garder de tout discours généralisant, tant ces efforts d'optimisation de l'usage des sols prennent des formes distinctes selon les types d'opérations et, surtout, selon le caractère plus ou moins dense des territoires. Les densités en logements sont les plus fortes en cas de changement d'usage d'espaces déjà urbanisés, accueillant le plus souvent des activités, réaménagés pour réaliser des quartiers urbains mixtes. Ce constat est très net en petite couronne, rappelant au passage que l'atteinte du ZAN requiert l'implication de l'ensemble des territoires de la région. Dans ces projets, la densité parcellaire des opérations d'habitat doit être observée à l'aune de l'ensemble des espaces publics et équipements développés par ailleurs, qui contribuent à la qualité du cadre de vie proposé par ces nouveaux quartiers.

Densité des opérations résidentielles selon leur mode d'urbanisation ; entre 2001 et 2020



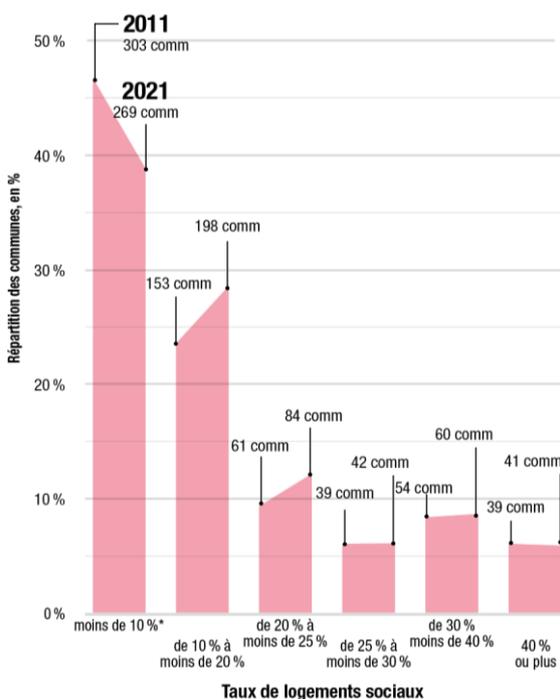
En grande couronne, les efforts d'optimisation foncière se traduisent d'abord par la fin de « l'étalement urbain », grâce à des extensions dont la densité se rapproche de celle des parcelles d'habitat existantes. Quant aux opérations réalisées au sein des tissus résidentiels, elles reproduisent les densités existantes lorsqu'elles s'inscrivent en dents creuses et participent à la production de 10 à 15 logements de plus à l'hectare en cas de projet de renouvellement urbain. Les exemples d'opérations présentés dans l'étude montrent la façon dont ces projets peuvent s'inscrire dans les trames et les silhouettes urbaines héritées du passé, afin d'en préserver les qualités architecturales, urbaines et patrimoniales.

Des efforts de construction contribuant à la diversification du parc...

Les efforts de construction réalisés au cours de la dernière décennie ont participé à la diffusion du parc social avec 694 communes accueillant des logements sociaux en Île-de-France en 2021, soit 45 de plus que dix ans plus tôt. À l'échelle de la région, le nombre de communes comptant moins de 10 % de logements sociaux recule entre 2011 et 2021, tandis que celui des communes en comptant de 10 à 25 % progresse fortement. Outre l'application de la loi SRU, ces résultats traduisent aussi le développement spontané d'une offre sociale dans les communes de grande couronne situées en dehors du périmètre d'application de la loi pour répondre aux besoins en logement abordable de leur population, notamment jeunes décohabitants, travailleurs clés, ou encore familles monoparentales.

Selon les indicateurs développés par L'Institut Paris Region, l'application de la loi SRU contribue indéniablement à soutenir la construction de logements sociaux dans les communes situées dans le périmètre de la loi. Pour les sept communes qui n'accueillaient aucun logement social en 2011, près de 60 % des efforts de construction visent la diversification du parc. Dans les 206 communes qui en comptaient moins de 20 % en 2011, ce sont de 27 à 40 % de constructions réalisées qui visaient précisément à développer le parc social. Dans les communes disposant d'une offre sociale plus étoffée, la construction de logements sociaux permet de maintenir la part prise par cette offre, dans un contexte de croissance globale du parc. Et dans les communes les plus dotées, la construction apparaît d'autant plus dynamique que les opérations de renouvellement urbain appellent une nécessaire reconstitution des logements sociaux démolis, souvent accompagnée d'une diversification, notamment en accession à la propriété grâce au dispositif de TVA réduite.

Répartition des communes franciliennes en fonction de leur taux de logements sociaux, en 2011 et 2021

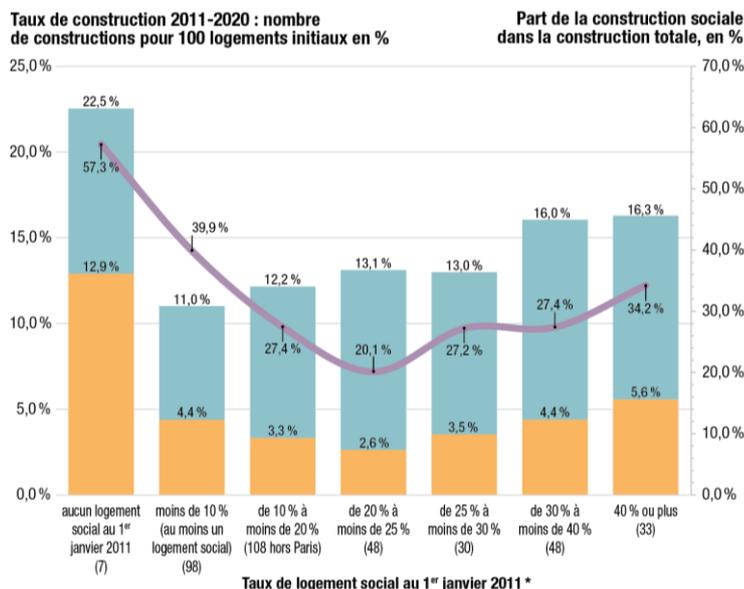


* Au moins un logement social

© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Source : Driat, RPLS 2011-2021



Taux de construction des communes situées dans le périmètre de la loi SRU en 2011, en fonction de leur taux de logement social initial



Champ : ensemble des communes d'Île-de-France situées dans le périmètre de la loi SRU 2011 ayant construit au moins un logement social entre 2011 et 2021 (372 hors Paris).

Taux de construction : sociale (orange) totale (bleu) Part de la construction sociale dans la construction totale (pourpre)

Définitions :

Taux de construction sociale : nombre de constructions sociales au cours de la période, rapporté au parc de logements initial total.

Taux de construction totale : nombre de constructions totales au cours de la période, rapporté au parc de logements initial total.

* Logements sociaux recensés dans le RPLS (dénombrement qui peut différer de celui opéré dans le cadre de la loi SRU).

© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Sources : Driat, RPLS 2011-2021 ; Insee, RP 2011 ; SDES, SIT@del2, logements commencés en date réelle à fin août 2022



... mais ne permettant pas d'atteindre les objectifs de la loi

Malgré ces efforts et le dynamisme global de la construction, les mises en service de logements sociaux n'ont été que de 20 700 logements par an au cours de la période 2011-2020, loin des 32 000 logements sociaux attendus chaque année au titre de la loi SRU. Alors que 78 % de l'offre sociale nouvelle est issue d'opérations de construction (le reste découlant d'acquisitions-conventionnements de logements dans le parc existant), le secteur social n'a pas connu l'embellie observée au cours des années 2015-2019 pour l'ensemble de la construction. Outre les évolutions propres au secteur (réorganisation du tissu des bailleurs, baisse de leurs ressources du fait de la compensation obligatoire de la réduction des APL décidée par l'État dès 2018), l'étude identifie d'autres facteurs fragilisant la production sociale, en particulier sa dépendance croissante à la production libre. Entre 2016 et 2020, les promoteurs ont ainsi assuré la construction de 40 % des logements sociaux mis en service *via* des contrats de vente en l'état de futur achèvement (Vefa), contre 12 % au cours des années 2000. Se faisant, ils prennent en charge le développement foncier préalable, puis la maîtrise d'ouvrage de la construction. Ces opérations facilitent les péréquations financières au sein de programmes mêlant social et libre, équilibrant le bilan de la partie sociale. Ce type de montage contribue également à une production plus « discrète » des logements sociaux, facilitant l'acceptabilité locale des projets. Mais, systématiquement, ces opérations sont synonymes d'une construction sociale ne pouvant être que minoritaire au sein des programmes, limitant d'autant le rythme de la diversification.

Au moment où les révisions du Sdrif-e et du SRHH sont engagées, l'ensemble de ces constats nous éclaire quant aux conditions dans lesquelles l'objectif de 70 000 logements à construire par an a été atteint. Si la trajectoire ZAN préoccupe beaucoup d'acteurs, l'étude montre qu'il est possible de concilier cette exigence avec les objectifs de construction, le tout dans le respect des formes urbaines et du cadre de vie propre à chaque territoire. Pour l'avenir, la question réside dès lors davantage dans la nature des logements à construire, non seulement pour atteindre l'objectif des 70 000, mais aussi et surtout pour répondre aux besoins des Franciliens. La question suivante étant celle des moyens à réunir pour y parvenir, dans un contexte où la production sociale est davantage tributaire de la production privée, production privée elle-même fragilisée par la dégradation des conditions de financement des ménages.

Introduction

L'Île-de-France est la seule région française à disposer d'un objectif de construction fixé par la loi. Face à l'atonie de la construction et alors que la population francilienne présentait une croissance lente, mais constante, le législateur a considéré en 2010 que 70 000 logements devaient être construits chaque année dans la région. Cette cible a permis de fédérer les énergies et une accélération du rythme de construction s'est amorcée à partir de 2015. Un pic de mises en chantier est atteint entre 2017 et 2019, années au cours desquelles l'objectif fixé par la loi est atteint.

Décliné dans le Sdrif adopté en 2013, cet objectif de construction répond à quatre types de besoins. Le premier est démographique puisqu'il s'agit d'offrir un logement aux nouveaux ménages apparaissant dans un contexte de population en croissance et d'évolution de ses modes de vie – davantage de Franciliens vivent seuls ou élèvent seuls leur famille à la suite d'une séparation, des femmes pour l'essentiel. Le deuxième revient à rattraper le déficit de construction accumulé au fil des années, et plus particulièrement au cours de la décennie 2000. Troisièmement, alors que le processus d'urbanisation et de construction se réalise davantage en renouvellement et densification des tissus existants, il faut compenser les destructions et disparitions de logements dans le parc ancien. Enfin, l'objectif ambitionnait de reconstituer de la vacance pour limiter l'occupation de logements obsolètes ou indignes, faciliter les parcours résidentiels, et donc détendre les marchés immobiliers.

En matière de construction, l'Île-de-France se démarque de ses principales concurrentes internationales par le dynamisme de sa construction. Ce constat est le fruit d'une tradition ancienne de l'aménagement qui se traduit par un réseau d'acteurs publics, parapublics et privés dense et investi, qui porte la production de foncier à bâtir et la construction immobilière. En moyenne, au cours de la décennie 2010, 5,3 logements pour 1 000 habitants y ont été construits, contre seulement 2,5 ‰ à New York et 2,2 ‰ à Londres (cf. encadré ci-après). Ce dynamisme s'inscrit dans un contexte national caractérisé par des politiques volontaristes en matière de construction, la France se plaçant de longue date dans le trio de tête des pays européens construisant le plus (cf. encadré p.13).

Une construction bien plus dynamique en Île-de-France qu'à New York, Los Angeles et Londres

Au 1^{er} janvier 2020, l'Île-de-France compte 12,3 millions d'habitants (Insee, ELP) contre 11,8 millions en 2010 (Insee, RP), soit un accroissement de plus de 52 000 individus chaque année et une progression de la population francilienne de 4,4 % en une décennie. Au cours de cette période, la croissance démographique de l'Île-de-France a été bien inférieure à celle des régions métropolitaines de Londres (+10,7 %) et de New York (+6,6 %), mais supérieure à celle de Los Angeles (+2,9 %).

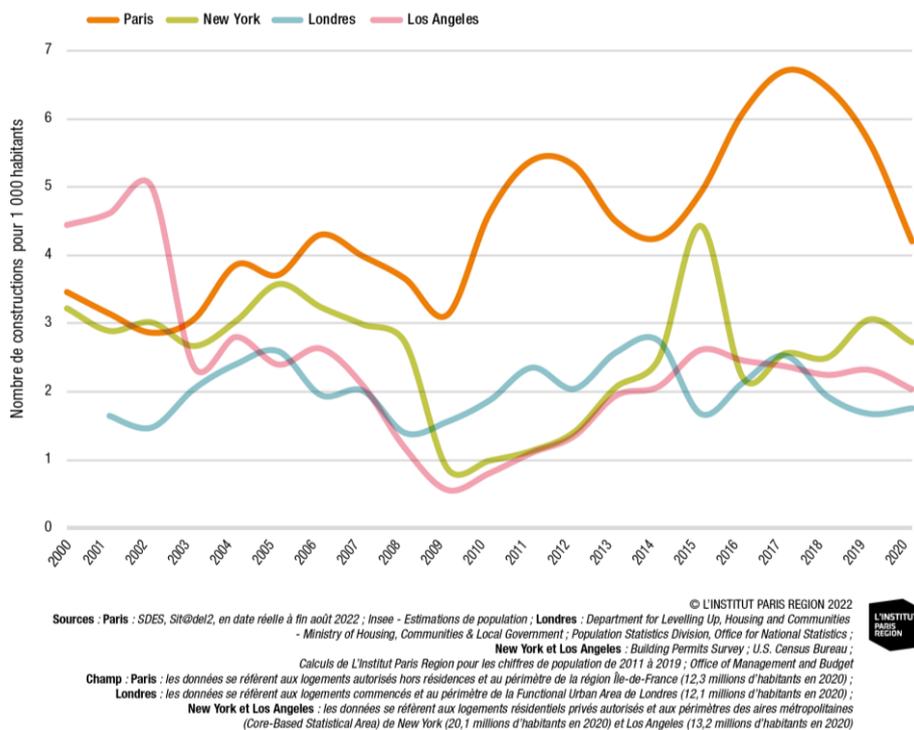
L'Île-de-France a pourtant connu un rythme de construction croissant tout au long de cette décennie et présente finalement une dynamique bien supérieure à celle de ses compétitrices. Fortement touchées par la crise financière de 2007-2008, les métropoles états-uniennes voient le nombre des constructions s'effondrer de la fin des années 2000 et jusqu'au début des années 2010. Le secteur a aujourd'hui retrouvé des couleurs, porté par le dynamisme des développements « prime » davantage destinés à des investisseurs nationaux et internationaux fortunés qu'aux populations locales. Aujourd'hui, ces métropoles retrouvent leur niveau d'avant-crise, mais avec un nombre de constructions rapporté à leur population bien inférieur à celui observé en région francilienne : 2,7 constructions pour 1 000 habitants en 2020 à New York et 2 ‰ à Los Angeles, contre 4,2 ‰ en Île-de-France.

Dans la région métropolitaine de Londres¹, le rythme de construction demeure quant à lui relativement stable au fil des années (26 000 mises en chantier en moyenne chaque année entre 2011 et 2020), mais à un niveau beaucoup plus faible que celui de l'Île-de-France.

1. Faute de données disponibles, le nombre de constructions rapportées pour Londres se réfère aux logements commencés et non aux logements autorisés, contrairement aux autres métropoles de comparaison. Toutefois, l'ordre de grandeur des écarts observés avec la région francilienne sont tels que la comparaison demeure pertinente.

Le cas londonien présente une décorrélation flagrante entre la construction de logements et la dynamique démographique. Une situation qui se traduit par une dégradation des conditions de logement des ménages londoniens et une hausse continue du nombre moyen de personnes vivant au sein de chaque logement. Ce dernier est ainsi passé de 2,38 à 2,54 personnes par ménage dans le Grand Londres, entre les recensements de 2001 et de 2021.

Nombre de constructions pour 1 000 habitants dans les régions métropolitaines de Paris (Île-de-France), New York, Los Angeles et Londres, entre 2000 et 2020



Comme l'a rappelé le rapport Girometti-Leclercq², la construction neuve ne peut être réduite à sa dimension quantitative. Elle doit être appréhendée à l'aune de considérations liées à la qualité de vie des habitants et aux enjeux climatiques. La qualité des logements construits, en termes de confort, de taille, de modularité, est essentielle. Il s'agit aussi de produire des logements à forte performance énergétique, alors que sans rénovation, près de la moitié des logements du parc existant pourraient être soumis à une interdiction de location à l'horizon 2034, en raison de leur caractère énergivore³. L'amélioration des conditions de logement renvoie également au développement d'une offre complémentaire au parc existant, car de nombreux ménages franciliens pâtissent de la cherté de l'immobilier privé, locatif ou en accession.

À titre d'exemple, en 2019, le revenu médian des ménages accédant à la propriété était deux fois et demie supérieur au revenu médian des ménages franciliens ; il correspondait au seuil d'entrée parmi les 10 % des ménages les plus aisés, traduisant la marginalisation des classes moyennes. Enfin, deux fois plus fréquentes en Île-de-France que dans le reste du pays⁴, la sur-occupation concerne un foyer francilien sur cinq et témoigne de difficultés à poursuivre son parcours résidentiel vers un logement adapté à sa configuration familiale.

2. Girometti Laurent, Leclercq François, *Rapport de la mission sur la qualité du logement*, septembre 2021.

3. Pour en savoir plus : Barnhusen Franziska, Beaufile Sandrine, Chaput Kevin, Serre Philippe, Tissot Ivan, « Sans travaux de rénovation énergétique, près d'un logement francilien sur deux bientôt interdit à la location », *Note rapide*, n° 957, L'Institut Paris Region, octobre 2022.

4. Beaufile Sandrine, Pauquet Philippe, *Vivre à l'étroit en Île-de-France*, L'Institut Paris Region, juin 2022.

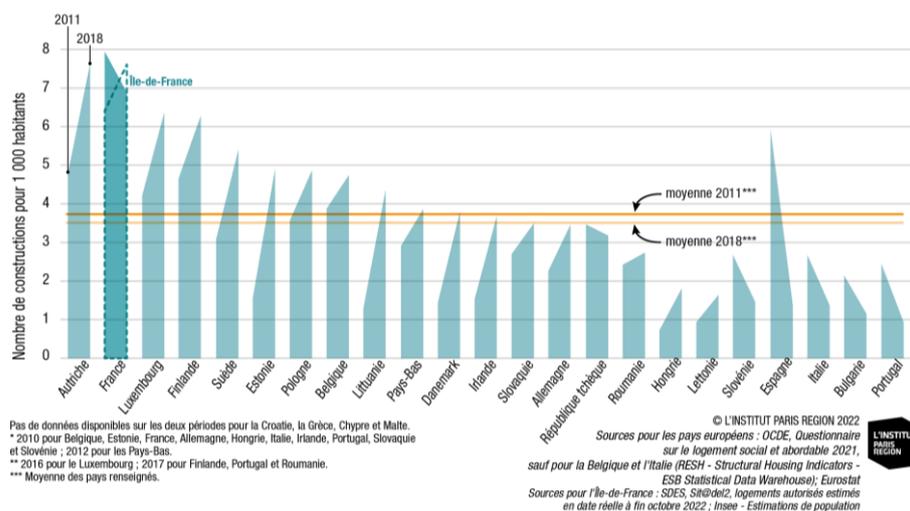
Alors même que la construction s'est montrée dynamique ces dernières années, 1,3 million de Franciliens se trouve encore en situation de mal-logement ou ne dispose pas d'un logement personnel. Comment expliquer le paradoxe apparent d'un territoire qui construit beaucoup, mais dont une large partie de la population continue d'éprouver des difficultés à accéder à un logement adapté à ses besoins ? Pour y répondre, cette étude propose de revenir sur la nature des constructions réalisées dans la région pour apprécier leur nombre et leur localisation, bien sûr, mais aussi sur l'évolution des types de logements produits (maisons, appartements, résidences spécifiques) et leur surface, ainsi que la place prise par le logement social et l'évolution des caractéristiques des constructions sociales neuves. Alors que la révision du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) est engagée et que la transition vers le zéro artificialisation nette (ZAN) s'annonce, l'étude explicite également les leviers fonciers mobilisés pour la production résidentielle, qu'il s'agisse d'extension, de densification ou de renouvellement des tissus urbains existants.

La France se situe parmi les pays qui construisent le plus en Europe

D'une manière générale, le rythme de construction a diminué en Europe au cours de la dernière décennie, passant de 3,7 constructions pour 1 000 habitants en moyenne en 2011, à 3,5 % en 2018. Au regard de son parc de logements existant, la France figurait en 2011 en tête des pays européens construisant le plus (plus de 500 000 logements autorisés, soit environ 1,5 % de son parc existant), notamment du fait d'une démographie particulièrement dynamique. Au début des années 2010, la France est le pays de l'Union européenne qui construit le plus, avec près de 8 constructions pour 1 000 habitants (contre 3,7 % en moyenne dans l'UE).

Près de dix ans plus tard, 450 000 logements sont construits en 2018, traduisant une dynamique de construction en léger retrait. Avec moins de 7 constructions pour 1 000 habitants, la France se situe dès lors derrière l'Autriche qui, à l'instar de la Finlande, du Luxembourg, ou encore de la Pologne, a vu sa dynamique de construction s'accélérer depuis 2011. En Allemagne, si la dynamique de construction s'est elle aussi accélérée depuis 2011, celle-ci demeure insuffisante (moins de 300 000 logements construits pour un objectif annuel de 400 000) au regard de la demande, qui ne cesse de croître et ce dans un contexte de hausse importante des loyers.

Évolution du nombre de logements construits dans les pays de l'UE pour 1 000 habitants entre 2011* et 2018** (tri décroissant)



Caractériser les dynamiques de construction et mesurer leur impact sur l'évolution du parc de logements : une diversité de données

Cette publication cherche à définir un socle d'analyse territorialisée des dynamiques de construction récentes en Île-de-France, et à décrire les mutations observées dans la structure de la production de logements et dans la nature des gisements fonciers mobilisés.

Processus de construction et suivi statistique des nouveaux logements



Les informations relatives aux permis de construire permettant de suivre le processus de construction d'un logement, de son autorisation à son achèvement en passant par le lancement de sa mise en chantier, sont connues grâce aux données Sit@del produites par le service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, qui centralise les informations transmises par les services instructeurs des permis des collectivités. Ces données permettent de connaître les évolutions d'état du permis délivré (autorisation, mise en chantier, achèvement) ainsi que les caractéristiques déclarées des logements associés (typologie, taille, etc.). Pour des raisons liées à leur fiabilité, les données mobilisées dans ce rapport diffèrent selon le type et l'échelon d'analyse. Aux échelons communaux et intercommunaux, seules les données se rapportant aux autorisations sont mobilisées⁵.

Depuis 2011, le Répertoire du parc locatif social (RPLS) dresse un état des lieux du parc de logements sociaux au 1^{er} janvier d'une année (nombre de logements, modifications intervenues au cours de l'année écoulée, localisation, taux d'occupation, mobilité, niveau des loyers, financement et conventionnement). Ce répertoire est alimenté principalement par les bailleurs sociaux (offices publics de l'habitat/OPH et entreprises sociales de l'habitat/ESH), les sociétés d'économie mixte, et l'association Foncière Logement.

La base Mutations et densification immobilière (MDI) de L'Institut Paris Region est issue de la combinaison de l'inventaire du Mode d'occupation du sol (Mos) et des fichiers fonciers de la base Majic de la Direction générale des finances publiques (DGFIP). Elle permet d'identifier à une échelle parcellaire les secteurs d'apparition de nouveaux logements et de qualifier le processus à l'origine de la construction : densification, extension, recyclage, ou encore renouvellement.

5. Pour plus de détails sur les données mobilisées issues de la base Sit@del2, cf. annexe 1.

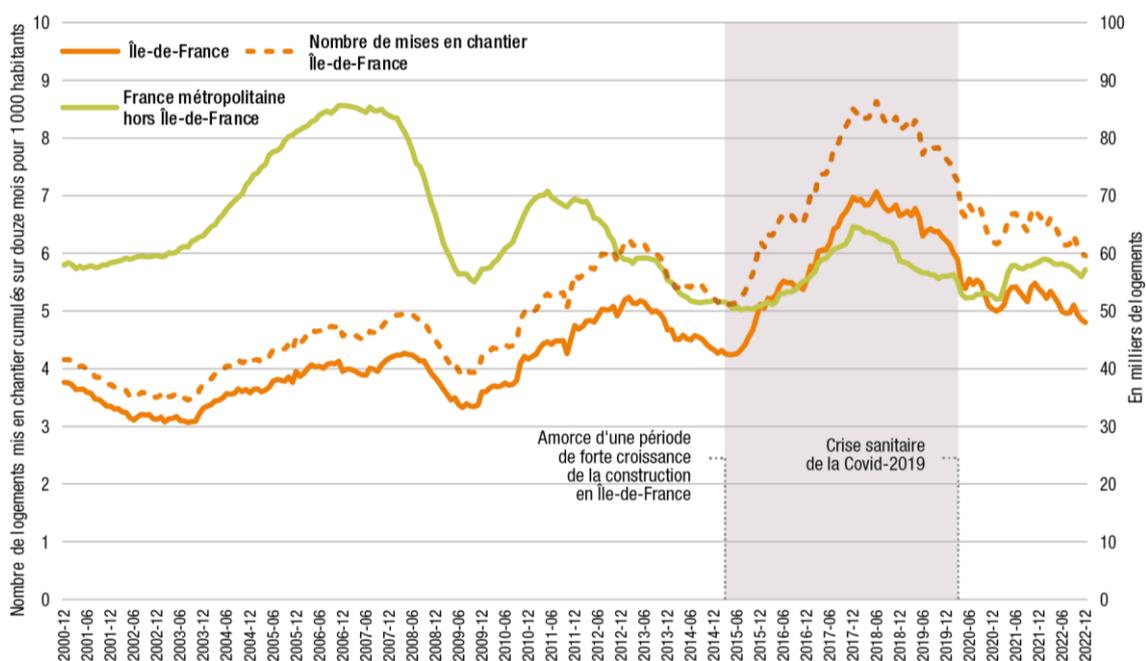
I. Une dynamique nouvelle et un recentrage de la construction

1. Un accroissement marqué de la production de logement au cours des vingt dernières années

Après une longue période d'atonie, la construction francilienne rattrape son retard...

Avec 12,3 millions d'habitants au 1^{er} janvier 2020, l'Île-de-France se situe au premier rang des régions françaises d'un point de vue démographique, abritant un peu plus de 18 % de la population française – une proportion stable par rapport au début des années 1970. En vingt ans, sa population a crû de 10,9 %, soit de près d'un point de plus que le reste de la population vivant en France métropolitaine (+10 %). Pourtant, en matière de construction, la région-capitale apparaît moins dynamique que le reste du territoire français. En province, 320 000 logements étaient en moyenne mis en chantier chaque année au cours des deux dernières décennies, soit environ 6,4 constructions pour 1 000 habitants. En Île-de-France, on dénombre en moyenne sur la même période 4,6 constructions pour 1 000 habitants chaque année (54 300 mises en chantier par an).

Nombre et ratio pour 1 000 habitants de logements mis en chantier cumulés sur 12 mois, en Île-de-France et en France métropolitaine (hors Île-de-France), de décembre 2000 à décembre 2022



© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Sources : SDES, Sit@del2, estimations en date réelle à fin décembre 2022 ; Insee, ELP, Estimations Localisées de Population et calculs de L'Institut Paris Region pour les données mensualisées de population

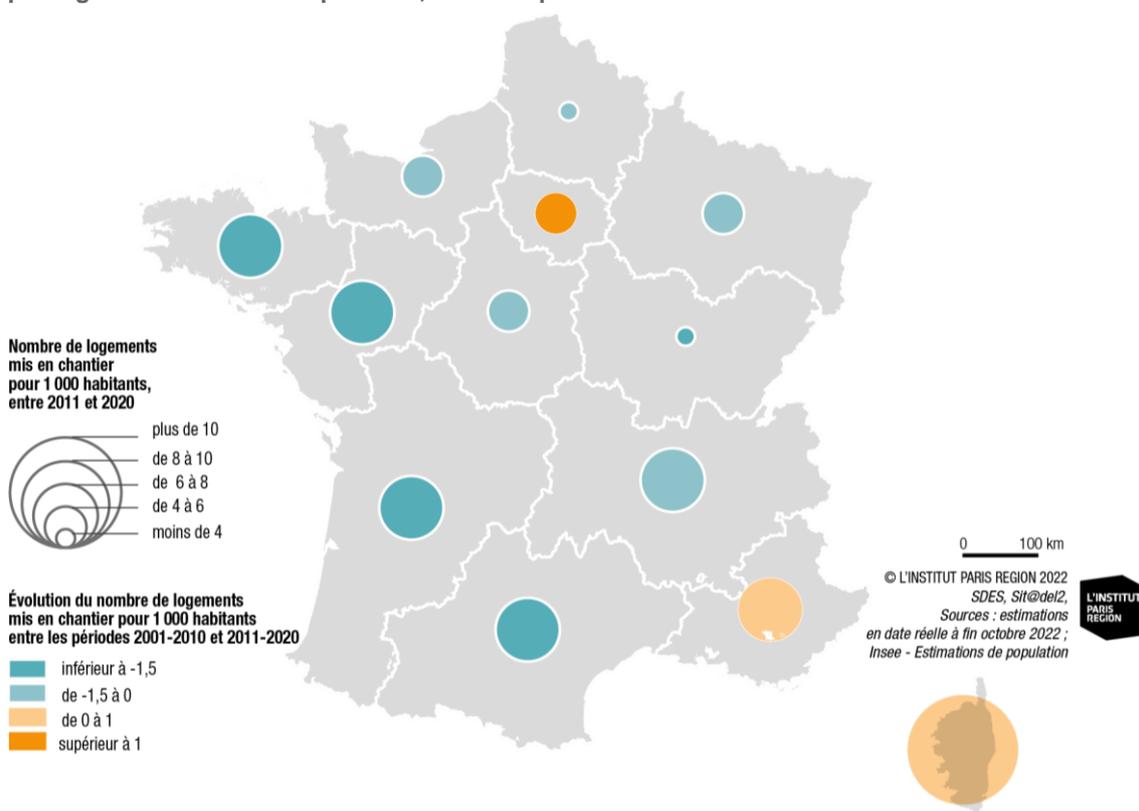
Consécutivement à l'adoption de l'objectif de construire 70 000 logements par an, une amélioration de la situation régionale s'observe à partir de 2015. Les mises en chantier atteignent l'objectif en 2017, 2018 et 2019. Compte tenu de sa population, l'Île-de-France construit alors plus que le reste du pays. Mais un an avant les élections municipales de 2020, et bien que le seuil des 70 000 logements par an ait encore été dépassé, un ralentissement du nombre des mises en chantier s'amorce en Île-de-France et en France. Le rythme des constructions débutées ralentit encore quelque peu sous les effets de la crise sanitaire, pour se fixer à un seuil relativement stable depuis deux ans, autour de 5,2 mises en chantier pour 1 000 habitants d'octobre 2020 à octobre 2022, soit un point de moins que son niveau d'avant crise (6,2 en 2019). Ailleurs en France, la reprise semble plus nette, avec près de 5,7 mises en chantier en moyenne pour 1 000 habitants au cours des deux dernières années, soit un niveau équivalent à celui d'avant-crise.

Du point de vue des permis de construire, il semblerait qu'apparaisse une reprise plus sensible au cours du premier semestre 2022, avec 6 logements autorisés en Île-de-France pour 1 000 habitants, contre 5 au plus bas de la crise sanitaire. Cette hausse est portée par les zones les plus tendues de la région, notamment Paris et la petite couronne, où les communes pouvaient bénéficier jusqu'à la fin du mois d'août 2022 de l'Aide à la relance de la construction durable, proposée dans le cadre du plan France Relance.

... mais reste significativement plus faible que celle des régions littorales des arcs atlantique et méditerranéen

Au regard des autres régions françaises, la dynamique de construction en Île-de-France est relativement faible. Entre 2001 et 2010, la construction francilienne rapportée à sa population se situe même au niveau le plus faible de l'ensemble des régions de France métropolitaine, avec 3,7 logements mis en chantier pour 1 000 habitants, derrière les régions du quart nord-est du pays : Hauts-de-France (4,4 ‰), Grand Est (5,4 ‰) et Bourgogne-Franche-Comté (5,4 ‰). Un niveau de construction plus de 2,5 fois moins important que celui observé en Occitanie ou encore en Bretagne, et plus de trois fois moins important qu'en Corse, région qui se classe depuis vingt ans largement en tête en matière de construction, dynamique en partie portée par les résidences secondaires.

Évolution du nombre de logements mis en chantier pour 1 000 habitants, par région de France métropolitaine, entre les périodes 2001-2010 et 2011-2020



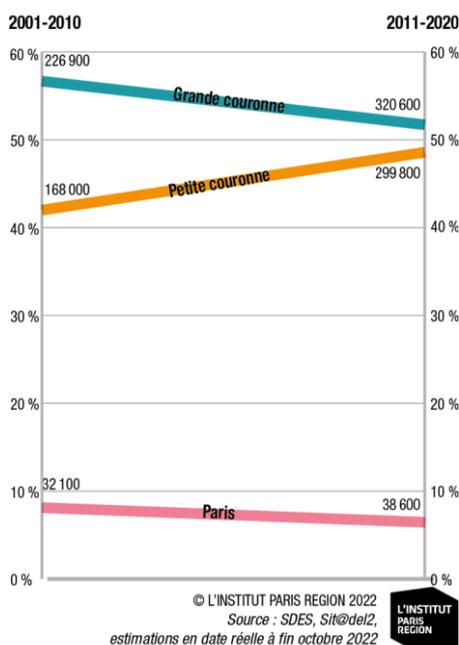
L'Île-de-France a néanmoins connu la plus forte croissance du nombre de ses mises en chantier entre les deux dernières décennies et figure parmi les rares régions présentant une évolution positive, avec la Corse et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le nombre de mises en chantier passe ainsi dans la région-capitale à 5,5 logements commencés pour 1 000 habitants entre 2011 et 2020, un niveau supérieur à celui observé dans l'ensemble des régions du quart nord-est du pays (3,8 ‰ en Bourgogne-Franche-Comté ou encore 4 ‰ dans les Hauts-de-France), du centre (4,1 ‰ en Centre-Val de Loire), mais également la Normandie (4,7 ‰).

2. Une géographie de la construction francilienne en pleine mutation

Le niveau de construction de la petite couronne est en passe de rattraper celui de la grande couronne

Au cours de la décennie 2000, environ 427 000 logements ont été construits en Île-de-France, dont plus de la moitié étaient réalisés en grande couronne (53 %), moins de 40 % en petite couronne et 7,5 % à Paris. Lors de la décennie suivante, le nombre total de constructions s'est accru de 54,3 % dans la région avec plus de 659 000 mises en chantier déclarées. Si les constructions ont progressé en grande couronne par rapport à la période précédente (+41,3 %), atteignant environ 320 000 mises en chantier en dix ans, la progression de la production a été presque deux fois plus importante en petite couronne, s'y traduisant par une augmentation de près de 79 % du nombre de constructions entre les deux périodes décennales. Ainsi, au cours des dix dernières années, on a construit 300 000 logements en petite couronne, soit seulement 20 000 de moins qu'en grande couronne, contre un écart de 60 000 entre 2001 et 2020.

Répartition des mises en chantier entre 2001 et 2010 et entre 2011 et 2020

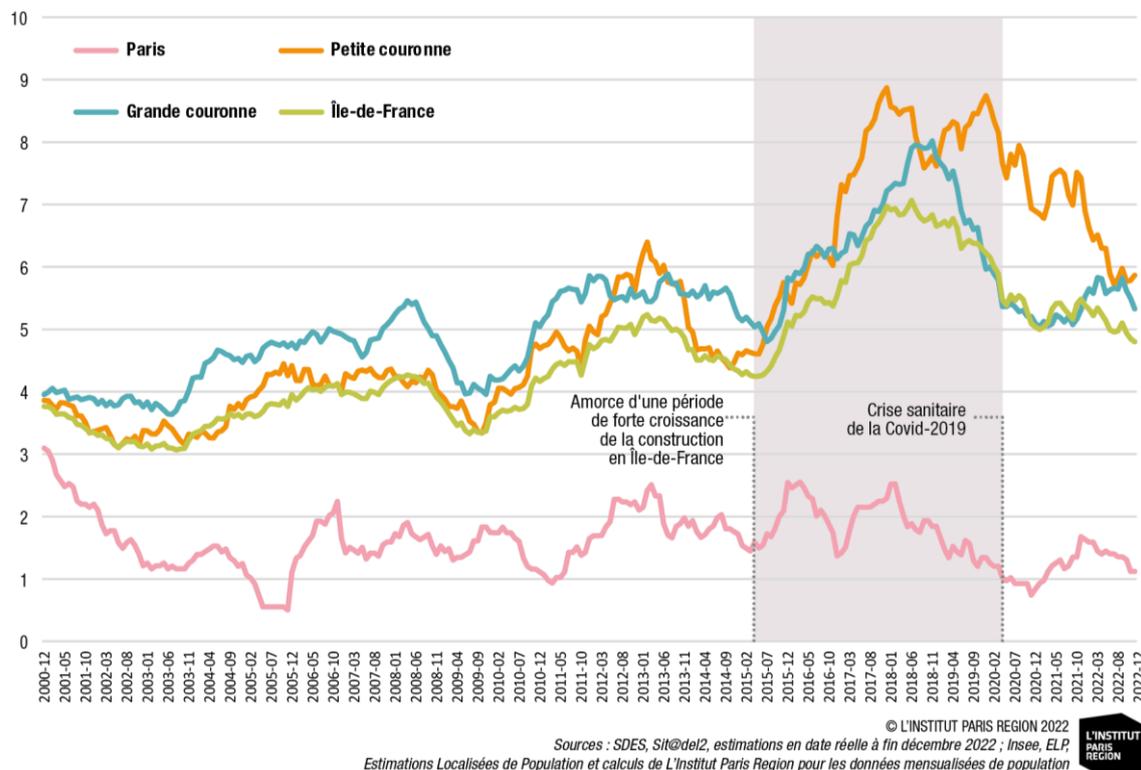


Une dynamique récente portée par la petite couronne

À Paris, le nombre moyen de mises en chantier au cours des vingt dernières années oscille autour de 3 500, variant relativement peu, pour un maximum annuel de 5 600 logements commencés en 2015. La quasi-totalité de la croissance de la production en Île-de-France est en réalité imputable à la petite et à la grande couronne, qui suivent peu ou prou la même trajectoire en matière de construction de logements. Si la grande couronne conservait une longueur d'avance sur les territoires de petite couronne jusqu'au milieu des années 2010, celle-ci s'est estompée depuis, période au cours de laquelle la construction augmente fortement, avec un pic de production atteint en 2017.

C'est à partir de 2016 que la dynamique de la petite couronne supplante celle de la grande couronne. En effet, entre 2001 et 2010, 4,5 mises en chantier étaient dénombrées pour 1 000 habitants en grande couronne, contre 3,9 ‰ en petite couronne. Dix ans plus tard, 6,6 logements pour 1 000 habitants ont été construits en petite couronne, contre 6 ‰ en grande couronne. À son niveau le plus haut, de la fin d'année 2017 jusqu'au début de la crise sanitaire en 2020, la construction atteint en petite couronne près de 9 logements commencés pour 1 000 habitants. En grande couronne, l'embellie de la construction se tarit dès 2019. Depuis début 2022, la grande couronne témoigne d'une reprise de la construction, tandis qu'en petite couronne, les logements mis en chantier sont toujours orientés à la baisse.

Nombre de logements mis en chantier cumulés sur 12 mois pour 1 000 habitants en Île-de-France, petite et grande couronnes, et Paris, de décembre 2000 à décembre 2022

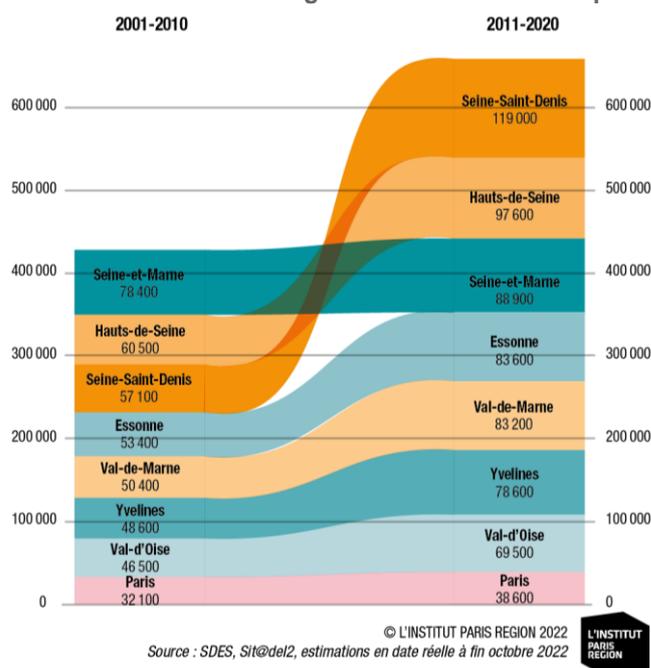


La Seine-Saint-Denis devient le département le plus bâtisseur d'Île-de-France

La totalité des départements franciliens ont contribué à l'augmentation de la construction des vingt dernières années en Île-de-France (+54,3 %). À Paris également, les mises en chantier ont profité de cet essor généralisé pour progresser de 20 %, là où la Seine-et-Marne a vu le nombre de ses mises en chantier passer de 78 400 entre 2001 et 2010 à 88 900 entre 2011 et 2020 (+13,4 %), affichant ainsi la progression la plus faible de la région. Pour autant, c'est ce département qui a longtemps porté la dynamique de construction francilienne, se traduisant par la concentration dans son périmètre de près du cinquième des constructions régionales au cours de la décennie 2000.

Dans un contexte de reprise de croissance de la construction, le département maintient sa construction à un niveau élevé et continue de porter 13,5 % de la construction régionale au cours de la décennie suivante. Ailleurs en grande couronne, la construction s'est encore plus nettement accélérée, notamment dans les Yvelines où le volume de constructions est passé de 48 600 à 78 600 (+61,7 %) entre les deux décennies, représentant désormais 12 % des constructions régionales. L'Essonne et le Val-d'Oise ont respectivement vu le nombre de constructions progresser de 56,6 % et 49,5 %.

Évolution du nombre de logements mis en chantier par département, entre 2001 et 2020



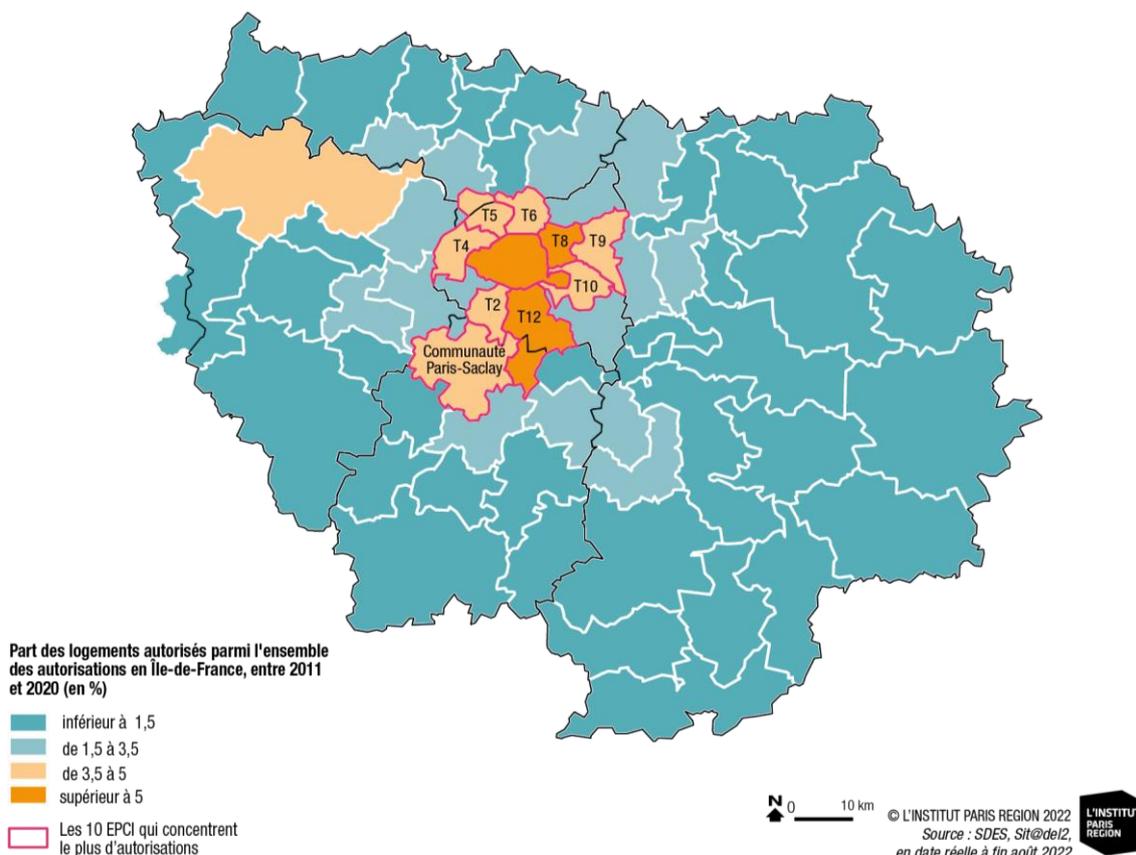
Au cours des années 2000, en petite couronne, la construction était principalement portée par les Hauts-de-Seine, qui concentraient 14 % des mises en chantier de la région, les plaçant en deuxième position des départements les plus bâtisseurs, après la Seine-et-Marne. Le nombre de mises en chantier y progresse fortement entre les deux dernières décennies (passant de 60 500 à 97 600, soit 61,3 % d'augmentation). Accélération encore son niveau de construction au cours de la décennie suivante, les Hauts-de-Seine conservent leur deuxième place, contribuant désormais à presque 15 % de la construction régionale. Ailleurs en petite couronne, les départements de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne affichent également un rebond de la construction particulièrement important, contribuant à eux deux à près d'un tiers des constructions en Île-de-France entre 2011 et 2020, contre un quart entre 2001 et 2010. La dynamique de construction a même doublé en Seine-Saint-Denis, devenant au cours de la dernière décennie le département le plus actif en matière de construction, avec plus de 119 000 mises en chantier comptabilisées entre 2011 et 2020. Dans un contexte régional aussi dynamique, le poids des constructions parisiennes ne cesse de s'amenuiser, passant de 7,6 % à 5,9 % du total des constructions. La capitale a particulièrement souffert du ralentissement des constructions pendant la crise sanitaire, avec un nombre de logements commencés en 2020 inférieur de 38 % à son niveau de 2019 (contre -18 % en moyenne ailleurs en Île-de-France). En 2022, Paris a rattrapé son niveau d'avant-crise.

Dix intercommunalités du cœur de l'agglomération concentrent la moitié des autorisations délivrées entre 2011 et 2020...

Parmi les 73 700 autorisations⁶ de construction de logements délivrées en moyenne chaque année en Île-de-France entre 2011 et 2020, dix intercommunalités (Établissements publics de coopération intercommunale/EPCI et Établissements publics territoriaux/EPT) ont contribué à la moitié de cet effort. La communauté d'agglomération Paris-Saclay est le seul de ces groupements communaux à être situé en grande couronne et contribue à 4,1 % de la construction au cours de la dernière décennie. Les neuf autres territoires concernés appartiennent à la Métropole du Grand Paris, avec Paris ainsi que huit des onze EPT que compte la Métropole : chacun participe à au moins 4 % de la construction régionale. Loin devant avec près de 5 400 permis délivrés en moyenne chaque année, l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre est le contributeur le plus important (7,3 %), après qui suivent Paris (5,8 %), Est Ensemble (5,5 %), Plaine Commune (4,8 %), ou encore Paris Ouest La Défense et Grand Paris Grand Est, contribuant tous deux à 4,7 % des constructions décennales.

6. Pour des raisons liées à la fiabilité des données, le choix a été fait dans ce rapport d'étudier le nombre d'autorisations délivrées pour les territoires infradépartementaux et non les mises en chantier. Pour faciliter la lecture, le terme de « construction » continue cependant d'être utilisé pour y faire référence.

Part des logements autorisés parmi l'ensemble des autorisations en Île-de-France, par EPCI-EPT, entre 2011 et 2020

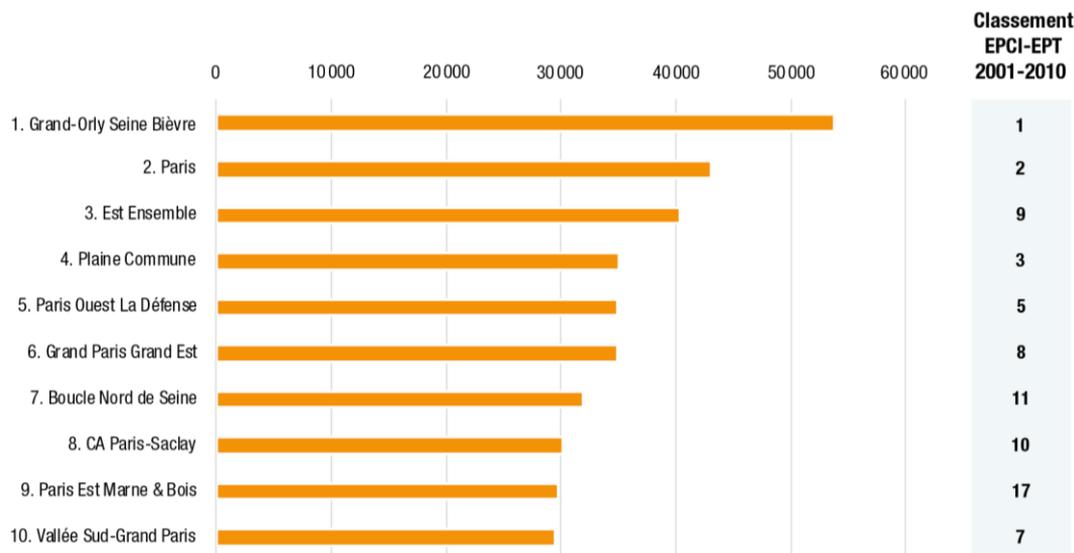


À l'opposé, plus d'un tiers des intercommunalités d'Île-de-France contribuent à elles toutes à moins de 5 % de la construction francilienne. Ces territoires, ruraux, sont pour la plupart situés aux franges de l'Île-de-France, tout particulièrement à l'est et au sud de la Seine-et-Marne (communautés de communes Gâtinais Val-de-Loing, Bassée-Montois, 2 Morin...), mais aussi à l'ouest du Val-d'Oise (communautés de communes Sausseron Impressionnistes, Vexin Centre et Vexin Val de Seine).

Localement, la géographie de la construction est en grande partie à mettre en regard de l'urbanisation de l'Île-de-France et semble avoir tendance à se concentrer de plus en plus (11 intercommunalités centralisaient 50 % de la construction entre 2001 et 2010). On observe en effet une certaine constance entre les territoires ayant le plus construit sur les vingt dernières années : parmi les dix intercommunalités les plus bâtitrices entre 2011 et 2020, huit figuraient déjà dans la liste au cours de la décennie précédente. Parmi les nouveaux du classement, on retrouve l'EPT Boucle Nord de Seine qui, dans un contexte de forte croissance de la construction, et avec une progression de +111 % du nombre d'autorisations entre les deux périodes, contribue à 4,3 % de la construction régionale sur les dix dernières années, contre 3,3 % dix ans plus tôt.

Dans ce territoire, la reconversion en écoquartier d'une friche industrielle dans le secteur de Chandon-République à Gennevilliers figure parmi les projets d'aménagement ayant permis la production d'un grand nombre de logements au cours de la dernière décennie. Même scénario pour l'EPT Paris Est Marne & Bois, où le nombre d'autorisations croît de +151 % pour une contribution à la construction régionale passant de 2,6 % à 4 %. Ici, cette dynamique a été portée à la fois par des constructions de logements en diffus, mais également à travers des projets d'aménagement tels que celui des Hauts de Joinville à Joinville-le-Pont.

Top 10 EPCI-EPT selon le nombre de logements autorisés, entre 2011 et 2020



© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Source : SDES, Sita@del2, en date réelle à fin août 2022



À l'échelle communale, l'effet de concentration est encore plus visible. Parmi les quelque 1 287 communes franciliennes, 20 communes ou arrondissements parisiens (soit 1,6 %) concentrent 20 % des permis délivrés sur les dix dernières années. Les communes les plus dynamiques sont nombreuses dans la partie nord de la Seine-Saint-Denis, tout particulièrement Saint-Ouen-sur-Seine (10 040 autorisations), Montreuil (9 940) ou encore Noisy-le-Grand (8 400), mais aussi dans le nord des Hauts-de-Seine, avec Asnières-sur-Seine (8 300), Rueil-Malmaison (8 200) ou encore Colombes (7 260).

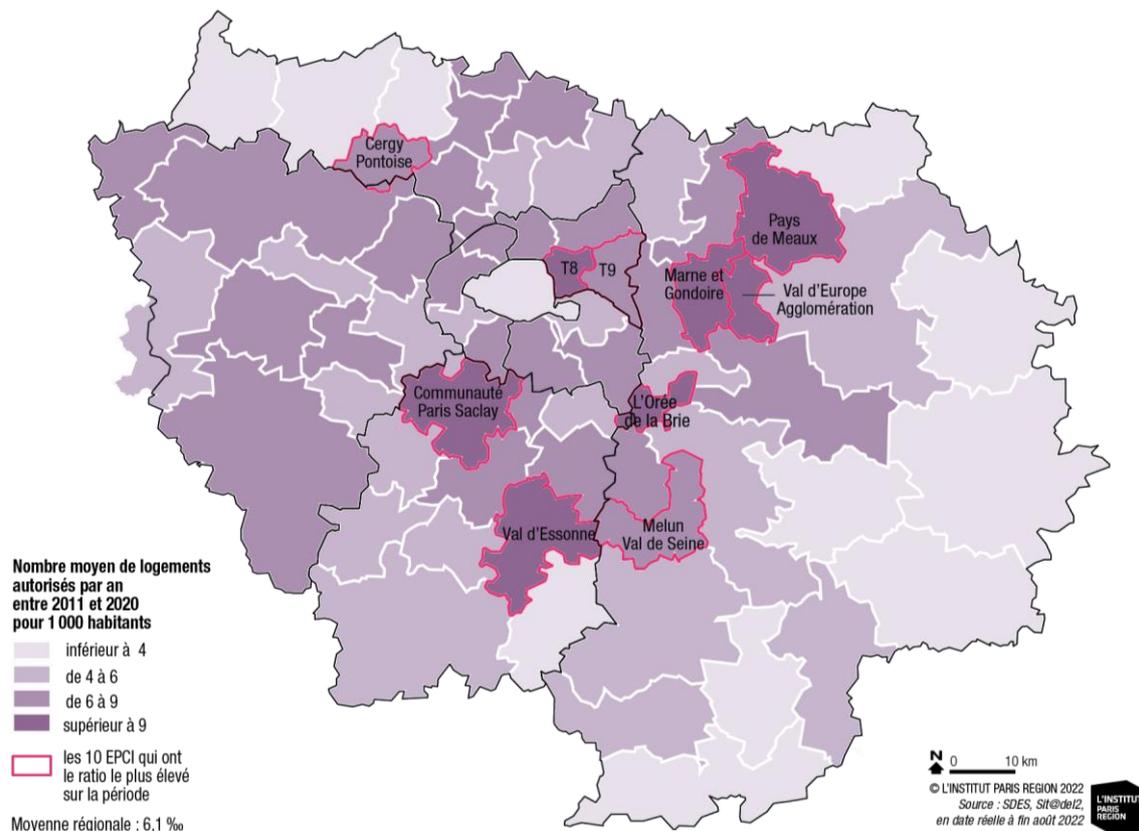
... mais rapporté au parc de logements initial et à la population, le développement de l'offre nouvelle est plus marqué en frange d'agglomération

Au cours des dix dernières années, 6,1 logements ont été en moyenne autorisés pour 1 000 habitants en Île-de-France chaque année⁷. Rapporter le niveau de construction à la démographie des territoires permet de rapprocher les efforts localisés de construction des besoins effectifs en logements de la population (liés notamment au renouvellement et à la rotation du parc, aux mobilités résidentielles...). Cela permet de relativiser certains niveaux de construction pouvant sembler, de prime abord, particulièrement élevés.

C'est par exemple le cas de Paris, figurant parmi les territoires les plus bâtisseurs, mais également parmi les territoires franciliens construisant le moins, au regard de sa population, avec deux autorisations recensées entre 2011 et 2020 pour 1 000 habitants, en raison de la forte densité de peuplement et des faibles disponibilités foncières résiduelles.

7. Source : SDES, Sita@del2, en date réelle à fin août 2022.

Nombre moyen de logements autorisés chaque année pour 1 000 habitants, par EPCI-EPT, entre 2011 et 2020



Sous ce prisme, si l'on voit toujours transparaître une dynamique de construction soutenue en petite couronne, de même que dans les EPCI de la vallée de la Seine, se distinguent également d'autres territoires du reste de l'agglomération, porteurs de grands projets d'aménagement. Il s'agit notamment de territoires du nord de l'Essonne comme la CA Paris-Saclay (9,6 autorisations pour 1 000 habitants), avec des projets emblématiques, à l'image du quartier de Moulon à Gif-sur-Yvette ou encore de Massy-Atlantis, la CC du Val d'Essonne (9,4 ‰), ou encore la CA Cœur d'Essonne Agglomération (7,2 ‰) qui a vu sortir de terre les écoquartiers des Joncs Marins à Fleury-Mérogis et Clause Bois-Badeau à Brétigny-sur-Orge. Mais c'est finalement la partie nord-ouest de la Seine-et-Marne qui ressort particulièrement avec, par exemple, la CA Val d'Europe Agglomération dont la dynamique de construction l'a conduite à construire 18,4 logements pour 1 000 habitants entre 2011 et 2020. Parmi les intercommunalités voisines également concernées, on peut également citer la CA Marne et Gondoire (12,5 ‰), la CA du Pays de Meaux (9,3 ‰), ou encore la CC Plaines & Monts de France (7,6 ‰).

Le taux de construction rapportant les permis délivrés à l'ensemble du parc de logements en début de période permet quant à lui de mesurer l'ampleur des dynamiques d'urbanisation à l'œuvre. En Seine-et-Marne, par exemple, avec plus de 9 000 permis de construire délivrés entre 2011 et 2020, la CA Val d'Europe a produit en dix ans l'équivalent de près de 50 % de son parc d'origine. Cette proportion atteint 32 % dans la CA Marne et Gondoire et dépasse 25 % dans la CC l'Orée de la Brie. Au total, en Île-de-France, 12 intercommunalités ont délivré suffisamment de permis pour produire, en une décennie, l'équivalent d'au moins 20 % de leur parc de logements initial. Le volontarisme de ces territoires en matière de construction conforte leur attractivité auprès des ménages en facilitant la mobilité et les parcours résidentiels. Les territoires contribuant le plus à répondre aux besoins en logement de l'ensemble des Franciliens sont ainsi identifiables. En effet, les intercommunalités affichant les taux de construction les plus élevés présentent une large proportion de ménages ayant emménagé depuis moins de dix ans dans leur logement, avec un maximum de 62 % de ménages concernés dans la CA Val d'Europe Agglomération, ou encore 58 % dans la CA Marne et Gondoire.

Bond des constructions dans la seconde moitié des années 2010 : rééquilibrage territorial et effet de rattrapage pour de nombreuses intercommunalités ?

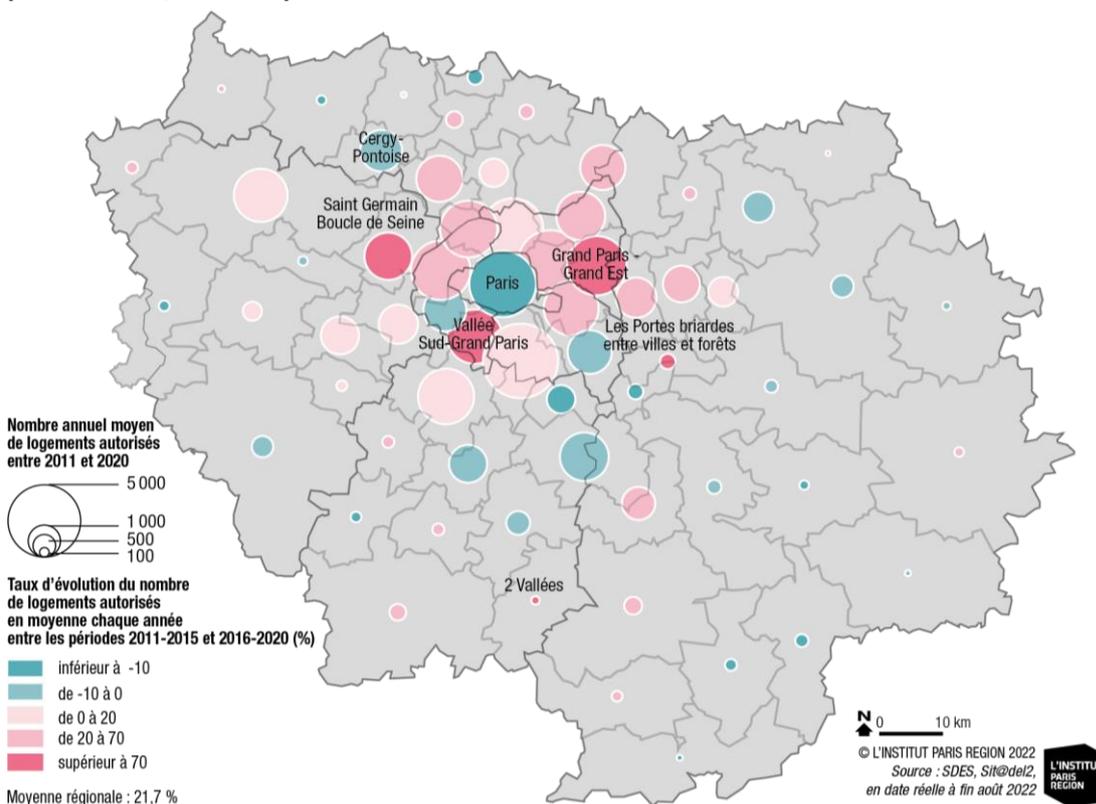
La production de logements a particulièrement progressé en Île-de-France dans le courant de l'année 2015, le nombre de logements autorisés passant de plus de 66 500 en moyenne chaque année entre 2011 et 2015, à près de 81 000 au cours des cinq années suivantes. Ce sursaut, résultant en partie d'une prise de conscience et d'une volonté politique des acteurs locaux, ne s'observe cependant pas partout sur le territoire francilien, avec un tiers des groupements communaux qui ne suivent pas la tendance régionale.

À l'échelle des départements, seul Paris a vu le nombre de ses autorisations de construire diminuer dans la seconde moitié des années 2010 et ne pas bénéficier de cet accroissement généralisé.

Dans l'Ouest parisien, à l'exception de l'EPT Grand Paris Seine Ouest, qui voit le niveau des constructions s'infléchir à partir du milieu des années 2010, les EPT des Hauts-de-Seine affichent des regains de construction parmi les plus élevés de la région, allant jusqu'à doubler dans l'EPT Vallée Sud-Grand Paris. En effet, à l'exception de Paris, c'est dans les territoires des Hauts-de-Seine que s'affichent les taux de construction⁸ les plus faibles de la région au début de la décennie 2010.

Dans le Val-de-Marne, là aussi seul l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir ne suit pas la tendance régionale, avec une évolution négative malgré, là encore, un taux de construction déjà faible au début des années 2010. À l'inverse, l'EPT Paris Est Marne & Bois augmente sa construction de 58,6 %, ayant affiché le plus faible taux de construction passé du département ; seules quatre communes de l'EPT ne suivent pas cette tendance. Le contraste est en revanche fort entre les communes du Grand-Orly Seine Bièvre, comptant onze des 22 communes du département ayant réduit leur production. Celle-ci a tout de même pu augmenter dans l'EPT grâce, notamment, au doublement de la construction à Villejuif et au maintien d'une production élevée et en augmentation à Ivry-sur-Seine.

Évolution du nombre du nombre de logements autorisés en moyenne chaque année, par EPCI-EPT, entre les périodes 2011-2015 et 2016-2020



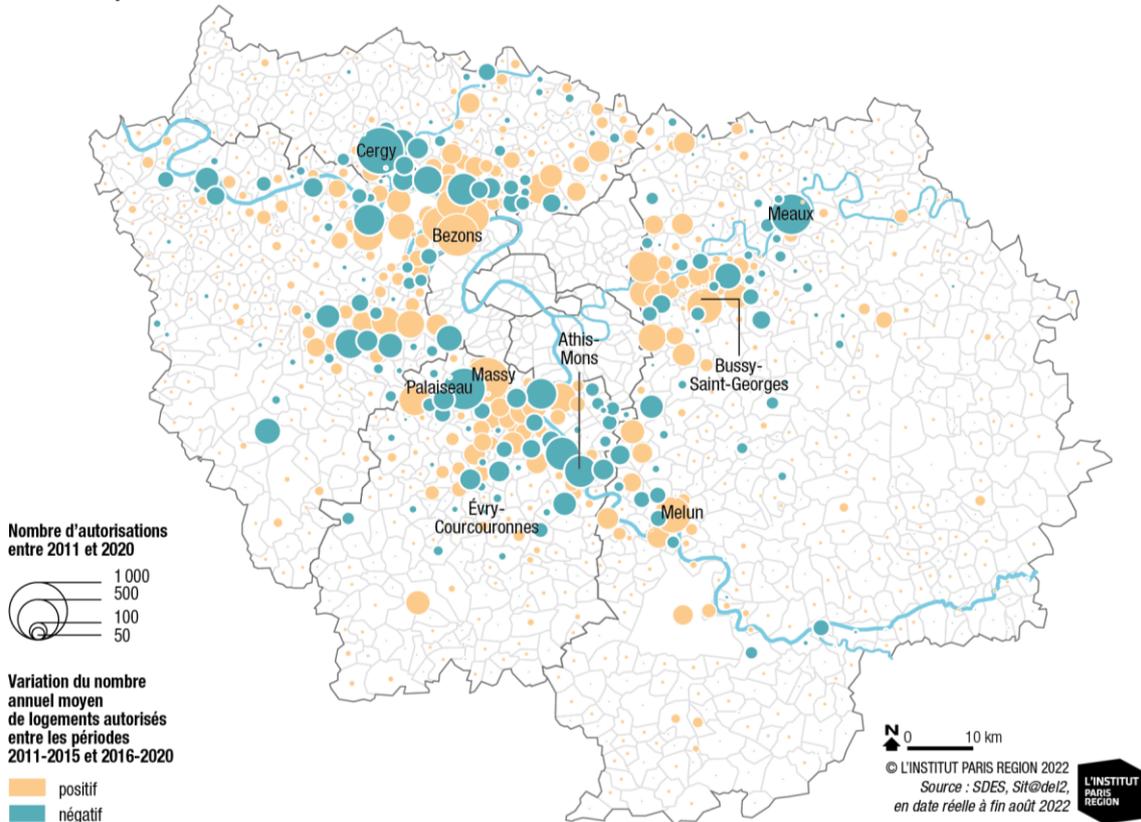
8. Le taux de construction rapporte un nombre de logements autorisés au nombre de logements du parc à l'origine, et mesure le niveau de l'effort consenti par les territoires pour accroître leur parc.

Tous les EPT de Seine-Saint-Denis sont concernés par l'effort de construction des dernières années dans le département, notamment Grand Paris Grand Est et Paris Terres d'Envol, qui réalisent entre 2016 et 2020 un net de rattrapage vis-à-vis des deux autres EPT du département, Plaine Commune et Est Ensemble, dont l'effort de construction avait été plus important au début de la décennie 2010. Plus localement, la situation est la plus contrastée au sein de l'EPT Plaine Commune, dont le rebond de construction est très largement porté par Saint-Ouen-sur-Seine (bien qu'affichant le taux de construction passé le plus élevé du groupement⁹ a plus que doublé sa production), la production de logements ayant quant à elle ralenti dans plus de la moitié des communes du territoire (Stains, La Courneuve et Saint-Denis, par exemple).

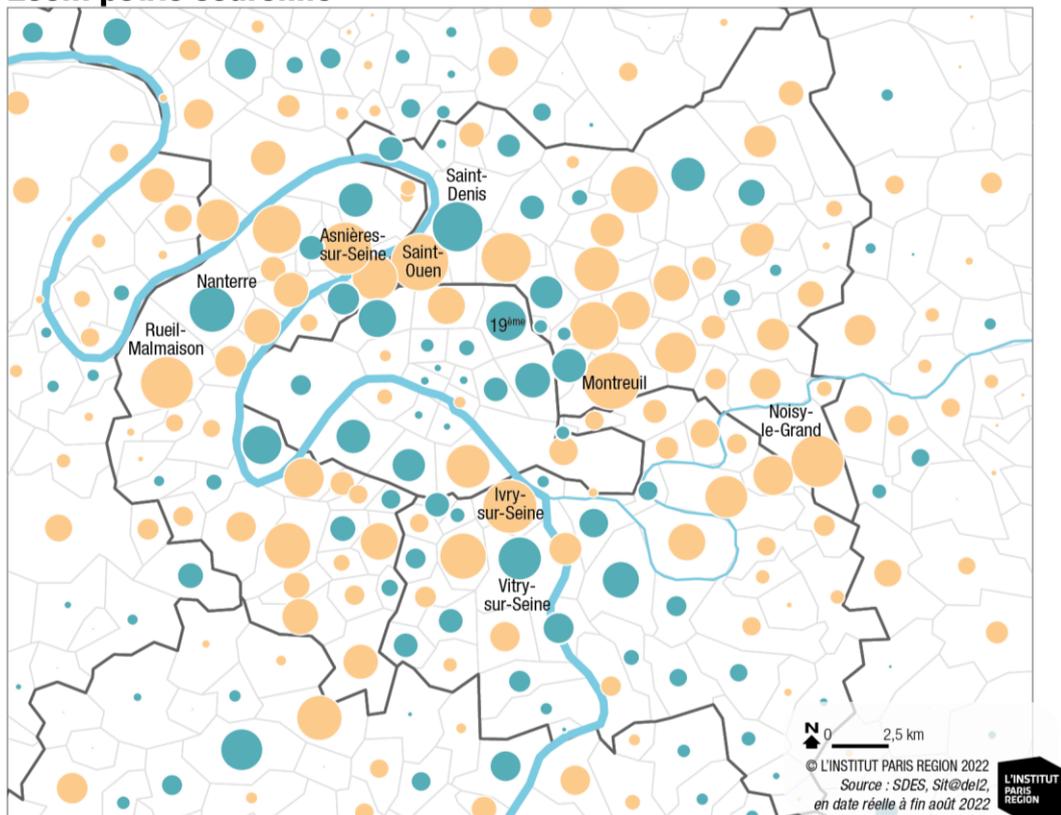
Dans les Yvelines et le Val-d'Oise, la tendance au rebond est particulièrement suivie dans les territoires les plus proches de la métropole parisienne, notamment dans la CA Saint Germain Boucles de Seine, où le nombre d'autorisations délivrées annuellement passe de 1 570 à 2 890 entre les deux périodes quinquennales. L'effet de rattrapage y est d'autant plus important que cette intercommunalité affichait le taux de construction le plus faible du département entre 2011 et 2015 (5,4 %). À l'inverse, le ralentissement du rythme de construction qui s'observe dans certaines intercommunalités du Val-d'Oise touche principalement des territoires dont les taux de construction étaient déjà particulièrement élevés au début des années 2010. Dans la CA de Cergy-Pontoise ou encore la CC du Haut Val d'Oise, par exemple, les taux de construction atteignaient respectivement 12,2 % et 10,5 % pour la période 2011-2015 – bien plus élevés que la moyenne départementale (7,5 %).

9. Suivie d'Aubervilliers, qui maintient constante sa production sur les deux périodes.

Dynamiques de l'évolution des autorisations par communes et arrondissements municipaux, entre les périodes 2011-2015 et 2016-2020



Zoom petite couronne



Affichant sur la période 2011-2015 le taux de construction le plus important de la région après celui de la Seine-Saint-Denis (8,8 %), l'Essonne (8,7 %) présente une augmentation des autorisations moins marquée, le nombre de permis délivrés augmentant de 4 % entre les périodes 2011-2015 et 2016-2020. Le rebond de construction concerne principalement les intercommunalités du sud du département, comptant les parcs de logement les moins importants, et au sein desquels les efforts de construction passés avaient été les moins importants.

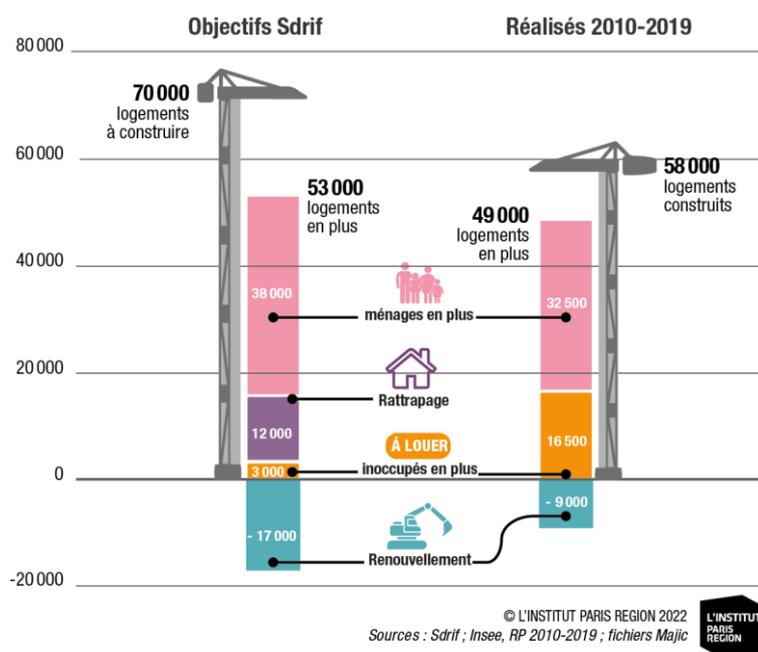
La Seine-et-Marne figure parmi les départements où le nombre d'autorisations accordées entre le début et la fin de la décennie 2010 a le plus augmenté (+21 %), avec la Seine-Saint-Denis et les Hauts-de-Seine, malgré un taux de construction sur la période 2011-2015 déjà parmi les plus élevés de la région (8,2 %, pour une moyenne régionale de 6,1 %). On note que ce sont principalement les territoires situés aux franges ouest du département, les plus urbanisés, qui bénéficient de ce rebond.

Une construction dynamique, mais encore insuffisante pour rattraper le retard accumulé et pallier les effets de captation d'une partie des nouveaux logements par le parc « inoccupé »

Les faibles niveaux de construction observés au début des années 2000 en Île-de-France ont poussé le législateur à établir en 2010 un objectif de 70 000 constructions annuelles inscrit dans la loi Grand Paris. Si les objectifs annuels de construction déclinés dans le cadre du SRHH pour la période 2017-2023 ont pour le moment été atteints (en moyenne régionale et dans deux intercommunalités sur trois), ils ne sauraient à eux seuls combler le retard accumulé au cours des années précédentes.

À l'heure où la Région engage la révision de son schéma directeur (Sdrif-e), définissant à long terme le projet d'aménagement et de développement de la métropole francilienne, il est utile de rappeler que les objectifs de construction fixés lors du précédent Sdrif (approuvé en 2013) répondent à différents types de besoins pour satisfaire à la demande de logement des Franciliens, actuels et à venir. Le rattrapage du déficit accumulé en matière de construction au cours des années passées en constitue une composante essentielle, avec 12 000 logements à construire annuellement pour le combler. Par ailleurs, 38 000 logements doivent être construits chaque année pour répondre aux évolutions démographiques, à la fois dans le but d'accueillir de nouveaux ménages, mais aussi pour prendre en compte la mutation des modes de vie, se traduisant, entre autres, par l'augmentation de la proportion de Franciliens vivant seuls ou élevant seuls leur famille à la suite d'une séparation. Le Sdrif prévoit également la construction chaque année de 17 000 logements pour compenser la disparition d'une partie du parc de logements et le renouvellement du parc obsolète. Enfin, les objectifs du Sdrif prennent en compte la nécessaire introduction d'un certain niveau de vacance parmi les logements construits, afin de fluidifier les marchés.

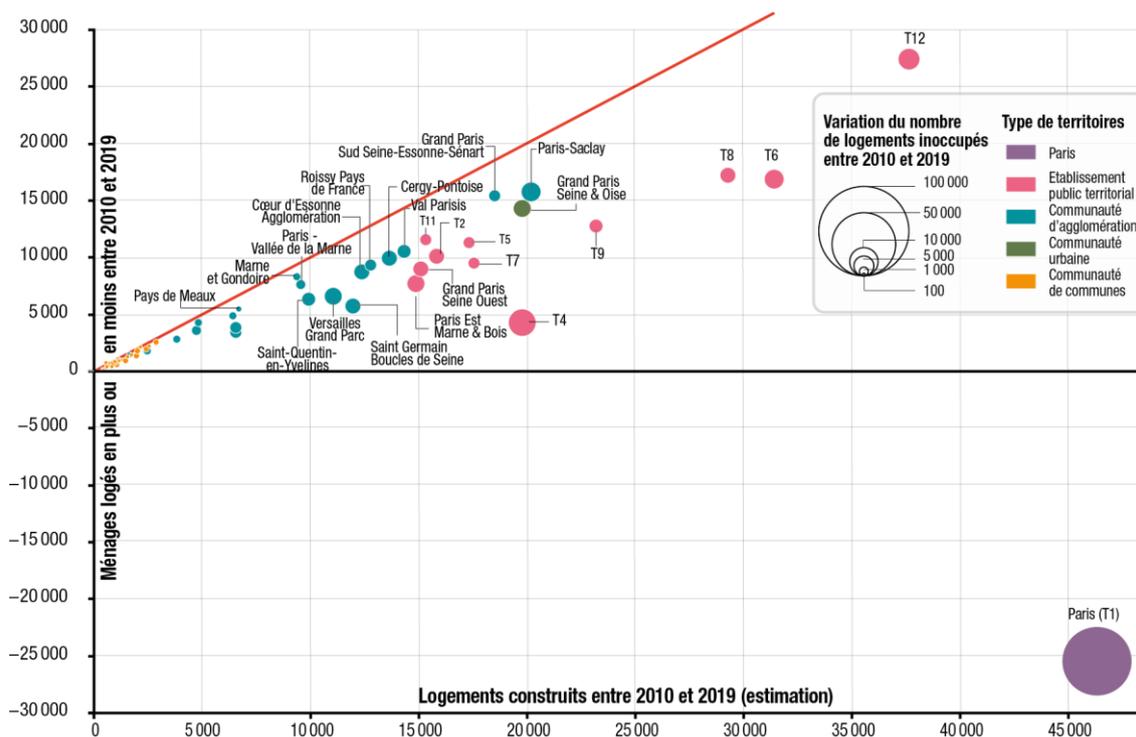
Objectifs annuels de construction en Île-de-France



Comme en témoignent les réalisations estimées de chacun de ces besoins pour la période 2010-2019 (Insee, RP ; fichiers Majic pour le renouvellement), le parc de logements s'est globalement accru dans des proportions atteignant presque celles préconisées par le Sdrif (+49 000 logements supplémentaires contre +53 000 dans le Sdrif), notamment du fait d'un niveau estimé de renouvellement et de disparition d'une partie du parc existant à l'origine beaucoup moins important que celui envisagé (-9 000 environ contre -17 000). Il n'en reste pas moins que la capacité du nouveau parc à loger des Franciliens n'est pas au niveau de celui attendu, du fait de l'accroissement du parc de logements « inoccupés », cette fois-ci dans des proportions bien plus élevées que celles envisagées par le Sdrif (+16 500 contre +3 000). Dit autrement, le volume de logements « en plus » ne se traduit pas par une augmentation équivalente du nombre de résidences principales en mesure d'accueillir des ménages franciliens « en plus ». Avec 148 000 logements vacants, résidences secondaires et logements occasionnels en plus en dix ans en Île-de-France, ce sont désormais près de 11 % des logements qui sont « inoccupés » dans la région en 2019, contre 9 % en 2010.

Localement, croiser le nombre de logements supplémentaires en dix ans avec l'évolution du nombre de ménages recensés permet de mieux apprécier l'efficacité des efforts de construction pour loger de nouveaux ménages. À Paris, malgré la construction de plus de 46 000 logements entre 2010 à 2019, le nombre de ménages a diminué de près de 25 500, à la fois du fait de la disparition et du renouvellement d'une partie du parc ancien, mais aussi de la progression du parc de logements « inoccupés », qui a augmenté de plus de trois points pour atteindre 18 % en 2019. La moindre efficacité de la construction à loger les ménages franciliens s'observe également au sein de plusieurs EPT de la Métropole du Grand Paris, comme Paris Ouest La Défense ou encore Plaine Commune, qui voient la proportion de logements « inoccupés » progresser respectivement de 2,8 et 1,8 point de pourcentage.

Efficacité de la construction à loger les ménages franciliens



© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
 Sources : Sdrif ; Insee, RP 2010-2019 ; fichiers Majic
 Note de lecture : plus le territoire est proche de la diagonale, plus la construction neuve (calculée en retirant à la variation totale du parc, le renouvellement estimé sur la période) permet de loger des ménages franciliens ; plus il en est éloigné, plus cette efficacité y est faible. La taille des cercles est proportionnelle à l'évolution du nombre de logements « Inoccupés ».

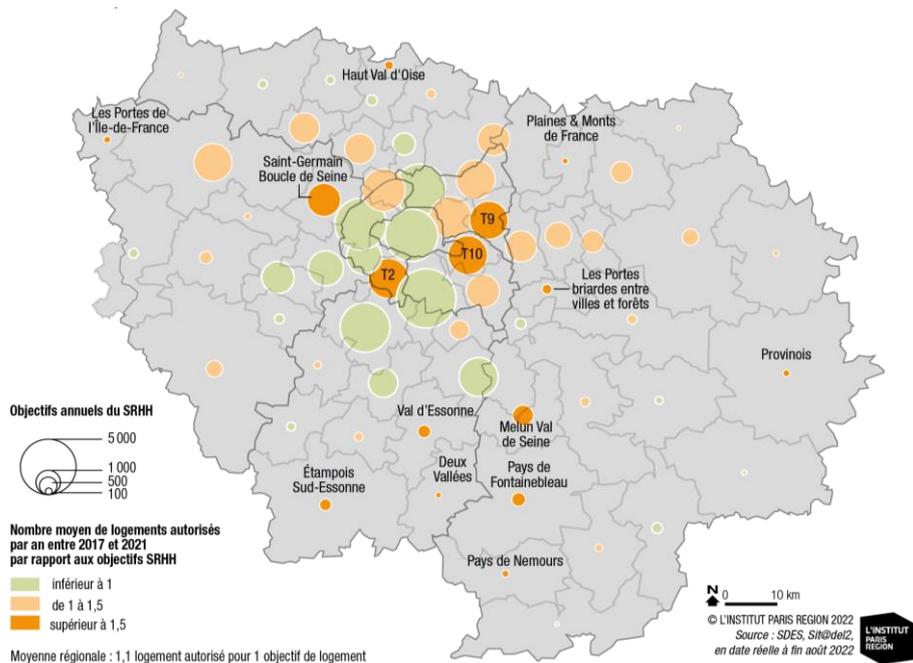


Ambition et atteinte des objectifs territorialisés de construction du SRHH

Des objectifs atteints ou dépassés dans près de deux intercommunalités franciliennes sur trois

Dans la perspective d'un rééquilibrage de l'offre pour la période 2017-2023, l'objectif de 70 000 logements à produire en moyenne chaque année a été décliné à l'échelle des EPCI et des EPT dans l'exercice de Territorialisation de l'offre de logements (TOL) du SRHH d'Île-de-France. En moyenne, dans la région, entre 2017 et 2021, le nombre de permis de construire délivrés est supérieur à celui des objectifs du SRHH, avec 1,1 logement autorisé pour 1 objectif de construction. Localement, ce sont 41 territoires, soit 65 % des intercommunalités, qui ont atteint ou dépassé leurs objectifs de construction au cours de cette période de cinq ans. Les EPCI de l'ouest de la Seine-et-Marne peuvent être mentionnés parmi les territoires ayant largement dépassé leurs objectifs : les CC Plaines & Monts de France (4), Les Portes briardes entre villes et forêts (2,2), Pays de Nemours (1,9), ou encore la CA Melun Val de Seine (1,8) ; mais aussi du sud de l'Essonne : la CC du Val d'Essonne (2,3) ou encore des Deux Vallées (1,5). Plusieurs EPT de la Métropole du Grand Paris contribuent au dépassement des objectifs franciliens car pourvus d'objectifs particulièrement élevés et dotés de parcs de logements de taille importante, comme Grand Paris Grand Est (2,1 logements pour 1 objectif de construction et des objectifs dépassés de plus de 12 000 logements sur la période), Paris Est Marne & Bois (1,6), Vallée Sud-Grand Paris (1,5), mais aussi Est Ensemble (1,4), avec respectivement +7 200, +7 000 et +5 100 logements en dépassement d'objectifs en cinq années. Parmi les 22 territoires n'ayant pas atteint les objectifs de construction fixés pour les cinq dernières années, on retrouve de nombreuses intercommunalités portant des objectifs ou des projets d'aménagement ambitieux, tels que certains EPT de l'ouest de la métropole parisienne, mais aussi des EPCI situés sur un axe reliant Versailles au Grand Paris Sud Seine-Essonnes-Sénart, en passant par le plateau de Saclay. De fait, avec 2 800 logements autorisés chaque année pour 4 000 logements annuels attendus, la CA Paris-Saclay accumule un retard de près de 6 200 constructions en cinq ans. À Paris, le déficit dépasse là aussi les 6 000 logements, avec 0,7 logement autorisé pour 1 logement attendu. De la même façon, bien que le volume de construction ait été important au cours des dix dernières années dans l'EPT de Plaine Commune, l'objectif annuel de 4 200 logements produits n'a pas été atteint, avec 3 350 autorisations délivrées en moyenne chaque année entre 2017 et 2021.

Nombre moyen de logements autorisés par an par rapport aux objectifs du SRHH entre 2017 et 2021

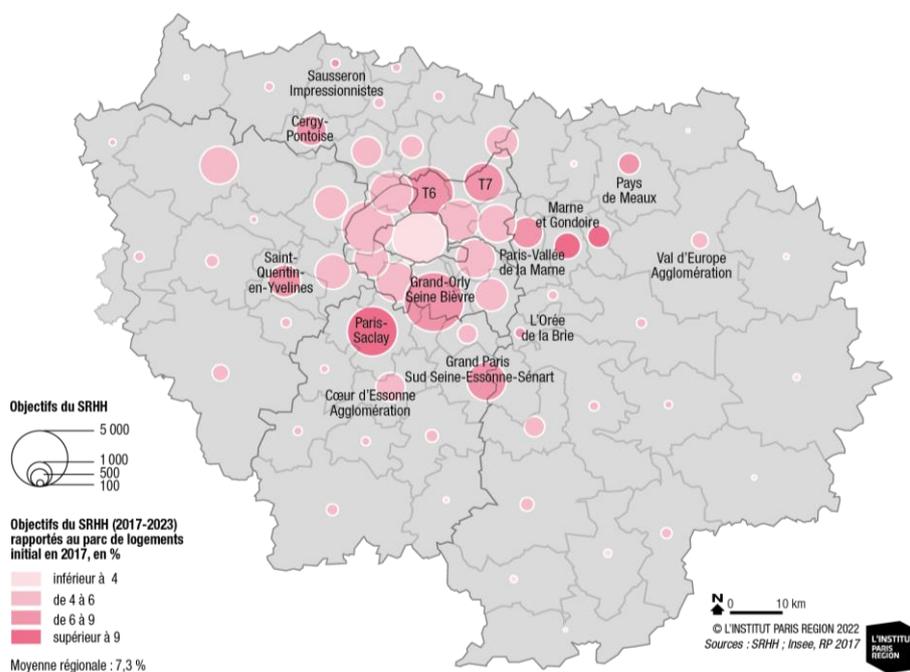


Des ambitions de construction modérée dans les localités où le parc de logements est plus réduit, mais des objectifs plus souvent atteints

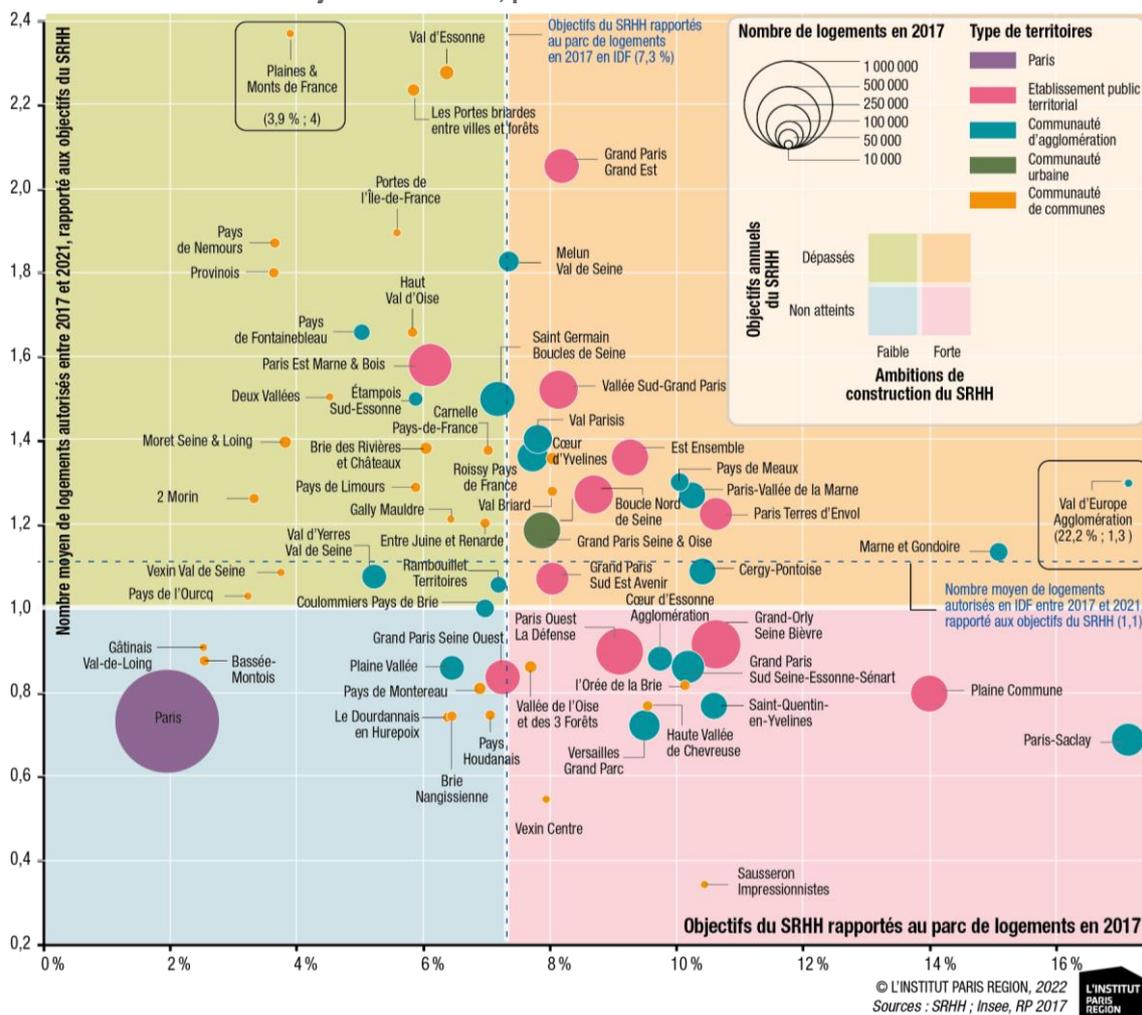
Au regard des ambitions posées dans le SRHH, l'objectif de la ville de Paris s'élève à la production de moins de 2 % de son parc de logements. À l'inverse, parmi les territoires disposant d'un parc de logements d'ores et déjà important, nombreux sont ceux à présenter des objectifs de construction particulièrement élevés une fois rapportés à la taille de leur parc. Un constat qui s'explique par l'importance des opportunités foncières (renouvellement urbain, recyclage d'emprises industrielles, grandes opérations d'aménagement), mais aussi par les enjeux de rééquilibrage et de diversification de l'offre de logements. Si certains ont atteint leurs objectifs annuels (Paris Terres d'Envol, CA Paris-Vallée de la Marne, Est Ensemble, Boucle Nord de Seine...), ils sont tout autant à ne pas les avoir remplis : Paris Ouest La Défense, CA de Saint-Quentin-en-Yvelines, Grand-Orly Seine Bièvre...

A contrario, avec des ambitions de construction plus faibles au regard de leur parc initial, les plus petits EPCI franciliens, souvent situés à la périphérie de la région, ont en grande partie atteint leurs objectifs de construction annuels sur les cinq premières années de la période couverte par le SRHH : c'est par exemple le cas pour les CC du Val d'Essonne, des Portes de l'Île-de-France, du Provinois ou encore du Haut Val d'Oise...

Objectifs du SRHH (2017-2023), rapportés au parc de logements initial, par EPCI-EPT



Atteinte et ambition des objectifs du SRHH, par EPCI-EPT



II. Une production en pleine mutation qui s'accompagne d'efforts en matière de sobriété foncière

1. Des mutations structurelles du parc neuf, entre expansion du collectif et réduction des superficies

A. Quand le collectif va, tout va !

Un regain de la construction neuve porté par le collectif

En France métropolitaine, en 2019, un ménage sur cinq (20,2 %) vit en Île-de-France. Dit autrement, un logement occupé sur cinq sur le territoire national l'est par des Franciliens. Pour autant, la région n'a accueilli que 18,6 % des autorisations de permis de construire¹⁰ au cours des dix dernières années, et encore bien moins si l'on considère la décennie 2000, période au cours de laquelle cette proportion s'établissait à 11 %. En revanche, s'agissant de la délivrance de permis de logements collectifs (hors résidences), 27 % de la production nationale s'est concentrée en Île-de-France au cours des dix dernières années. Cette proportion dépasse même 30 % pour les logements en résidence, contre seulement 5 % pour l'habitat individuel.

Définitions

Les logements individuels correspondent à des constructions ne comprenant qu'un seul logement. Dans le cas des logements individuels purs, le permis de construire qui est déposé n'est relatif qu'à un seul logement (une maison). Les logements individuels groupés font quant à eux l'objet d'un permis de construire relatif à plusieurs logements individuels ou parfois d'un permis mixte, associant un logement individuel à des logements collectifs ou des locaux non résidentiels.

Les logements collectifs correspondent à des logements intégrés à un bâtiment d'au moins deux logements superposés distincts, dont certains ne disposent pas d'un accès privatif

Les logements en résidence correspondent à des logements construits pour une occupation par un public ciblé selon la nature de la résidence, qui mettent à disposition des services spécifiques (par exemple : résidences pour personnes âgées, en situation de handicap, étudiants...).

Si la prédominance de l'habitat collectif dans la construction francilienne n'est pas récente, elle s'est toutefois amplifiée au cours des deux dernières décennies. Entre 2001 et 2010, 67 % des logements construits l'étaient en habitat collectif (hors résidences), pour près de 74 % sur la dernière décennie. Cette progression résulte d'un double effet : à la fois la conséquence d'une augmentation du volume des logements collectifs construits, mais également du ralentissement des volumes de logements individuels autorisés (-8,5 %)¹¹. Ainsi, avec plus de 78 % d'autorisations supplémentaires par rapport aux années 2000, 546 000 logements collectifs ont été autorisés à la construction entre 2011 et 2020, pour seulement 103 000 logements individuels.

En parallèle de l'évolution des logements ordinaires¹², on note également la nette progression de la construction de logements en résidence, qui est passée d'environ 38 000 unités autorisées au cours de la décennie 2000, à près de 92 500 pour la période décennale suivante, soit 142 % d'augmentation (trois fois plus qu'à l'échelle nationale). Au cours des années 2011-2020, 12,5 logements autorisés sur 100 le sont en résidence, soit davantage que de logements individuels purs, qui représentent désormais seulement 8,6 % de la production régionale, contre 14 % entre 2001 et 2020.

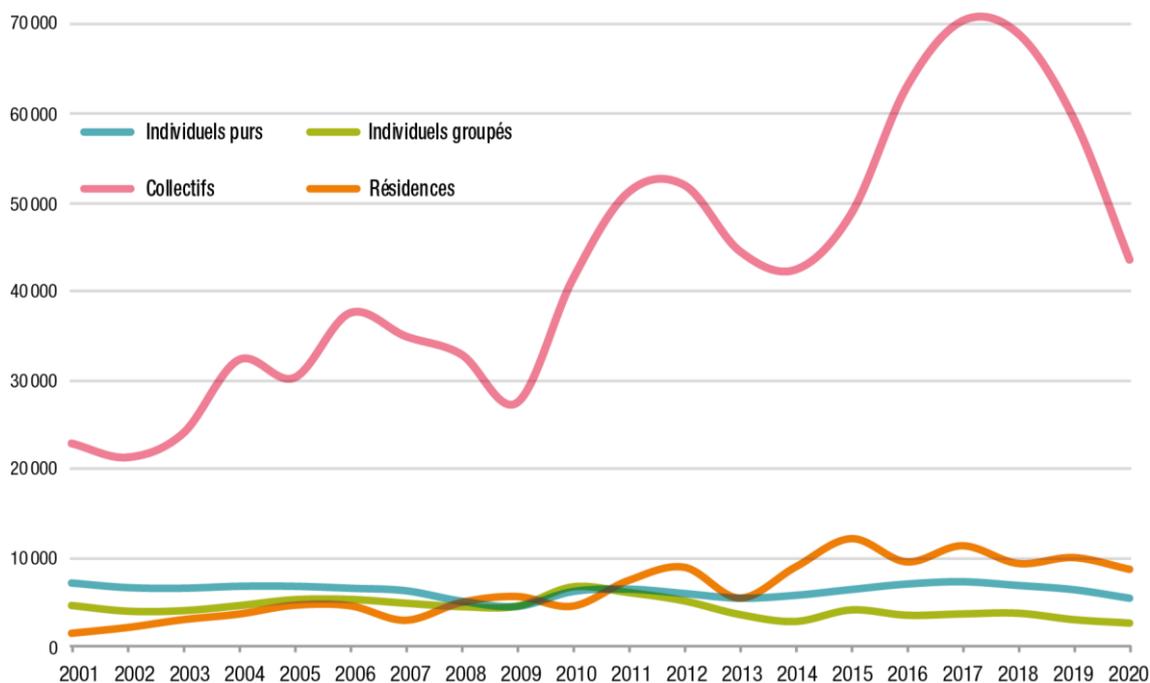
10. Pour des raisons liées à la fiabilité et à la disponibilité des données (distinction des constructions en collectif hors résidences et logements construits en résidence), le choix a été fait dans cette partie d'étudier le nombre d'autorisations et non les mises en chantier. Pour faciliter la lecture, le terme de « construction » continue cependant d'être utilisé pour y faire référence.

11. Traduisant principalement une diminution des autorisations de logements individuels groupés (-20,5 %) là où les logements individuels purs ont stagné entre les deux décennies.

12. Les logements ordinaires regroupent les logements collectifs, individuels purs et groupés, en opposition aux logements en résidence.

Finalement, le récent regain de la construction francilienne est intimement lié à celui de l'habitat collectif et des résidences. En effet, la forte progression du nombre de permis de construire en Île-de-France entre les deux dernières décennies¹³ (+284 000 unités) est en très large partie assurée par la dynamique des logements collectifs et, dans une moindre mesure, celle des résidences. La croissance de l'habitat collectif explique en effet plus de 84 % de la progression de l'ensemble de la construction entre les deux périodes, et celle des résidences, 19 %. À l'inverse, la raréfaction des autorisations de logements individuels a « freiné » de plus de 3 % cet accroissement.

Nombre de logements autorisés en Île-de-France selon le type de logements, entre 2001 et 2020



© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
 Source : SDES, Sit@del2, en date réelle à fin novembre 2022

L'affaiblissement de la production individuelle au profit de l'habitat collectif n'est pas un phénomène uniquement francilien et s'observe ailleurs sur le territoire national, où la construction est passée d'un modèle dominé par la production individuelle, représentant près de 54 % des autorisations dans les années 2000 et principalement porté par les logements individuels purs (plus de 41 % de l'ensemble des autorisations).

La diminution des permis délivrés pour des constructions individuelles s'est faite à hauteur de 25 % entre les décennies 2000 et 2010 (passant de 2,2 millions d'autorisations recensées à 1,7), contre +18,6 % pour l'habitat collectif et +48 % pour les résidences. L'habitat collectif (hors résidences) y est devenu majoritaire parmi les constructions en 2011, et l'habitat individuel n'y pèse plus que pour 40 % des permis délivrés des toutes dernières années.

13. Avec environ 456 000 logements autorisés entre 2001 et 2010, et près de 741 000 entre 2011 et 2020, le nombre de permis délivrés a progressé de 62,3 % entre les deux décennies.

Au cours des cinq dernières années, 12,5 % des logements autorisés ont été issus de travaux sur des bâtiments préexistants

La déclaration d'un permis de construire donnant lieu à la création d'un nouveau logement peut faire référence à deux types de projet : une construction nouvelle sur un terrain vierge, jamais construit ou ayant fait l'objet de démolitions ; des travaux sur un bâtiment existant permettant la création de nouveaux logements, par exemple par extension, ou de niveaux supplémentaires, ou encore une rénovation totale donnant lieu à un permis de construire. En Île-de-France, environ 81 000 logements ont été autorisés en moyenne chaque année entre 2016 et 2020 : parmi eux, 87,5 % sont des constructions nouvelles, quand le reste de la production (12,5 %) découle de travaux réalisés sur des bâtiments préexistants.

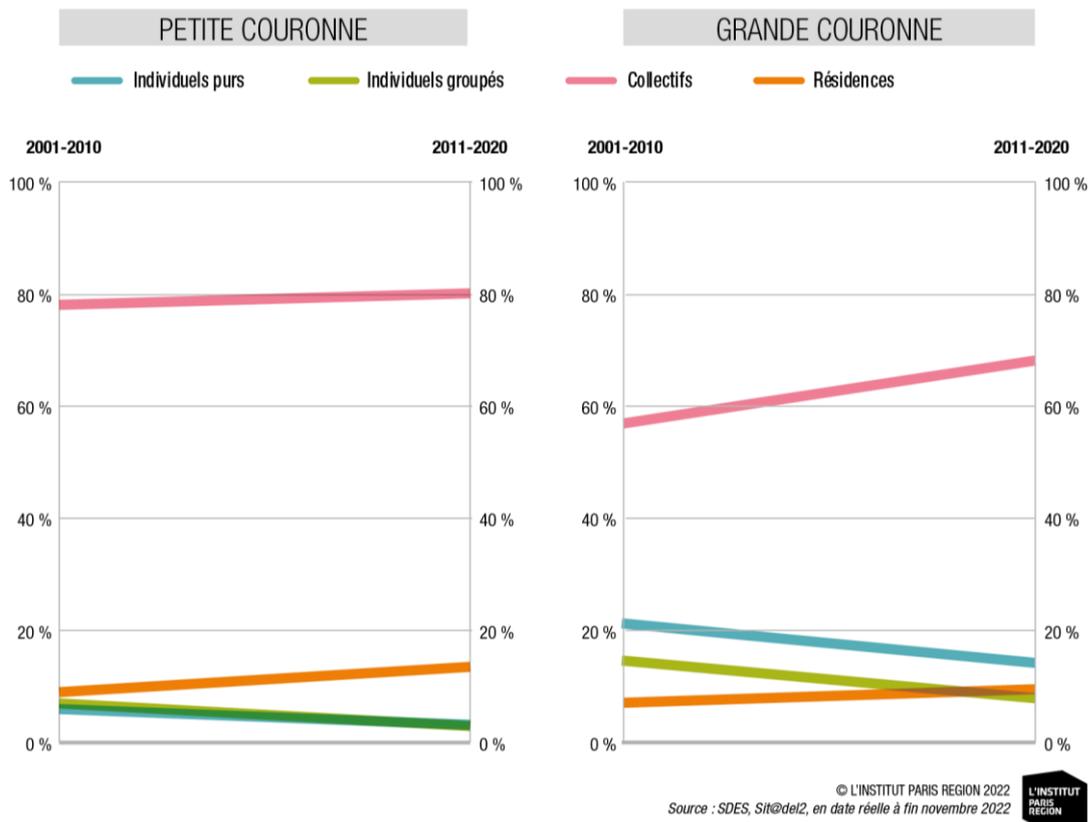
Celle-ci se répartit en revanche de façon relativement inégale sur le territoire régional. La construction de nouveaux logements issus de travaux sur des bâtiments préexistants est bien plus fréquente à Paris qu'ailleurs (17,3 permis délivrés pour des constructions de ce type sur 100 en Île-de-France y sont localisés, contre 4,5 % pour l'ensemble des permis). La capitale totalise ainsi 48,4 % des autorisations, contre 12 % pour la petite couronne et 10 % pour la grande couronne. En grande couronne, les situations varient considérablement selon les territoires. La place des constructions issues de travaux sur bâtiments préexistants est particulièrement faible dans les intercommunalités situées dans le périmètre de l'agglomération parisienne (notamment dans le nord de l'Essonne : CA Paris-Saclay, Cœur d'Essonne Agglomération, ou encore Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart), ou à ses tout proches abords (en Seine-et-Marne : CA Paris-Vallée de la Marne, Marne et Gondoire, Val d'Europe Agglomération, Plaines & Monts de France, ou encore Pays de Meaux). Cette proportion est en revanche nettement plus élevée en moyenne dans les territoires plus ruraux, à l'image des CC Vexin Centre (44 %), Bassée-Montois (38 %) ou encore du Dourdannais en Hurepoix (24 %), où le parc existant semble davantage mobilisé pour développer l'offre de logements.

L'essor du collectif porté par la petite couronne et, phénomène nouveau, la grande couronne

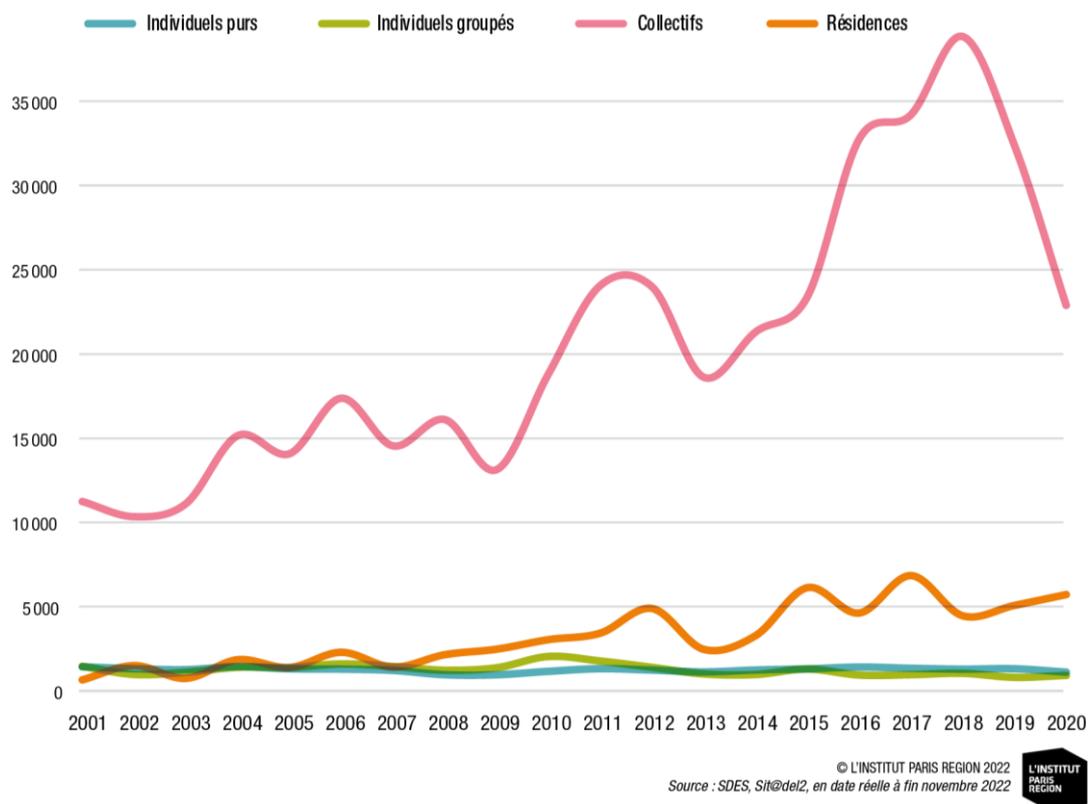
L'évolution récente de la construction en Île-de-France est essentiellement portée par l'habitat collectif, résultant tant d'un « boom » de la construction en petite couronne, que d'une mutation de l'offre neuve en grande couronne. Le regain de construction au cours de la seconde moitié des années 2010 a en effet davantage bénéficié à la petite couronne qu'à la grande, se traduisant par une augmentation de 88 % des logements autorisés dans la première entre les décennies 2000 et 2010, et se limitant à un accroissement de 45 % dans la seconde. Pour autant, la quasi-totalité de cette progression en seconde couronne est imputable aux logements collectifs, dont les volumes sont passés de 140 200 à 243 500 entre les deux dernières décennies (+74 %) et, dans une moindre mesure, aux logements en résidence (17 400 autorisations pour la période 2001-2010 pour 34 200 pour 2011-2020).

En petite couronne, au cours des dix dernières années, un peu plus de quatre logements autorisés sur cinq sont collectifs (hors résidences). Malgré un bond de 93 % du nombre d'autorisations par rapport à la période 2001-2010, le poids de l'habitat collectif y est resté relativement stable au cours des vingt dernières années. En revanche, la part de l'offre neuve de logements en résidence a progressé, passant de 9 % du total des permis autorisés entre 2001 et 2010 à 13,5 % dix ans plus tard, à la suite de la multiplication par 2,8 fois des autorisations délivrées entre les deux périodes. Cette progression du collectif et des résidences s'est faite au détriment de l'offre de logements individuels, dont le nombre de permis délivrés est passé de plus de 23 200 unités à 20 700, ne représentant plus que 6 % des permis délivrés en petite couronne au cours de la dernière décennie, contre près de 13 % dix ans plus tôt.

Part des logements autorisés en petite et grande couronnes selon le type de logements, entre 2001 et 2020



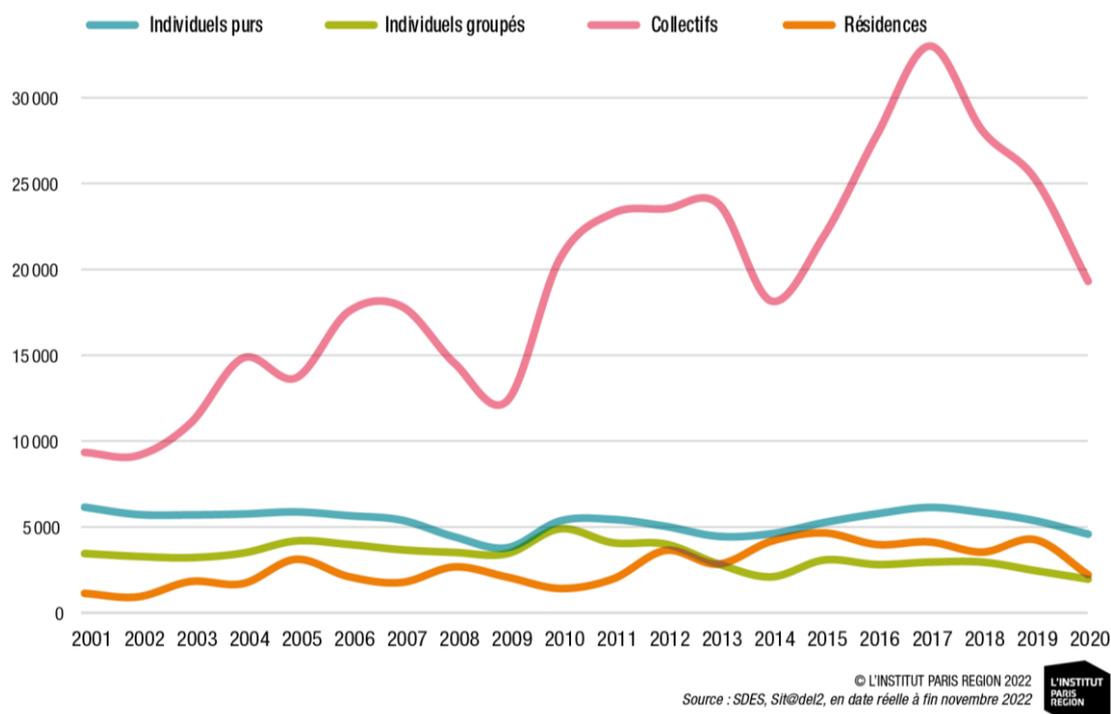
Nombre de logements autorisés en petite couronne selon le type de logements, entre 2001 et 2020



Mais c'est en grande couronne que la structure de la construction s'est le plus renouvelée, suivant la même logique catégorielle qu'en petite couronne, mais avec un ralentissement encore plus marqué du nombre et de la proportion de logements autorisés en individuel, au profit de l'habitat collectif et des logements en résidence.

Les territoires de grande couronne passent ainsi d'un profil de construction porté à près de 36 % par l'habitat individuel, à un peu plus de 22 %, se traduisant par une diminution de 9 000 logements individuels autorisés entre les deux dernières décennies, principalement imputable à une baisse de 21,6 % des autorisations de logements individuels groupés. L'habitat collectif progresse en revanche de près de 74 % en grande couronne entre les deux périodes, où 68 % des permis délivrés sur la dernière décennie sont des logements collectifs, contre 57 % dix ans plus tôt. Le nombre de résidences autorisées double quant à lui et représente désormais près de 10 % des autorisations entre 2011 et 2020, contre 7 % entre 2001 et 2010.

Nombre de logements autorisés en grande couronne selon le type de logements, entre 2001 et 2020



Un affaiblissement net de l'offre individuelle neuve

Le nombre de permis délivrés pour construire des logements individuels a diminué ces dernières années dans l'ensemble des départements franciliens. Dans un contexte régional parallèle d'accélération de la construction, la proportion de ce type d'habitat a ainsi nettement marqué le pas, notamment dans les territoires où la production de ces logements est traditionnellement faible. La part des logements individuels parmi l'ensemble des autorisations délivrées a ainsi tout particulièrement diminué dans le Val-de-Marne (-8 points de %), en Seine-Saint-Denis (-7,8 points de %), limitant sa diminution dans les Hauts-de-Seine (-4,4 points de %), sous les effets contraires d'un habitat individuel pur qui progresse et d'un habitat individuel groupé qui diminue.

Le record est cependant atteint en grande couronne, précisément dans les Yvelines, où la part des logements individuels autorisés est passée de 37 % à 21 % (-16 points de %), et en Essonne (-15 points de %). En Seine-et-Marne, bien que le nombre de permis délivrés pour des logements individuels y ait particulièrement marqué le pas, avec 28 500 logements autorisés au cours de la dernière décennie, contre 32 500 entre 2001 et 2010, le regain global de la construction reste relativement modéré dans ce département (+24 % d'autorisations, soit près de trois fois moins que dans les Yvelines et deux fois moins que dans le Val-d'Oise ou en Essonne). La part de l'habitat individuel dans l'offre globale y chute donc moins qu'ailleurs (-11,5 points de %).

À Paris, où l'offre individuelle a progressé de 4,2 points de % (2 500 logements autorisés au cours de la dernière décennie contre 450 au cours de la décennie précédente), la production de logements collectifs a en revanche diminué de près de 17 points de % entre les deux dernières décennies, passant de 83 % de la construction totale, à 66 %. L'accroissement du nombre de permis délivrés à Paris au cours des vingt dernières années tient en très grande partie, au fond, à la progression des logements en résidence, qui ont pesé pour plus de 28 % des autorisations sur les dix dernières années (passant de 4 600 à 12 500 autorisations entre 2001 et 2010), soit près du double par rapport à la décennie 2000. Abstraction faite de la Seine-et-Marne, cette offre de logements neufs en résidence prend de plus en plus d'ampleur partout en Île-de-France, notamment dans le Val-de-Marne, où elle représente désormais près d'un permis délivré sur cinq, avec une production multipliée par trois entre les deux dernières décennies. Petite comme grande couronnes sont concernées, puisque la construction de résidences a également très fortement progressé en Essonne, atteignant dans ce département quelque 11 500 autorisations en dix ans, contre à peine plus de 4 000 dans les années 2000 (multiplication par 2,8).

Tous les départements de grande couronne ont vu leur offre collective hors résidences prendre de plus en plus de place parmi l'ensemble des permis de construire délivrés des dix dernières années. La nature de l'offre a été particulièrement bousculée dans les Yvelines, passant de 56 % à 71 % de logements collectifs parmi l'ensemble des autorisations, se traduisant par un doublement des autorisations entre les deux dernières décennies, mais également en Seine-et-Marne, où elle passe de 53 % à 64 % de logements collectifs. Dans ce département, et malgré un accroissement moindre des volumes de permis de construire en collectif, comparé aux autres départements de petite (+51 % contre +93 %) et grande (+84,0 %, hors Seine-et-Marne) couronnes, c'est finalement cette seule catégorie de logements qui a contribué au maintien de la construction départementale. Le nombre d'autorisations de logements en résidence y a en effet stagné (près de 8 % du total des permis), la Seine-et-Marne faisant sur ce dernier point figure d'exception francilienne. Ce sont toutefois les Yvelines qui augmentent le plus leur production collective en grande couronne, avec un doublement de leur offre : plus de 61 500 unités au cours de la dernière décennie, contre seulement 29 200 dix ans plus tôt, soit en volume, le niveau le plus faible de grande couronne. Dans les départements de l'Essonne et du Val-d'Oise, qui construisent déjà dans les années 2000 le plus de logements collectifs au regard du reste de la grande couronne, les permis délivrés pour des logements collectifs progressent d'environ 70 %.

En petite couronne, les volumes de logements collectifs autorisés sont là aussi toujours plus importants entre les décennies 2000 et 2010, quels que soient les départements concernés, avec une production augmentant de 81,4 % dans les Hauts-de-Seine et de +72,1 % dans le Val-de-Marne. Mais c'est en Seine-Saint-Denis que l'accroissement est le plus notable (+122 %), faisant prendre toujours plus d'ampleur à l'habitat collectif dans l'offre proposée : 82 % entre 2011 et 2020, contre moins de 76 % entre 2001 et 2010.

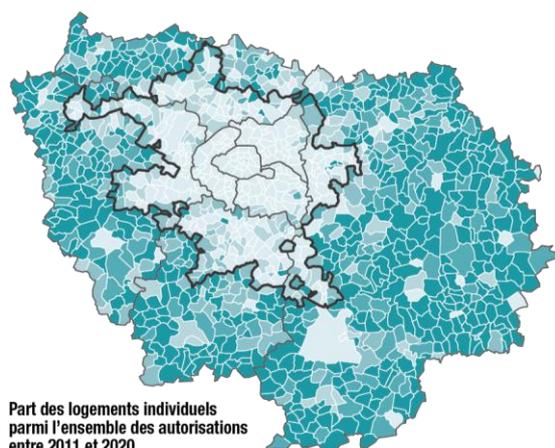
Une diversification géographique de l'offre neuve reflétant les dynamiques d'urbanisation

Au cours de la dernière décennie, 721 communes ont majoritairement construit des logements individuels. Représentant 56 % des communes franciliennes, celles-ci ont pour autant concentré moins de 7 % de la construction d'Île-de-France en dix ans. À l'exception de l'une d'entre elles (Noiseau - 94), l'entièreté de ces communes se situe en grande couronne parisienne, occupant plus des trois quarts du territoire seine-et-marnais, plus de 56 % des Yvelines et plus de la moitié de l'Essonne et du Val-d'Oise.

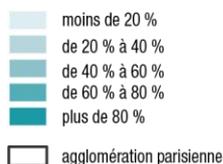
La proximité des communes avec la zone centrale de l'agglomération ainsi que leur degré d'urbanisation influent considérablement sur la typologie principale des constructions. Les limites de l'unité urbaine de Paris épousent ainsi presque parfaitement le contour des communes où domine l'offre collective neuve, puisque 90 % des communes concernées s'y retrouvent. En dehors de cette zone centrale et du cœur de l'agglomération parisienne, la construction neuve compte moins d'habitat collectif. On retrouve parmi ces territoires les communes les plus peuplées situées hors des limites de l'unité urbaine de Paris et disposant des parcs de logements les plus importants : Meaux, Fontainebleau, Brie-Comte-Robert, Rambouillet, Étampes, Dourdan, Persan ou encore Beaumont-sur-Oise.

Part des logements individuels et collectifs parmi l'ensemble des logements autorisés entre 2011 et 2020, par communes et arrondissements municipaux

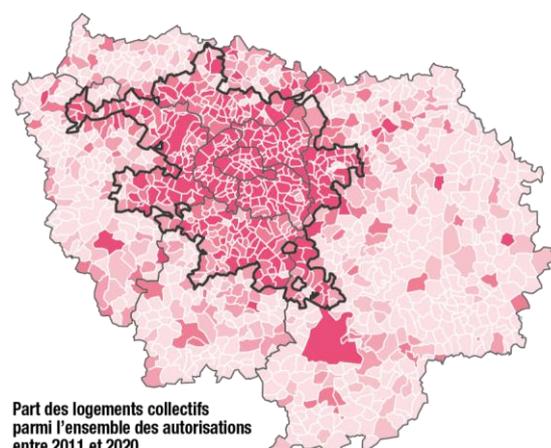
LOGEMENTS INDIVIDUELS



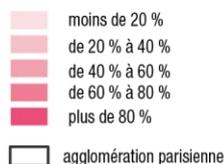
Part des logements individuels parmi l'ensemble des autorisations entre 2011 et 2020



LOGEMENTS COLLECTIFS*



Part des logements collectifs parmi l'ensemble des autorisations entre 2011 et 2020



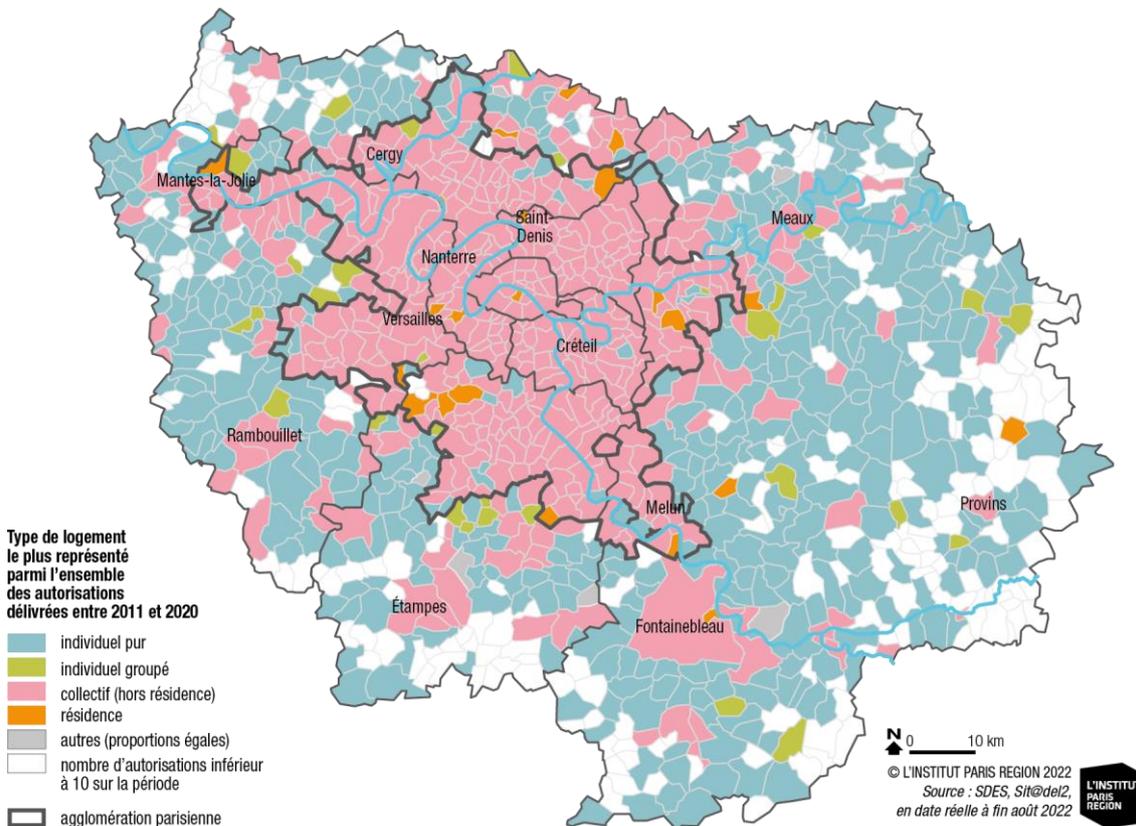
*Logements collectifs et résidences

0 20 km

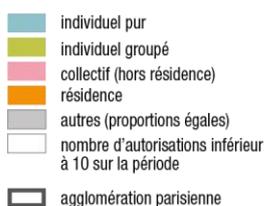
© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Source : SDES, Sit@del2,
en date réelle à fin août 2022



Type de logement le plus représenté parmi l'ensemble des autorisations délivrées entre 2011 et 2020, par communes et arrondissement municipaux



Type de logement le plus représenté parmi l'ensemble des autorisations délivrées entre 2011 et 2020



0 10 km

© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Source : SDES, Sit@del2,
en date réelle à fin août 2022



Le phénomène déjà évoqué d'accroissement de la concentration de la construction en Île-de-France ces dernières années résulte également de la typologie de l'habitat programmée, avec une construction individuelle par nature beaucoup plus diffuse que la construction collective qui mobilise, de fait, moins de foncier. Ainsi, là où 50 % de la construction individuelle francilienne se répartit sur 170 communes, il n'en faut que 66 pour atteindre les mêmes proportions dans l'habitat collectif.

Pour autant, les territoires situés en dehors des limites de l'agglomération parisienne sont également concernés par la diffusion progressive de l'habitat collectif, même s'ils construisent encore principalement de l'habitat individuel.

L'habitat collectif porte la reprise de la construction dans la quasi-totalité des intercommunalités dynamiques

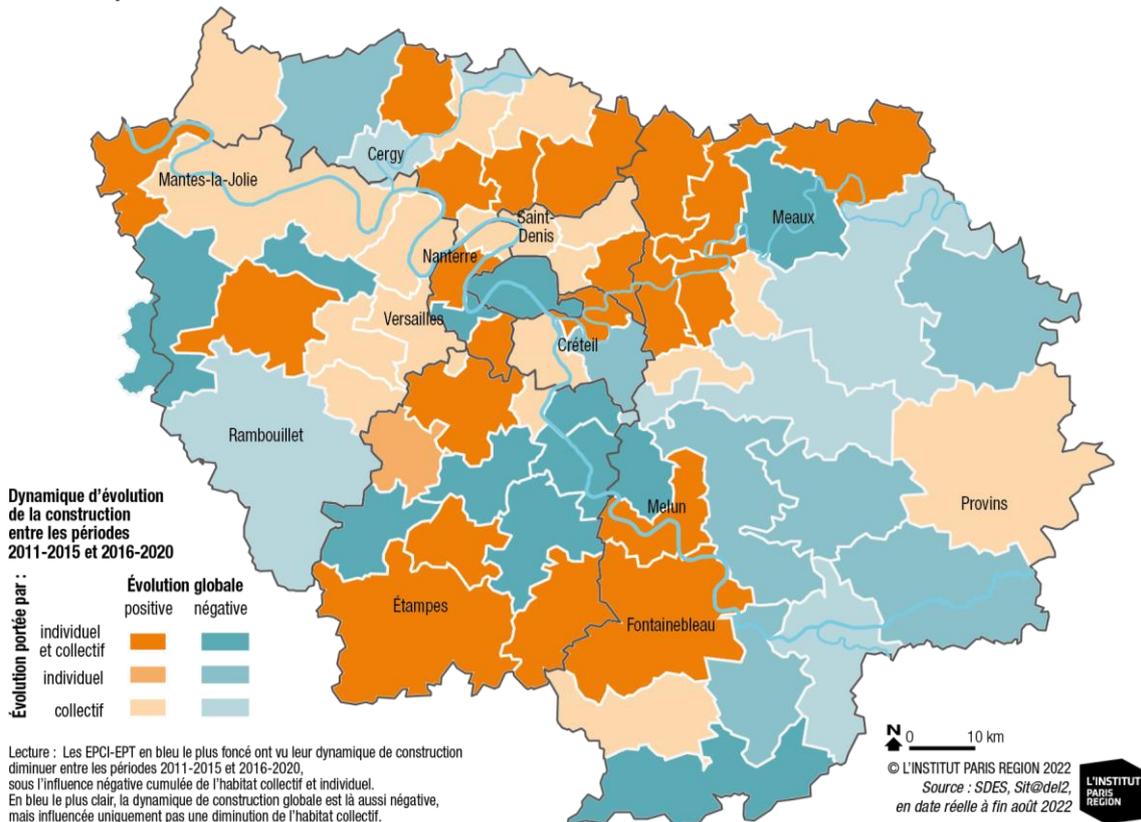
Le regain de construction en Île-de-France dans la seconde moitié des années 2010, très majoritairement porté par la construction d'habitat collectif, ne s'observe pas dans tous les territoires, avec des différences qui peuvent s'expliquer par des politiques d'habitat plus ou moins volontaristes mises en œuvre localement, mais également renvoyer à des efforts de construction déjà fournis par le passé.

Dans six intercommunalités sur dix, cette dynamique est positive. Elle se manifeste dans toute la petite couronne, à l'exception de Paris et des EPT Grand Paris Seine Ouest et Grand Paris Sud Est Avenir, et dans une large partie des territoires du nord et de l'ouest de la grande couronne. Parmi ces intercommunalités (38), à l'exception du Pays de Limours dont la dynamique est uniquement portée par l'habitat individuel, la progression de la construction observée entre la première et la seconde moitié de la décennie 2010 se traduit par une croissance de la production d'habitat collectif.

Pour plus de la moitié d'entre elles (20, soit une intercommunalité sur trois en Île-de-France), celle-ci est conjuguée à une augmentation de la construction individuelle, avec deux principales zones concernées en grande couronne. D'une part, les intercommunalités du Val-d'Oise et de Seine-et-Marne, entourant les frontières nord-est de la petite couronne (CA Roissy Pays de France et Paris-Vallée de la Marne, CC Plaines & Monts de France, ou encore les CA Val Parisis et Plaine Vallée) ; d'autre part, des intercommunalités situées sur un axe reliant le Sud-Essonne (CA Étampois Sud-Essonne, CC des Deux Vallées) au sud-ouest de la Seine-et-Marne (CA Melun Val de Seine, Pays de Fontainebleau).

En parallèle, on retrouve à l'inverse des territoires (17) dont le regain de construction n'a été porté que par l'habitat collectif : principalement situés dans les EPT du nord de Paris (Boucle Nord de Seine, Plaine Commune, Est Ensemble, Paris Terres d'Envol) et dans les Yvelines, à la fois le long de la vallée de la Seine (CU Grand Paris Seine & Oise, CA Saint Germain Boucles de Seine) et de Versailles à la haute vallée de Chevreuse (CA Versailles Grand Parc, de Saint-Quentin-en-Yvelines, CC de la Haute Vallée de Chevreuse).

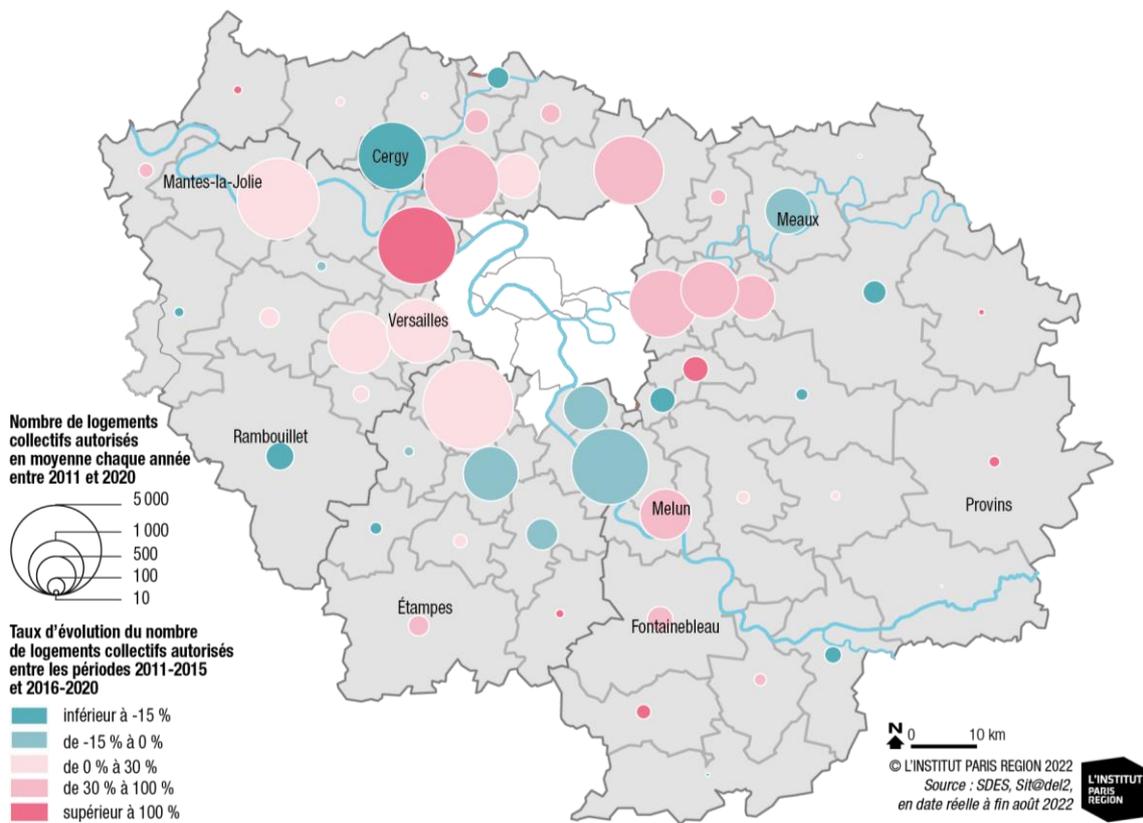
Catégorie de logements par EPCI-EPT, portant la dynamique de construction entre les périodes 2011-2015 et 2016-2020



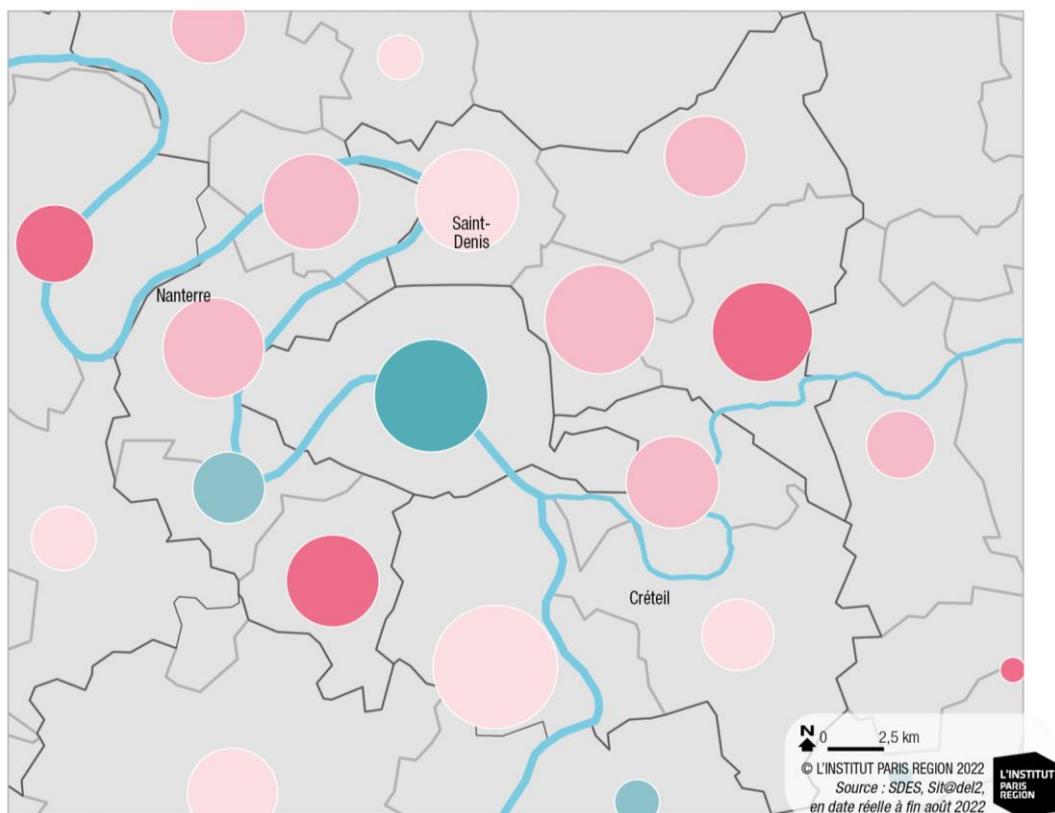
Preuve supplémentaire du dynamisme de l'habitat collectif en grande couronne, et notamment dans les intercommunalités les moins urbanisées de l'est de la Seine-et-Marne, certains EPCI à « contre-courant » du regain de la construction francilienne (7), et ayant vu leur rythme global de construction ralentir dans la seconde moitié de la décennie 2010, ont limité ce ralentissement grâce à une dynamique positive de leur construction de logements collectifs, alors même que leur construction reste historiquement portée par l'habitat individuel : CC des 2 Morin, Bassée-Montois, Brie Nangissienne, Brie des Rivières et Châteaux, ou encore de Moret Seine & Loing.

Enfin, quelques territoires de grande couronne (7), dont la construction est pourtant principalement portée par l'habitat collectif, ont à l'inverse limité le ralentissement de leur rythme de construction grâce à l'accroissement de leur dynamique de construction de logements individuels (par exemple, les CA Rambouillet Territoires, Cergy-Pontoise, Coulommiers Pays de Brie, la CC Val Briard...).

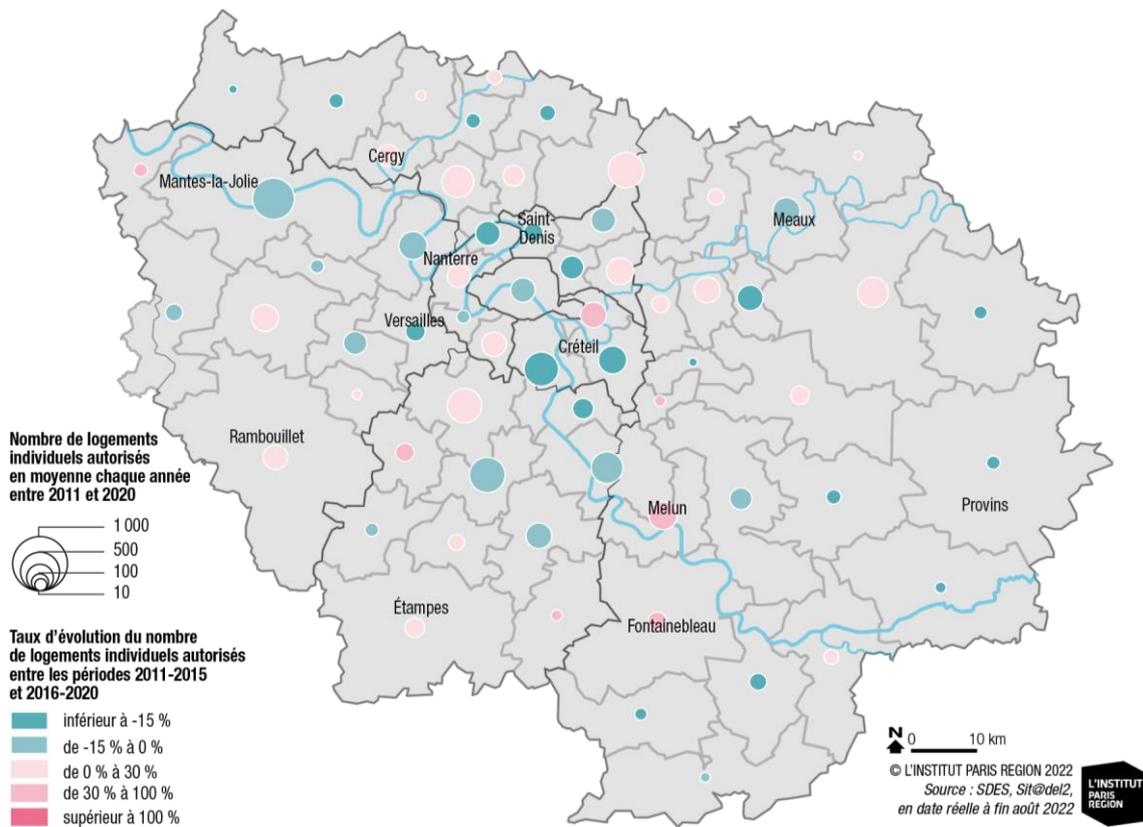
Taux d'évolution du nombre de logements collectifs autorisés, par EPCI-EPT entre les périodes 2011-2015 et 2016-2020



Zoom petite couronne



Taux d'évolution du nombre de logements individuels autorisés, par EPCI-EPT entre les périodes 2011-2015 et 2016-2020



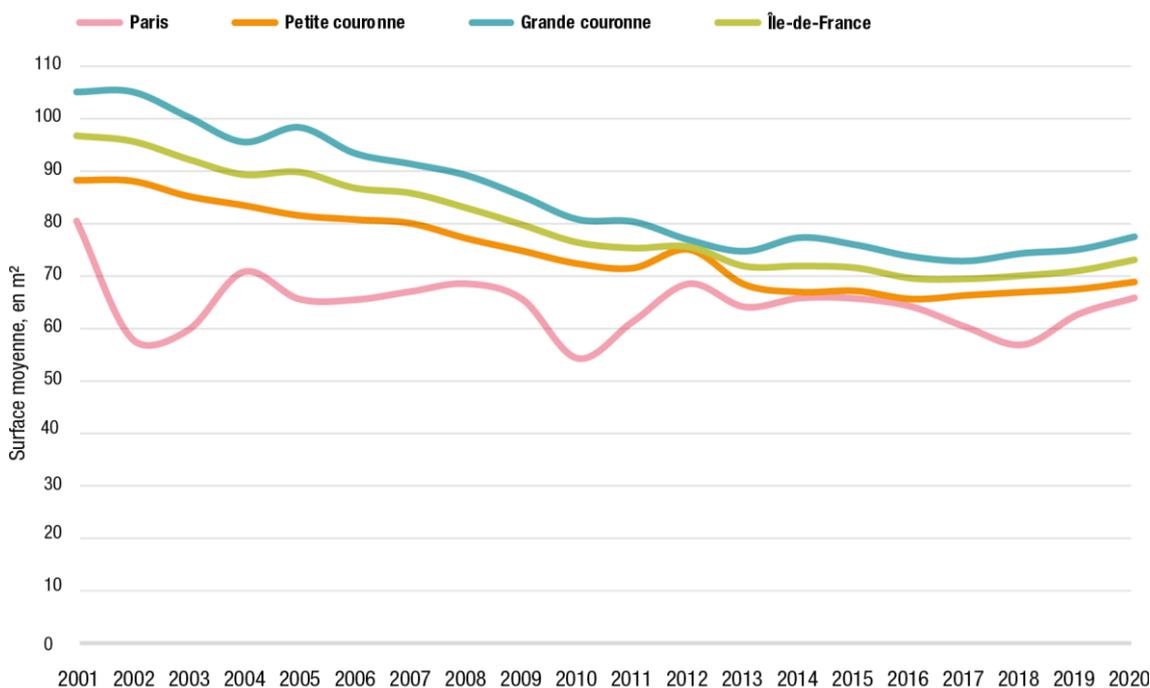
B. Une contraction historique de la superficie habitable des logements ordinaires¹⁴

Des superficies ramenées à un seuil plancher dans tous les territoires

Au début des années 2000, les logements autorisés en Île-de-France portaient sur une surface moyenne d'environ 89 m². Depuis, la taille de ces constructions en devenir a nettement diminué et ce de façon constante jusqu'à la seconde moitié des années 2010, se stabilisant ces toutes dernières années : vingt ans plus tard, les logements autorisés s'étendent en moyenne sur une surface d'un peu plus de 66 m². Ces chiffres prennent en compte les logements en résidence (par nature plus petits), dont le nombre de permis délivrés a été multiplié par 2,4 entre les décennies 2000 et 2010. Même en les écartant du champ d'analyse, la superficie moyenne des logements ordinaires diminue de plus de 22 m² entre le début des années 2000 et la fin des années 2010, passant de 93 m² à 71 m². Un palier semble en revanche atteint depuis la seconde moitié des années 2010, et ce malgré l'accroissement important du nombre et de la proportion de logements collectifs (de plus petite superficie en moyenne que celle des logements individuels) parmi l'ensemble des permis délivrés en Île-de-France.

Les écarts de surfaces importants auparavant observés entre petite et grande couronnes se sont significativement réduits, cela est en partie lié au changement de structure des nouveaux logements autorisés en grande couronne au cours de la dernière décennie au bénéfice de l'habitat collectif. En effet, malgré une diminution moyenne en vingt ans de près de 19 m² de la surface des logements ordinaires autorisés en petite couronne, c'est en grande couronne que la taille des logements autorisés s'est le plus réduit, passant de plus de 101 m² au début des années 2000 à 74,5 m² ces toutes dernières années, soit une diminution de 26,5 m² en moyenne. Ainsi, là où l'écart de surface entre les logements ordinaires autorisés en petite et grande couronnes s'établissait il y a vingt ans à quelques 15 m², celui-ci a diminué de moitié aujourd'hui (7,4 m²).

Évolution de la surface moyenne (m²) des logements ordinaires (hors résidences) autorisés en petite et grande couronnes et à Paris, entre 2001 et 2020



© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Source : SDES, Sit@del2, estimations en date réelle à fin août 2022



14. Hors logements en résidence.

À Paris, la superficie moyenne des logements autorisés ne diminue « que » de 6 m² en moyenne entre le début des années 2000 et la période récente. Aussi, l'écart de superficie des logements entre Paris et la petite couronne ne s'établit plus qu'à 6 m² environ ces dernières années, contre près de 19 m² en moyenne au début des années 2000.

L'évolution des modes de vie, avec la part croissante des personnes vivant seules et des petits ménages dans la région, figurent parmi les faits concourant à la diminution de la superficie moyenne des logements neufs. Cependant, d'autres phénomènes expliquent cette diminution des surfaces. La progression des prix immobiliers concourt ainsi à limiter la superficie des logements à typologie donnée pour s'adapter au pouvoir d'achat des ménages. Par ailleurs, la promotion immobilière développe des logements de petite taille répondant aux capacités d'investissement d'investisseurs particuliers, notamment dans le cas de dispositifs de défiscalisation de type Pinel¹⁵.

Une double origine à la baisse de la superficie moyenne des logements

L'ensemble de ces facteurs contribue à une baisse généralisée des surfaces moyennes des logements au fil des vingt dernières années. En moyenne, la superficie des logements construits au cours de la décennie 2000 était de 82 m² contre 67 m² au cours de la décennie suivante, soit une baisse de 15 m² entre ces deux périodes. Concrètement, cette baisse traduit deux phénomènes concomitants.

D'une part, qu'il s'agisse de maisons ou d'appartements, la diminution de la superficie de chaque type de logement nourrit la baisse globale à hauteur de 9 m² en moyenne, soit l'équivalent d'une pièce de perdue. D'autre part, cet effet est renforcé par l'évolution de la structure de la production : la montée en puissance des logements collectifs et des résidences au détriment des logements individuels explique à hauteur de 6 m² la réduction de 15 m² observée. Ce constat est particulièrement prégnant en grande couronne, qui a vu la structure de la construction évoluer le plus radicalement entre ces deux décennies.

Une baisse qui touche tous les types de logement, à l'exception des logements en résidence

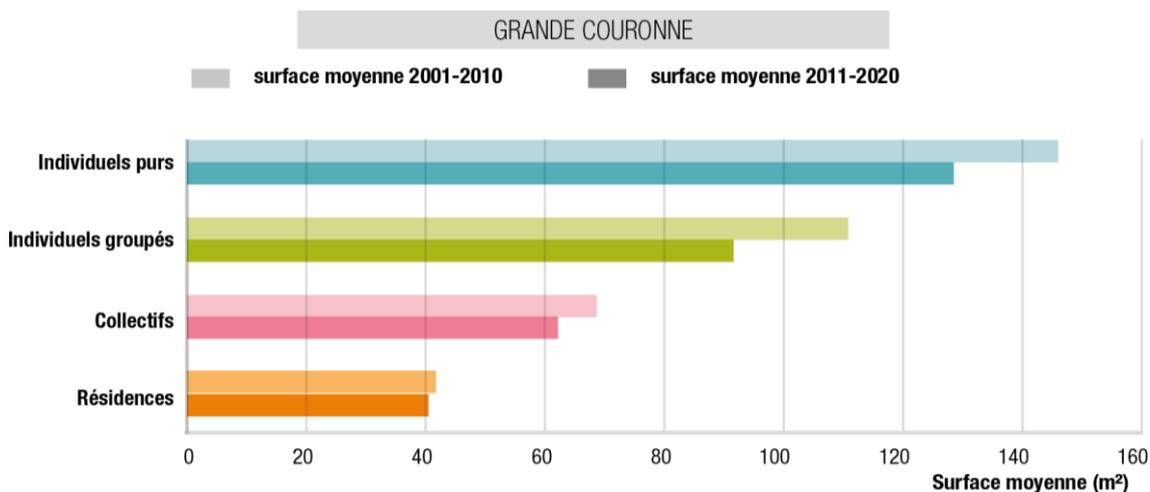
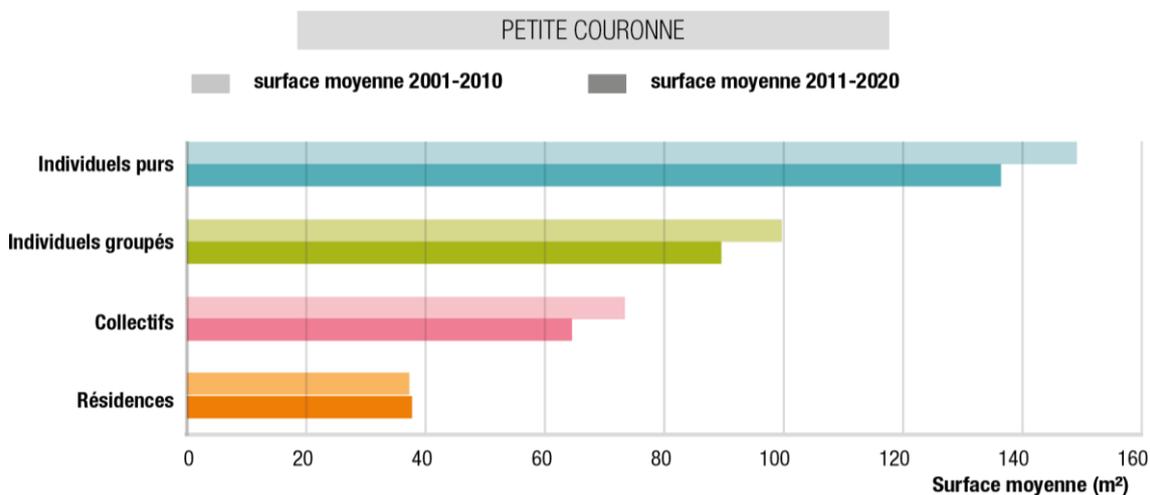
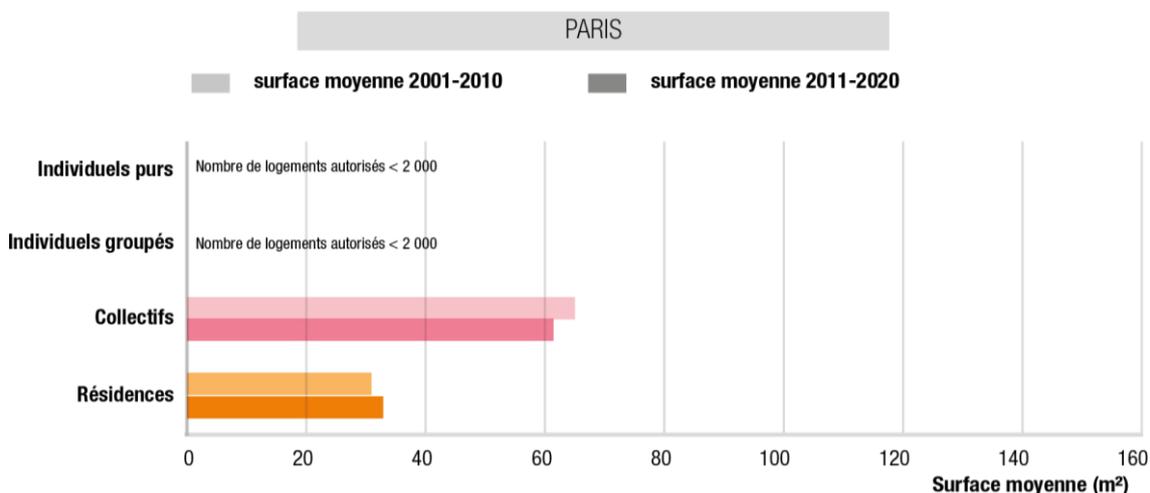
Entre les décennies 2000 et 2010, tous les types de logement autorisés en petite et grande couronnes, de même qu'à Paris, ont vu leur superficie moyenne diminuer, à l'exception des résidences, dont les évolutions diffèrent selon les territoires : une faible diminution en grande couronne (-1 m²), une stagnation en petite couronne, ou encore une augmentation à Paris (+2 m²).

La baisse de la superficie moyenne des logements collectifs est moins importante à Paris qu'ailleurs en Île-de-France (-3,3 m², pour une superficie moyenne d'un peu moins de 62 m² au cours de la dernière décennie). Celle-ci diminue plus fortement en grande couronne (-7 m² environ) et c'est surtout en petite couronne que cette réduction est la plus marquée (-9 m²).

À l'inverse, c'est en grande couronne que la diminution de la superficie des logements individuels (purs et groupés) est la plus manifeste, avec des logements individuels autorisés dont la superficie moyenne s'est contractée de plus de 16 m² entre les décennies 2000 et 2010 (passant de 131 m² en moyenne à 115 m²), là où elle se limite à 8 m² en petite couronne.

15. IDHEAL, *Nos logements, des lieux à ménager. Étude sur la qualité d'usage des logements collectifs construits en Île-de-France entre 2000 et 2020*, août 2021.

Surface moyenne des logements autorisés (m²) selon le type de logements, entre 2001 et 2020



© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
 Source : SDES, Sit@del2, en date réelle à fin novembre 2022



2. Une dynamique de construction dans le secteur social qui s'est davantage orientée vers la grande couronne ces dernières années

Un parc social historiquement important

Selon les données du RPLS 2021 (cf. encadré p.56), au 1^{er} janvier 2021, on dénombre 1 347 900 logements locatifs sociaux (LLS) en Île-de-France, soit 26 % de son parc de résidences principales¹⁶. Un taux qui fait de la région-capitale le territoire le mieux pourvu en logements sociaux, loin devant le niveau des autres grandes régions industrielles comme les Hauts-de-France (23,2 %) ou la Normandie (20,9 %), et bien plus important que celui observé dans le reste du territoire métropolitain (15,7 %)¹⁷.

Bien que dynamique, une production inférieure aux objectifs du SRHH

Le parc social connaît une progression régulière de ses effectifs. Au cours des vingt dernières années (2001-2020), près de 367 000 logements sociaux supplémentaires ont été mis en service, ce qui représente 27 % du parc actuel : 159 300 au cours de la période 2001-2010 et 207 500 sur 2011-2020 (cf. annexe 2). Au faible niveau de production de la première décennie des années 2000 (15 900 logements par an) a ainsi répondu une seconde période plus dynamique (20 700 par an), mais qui reste cependant loin des objectifs fixés par le SRHH (production de 37 000 LLS par an pendant sur la période 2018-2023).

Le développement du parc social francilien

La géographie des mises en service reflète en grande partie l'urbanisation de l'Île-de-France. Ainsi, le parc le plus ancien (avant 1950) est majoritairement situé à Paris (60 % du total). La période de production massive des Trente Glorieuses (1950-1976), via les financements HLM ordinaire (HLMO), voit la montée en puissance de la petite couronne (52 % du total), territoire le plus abordable à l'époque en dehors de la zone urbaine dense. Cette évolution se traduit au niveau intercommunal, avec quelques EPT qui affichent aujourd'hui une majorité de patrimoine ancien (d'avant 1976), comme le T2 Vallée Sud-Grand Paris (58 % du total), le T7 Paris Terres d'Envol (56 %), le T5 Boucle Nord de Seine (53 %), le T12 Grand-Orly Seine Bièvre (51 %), ou encore le T8 Est Ensemble (51 %).

La grande couronne, déjà présente lors de la période 1950-1976 (37 % du total), maintient son poids lors de la période 1977-2000 (38 % du total), en lien avec le déploiement des villes nouvelles (la moitié du parc des CA de Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines date de cette période), tandis qu'en zone centrale la production se recentre à Paris (19 % du total contre 9 % entre 1950 et 1976). Sur la période récente 2001-2020 marquée par la loi SRU et la mise en œuvre du prêt PLUS, la grande couronne reste un terrain d'implantation recherché et fait quasiment jeu égal avec la petite couronne (40 % contre 42 % du total). Quelques secteurs se distinguent ainsi localement : en Seine-et-Marne, les CA Val d'Europe Agglomération et Marne et Gondoire (avec respectivement 76 % et 48 % de leur parc qui est postérieur à 2000) ; dans la partie nord de l'Essonne, les CA Paris-Saclay (42 %), Cœur d'Essonne Agglomération (38 %) et Val d'Essonne (45 %).

Une production sociale largement portée par la construction

Pour atteindre les objectifs de développement du parc qui leur sont assignés, les bailleurs sociaux disposent de deux grands leviers pour produire de nouveaux logements sociaux : les opérations de construction neuve (qu'elles soient réalisées en maîtrise d'ouvrage directe (MOD) ou en vente en l'état futur d'achèvement/Vefa) (cf. encadré p.46), et les opérations d'acquisition-amélioration/AA dans le parc privé.

16. Sont ici décomptés l'ensemble des logements locatifs sociaux conventionnés des bailleurs (PLAI, PLUS, PLS, PLI). Les indicateurs mobilisés dans cette partie ne peuvent être mis en relation avec les décomptes SRU établis par les préfectures qui sont à la fois plus restrictifs (les logements PLI n'entrant pas dans le champ de la loi SRU) et plus large (par exemple, décompte des logements vendus à leur occupant).

17. Source des pourcentages : SDES.

Globalement, la production sociale repose très majoritairement sur la construction neuve. Entre 2001 et 2020, 71 % des mises en service proviennent du neuf et 29 % sont issues d'opérations d'acquisition-amélioration d'immeubles dans le parc privé¹⁸. La construction neuve a même représenté 78 % de la production sociale sur la période récente (cf. annexe 3). Mais alors que l'on observe, pour l'ensemble du secteur de la construction, un net regain d'activité (+30 %) au cours de la période récente, avec environ 74 400 logements commencés en moyenne tous les ans entre 2016 et 2020 (malgré une année 2020 en repli à la suite de la crise sanitaire), contre un peu plus de 57 300 entre 2011 et 2015¹⁹, le secteur social affiche pour sa part une croissance nettement plus modeste : +4,4 %, avec 16 600 livraisons neuves tous les ans sur 2016-2020, contre 15 900 sur 2011-2015.

Les opérations d'acquisition-amélioration ont atteint un pic sur la période 2001-2010 (38 % du total, en lien avec la cession du patrimoine d'Icade²⁰) avant de retomber à 22 % sur 2011-2020. Au cours de cette dernière période, les acquisitions sont passées de 23 % du total sur 2011-2015 à 19 % sur 2016-2020 : cette baisse s'explique en partie par des opportunités moindres au fil du temps avec l'érosion progressive du parc locatif privé dégradé, en particulier dans la zone centrale. Quelques territoires se distinguent, notamment le T2 Vallée Sud-Grand Paris (56 % d'acquisitions dans la production 2011-2020), Paris (52 %), et le T10 Paris Est Marne & Bois (36 %) dans la zone centrale, ou encore la CA du Pays de Meaux (34 %) en Seine-et-Marne.

Pour construire, les bailleurs sociaux ont de plus en plus souvent recours à la Vefa

Deux grandes filières coexistent pour construire du logement neuf : la maîtrise d'ouvrage directe (MOD) lorsque le bailleur social réalise lui-même l'opération et est responsable du chantier ; la vente en état futur d'achèvement (Vefa), opération par laquelle le bailleur social achète, principalement à un promoteur, des logements qui n'existent pas encore (on parle également de vente sur plan).

Inexistante jusque dans les années 2000, la Vefa s'est peu à peu imposée depuis cette date : elle concerne 12 % des opérations neuves entre 2001 et 2010 et 33 %¹ entre 2011 et 2020 (25 % sur la période 2011-2015 et 40 % sur 2016-2020, avec un point haut à 45 % en 2020). Cette montée en puissance trouve son origine dans la crise de 2008, notamment dans le plan de relance du président Sarkozy, prévoyant l'acquisition par les bailleurs sociaux de 30 000 Vefa en 2008-2009 afin de soutenir le secteur immobilier. Le développement des servitudes de mixité sociale depuis 2010 (imposition d'un pourcentage de logements sociaux sur certains secteurs des communes) et le renforcement de la loi SRU en 2013 (passage de 20 à 25 % de logements sociaux pour la plupart des communes concernées) ont ainsi fait de ce mode de production exceptionnel, un dispositif pérenne pour développer les opérations de construction neuve².

1. Sur l'ensemble du territoire national et pour la période 2012-2020, la Vefa a représenté 29 % de la construction neuve, soit une proportion assez proche de celle observée en Île-de-France. La montée en puissance de ce dispositif sur la période récente y est également perceptible : 18 % de la construction neuve en 2012, 28 % en 2015, 37 % en 2018 et 43 % en 2020 (source : SDES).

2. Source : Sylvain Guerrini, Sandrine Torredemer, Olivier Dupré, « La Vefa HLM : un succès indéniable qui suscite des controverses », novembre 2019, dans politiquedulogement.com.

Construction neuve selon la date de mise en service et le type de filière (2001-2020)

Type de filière	Date de mise en service								TOTAL	
	2001-2010		2011-2020		dont 2011-2015		dont 2016-2020			
	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.
Maîtrise d'ouvrage directe (MOD)	86 192	87,8%	109 469	67,4%	59 531	74,9%	49 938	60,2%	195 661	75,1%
Vente en état futur d'achèvement (Vefa)	11 963	12,2%	52 900	32,6%	19 908	25,1%	32 992	39,8%	64 863	24,9%
Ensemble construction neuve	98 155	100%	162 369	100%	79 439	100%	82 930	100%	260 524	100%

Source : Driat, RPLS 2021

18. Sur l'ensemble du territoire national, et pour la même période (2011-2020), la part du neuf dans les mises en service atteint 90 %, soit 12 points de plus qu'en Île-de-France (Source : SDES).

19. Source : Sit@del2, série des logements commencés, estimations en date réelle à fin octobre 2022.

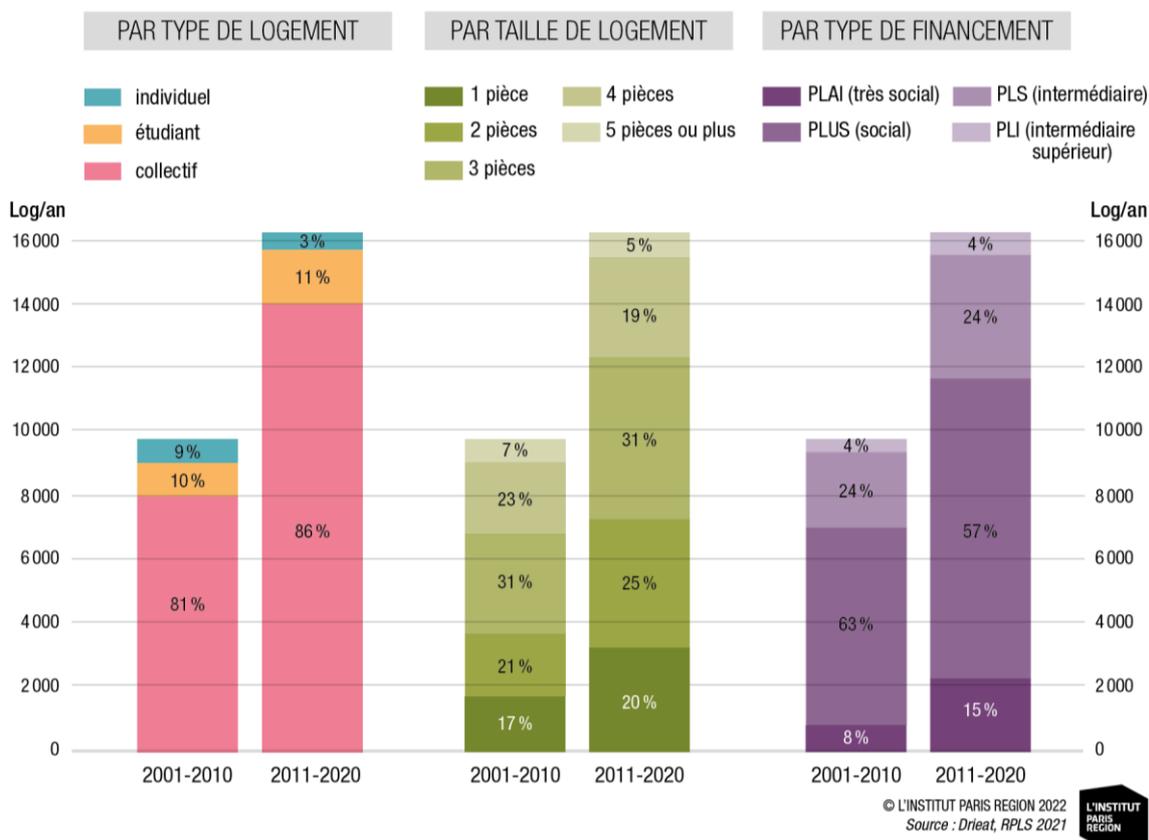
20. En 2006, Icade, filiale de la Caisse des Dépôts, a décidé de vendre son patrimoine à des investisseurs, notamment sociaux. En Île-de-France, ce sont ainsi 35 580 logements familiaux qui ont été acquis entre 2006 et 2012 par des bailleurs sociaux.

Une construction dominée par le collectif, notamment à destination des étudiants

Le type de logements construits fait apparaître une très nette domination de l'habitat collectif, qui représente selon les périodes au moins 90 % de la construction (cf. annexe 4). Au sein de cet habitat, on note le développement des opérations destinées aux étudiants, dont la part est passée de moins de 2 % de la construction sur la période 1977-2000, à 10 % sur 2001-2010 et à 11 % sur 2011-2020. Au cours de cette dernière période, qui représente à elle seule la moitié du parc étudiant en volume (18 000 logements sur 34 000), on observe l'essor du plateau de Saclay (avec près de 4 400 logements²¹), mais également le poids de Paris (3 300 logements, soit 20 % de l'ensemble des logements construits dans la capitale au cours de la période).

Cette progression des logements sociaux destinés aux étudiants renvoie à la prise de conscience des besoins dans ce domaine particulier et à la mobilisation des acteurs qui s'en est suivie. Au niveau national, on peut citer les plans « 40 000 logements étudiants » de 2013 et « 60 000 logements étudiants et 20 000 jeunes actifs » de 2019²². En Île-de-France, territoire particulièrement concerné par le logement des jeunes, des actions ont également été menées : approbation en 2009 du schéma régional du logement étudiant (doublement de l'offre sociale étudiante de 25 000 à 50 000 places entre 2010 et 2020), adoption en 2017 du SRHH (production de 24 000 logements sociaux étudiants sur 2018-2023), tandis qu'en 2022 une convention a été signée avec l'État pour le financement annuel de 4 800 logements locatifs sociaux pour les étudiants modestes sur la période 2022-2024.

Nombre annuel moyen de constructions neuves selon la date de mise en service, entre 2001 et 2020



21. Ces logements sont répartis sur les communes de Gif-sur-Yvette, Jouy-en-Josas, Palaiseau, Vélizy-Villacoublay, Massy et Orsay.

22. Source : Assemblée nationale, rapport d'information sur le logement et la précarité des étudiants, des apprentis et des jeunes actifs, présenté par MM. David Corceiro et Richard Lioger (décembre 2021).

De plus en plus de petits logements

La typologie des logements construits met en lumière la part de plus en plus importante prise par les petites typologies (1-2 pièces) dans la construction : elles représentent près de la moitié du total pendant les années 2011-2020, contre un tiers pour le parc mis en service entre 1977 et 2000 (cf. annexe 5). Cette dynamique est portée par les studios, dont la part a doublé (11 % sur 1977-2000 à 20 % sur 2011-2020), tandis que les logements comportant deux pièces sont passés de 21 % à 25 % sur la même période.

Ce développement des petites typologies s'est réalisé aux dépens des logements de trois pièces et surtout des grandes typologies (4 pièces ou plus), passées de 32 % à 24 % sur le même laps de temps. Pour ces dernières, leur part est même tombée à 21 % sur la période très récente (2016-2020).

En matière de surface, on observe une baisse générale depuis le point haut de la période 1977-2000, et qui concerne quasiment toutes les typologies. Ainsi, entre 1977-2000 et 2011-2020, les T1 ont perdu près de 7 m² (de 31 m² à 24), les T2 environ 5 m² (de 51 m² à 46) et les T3, 3 m² (de 68 m² à 65). Pour les grands logements, les T4 affichent une relative stabilité (82 m² sur 1977-2000, 81 m² sur 2011-2020), tandis que les T5 affichent une diminution de 3 m² (de 101 m² à 98).

La montée en puissance des T1-T2 peut s'expliquer en partie par la volonté des bailleurs sociaux de cibler les jeunes ménages, souvent de petite taille. Face au renchérissement du parc privé et à la disparition des logements à bas loyers de la loi de 1948, ces derniers se retrouvent en effet pénalisés par le manque de petites typologies dans le parc social²³, déficit d'offre qui se combine à la faiblesse de la rotation que l'on y observe²⁴. La baisse des surfaces pourrait, pour sa part, refléter le poids croissant des opérations en Vefa (les promoteurs privés ciblant volontiers les petites surfaces, plus rentables), ou encore la possibilité pour les bailleurs sociaux d'afficher des loyers faciaux moins élevés et donc compatibles avec les ressources des demandeurs.

Un élargissement des financements mobilisés

L'analyse de la construction sociale selon l'époque de mise en service fait apparaître que les financements destinés aux ménages modestes (HBM, HLM, PLA, PLUS), qui représentaient le gros de la construction jusque dans les années 2000 (entre 87 % et 97 % du total), n'en représentent plus que 60 % depuis 2001 (et même 52 % sur la période 2016-2020). Une diminution qui a profité aux logements à bas loyers (PLAI) et à loyers intermédiaires (PLS) (cf. annexe 6).

Des efforts réels pour construire des logements à bas loyers

L'analyse des financements mobilisés pour construire du logement social met en avant la progression sensible des financements PLAI destinés aux ménages les plus modestes : 3 % sur la période 1977-2000, 8 % sur 2001-2010 et 14,5 % sur 2011-2020 (et même 17 % sur 2016-2020). Près de 60 % des 40 000 PLAI construits à ce jour ont donc été financés sur la période récente (2011-2020). L'essor du PLAI pourrait s'expliquer en partie par la mise en place en 2012 (loi Duflot) d'un critère qualitatif pour les communes soumises à la loi SRU, et qui leur impose au moins 30 % de logements PLAI dans leur objectif de rattrapage. Cette progression reste cependant insuffisante pour répondre à la demande : 71 % des 743 000 demandeurs de logements sociaux dénombrés au 31/12/2021 en Île-de-France²⁵ affichent un niveau de ressources leur permettant de prétendre à un logement de type PLAI.

La montée en puissance des logements très sociaux dans la construction récente s'est également accompagnée de leur diffusion en périphérie de la région. Toutes les intercommunalités qui ont financé au moins 20 % de leur construction *via* du PLAI se situent en grande couronne²⁶. À l'opposé, les EPT de la zone centrale n'ont financé que 12 % de leurs constructions neuves avec du PLAI, traduisant la difficulté pour les bailleurs sociaux d'y financer ce type d'opération et laissant présager un risque d'éloignement des ménages les plus modestes.

23. Historiquement, les logements sociaux étaient avant tout destinés aux familles.

24. L'absence d'alternative au parc social depuis les années 1990 (le parc en propriété ou le secteur locatif privé sont devenus trop chers pour les ménages modestes) maintient sur place une grande partie des occupants. Le parc social est ainsi devenu un parc d'installation durable : les logements libérés à la faveur d'une évolution du parcours résidentiel des occupants (y compris les studios) sont donc peu nombreux.

25. Source : données socles de la Drihl au 31/12/2021 ; pourcentage calculé sur les ménages ayant renseigné leur revenu.

26. Ces 33 territoires (24 CC et 9 CA) ont assuré 28 % de la construction PLAI sur 2011-2020, alors qu'ils représentent 15 % du parc PLAI au 1^{er} janvier 2011.

Le développement de l'offre destinée aux classes moyennes

Le début des années 2000 a vu le déploiement important des prêts en faveur des logements intermédiaires destinés aux classes moyennes : à compter de 2001, les financements PLS (mis en place en 2003) représentent un quart de la construction sociale et les PLI entre 4 % et 6 %²⁷. Une progression liée : d'une part, au ciblage des ménages dont les ressources ne leur permettent pas l'accès au parc social « classique » et qui ont du mal à se loger dans les zones de marché tendues ; d'autre part, au développement des logements pour étudiants, qui mobilisent souvent ce type de prêts (42 % sont financés *via* des prêts PLS ou PLI). À cela s'ajoute la comptabilisation des logements financés en PLS dans le cadre de la loi SRU, et qui permettent aux communes soumises de rattraper une partie de leur retard.

Géographiquement, le PLS reste un produit assez centripète, dont le développement se concentre dans les zones où le marché immobilier est le plus tendu. Paris et les onze EPT de petite couronne, qui détenaient 70 % du parc financé en PLS au 1^{er} janvier 2011, ont contribué à 61 % des opérations neuves en PLS sur la période 2011-2020. Parmi les autres territoires qui se distinguent, on trouve des intercommunalités limitrophes de la zone centrale (les CA Versailles Grand Parc, Paris-Vallée de la Marne et Paris-Saclay). Autant de secteurs où les niveaux de loyers du PLS, plus élevés, permettent d'équilibrer plus facilement les opérations.

Le financement de la production sociale

La production de logements sociaux repose sur des dispositifs de financement qui lui sont dédiés. Depuis le début du XXe siècle, ceux-ci ont régulièrement évolué car les types et les coûts de construction ont changé, tout comme les catégories de ménages ciblés. À ce jour, il existe quatre grands types de financement¹ :

- les financements assimilés au PLAI (prêt locatif aidé d'intégration), destinés aux ménages très modestes ;
- les financements assimilés au PLUS (prêt locatif à usage social, catégorie la plus importante qui regroupe les prêts HBM, HLMO, PLA, PLUS...²) destinés aux ménages modestes ;
- les financements assimilés au PLS (prêt locatif social), destinés aux ménages à revenus moyens ;
- les financements assimilés au PLI (prêt locatif intermédiaire), destinés aux ménages à revenus moyens supérieurs³, qui ne sont pas comptabilisés dans les décomptes SRU.

1. Cf. Guillouet Jean-Jacques, Pauquet Philippe, « Un parc HLM francilien très social », Note rapide, n°685, l'IAU ÎdF, juin 2015.

2. HBM : habitation bon marché (créé en 1894) ; HLMO : habitation à loyer modéré ordinaire (en 1950) ; PLA : prêt locatif aidé (en 1977).

3. Dans cette catégorie figurent les logements sociaux qui ont été financés sans concours des financements publics (État, collectivités territoriales, 1 % logement...)

Malgré les efforts, les logements produits depuis 2000 sont plus onéreux pour les locataires que les constructions antérieures

Près de 45 % des logements sociaux franciliens affichent des niveaux de loyers très sociaux, alors que seulement 4 % du parc social ont bénéficié de financements très sociaux

La base RPLS permet de connaître, pour chaque logement occupé, le montant du loyer acquitté par les ménages en place. Grâce à l'indicateur développé par l'Observatoire du logement social (OLS) en Île-de-France, il est possible d'établir une nouvelle classification du parc social en s'appuyant, non sur le financement initial du logement, mais sur les niveaux de loyers pratiqués actuellement¹.

L'approche par les financements montre que les logements destinés aux ménages très modestes (relevant du PLAI) ne représentent que 4 % du parc, tandis que ceux destinés aux ménages modestes (relevant du PLUS) en représentent 83 %, les 13 % restants étant fléchés vers les ménages des classes moyennes (qui relèvent du PLS et du PLI).

27. À noter que les logements financés en PLI ne sont pas comptabilisés dans les décomptes SRU, contrairement à ceux financés en PLS.

L'approche par les niveaux de loyers donne une tout autre vision, puisque 44 % du parc social affichent des loyers très sociaux de niveau PLAI (inférieurs ou égaux à 6,44 €/m²/SH), tandis que les loyers intermédiaires de niveau PLS et PLI (supérieurs à 7,96 €/m²/SH) en représentent près du quart.

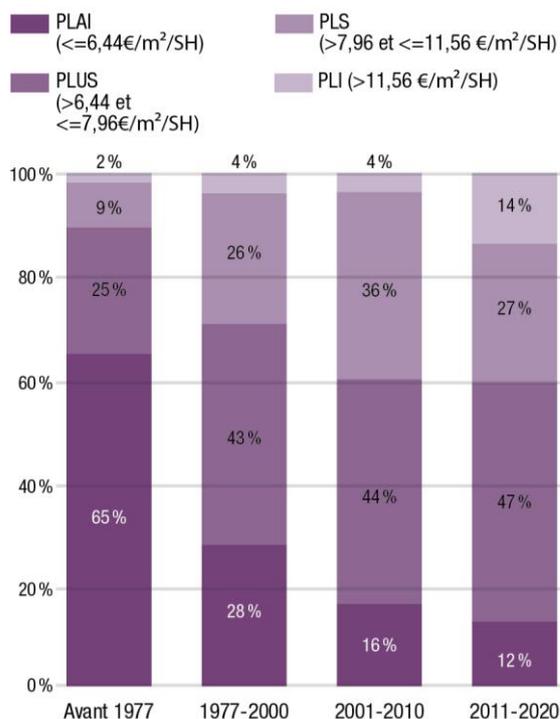
12 % du parc construit récemment est à bas loyer, contre 44 % pour l'ensemble du parc

Les bas loyers pratiqués dans le parc social sont en grande partie issus du parc datant d'avant 1976, période marquée par la domination du financement HLM ordinaire (HLMO) dans la construction : ils représentent ainsi 68 % des logements de cette période (cf. annexe 7). Plus on s'éloigne de cette période, plus la proportion de logements à bas loyer diminue : 28 % pour 1977-2000, 16 % pour 2001-2020 et, enfin, 12 % pour la période récente 2011-2020. Une tendance qui renvoie une nouvelle fois à la difficulté pour les bailleurs pour construire des logements à bas loyer de niveau PLAI, notamment dans la zone centrale où le foncier est le plus cher.

Si dans la plupart des cas les loyers pratiqués pour chaque type de financement correspondent a posteriori à leur cœur de cible lors de leur création, une partie d'entre eux s'écartent des niveaux attendus. Les distorsions observées entre la destination originelle des logements et les loyers pratiqués peuvent s'expliquer par la possibilité de moduler le loyer maximum à la hausse (jusqu'à 15 %, en fonction de critères comme la qualité d'isolation, le mode de chauffage, la localisation ; ou jusqu'à 33 % pour les logements financés en PLUS attribués à des ménages dont les ressources excèdent les plafonds de 20 %), ou encore par le fait que le respect du plafonnement de loyer est apprécié à l'échelle de l'opération (donnant la possibilité aux bailleurs de moduler les loyers en fonction de certains critères (taille, localisation dans l'immeuble)).

1 Cf. Guillouet Jean-Jacques, Pauquet Philippe, « Un parc HLM francilien très social », Note rapide, n°685, I'IAU ÎdF, juin 2015.

Répartition du parc social francilien selon la date de mise en service et le niveau de loyer pratiqué



Champ : logements occupés et quittancés

© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Source : Driat, RPLS 2021



La géographie de la construction récente

La grande couronne accueille près de la moitié des logements construits

Au cours des dix dernières années, les bailleurs sociaux ont orienté leur activité vers la grande couronne. Cette dernière a accueilli 47 % de la construction récente (2011-2020), contre 43 % pour la petite couronne et 10 % pour la capitale, alors qu'au 1^{er} janvier 2011, 35 % des logements sociaux y étaient localisés, contre 65 % en zone centrale (cf. annexe 8).

Pour apprécier le dynamisme des différents territoires, un indicateur a été calculé : le taux de développement de l'offre sociale portée par la construction, qui indique combien de logements sociaux ont été construits entre 2011 et 2020 pour 100 logements locatifs sociaux recensés au 1^{er} janvier 2011. Cet indicateur permet de mettre en lumière le dynamisme de l'Essonne (25 logements construits pour 100 logements sociaux au 1^{er} janvier 2011), tandis qu'en zone centrale, c'est la Seine-Saint-Denis qui tire son épingle du jeu avec un taux de développement de l'offre sociale portée par la construction aussi élevé que ceux de Paris et des Hauts-de-Seine réunis (16,3 contre 8,0 et 8,8).

Parc social au 1^{er} janvier 2011 et construction neuve selon le département

Département	Parc au 1 ^{er} janvier 2011		Construction 2011-2020		Taux de développement de l'offre sociale portée par la construction 100 * (b) / (a)
	effectif (a)	% col.	effectif (b)	% col.	
Paris	203 008	17,8%	16 157	10,0%	8,0
Hauts-de-Seine	180 313	15,8%	15 904	9,8%	8,8
Seine-Saint-Denis	199 071	17,5%	32 458	20,0%	16,3
Val-de-Marne	153 721	13,5%	20 917	12,9%	13,6
Petite couronne	533 105	46,7%	69 279	42,7%	13,0
Seine-et-Marne	89 473	7,8%	16 396	10,1%	18,3
Yvelines	105 824	9,3%	20 522	12,6%	19,4
Essonne	99 063	8,7%	24 671	15,2%	24,9
Val-d'Oise	109 975	9,6%	15 344	9,5%	14,0
Grande couronne	404 335	35,5%	76 933	47,4%	19,0
TOTAL	1 140 448	100%	162 369	100%	14,2

Source : Drieat, RPLS 2021

Des communautés d'agglomération qui sont particulièrement dynamiques en matière de construction sociale neuve

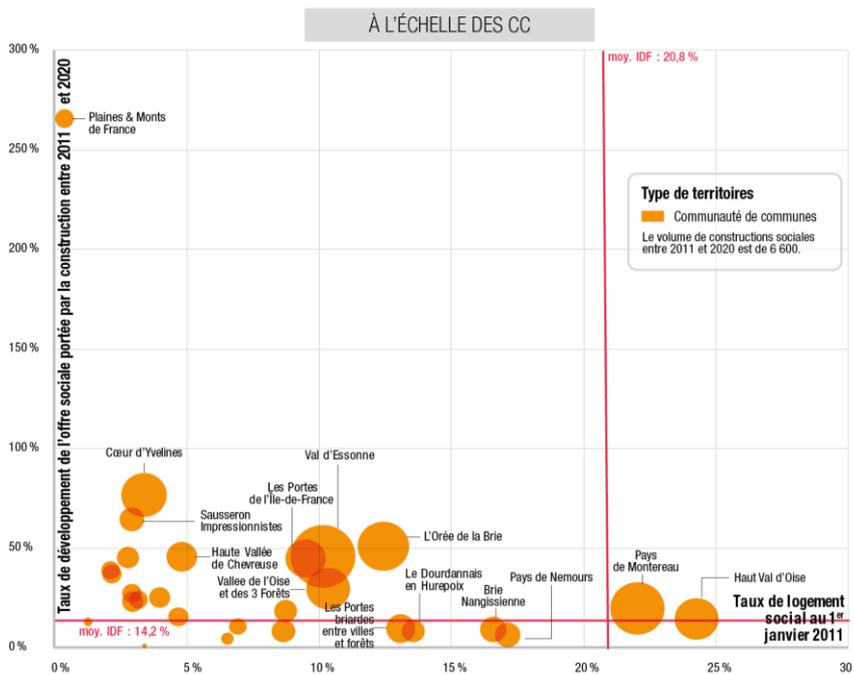
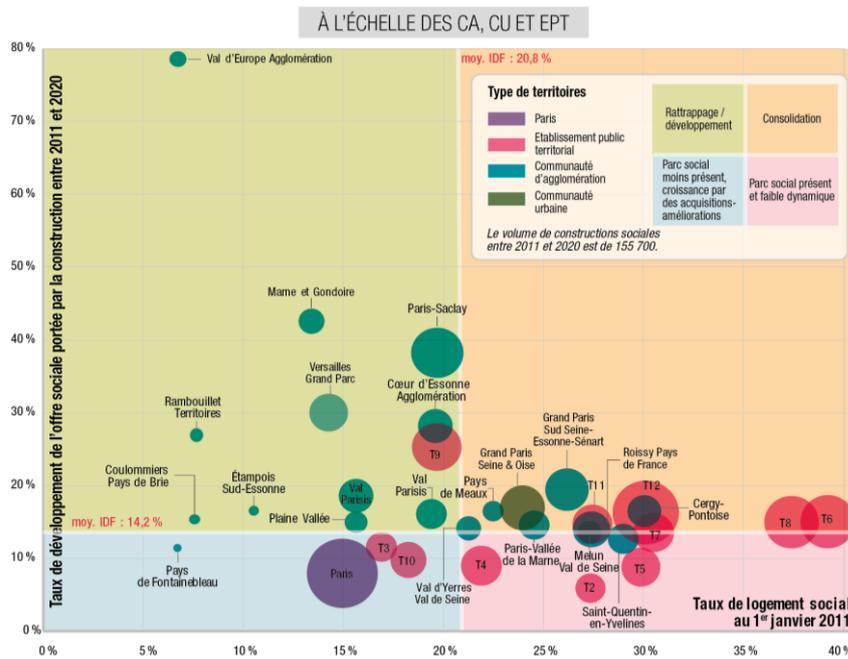
Reflétant le mouvement centrifuge de la construction sociale, l'analyse au niveau intercommunal permet de faire ressortir des secteurs plus particulièrement dynamiques, notamment les CA. Ainsi, parmi la vingtaine de territoires²⁸ qui affichent un taux de développement de l'offre sociale portée par la construction (rapport entre le volume de logements sociaux construits entre 2011 et 2020 pour 100 logements sociaux présents au 1^{er} janvier 2011) supérieur à 14,2 % (moyenne régionale), on trouve 16 CA : celles-ci ont construit 53 000 logements (soit le tiers la construction sociale entre 2011 et 2020), ce qui leur a permis d'accroître leur parc social d'un peu plus de 20 % sur la période. Parmi les plus dynamiques (taux de développement de l'offre sociale portée par la construction supérieur à 25 %), on trouve Val d'Europe Agglomération, Marne et Gondoire pour la Seine-et-Marne ; Versailles Grand Parc et Rambouillet Territoires pour les Yvelines ; Paris-Saclay et Cœur d'Essonne Agglomération pour l'Essonne.

À l'opposé, parmi la douzaine de territoires qui présentent un taux de développement de l'offre sociale portée par la construction inférieur à la moyenne régionale, figurent huit EPT : ces derniers ont construit 47 000 logements, un volume qui représente une croissance de leur parc social de 9 % entre 2011 et 2020. On trouve les territoires qui ont assuré une partie importante de leur production *via* des opérations d'acquisition-amélioration, comme le T2 Vallée Sud-Grand Paris, le T10 Paris Est Marne & Bois, le T5 Boucle Nord de Seine, ou encore Paris.

28. Sont analysés dans ce paragraphe les 20 communautés d'agglomération (CA), la communauté urbaine (CU) Grand Paris Seine & Oise, le territoire de Paris et les onze établissements publics territoriaux (EPT). Les 30 communautés de communes (CC), qui représentent 4 % des constructions, sur 2011-2020, font l'objet d'une analyse à part.

Le croisement du taux de développement de l'offre sociale portée par la construction entre 2011 et 2020 avec le taux de logement social en début de période (au 1^{er} janvier 2011) permet globalement de mettre en avant le peu de lien qui existe entre ces deux indicateurs. Hormis les secteurs les plus dynamiques (taux de développement de l'offre sociale portée par la construction supérieur à 25 %), affichant tous un taux de logement social inférieur à la moyenne régionale (20,8 % au 1^{er} janvier 2011), le reste des territoires présente une très grande variété de situations, avec un taux de logement sociaux au 1^{er} janvier 2011 qui varie de moins de 10 % (6,7 % pour la CA Pays de Fontainebleau ; 7,6 % pour CA Coulommiers Pays de Brie) à plus de 35 % (T8 Est Ensemble et T6 Plaine Commune). La présence de Paris et celle de l'EPT T10 (Paris Est Marne & Bois) dans le quadrant en bas à gauche du graphique s'explique par le poids important des acquisitions-améliorations dans la production de ces deux territoires (respectivement 52 % et 36 %, pour une moyenne régionale qui se situe à 22 %).

Taux de logement social au 1^{er} janvier 2011 et taux de développement de l'offre sociale portée par la construction entre 2011 et 2020



Lecture : au sens RPLS, Paris disposait de 15 % de logements sociaux au 1^{er} janvier 2011. Au cours de la décennie 2011-2021, 8 logements sociaux ont été construits pour 100 logements locaux sociaux existants, alors que ce ratio était de 14,2 % en Île-de-France. Le taux de développement de l'offre sociale portée par la construction rapporte le volume de logements sociaux construits entre 2011 et 2020 pour 100 logements locaux sociaux recensés au 1^{er} janvier 2011.

© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Sources : Driat, RPLS 2021 ; Insee, RP 2011

Quant aux 30 CC, secteurs les plus périphériques, elles affichent globalement un taux de développement de l'offre sociale portée par la construction supérieur à la moyenne régionale (20,3 % contre 14,2 %). Une valeur qui s'explique en grande partie par la faiblesse du taux de logement social de ces territoires : seuls deux d'entre eux présentent un niveau supérieur à la moyenne régionale (20,8 %), les deux tiers se situant sous la barre des 10 %.

Si les volumes restent limités (6 600 logements construits sur la période), quelques CC affichent des volumes non négligeables (entre 500 et 1 100 logements), comme le Val d'Essonne, le Pays de Montereau, l'Orée de la Brie ou Cœur d'Yvelines.

Au niveau communal : une construction importante au sein des communes disposant de peu de logements sociaux

L'analyse de la construction selon le taux de logement social montre que sur les 471 communes qui disposaient de moins de 20 % de logements sociaux au 1^{er} janvier 2011, 318 ont vu des opérations se lancer. Ces communes ont constitué une part importante de la construction sociale (39,5 %), alors qu'elles ne représentent qu'un quart du parc social régional, soit un écart positif de 15 points. Le taux de développement de l'offre sociale portée par la construction de cet ensemble (22,8 %) représente le double de celui observé dans les autres catégories de communes disposant d'un parc social plus important.

À l'opposé, parmi les 96 communes affichant un taux élevé de logement social au 1^{er} janvier 2011 (30 % ou plus), 91 ont vu des opérations sur leur territoire et ont été à l'origine de 41 % de la construction sur 2001-2011, alors qu'elles représentent 52 % du parc, soit un écart négatif de 11 points.

Enfin, on note que 30 communes, parmi les 619 sans parc social au 1^{er} janvier 2011, ont construit un peu plus de 1 300 logements sociaux entre 2011 et 2020, favorisant sa diffusion au sein du territoire régional.

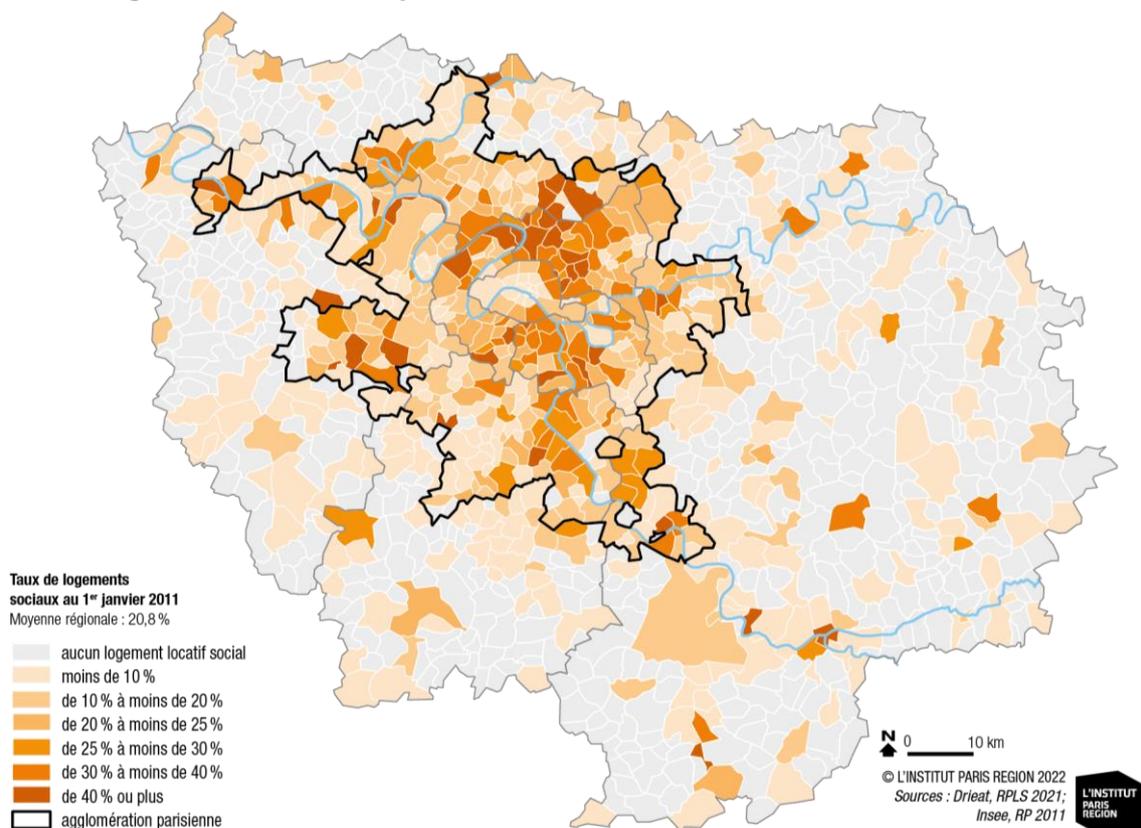
Taux de logement social au 1^{er} janvier 2011 et construction sociale récente (2011-2020)

Taux de logement social au 01/01/2011	Date de mise en service						Écart en point (b) - (a)	Taux de développement de l'offre sociale portée par la construction
	Parc au 1 ^{er} janvier 2011			Construction 2011-2020				
	nb de communes*	effectif	% col (a)	nb de communes*	effectif	% col (b)		
0% (pas de parc social)	619	0	0,0%	30	1 317	0,8%	0,8	nc
moins de 20%	471	280 991	24,6%	318	64 119	39,5%	14,9	22,8%
<i>dont moins de 10%</i>	315	60 928	5,3%	177	23 861	14,7%	9,4	39,2%
<i>dont de 10 à moins de 20%</i>	156	220 063	19,3%	141	40 258	24,8%	5,5	18,3%
de 20 à moins de 25%	62	154 175	13,5%	56	16 961	10,4%	-3,1	11,0%
de 25 à moins de 30%	39	110 120	9,7%	34	13 072	8,1%	-1,6	11,9%
30% ou plus	96	595 162	52,2%	91	66 900	41,2%	-11,0	11,2%
<i>de 30 à moins de 40%</i>	57	396 935	34,8%	55	44 086	27,2%	-7,7	11,1%
<i>40% ou plus</i>	39	198 227	17,4%	36	22 814	14,1%	-3,3	11,5%
TOTAL	1 287	1 140 448	100%	529	162 369	100%	0,0	14,2%

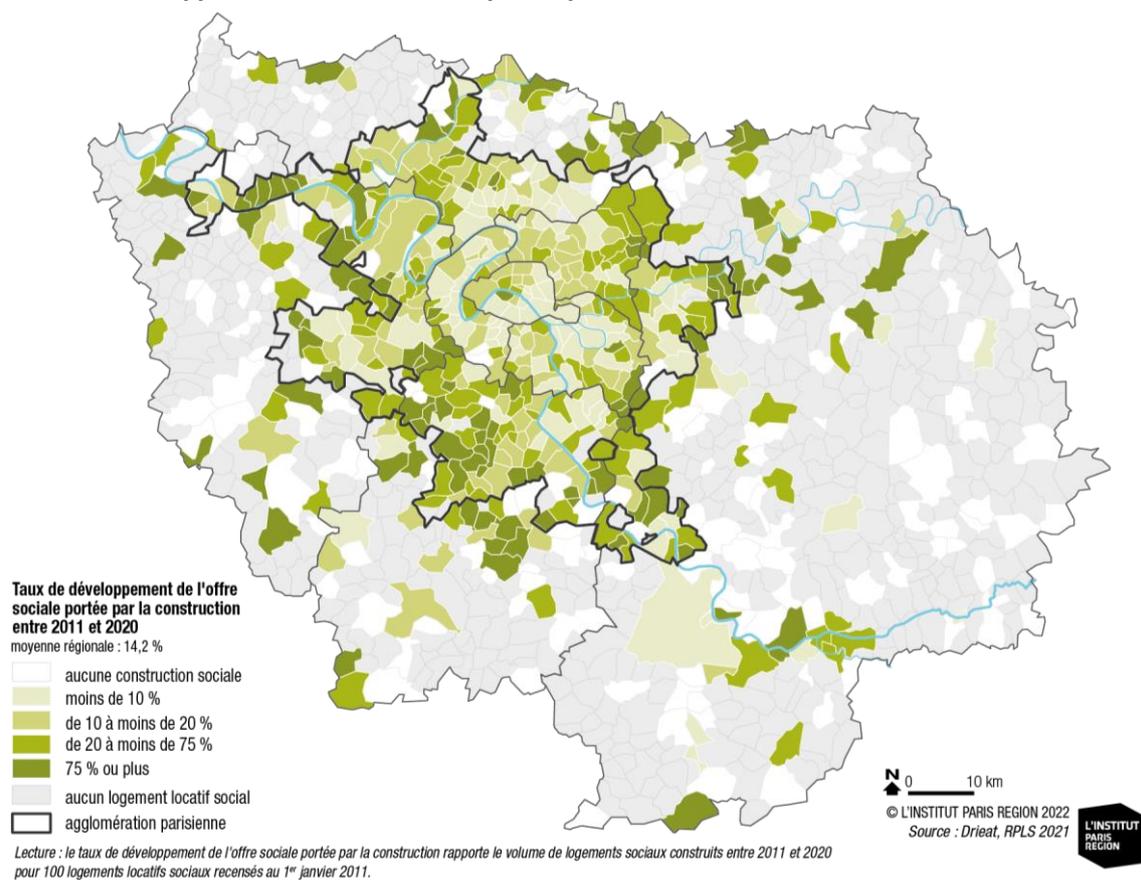
*communes et arrondissements municipaux

Sources : Drieat, RPLS ; Insee, RP 2011

Taux de logements sociaux au 1^{er} janvier 2011



Taux de développement de l'offre sociale portée par la construction entre 2011 et 2020



Près de 40 % de la construction sociale récente réalisée dans les communes soumises à la loi SRU

À ce jour, les obligations de la loi SRU imposent un taux de logements sociaux²⁹ de 25 % dans les communes de plus de 1 500 habitants en Île-de-France, appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants ; une exception existe dans les territoires ne justifiant pas un effort de production, pour lesquels le taux de 20 % est maintenu.

La loi indique également que les communes de plus de 15 000 habitants en croissance démographique ne relevant ni d'une agglomération ni d'une intercommunalité telles que définies précédemment, sont soumises à un taux de logements sociaux de 20 %.

L'analyse de l'ensemble de la construction sociale connue grâce aux données RPLS, au prisme des communes soumises à la loi SRU, confirme la diffusion du parc social aux communes qui en étaient le moins pourvues. Sur les 162 400 constructions réalisées entre 2011 et 2020, 39 % ont eu lieu dans les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU, représentant un peu plus de 63 000 logements. Certaines années (comme en 2018 et 2020), elles ont même quasiment assuré la majorité de cette construction. Des résultats en partie liés à la loi Duflot de 2013, qui a relevé la part minimale de logements sociaux (de 20 à 25 %) des communes assujetties à l'article 55 et renforcé le rythme de rattrapage.

Construction sociale selon la date de mise en service et communes soumises à la loi SRU, entre 2011 et 2020

	Date de mise en service										2011-2020
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Construction sociale globale											
Nbre de communes	194	209	201	225	230	234	207	218	219	212	510
Nbre de logements construits	13 636	14 970	14 558	16 228	20 047	16 356	15 746	16 380	18 540	15 908	162 369
Nbre de communes SRU											
	168	175	248	249	255	232	232	237	239	240	297
Construction sociale en commune SRU											
Nombre de communes	51	74	83	99	108	104	92	107	103	103	246
Nbre de logements construits	2 993	5 331	5 475	6 056	8 136	5 798	5 376	7 971	8 110	7 890	63 136
part des communes SRU dans la construction	21,9%	35,6%	37,6%	37,3%	40,6%	35,4%	34,1%	48,7%	43,7%	49,6%	38,9%

Sources : Driéat, RPLS 2021 ; Drihl, UT Drihl et DDT, bilans annuels et triennaux de la loi SRU

29. Les décomptes SRU recouvrent les logements locatifs sociaux de type PLAI, PLUS, PLS, mais aussi les logements financés avec un prêt social de location-accession (pendant la phase locative et pour les cinq années suivant la levée d'option), les logements en bail réel solidaire (BRS), les logements sociaux vendus à leur occupant et ce pour les dix années suivant la vente et, enfin, les logements-foyers de personnes âgées, jeunes travailleurs, travailleurs migrants, etc.

Le répertoire du parc locatif social (RPLS), source majeure de connaissance du parc social

La principale source de données pour analyser les dynamiques de construction dans le parc social est le dernier millésime du répertoire du parc locatif social (RPLS), base statistique qui décrit le parc social francilien au 1^{er} janvier 2021. Le RPLS remplace depuis 2011 l'enquête sur le parc locatif social (EPLS), réalisée entre 1987 et 2010. Il a pour objectif de dresser l'état du parc de logements au 1^{er} janvier d'une année (nombre de logements, modifications intervenues au cours de l'année écoulée, localisation, taux d'occupation, mobilité, niveau des loyers, financement et conventionnement).

Ce répertoire est alimenté principalement par les bailleurs sociaux (offices publics de l'habitat/OPH et entreprises sociales de l'habitat/ESH), les sociétés d'économie mixte, et l'association Foncière Logement.

Les informations transmises concernent les logements locatifs pour lesquels ces bailleurs sociaux sont titulaires d'un droit réel immobilier (pleine propriété ou bénéficiaire d'un bail emphytéotique, à réhabilitation ou à construction), ou usufruitiers.

Le champ retenu ici est le parc social des bailleurs sociaux, et non l'ensemble du parc locatif détenu par ces mêmes bailleurs. Le patrimoine social des bailleurs sociaux s'élève à 1 347 944 logements au 1^{er} janvier 2021, tandis que le parc locatif détenu par ces mêmes bailleurs s'élève à 1 389 552 logements. La différence correspond au parc non conventionné des EPL (entreprises publiques locales, ex-SEM), qui représente 41 608 logements, situés pour plus de la moitié (22 397) à Paris.

3. Ressorts fonciers de la construction : une production caractérisée par des efforts de sobriété foncière

L'attention portée à la bonne utilisation de la ressource foncière, déjà prégnante ces dernières années³⁰, se voit renforcée par l'introduction dans la loi du principe du ZAN à l'horizon 2050³¹. Celui-ci va se traduire par le renforcement des objectifs visant à lutter contre les extensions urbaines s'effectuant aux dépens des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) et, plus largement, des espaces encore non-artificialisés. Afin d'éclairer l'élaboration de stratégies concourant à l'atteinte du ZAN, il est essentiel d'apprécier quels sont les ressorts fonciers de la construction récente de logements.

De nouvelles possibilités ouvertes par la base MDI de L'Institut Paris Region

La base MDI³² développée par L'Institut Paris Region est un des nouveaux outils contribuant au suivi des objectifs ZAN en matière de logements³³. Pour chaque territoire, elle permet de faire le point sur les modes d'urbanisation privilégiés pour produire du logement et d'observer les efforts réalisés pour optimiser l'utilisation des ressources foncières.

Dans le cadre de cette étude, nous distinguons quatre processus de production de logements :

1. Tout d'abord, **les extensions sur des espaces NAF**. Il s'agit de logements produits sur des parcelles auparavant non-bâties, situées en dehors du tissu urbain préexistant.
2. Le **comblement de dents creuses urbaines** recouvre la production de logements sur des parcelles auparavant non-bâties, mais situées cette fois au sein de l'enveloppe urbaine préexistante (sur des parcelles de type « espaces ouverts artificialisés » dans la nomenclature du Mos).
3. La **mutation d'usage vers du logement** désigne la production de logements sur des parcelles dont l'usage initial dominant n'est pas résidentiel (activités économiques, équipements, infrastructures, etc.). Ce processus peut s'effectuer par démolition-reconstruction, par transformation de bâtiments préexistants ou par densification.
4. Enfin, le **renouvellement-densification** recouvre l'ensemble des cas où la production de logements s'effectue sur une parcelle qui était déjà initialement à usage résidentiel. On parle de **renouvellement** lorsque la construction de nouveaux logements entraîne la destruction des logements préexistants. On parle de **densification** lorsque la construction de logements s'effectue avec préservation du bâti résidentiel existant.

30. Pour une rétrospective des principaux jalons législatifs et urbanistiques en la matière, cf. Cocquière Alexandra, « De la maîtrise de l'étalement urbain à l'objectif "zéro artificialisation nette" », *Note rapide*, n°835, L'Institut Paris Region, février 2020. Cf. également les travaux de l'Observatoire régional du foncier (ORF) : <http://www.orf.asso.fr>.

31. La loi Climat et résilience du 22 août 2021 a défini un objectif ZAN à l'horizon 2050. Les Régions ont la charge de la territorialisation de cet objectif par le biais des documents d'aménagement dont elles ont la responsabilité. Par une délibération du 17 novembre 2021 initiant la révision du Sdrif, le conseil régional d'Île-de-France a fait du ZAN un objectif majeur de l'aménagement francilien. Cf. Cocquière Alexandra, Decelle Damien (L'Institut Paris Region), Mauger Christelle, Dousset Emma (Drieat), « Une planification urbaine bien ancrée, mais insuffisamment intercommunale », *Note rapide*, n°959, L'Institut Paris Region, octobre 2022. Cf. également pour un panorama global de la démarche ZAN : Béhar Daniel, Czertok Sacha, Desjardins Xavier, « Zéro artificialisation nette : banc d'essai de la planification écologique », *AOC*, 5 juillet 2022.

32. Pour « Mutations et densification immobilière ». La base MDI est issue d'un croisement de la base Mos et des fichiers fonciers Majic, issus de sources fiscales. La première base nous renseigne sur l'état initial des parcelles en 1999 (année de départ de référence), et la seconde sur les logements existants et leur date de construction. La comparaison entre les deux bases nous permet donc de déduire les processus d'urbanisation qui ont été mis en œuvre, au niveau foncier, pour produire les logements recensés. Cf. également autour de l'exploitation de cette base : Hawi Lina, Delaville Damien, Cormier Thomas, « La densification "cachée" dans les dynamiques de construction en Île-de-France », *Note rapide*, n°821, L'Institut Paris Region, octobre 2019.

33. En rappelant toutefois que l'objectif ZAN ne se limite pas à la seule problématique logement et doit aussi prendre en considération tous les autres usages – économiques, équipements, etc. – consommateurs de foncier.

Soulignons que la réduction des extensions sur des espaces NAF constitue et constituera à l'avenir le cœur de la politique ZAN. Jusqu'en 2031 en particulier, « l'artificialisation » – dans l'attente de nouveaux outils et nomenclatures permettant de l'aborder plus finement – sera ainsi assimilée à la seule consommation de parcelles NAF³⁴, les trois autres modes de production de logements explicités ci-dessus étant alors considérés comme du « recyclage » de parcelles déjà urbanisées³⁵.

En Île-de-France, atteindre l'objectif légal de 70 000 logements à construire par an³⁶ tout en réduisant la consommation d'espaces NAF supposera donc une valorisation plus efficace du foncier mobilisé au sein des espaces urbanisés pour renforcer l'offre résidentielle.

Les processus de production de logements – Exemples d'opérations

1. Les extensions sur des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF)

Des espaces NAF transformés en un nouveau quartier de ville



État en 2008. © Google Street View



État actuel. © Google Street View

À Bussy-Saint-Georges (Seine-et-Marne), dans le secteur 3 de l'ancienne ville nouvelle de Marne-la-Vallée, l'entrée de ville mute progressivement depuis 2018 pour accueillir logements et activités à l'emplacement d'anciens espaces agricoles (sur une emprise de 10 ha). Loin des lotissements pavillonnaires, les nouvelles constructions prennent la forme d'immeubles collectifs assez élevés et denses. L'ensemble est fortement minéralisé et l'artificialisation des sols importante.

- MOA : Les Nouveaux Constructeurs
- Programmation : 94 appartements en accession
- Densité : 150 logements /ha
- Densité référence de l'EPC : 32 log /ha
- Date de livraison : 2021
- Distance cœur de métropole : 25 km

34. Cela s'inscrit dans le cadre fixé par la loi Climat et résilience de 2021 et ses différents textes d'application. Au-delà de 2031, de nouveaux critères (et bases de données) prendront le relais, avec une prise en compte plus précise de l'artificialisation, en particulier au sein des espaces déjà urbanisés. Toutefois, si les débats autour du concept d'artificialisation et de ses implications concrètes en matière de ZAN ne sont certainement pas encore clos à l'heure actuelle, les nouveaux critères post-2031 ne devraient en rien rebattre totalement les cartes : la limitation progressive de la consommation d'espaces NAF restera l'alpha et l'oméga de cette politique. Pour un aperçu des débats actuels autour de la notion d'artificialisation en lien avec la loi Climat et résilience de 2021, cf. Bove Stefan, Delaville Damien, Dugué Régis, Marzilli Gianluca, « Le ZAN au défi de la connaissance des sols », *Note Rapide*, n°956, L'Institut Paris Region, octobre 2022.

35. Cela s'applique y compris dans le cas des comblements de dents creuses urbaines, qui ont pourtant un statut ambivalent à cet égard, impliquant des parcelles non-bâties et potentiellement encore en pleine terre.

36. Objectif fixé dans la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Le SRHH définit ensuite la répartition des efforts de construction de logements entre EPT et EPCI franciliens.

2. Le comblement de dents creuses urbaines

Une dent creuse comblée au sein d'un lotissement pavillonnaire



© Clément Guillaume

Au sein d'un lotissement pavillonnaire peu dense de Bernes-sur-Oise (Val-d'Oise), cette dent creuse auparavant naturelle a été comblée pour accueillir 20 logements sociaux semi-collectifs (forme hybride entre l'individuel et le collectif). Constitués de cinq plots d'un étage et combles (R1+C) de quatre logements chacun, ils sont desservis par des venelles privées. Les appartements mêlent duplex et simplex et bénéficient tous d'une entrée privative et d'espaces extérieurs (jardin privatif, terrasse). L'ensemble s'insère bien dans son environnement, par son gabarit assez bas et par le traitement paysager, tout en étant d'une grande densité.

- MOA : OPIEVOY
- Programmation : 20 logements locatifs sociaux créés en PLUS – PLAI (du T2 au T4)
- Densité : 100 logements /ha
- Densité référence de l'EPCI : 35 log /ha
- Date de livraison : 2015
- Distance du cœur de métropole : 35 km

Un projet de logement évolutif dans le Parc naturel régional du Vexin français



© Jean-Pierre Cornet

Situé sur un terrain vague très contraint car étroit et en pente, cette opération participe à la requalification de l'entrée de ville de Magny-en-Vexin (Val d'Oise). Il s'agit d'un programme de 33 maisons individuelles. Les logements sont desservis par des ruelles piétonnes semi-couvertes. Les maisons présentent l'avantage d'être modulables, pouvant évoluer du T3 au T5 : la hauteur sous plafond permet d'aménager une mezzanine, et des pièces supplémentaires peuvent être créées en surplomb de la venelle ou sous l'appentis.

- MOA : Val d'Oise Habitat
- Programmation : 33 logements individuels groupés, avec jardin et parking
- Densité : 50 logements /ha
- Densité référence de l'EPCI : 33,7 log /ha
- Date de livraison : 2012
- Distance du cœur de métropole : 50 km

3. La mutation d'usage vers du logement

De l'industrie au logement standing



© Julie Missonnier, L'Institut Paris Region

À Houdan (Yvelines), l'ancienne usine de tisanes Boldoflorine, caractéristique du patrimoine local, a fait l'objet en 2007 d'une vaste opération de création de logements en cœur de bourg. Elle a été divisée en appartements de standing, tandis que des maisons de ville ont été construites sur la parcelle à la place d'anciens bâtiments industriels de moindre intérêt. Les maisons mitoyennes et la division de l'usine ont permis d'atteindre une grande densité. Grâce au curetage et à la dépollution de la parcelle, le cœur d'îlot a pu être libéré et renaturé pour offrir des jardins privatifs aux maisons.

- MOA : Promex et Ville de Houdan (bailleur)
- Programmation : 4 logements sociaux, 23 maisons de ville, 2 commerces, 16 appartements de standing
- Densité : 130 logements /ha
- Densité référence de l'EPCI : 20 log /ha
- Date de livraison : 2007
- Distance du cœur de métropole : 55 km

De la ferme aux logements sociaux



© All rights reserved, all pictures are copyright and property of Martine Mouglin
© Courtesy Martine Mouglin

À Fontenay-Mauvoisin (Yvelines), une ancienne ferme du XVIIIe siècle en déprise agricole accueille à présent 11 logements sociaux. L'accès aux logements est distribué par l'extérieur (par RDC ou coursives). Des ouvertures supplémentaires, d'allure contemporaine, ont été ajoutées pour apporter de la luminosité aux appartements. S'il n'existe pas d'espace extérieur privatif, choix a été fait d'aménager un jardin pensé pour être commun à tous. Aucune artificialisation supplémentaire n'a été apportée sur le site.

- MOA : Mantes en Yvelines Habitat
- Programmation : 15 logements sociaux avec stationnement et jardin collectif
- Densité : 60 logements /ha
- Densité de référence de l'EPCI : 33 log /ha
- Date de livraison : 2017
- Distance du cœur de métropole : 50 km

4. Renouvellement-densification

Des pavillons superposés en zone dense



© Philippe Tirot Architecte DPLG

À Pantin (Seine-Saint-Denis), la densification de deux pavillons préexistants a été opérée dans une zone pavillonnaire. Le projet a consisté en la réhabilitation d'un pavillon et d'un atelier d'artistes pour en faire deux maisons de 150 m². La démolition de deux garages sur la parcelle voisine a en outre permis la construction de trois maisons : deux de plain-pied, mitoyennes, et une sur deux niveaux, accessible par l'extérieur en R+1 comme suspendue au-dessus de ces deux dernières. L'architecture est contemporaine, percée de nombreuses ouvertures et offre des terrasses et jardins à ses occupants.

- MOE : Atelier T8 Philippe Tirot Architecte
- Programmation : cinq maisons de 150 m² sur deux parcelles de 512 et 710 m²
- Densité : 50 logements /ha
- Densité référence de l'EPCI : 87 log /ha
- Date de livraison : 2019
- Distance du cœur de métropole : 5 km

Diviser une maison en appartements



© Google Street View

À Lagny-sur-Marne (Seine-et-Marne), une imposante maison de notable a été restaurée et divisée en quatre appartements, réhabilitation assurant la préservation du patrimoine communal tout en évitant une artificialisation supplémentaire des sols. Elle a en outre contribué à limiter la production d'énergies grises liées au chantier de démolition-reconstruction. Aucune construction ne semble avoir été réalisée en plus des volumes existants. Si la qualité architecturale est indéniable, la qualité d'usage peut poser question : quel accès à des espaces extérieurs privatifs ? La cour ou le jardin ont-ils été bitumés au profit du stationnement ?

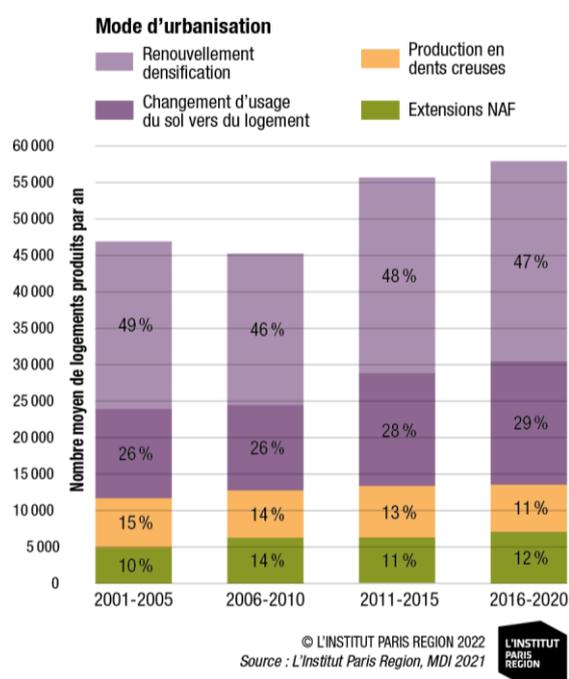
- MOA : ORPI
- Programmation : quatre appartements
- Densité : 90 logements /ha
- Densité référence de l'EPCI : 33 log /ha
- Date de livraison : 2016
- Distance du cœur de métropole : 25 km

Une mobilisation plus efficace de la ressource foncière pour produire du logement en Île-de-France depuis les années 2000

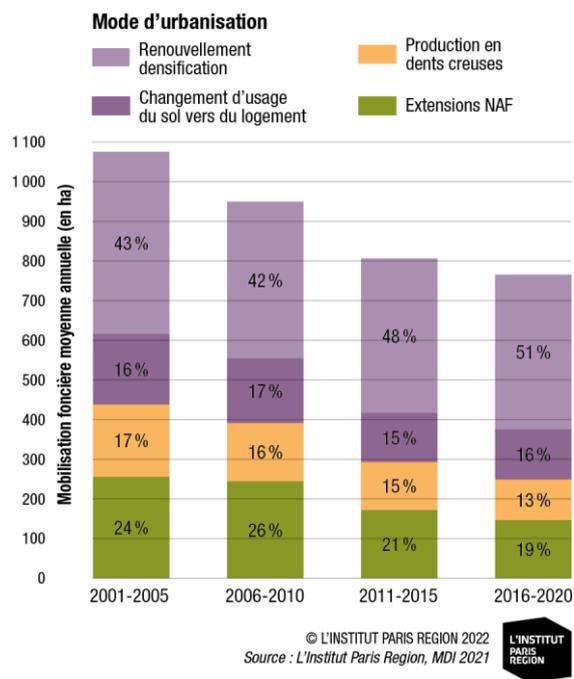
En Île-de-France, depuis 2001, la production de logements et la mobilisation foncière associée ont connu des évolutions contrastées.

On observe que le nombre de logements produits a connu un bond au cours de la décennie 2010 par rapport à la précédente³⁷, une croissance principalement portée, d'une part, par les logements produits en renouvellement-densification (+24 % entre la décennie 2000 et la décennie 2010) et, d'autre part, par la production issue de mutations d'usage vers du logement (+35 %). À l'inverse, les surfaces foncières mobilisées en vue de la production de logements³⁸ ont quant à elles largement décliné, passant de 1 010 ha/an au cours de la décennie 2001-2010 à 790 ha/an au cours de la décennie suivante. Associée à la transformation de l'offre résidentielle produite, avec moins de maisons, davantage d'appartements et de logements en résidence, ainsi qu'à la montée en puissance des constructions en petite couronne, ces évolutions contribuent à l'augmentation du nombre de logements produits à l'hectare. Par ailleurs, si tous les modes d'urbanisation ont connu une baisse notable des surfaces foncières mobilisées entre les deux dernières décennies, l'essentiel de la baisse est toutefois imputable à un moindre recours aux extensions sur les espaces NAF (-91 ha consommés par an entre les deux décennies, pour une baisse de 36 %). Cette tendance forte se traduit également par une part décroissante des extensions sur les espaces NAF dans le total des surfaces foncières mobilisées pour la construction de logements : de 24 % sur la période 2001-2005, cette part n'est plus que de 19 % sur la période 2016-2020. Inversement, on assiste, en particulier dans la décennie 2010, à une augmentation notable du poids du renouvellement-densification, qui passe de 43 % en 2001-2005 à 51 % en 2016-2020.

Production de logement en Île-de-France par mode d'urbanisation, entre 2001 et 2020



Mobilisation foncière associée à la production de logement en Île-de-France par mode d'urbanisation, entre 2001 et 2020



37. Voir également à ce sujet la première partie de ce rapport. Concernant la base MDI, les données de la période 2001-2005 (immobilières comme foncières) sont légèrement surestimées du fait d'un rattrapage dans la mise à jour des données fiscales ayant eu lieu pour l'année 2002.

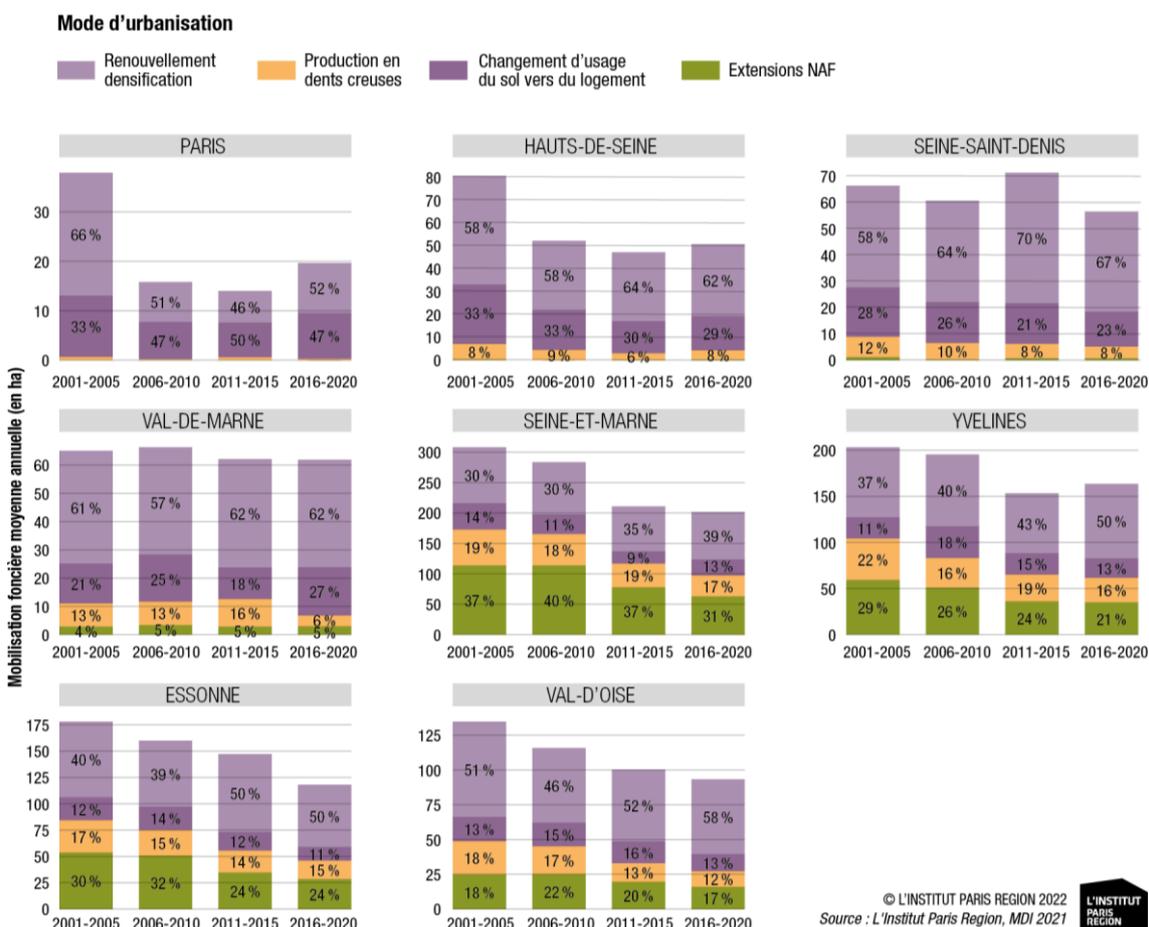
38. Les totaux avancés en matière de mobilisation foncière correspondent à la somme des surfaces de parcelles concernées par des opérations résidentielles au cours de la période étudiée. Pour les données purement foncières (affichées en hectares/ha) – à la différence des données portant sur un nombre ou une part de logements produits – un filtre a été appliqué pour exclure les parcelles aux densités anormalement basses (<2 log/ha) ou anormalement hautes (>1 000 log/ha).

Ces évolutions propres à l'Île-de-France tiennent notamment au cadre donné par les politiques régionales d'aménagement. Dès 1994, le Sdrif posait des premiers jalons en faveur de la protection des espaces NAF. Celui de 2013 a renforcé cette orientation, en affichant de nouvelles protections et en proposant un recentrage des efforts de construction sur les zones déjà urbanisées, tout en exigeant une utilisation plus efficiente des ressources foncières en cas d'extension. En cours d'élaboration, le prochain Sdrif « environnemental » (Sdrif-e) portera une attention accrue à l'usage des sols pour favoriser la résilience du territoire francilien et définir des trajectoires permettant d'atteindre les objectifs en matière de production de logements et de sobriété foncière.

Une dynamique de sobriété foncière en cours en grande couronne

De manière générale, la mobilisation foncière en grande couronne est particulièrement importante au regard du reste de la région. Tous modes de production confondus, elle représente ainsi 75 % du total des surfaces mobilisées pour produire du logement en Île-de-France au cours de la période 2016-2020 (26 % pour la seule Seine-et-Marne, 21 % pour les Yvelines, 15 % pour l'Essonne et 12 % pour le Val-d'Oise). Cette part, relativement stable au cours des deux décennies écoulées, reflète bien entendu l'étendue beaucoup plus importante des départements de grande couronne au regard du centre de l'agglomération. Il faut également noter que la mobilisation foncière a nettement décliné au cours des deux dernières décennies en grande couronne (-30 % entre 2001-2005 et 2016-2020, soit une « économie » de 247 ha/an entre ces deux périodes), et ce dans les quatre départements la composant. De la même manière, on constate une baisse pour Paris et sa petite couronne (-25 % entre 2001-2005 et 2016-2020, soit une « économie » de 62 ha/an), essentiellement portée par Paris et le département des Hauts-de-Seine, les deux ayant connu une baisse importante de leur mobilisation foncière à partir de la période 2006-2010.

Mobilisation foncière des départements franciliens associée à la production de logements, entre 2001 et 2020

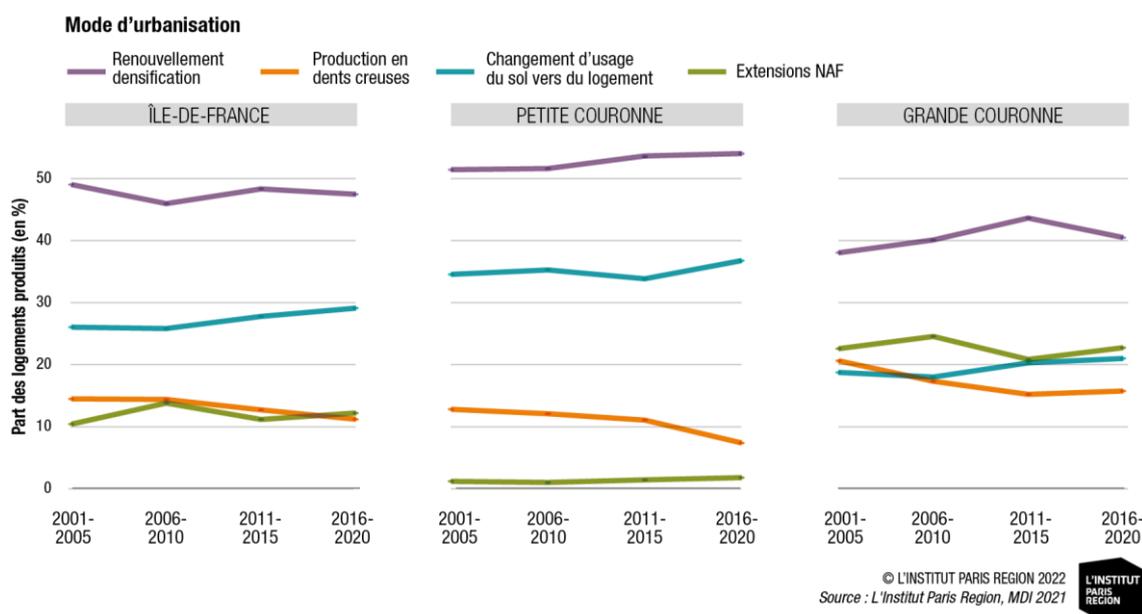


La réduction de la consommation d'espaces NAF revêt une importance majeure pour la mise en œuvre de la trajectoire ZAN. Au cours de la période 2016-2020, les extensions réalisées sur les espaces NAF pour la construction de logements en grande couronne ne représentent désormais que 142 Ha/an, soit une baisse de 43 % par rapport à la période 2001-2005. Cette tendance est partagée par les quatre départements de grande couronne : -47 % pour l'Essonne, -45 % pour la Seine-et-Marne, -41 % pour les Yvelines et -36 % pour le Val-d'Oise. Les objectifs ZAN à horizon 2050 s'inscrivent donc dans une dynamique de sobriété foncière déjà engagée en grande couronne francilienne.

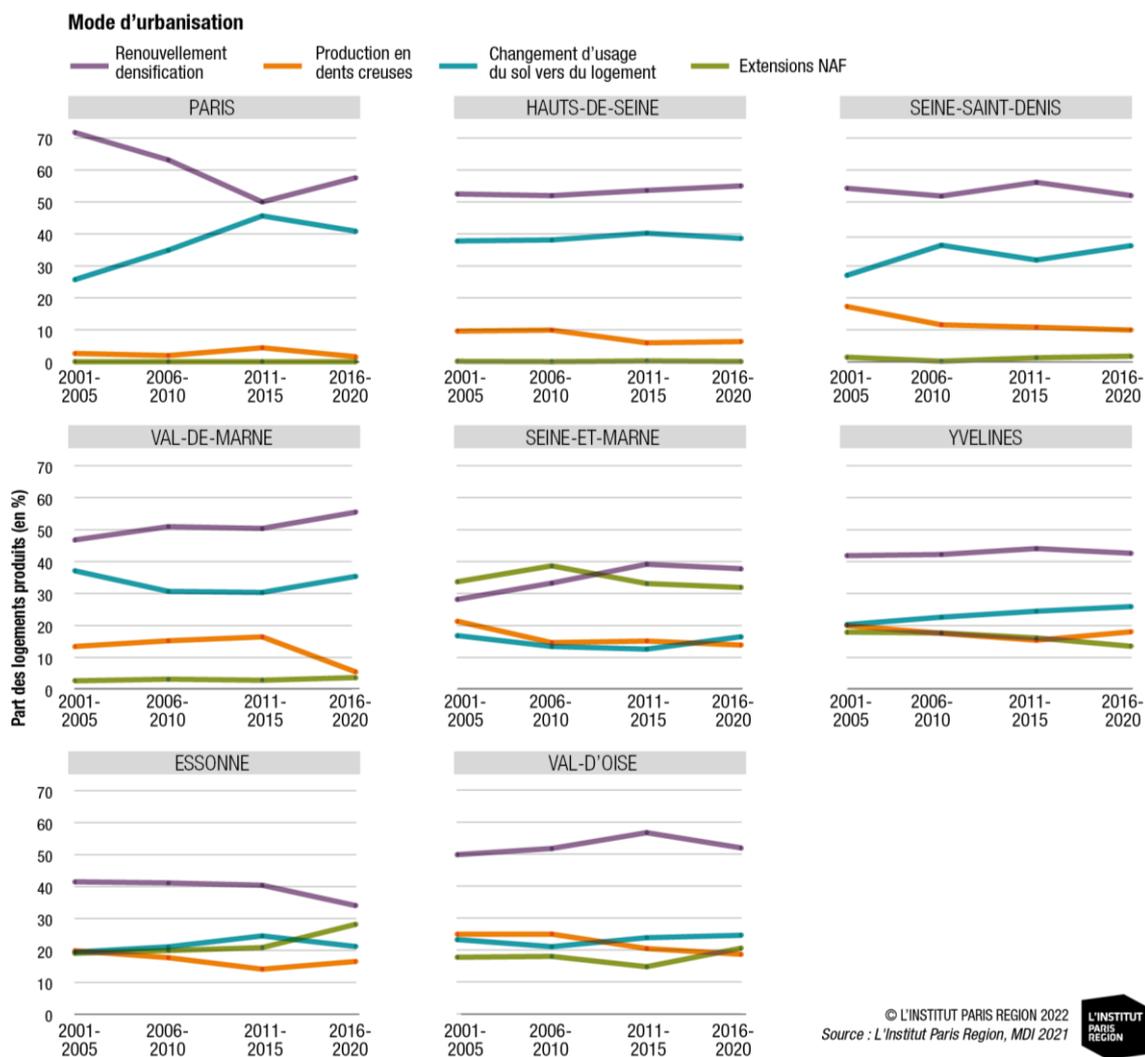
Malgré cette baisse de la consommation de foncier en espaces NAF, ce mode de production a été à l'origine de 20 à 25 % des logements produits en grande couronne, et ce de façon continue tout au long des deux dernières décennies. Le renouvellement-densification y demeure cependant la modalité de production de loin la plus importante, oscillant entre 35 et 45 % des logements produits au cours de la période.

Du côté de la petite couronne, la production de logements s'est appuyée à plus de 85 % sur le renouvellement-densification et les changements d'usage du foncier sur l'ensemble de la période – le reste reposant avant tout sur la production en dents creuses urbaines.

Part des différents modes d'urbanisation dans la production de logements, entre 2001 et 2020



Part des différents modes d'urbanisation dans la production de logements, entre 2001 et 2020

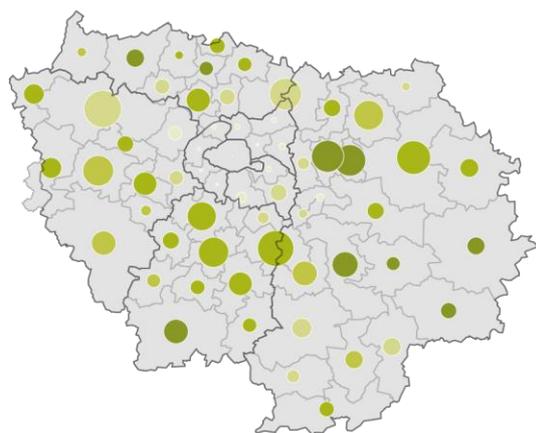


Des territoires franciliens aux profils diversifiés et tous concernés par l'objectif ZAN

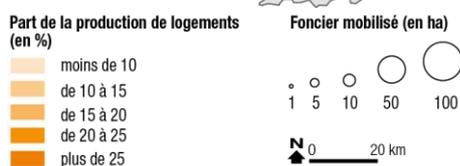
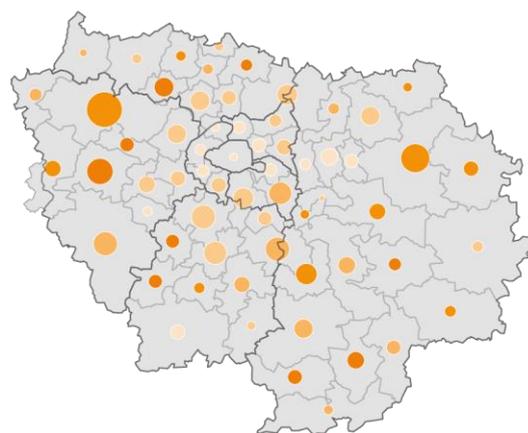
Les cartes détaillant le poids des différents modes d'urbanisation pour les EPCI et EPT³⁹ franciliens confirment dans l'ensemble les constats effectués plus haut, mais montrent également une véritable diversité de profils territoriaux, même à distance équivalente du centre parisien.

Poids des extensions NAF, 2011-2020

Poids de la production en dents creuses urbaines, 2011-2020



© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Source : L'Institut Paris Region, MDI 2021

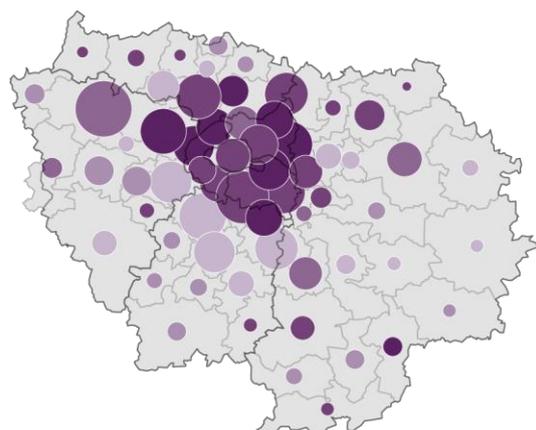


© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Source : L'Institut Paris Region, MDI 2021

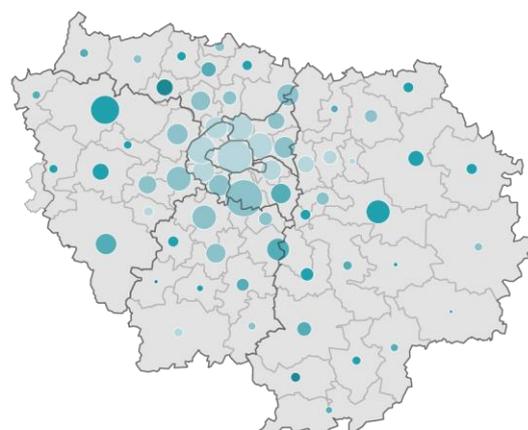


Poids de la production en renouvellement-densification, 2011-2020

Poids des mutations d'usage vers du logement, 2011-2020



© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Source : L'Institut Paris Region, MDI 2021



© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Source : L'Institut Paris Region, MDI 2021



39. Établissements publics de coopération intercommunale (territoires hors Métropole du Grand Paris/MGP) et établissements publics territoriaux de la MGP (territoires couvrant *grasso modo* Paris et la petite couronne).

La part des différents modes de production de logements est ainsi largement dépendante d'une série de facteurs renvoyant aux spécificités de chaque territoire et à leurs héritages en matière d'urbanisation :

1. Pour les extensions sur des surfaces NAF et le comblement de dents creuses urbaines, la capacité d'un territoire à recourir à ces processus dépend de l'existence de tels fonciers ; ce critère explique à lui seul la très faible consommation d'espaces NAF en petite couronne.
2. Les mutations d'usage en faveur du logement sont également corrélées à la géographie des espaces d'activités non-résidentielles en Île-de-France, et notamment à la géographie des friches industrielles et autres zones d'activités économiques obsolètes. De telles mutations d'usage peuvent également être favorisées par les dynamiques de valorisation foncière, notamment dans les zones les plus centrales ou les mieux desservies par les transports en commun, où les logements sont particulièrement valorisés par rapport aux autres types d'activités.
3. Le poids des opérations résidentielles en renouvellement-densification dépend du degré d'urbanisation du territoire et se voit conforté par l'importance des investissements réalisés en matière d'amélioration de l'offre de transport et de requalification des espaces publics ; les grandes opérations de renouvellement urbain, notamment réalisées dans le cadre de l'Anru, contribuent également à renforcer le poids de ce processus à l'échelle locale.

La réduction de la consommation d'espaces NAF exige de mobiliser davantage et mieux les autres leviers de production foncière en faveur du logement. Ainsi l'objectif ZAN concerne non seulement les territoires dont le développement résidentiel se réalise encore pour partie en extension, incités à identifier d'autres opportunités foncières en recyclage urbain, mais aussi les territoires déjà entièrement urbanisés du centre de l'agglomération parisienne qui doivent prendre leur part de l'effort régional de construction.

Des gains de densité continus depuis le début des années 2000 en Île-de-France, quel que soit le mode d'urbanisation

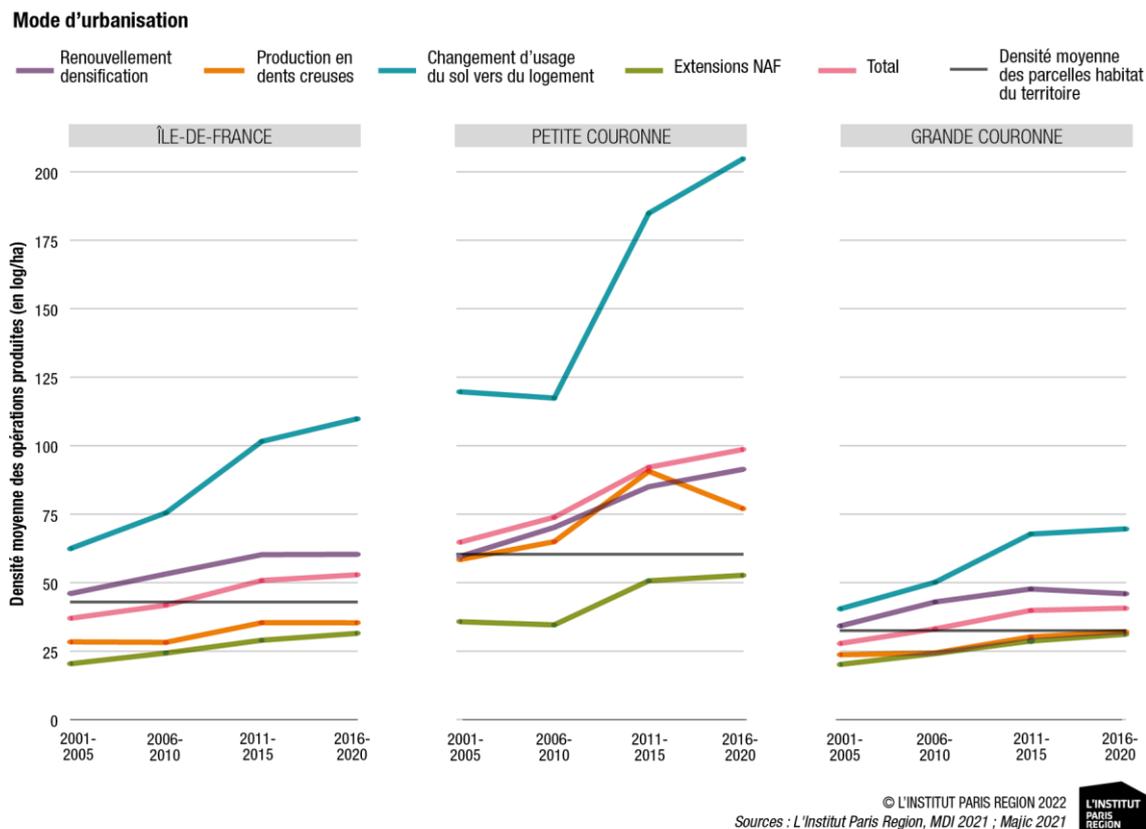
La réussite de l'objectif ZAN en Île-de-France passera nécessairement par l'évolution des formes urbaines et des typologies construites, pour assurer le renforcement de l'offre résidentielle au sein des espaces urbanisés. Ce processus est déjà engagé depuis les années 2000.

La densité des parcelles à usage unique d'habitat⁴⁰ ayant fait l'objet d'une opération de construction de logements a ainsi connu une progression continue, passant de 37 logements par hectare en 2001-2005 à 53 en 2016-2020, soit une progression de 16 log/ha en vingt ans. On constate toutefois des écarts notables entre les différents modes d'urbanisation, même si ceux-ci ont tous vu leur densité moyenne progresser. Les densités en logements sont les plus fortes en cas de mutation d'usage d'espaces à dominante non-résidentielle (110 log/ha en moyenne dans la région sur la période 2016-2020). Dans les mutations de ce type, qui s'inscrivent souvent dans des projets visant à réaménager des zones d'activités en quartiers urbains mixtes, la densité observée des parcelles d'habitat doit être comprise à l'aune de l'ensemble des espaces publics et équipements développés par ailleurs, participant de la qualité du cadre de vie proposée par ces nouveaux quartiers. Les opérations conduites en renouvellement-densification atteignent, de leur côté, une densité de 60 log/ha, contribuant à leur échelle à la densification des tissus urbains franciliens, dont les parcelles à usage résidentiel, considérées dans leur ensemble, accueillent en moyenne 43 log/ha à fin 2020⁴¹. La production en dents creuses (35 log/ha) et celle en extensions NAF (32 log/ha) voient quant à elles leur densité progresser et se rapprocher de la densité résidentielle moyenne francilienne.

40. Pour éviter les biais dans les résultats que généreraient les parcelles mixtes (comprenant bâtiments résidentiels et non-résidentiels), seules les parcelles dont le bâti ne relève que de l'habitat ont été prises en compte pour les calculs de densité présentés dans cette section.

41. La densité moyenne de l'ensemble des parcelles à usage purement résidentiel est calculée à partir des fichiers fonciers (base Majic) pour tous les logements recensés à fin 2020. Elle est représentée par un trait noir sur les graphiques de densité et permet de visualiser si la production récente de logements d'un territoire a contribué, ou non, à faire augmenter sa densité résidentielle globale.

Densité des opérations résidentielles selon leur mode d'urbanisation, entre 2001 et 2020



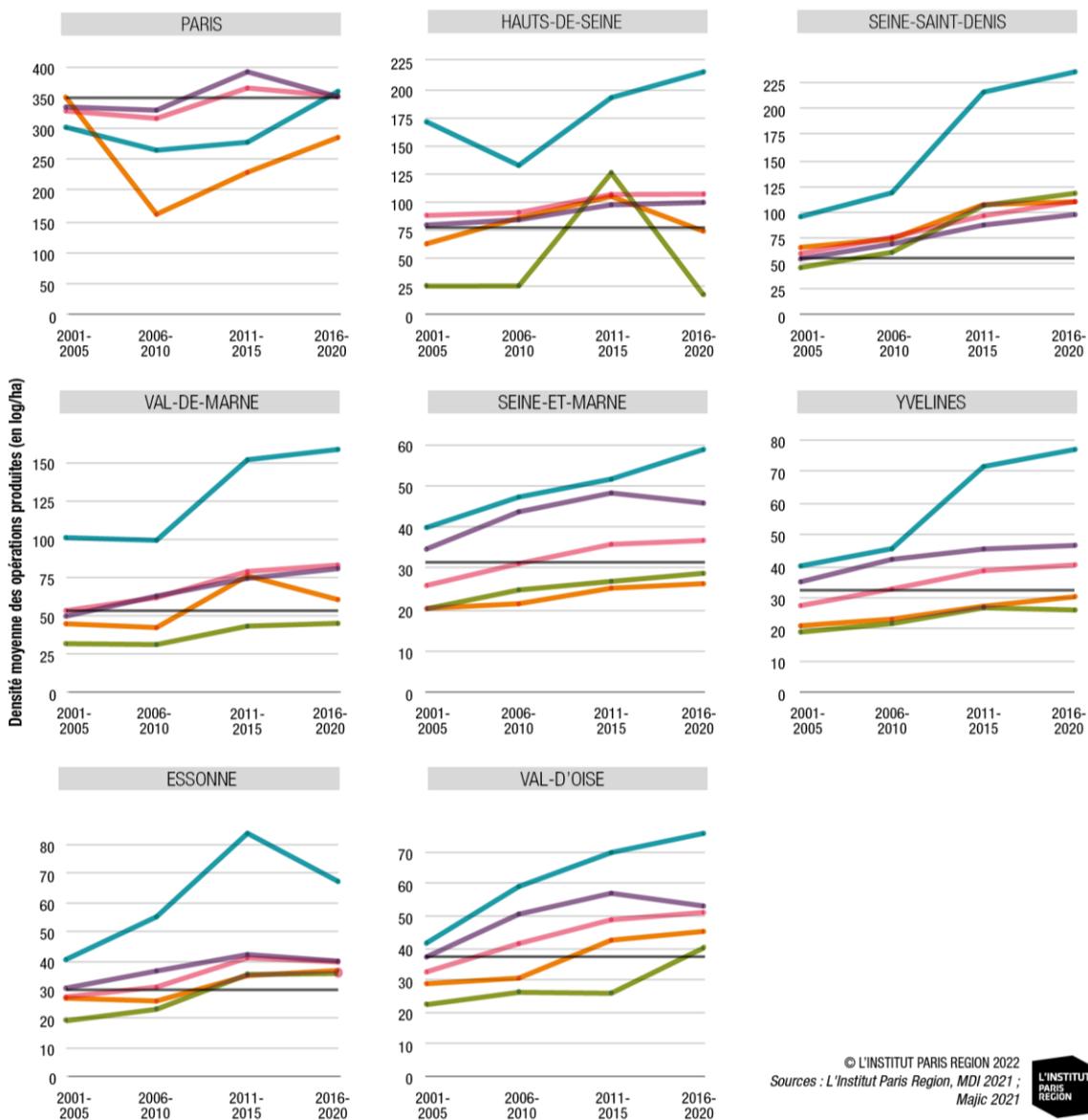
Ces efforts d'optimisation de l'usage des sols prennent des formes distinctes selon les types d'opérations et, surtout, selon le caractère plus ou moins dense des territoires. L'analyse à l'échelle de la petite couronne francilienne en atteste. La part considérable prise par les logements collectifs et les résidences dans ce territoire, ainsi que l'importance des grands projets urbains par réaménagement d'espaces anciennement dévolus aux activités et aux infrastructures, souvent associés à l'amélioration de l'offre de transport (85 km de tramway mis en service au cours des années 2010), contribuent à la densité des parcelles d'habitat construites à la suite d'un changement d'usage des sols (205 log/ha en 2016-2020, avec un bond particulièrement marqué à partir de la décennie 2010). Les opérations en dents creuses urbaines (77 log/ha en 2016-2020) s'y révèlent également beaucoup plus denses qu'en grande couronne. Cela tient au développement plus fréquent de programmes collectifs en diffus dans les tissus résidentiels de petite couronne, là où ce type d'opérations concerne davantage des logements individuels en grande couronne.

En grande couronne, la densité des opérations réalisées en dents creuses ou en extension sur les espaces NAF atteint désormais, sur la période 2016-2020, la densité résidentielle moyenne actuelle du territoire, mettant un frein à la dynamique « d'étalement urbain ». Quant aux opérations en mutation d'usage et en renouvellement-densification, elles apportent à l'échelle des parcelles concernées, des contributions additionnelles respectives de l'ordre de 37 et 13 logements supplémentaires à l'hectare par rapport à la densité résidentielle moyenne.

Les profils départementaux se caractérisent par leur diversité en matière de densité résidentielle moyenne et d'optimisation de l'offre foncière mobilisée pour la construction. À Paris, par exemple, les marges en matière de densification résidentielle du territoire semblent aujourd'hui réduites, avec une densité déjà exceptionnellement haute (348 log/ha). Dans les autres départements, au-delà de la question de la réduction des opérations sur les espaces NAF, notamment pour les départements de grande couronne, l'un des enjeux est aussi de s'assurer que les processus d'urbanisation permettent une production de logements en phase avec les densités et formes urbaines des territoires, afin de faciliter l'insertion des constructions nouvelles dans le tissu préexistant (cf. encadré pp.70-71).

Densité des opérations résidentielles selon leur mode d'urbanisation, entre 2001 et 2020

Mode d'urbanisation



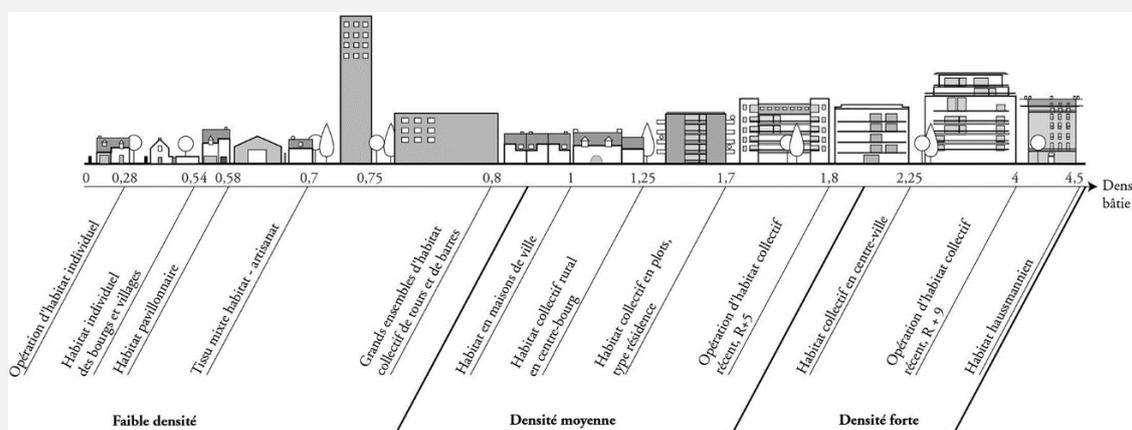
© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
 Sources : L'Institut Paris Region, MDI 2021 ;
 Majic 2021



Concilier densité bâtie et acceptabilité : quels moyens ?

L'habitat individuel, et le pavillonnaire de surcroît, constituent encore un idéal pour une majorité de Français⁴². Les futures opérations en logements sont donc appelées à la fois à composer avec l'objectif ZAN de sobriété foncière, mais aussi à mettre à disposition des logements proposant qualité architecturale, urbaine et d'usage, afin d'être attractives, voire désirables, pour les ménages amenés à les occuper.

Pour développer une alternative à l'extension urbaine et favoriser des opérations en zones déjà urbanisées (renouvellement-densification, changement d'usage des sols en faveur du logement, dents creuses urbaines), la réflexion doit couvrir à la fois les besoins en surface, la plasticité d'usage, la présence d'un jardin/espace extérieur, etc., mais aussi porter sur des formes bâties qui soient acceptables. Si la densification est abordée comme un remède face à l'étalement urbain (conservation des espaces naturels, réduction des gaz à effet de serre, promotion de l'urbanité, de la mixité), elle pose en effet le problème de son acceptabilité dans de nombreuses communes, étant perçue par les habitants comme une possible altération de leur cadre de vie. De nombreux projets immobiliers font face à l'opposition de populations déjà présentes (pétition, recours contre le permis de construire, mobilisation auprès des élus communaux, etc.), au risque de ne jamais sortir de terre.



Source : « Appréhender la densité. Formes urbaines et densités », Note rapide, n°384, laurif, juin 2005

La densité, dans l'imaginaire collectif, est souvent associée aux grands ensembles des années 1960-1970 et suscite des craintes quant à l'arrivée massive de nouvelles populations⁴³. Pourtant, elle n'est pas attachée à des formes urbaines spécifiques : la compacité et la continuité du bâti permettent également d'atteindre une densité soutenue, parfois davantage que la hauteur. Ainsi, des maisons de ville mitoyennes de cœur de ville peuvent être plus denses que des grands ensembles (cf. schéma ci-dessus). Dans les programmes immobiliers neufs, la densité bâtie semble d'autant plus mal perçue lorsqu'elle est ostensible, par exemple si elle s'affiche par de grandes hauteurs contrastant avec l'environnement urbain proche, ou encore si les espaces verts privés ou publics n'y sont pas suffisamment représentés, offrant une impression de minéralité.

La densification de l'habitat, lorsqu'elle apporte de nouveaux services tels que des commerces, des équipements ou encore des espaces verts et de loisirs, etc., contribue aussi à l'animation et à la qualité urbaines. La mixité fonctionnelle qui en résulte est généralement bien perçue par les habitants de longue date du territoire, favorisant la bonne acceptation du projet.

42. Source : <https://lobsoco.com/observatoire-des-usages-et-representations-des-territoires/>

43. Fonticelli Claire, *Construire des immeubles au royaume des maisons. La densification des bourgs périurbains franciliens par le logement collectif : modalités, intérêts et limites*, thèse de doctorat, Paris, Institut agronomique, vétérinaire et forestier de France, 2018.

Des formes bâties et des typologies diverses au profit d'opérations denses



© PNR de la haute vallée de Chevreuse

À Auffargis (Yvelines), ce programme de logements sociaux mêlant maisons de ville mitoyennes et petit collectif atteint une densité de 95 logements/ha.

À Villiers-sous-Grez (Seine-et-Marne), cette ancienne ferme a cédé la place à des appartements pour une densité de 110 logements/ha.

À Moissy-Cramayel (Seine-et-Marne), cet immeuble a trouvé sa place sur la parcelle d'une ancienne maison avec grand jardin. L'opération, avec ses 174 logements/ha, est plus dense que le reste du quartier, mais la façade reprenant le vocabulaire architectural environnant (immeubles d'un étage surmonté de combles (R+1+C), semblant constitués de maisons mitoyennes, etc.) s'y intègre bien. Des balcons et des jardins verts privés en arrière des logements permettent aussi aux habitants de jouir d'espaces extérieurs.

Une composition architecturale en rapport avec l'environnement immédiat, et quel que soit le style adopté, est également un élément important d'acceptabilité par les élus, le voisinage, mais aussi les futurs habitants : par exemple, des gabarits bas mais denses, de type maisons mitoyennes, du collectif intermédiaire permettant à chacun d'avoir son entrée privative depuis l'extérieur et/ou proposant des logements de type duplex, ou avec jardins en RDC « comme dans une maison », ou encore un collectif proposant des espaces verts généreux.

La mobilisation du bâti d'activités ancien (fermes, anciennes industries, etc.), réinvesti pour y développer du logement figure également parmi les leviers intéressants. Souvent empreint d'un attachement fort des habitants, sa réhabilitation permet d'éviter une disparition du paysage local, mais aussi les émissions d'énergies grises liées à la démolition-reconstruction du bâti. Encore faut-il concilier son maintien avec les besoins actuels en matière de confort et d'usages.

À cela s'ajoute la qualité d'usage, un élément à bien intégrer pour rendre plus attractive la densité : des logements traversants, spacieux, offrant des espaces extérieurs, préservant l'intimité de chacun, sont parmi les critères les plus recherchés. Mais pour rendre cette densité durable, la question de la flexibilité de ces logements est aussi intéressante : peuvent-ils s'agrandir, s'adapter à de nouveaux usages, faire face au vieillissement, au handicap ? Sont-ils modulables dans le temps ?⁴⁴. Au-delà d'un nombre de logements produits sur un territoire, la densité doit donc se parer d'une conception fine, tant sur le plan architectural qu'urbain, pour la rendre désirable, et ce, afin de garantir la bonne acceptabilité de la trajectoire ZAN également pour les habitants.

44. Pour des développements étayés sur ce sujet, et présentant de nombreux exemples d'opérations cumulant densité et qualité : Rousseau Amélie, Gauthier Audrey, Watkin Yann, *Développer l'habitat en cœur de bourg et village. Comment produire un habitat qualitatif en respectant l'objectif ZAN ?* L'Institut Paris Region, mai 2021.

La production de logements individuels continue à peser lourd en termes de consommation d'espace

La question des différents modes d'urbanisation se superpose à celle de la distinction entre opérations en logements individuels et opérations en collectif. À l'échelle francilienne, comme attendu, la densité des opérations en collectif (196 log/ha sur la période 2016-2020) se révèle très largement supérieure à celle des opérations en individuel (35 log/ha). En outre, plus le territoire considéré est déjà densément urbanisé, plus les écarts de densité entre opérations en collectif et en individuel tendent à croître, ceux-ci dépassant les 150 logements pour un hectare dans la plupart des territoires de petite couronne en 2016-2020 (et même les 200 logements pour un hectare à Paris et dans les EPT Est Ensemble et Grand Paris Seine Ouest). En cas d'opération en individuel, la perte d'opportunité en matière de potentiel de densification sera donc d'autant plus élevée que la localisation est centrale.

La part des opérations en collectif ou individuel va également varier selon le mode d'urbanisation employé : ainsi, sur la période 2016-2020, 95 % des opérations en extensions NAF relèvent de l'individuel (pour 27 % du total des logements produits *via* ce mode d'urbanisation), de même que 91 % des opérations en dents creuses urbaines (pour 18 % des logements produits). Le poids des opérations en individuel est un peu plus bas pour le renouvellement-densification (82 % des opérations, pour 17 % des logements produits), et surtout pour le changement d'usage du sol (60 % des opérations relevant de l'individuel, pour seulement 3 % des logements produits). La proportion des opérations en individuel va aller en diminuant au fur et à mesure que l'on se rapproche du centre de l'agglomération. En petite couronne, l'individuel ne représente ainsi que 68 % des opérations en dents creuses urbaines sur la même période (pour 5 % des logements produits), 70 % des opérations en renouvellement-densification (9 % des logements produits) et 35 % des opérations en changement d'usage du sol (1 % des logements produits).

Enfin, rappelons que la production en individuel a un poids en matière de consommation foncière qui est sans commune mesure avec sa contribution en termes d'augmentation du parc de logements : ainsi, sur la dernière période 2016-2020, le logement individuel a représenté 58 % du foncier mobilisé pour des opérations en résidentiel, mais seulement 14 % des logements produits. Concernant spécifiquement les opérations en extensions NAF, le logement individuel a représenté 72 % de la consommation foncière, pour 27 % des logements finalement produits.

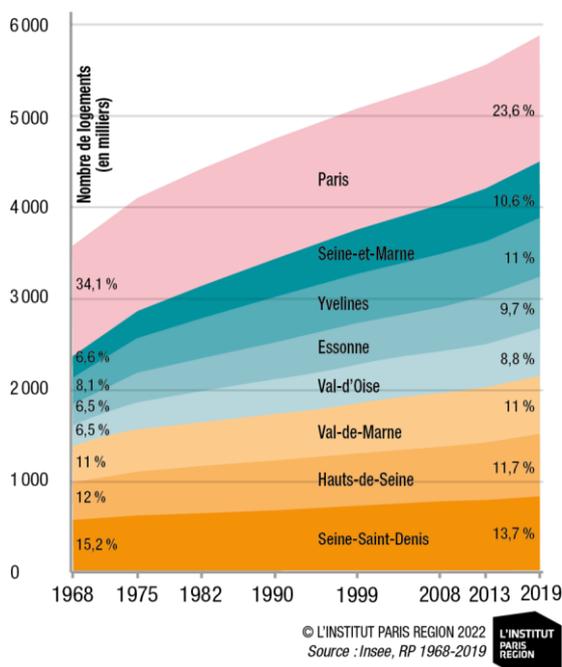
III. Effets de la construction sur l'évolution du parc de logements et sa diversification : des liens complexes

1. Un parc de logements en croissance, mais plus fréquemment « inoccupé »

Une croissance du parc de logements reflétant les dynamiques d'urbanisation

Le parc francilien compte près de 5,9 millions de logements en 2019, soit 2,3 millions de plus qu'un demi-siècle plus tôt. Au cours de cette période, il n'a jamais cessé d'augmenter, à des rythmes plus ou moins soutenus selon les périodes. Bénéficiant du sursaut de construction que la région francilienne a connu dans la seconde moitié des années 2010, la croissance du parc a été particulièrement rapide au cours de la dernière période intercensitaire, avec une évolution annuelle de 54 700 unités, soit +1 %/an. Un tel rythme n'avait plus été atteint depuis les années 1975-1982 (+1,1 %).

Évolution du nombre de logements en Île-de-France, entre 1968 et 2019



La géographie actuelle du parc est le produit des politiques d'aménagement passées de la région, notamment celle des villes nouvelles dont la programmation s'engage à partir du milieu des années 1960. Au cours de la période 1968-1975, le parc de logements en grande couronne progresse à son rythme le plus rapide (+4 % en moyenne chaque année⁴⁵), cette cadence ralentissant progressivement jusqu'aux années 2010, pour atteindre un peu plus de 1 % par an entre 2013 et 2019. Le parc de logements de la grande couronne représente aujourd'hui 40 % du parc régional, contre 28 % en 1968. Ainsi le parc de la grande couronne prend de plus en plus d'importance, passant de près de 28 % du parc régional en 1968, à 40 % en 2019.

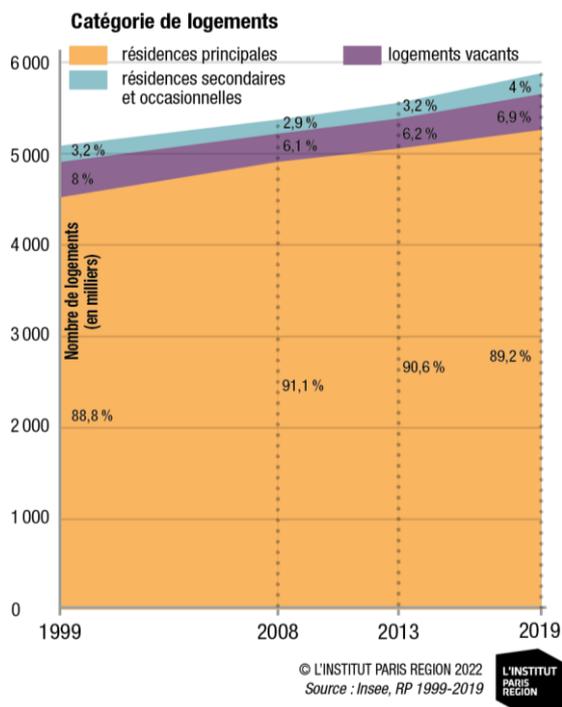
En petite couronne, le rythme de progression du parc de logements est resté relativement stable entre le début des années 1980 et le début des années 2010 (entre +0,6 % et +0,7 %). Mais à partir de 2015, ce territoire porte une large partie du rebond de la construction francilienne et, au cours des dernières années, son parc a crû à un rythme très proche de celui de la grande couronne (+1,1 % en moyenne chaque année contre +1,2 %). Le poids de la petite couronne dans le parc régional de logements reste ainsi stable au cours des trente dernières années.

45. Contre +1,8 % en petite couronne et +0,2 % à Paris.

Le parc de logements parisien, en revanche, représente une part toujours plus faible de l'offre régionale. Si plus d'un logement sur trois en Île-de-France se situait dans la capitale en 1968, c'est moins d'un sur quatre aujourd'hui.

La part des logements servant à loger durablement des Franciliens atteint son maximum à la fin des années 2000, et diminue depuis

Évolution du nombre de logements en Île-de-France selon la catégorie de logements, entre 1999 et 2019

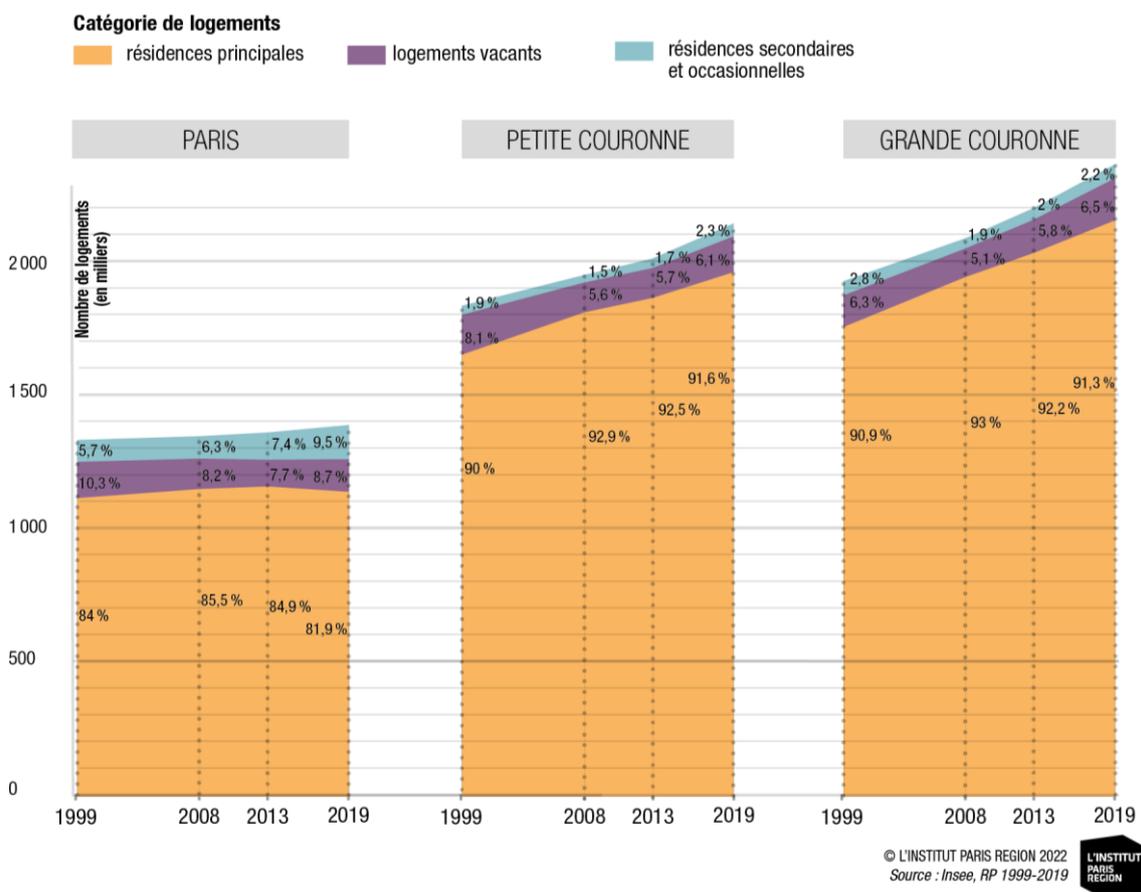


En 2019, parmi les 5,9 millions de logements recensés en Île-de-France, un peu plus de 89 % sont des résidences principales, c'est-à-dire des logements occupés de façon habituelle à l'année par des ménages. Cette proportion est en baisse par rapport aux années 2008 et 2013. Le nombre de résidences occupées à l'année a augmenté à un rythme inférieur à celui des logements dans leur ensemble au cours des deux dernières périodes intercensitaires, tout particulièrement depuis 2013 (+0,7 % en moyenne chaque année pour les résidences principales, contre +1 % pour les logements dans leur ensemble), et ce sont les logements « inoccupés » (logements vacants, résidences secondaires, locations saisonnières, ou encore pied-à-terre professionnels) qui ont davantage progressé puisqu'ils représentent aujourd'hui 11 % du parc total, contre 9,4 % six ans plus tôt. Leur nombre est ainsi passé de plus de 525 000 en 2013 à près de 640 000 en 2019, avant tout sous l'effet de la croissance des résidences secondaires et des logements occasionnels (+31 %) ⁴⁶, mais aussi de celle des logements vacants (+16,6 %). Dit autrement, une partie des efforts de construction réalisés ces dernières années n'a fait que compenser la progression des logements « inoccupés » au sein du parc existant.

46. Le parc de résidences secondaires et logements occasionnels en Île-de-France avait atteint un pic avec 200 000 logements, pour finalement diminuer et atteindre un volume de 155 000 logements à la fin de la décennie 2000. Depuis, ce parc a connu une explosion et compte désormais près de 234 000 logements, un niveau jamais atteint en cinquante ans dans la région.

Le parc de logements « inoccupés » en progression dans tous les territoires franciliens, particulièrement dans l'ouest de la région

Évolution du nombre de logements selon la catégorie de logements, en petite et grande couronnes et à Paris, entre 1999 et 2019

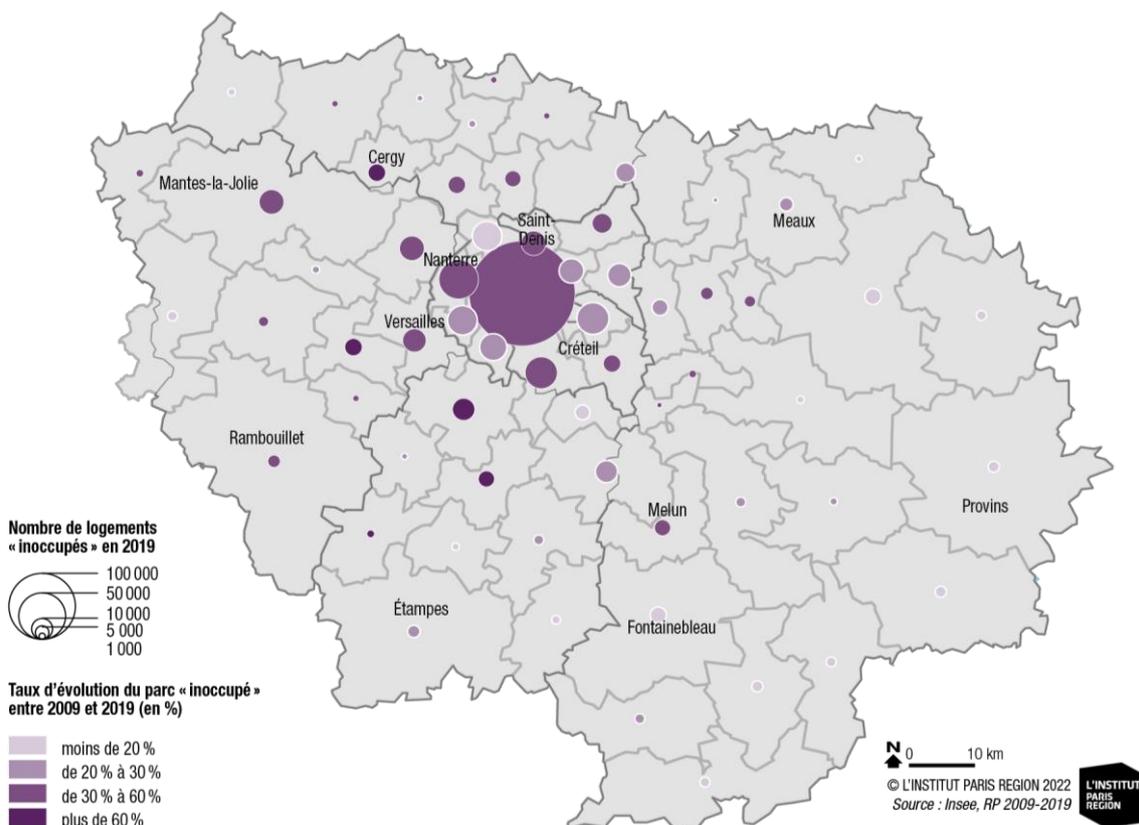


La progression du parc « inoccupé » s'observe partout en Île-de-France. En moyenne, celui-ci a progressé de façon très similaire en petite comme en grande couronne (+21 % environ au cours de la dernière période intercensitaire). Néanmoins, les phénomènes y concourant ne sont pas partout les mêmes. Si en grande couronne l'évolution du parc « inoccupé » est associée à la progression du parc vacant (+20,4 %) et à celle des résidences secondaires ou occasionnelles (+21,3 %), en petite couronne en revanche, ce sont les résidences secondaires qui portent très largement cet accroissement (+44,6 % contre +13,6 % pour les logements vacants).

À Paris, au sens du recensement, 18 % des logements ne sont pas occupés par des ménages y résidant à l'année. Là aussi, les résidences secondaires progressent plus vite que les logements vacants (+30,6 % contre +15,1 %). Dans un contexte de construction faible, cet accroissement du parc « inoccupé » donne lieu à une diminution du nombre de résidences principales (-16 000 logements entre 2013 et 2019). C'est par ailleurs dans la capitale que se concentre la majeure partie du parc francilien « inoccupé », à savoir 56 % du parc de résidences secondaires et logements occasionnels, et près de 30 % de parc vacant – alors même que la capitale accueille moins de 24 % de l'ensemble des logements. L'importance des logements vacants situés dans la capitale reflète celle du parc locatif privé (34 % du parc régional). Elle traduit pour l'essentiel une vacance dite « de rotation », celle due au délai pendant lequel un logement locatif reste vide entre deux locataires, le temps de trouver un nouvel occupant, mais surtout de remettre en état les lieux ou d'engager des travaux d'isolation. À cet égard, la réduction à un mois du délai de préavis des locataires dans le parc privé a pu concourir à la hausse récente du parc vacant, d'autant que la vacance dite de longue durée reste marginale (moins de 16 % des logements vacants parisiens le sont depuis plus de deux ans⁴⁷).

47. Arènes Jean-François, Tanvé Gabriella, 18 600 logements durablement vacants à Paris, Note, n°206, Apur - Atelier parisien d'urbanisme, septembre 2021.

Évolution du parc de logements « inoccupés » par EPCI-EPT, entre 2009 et 2019



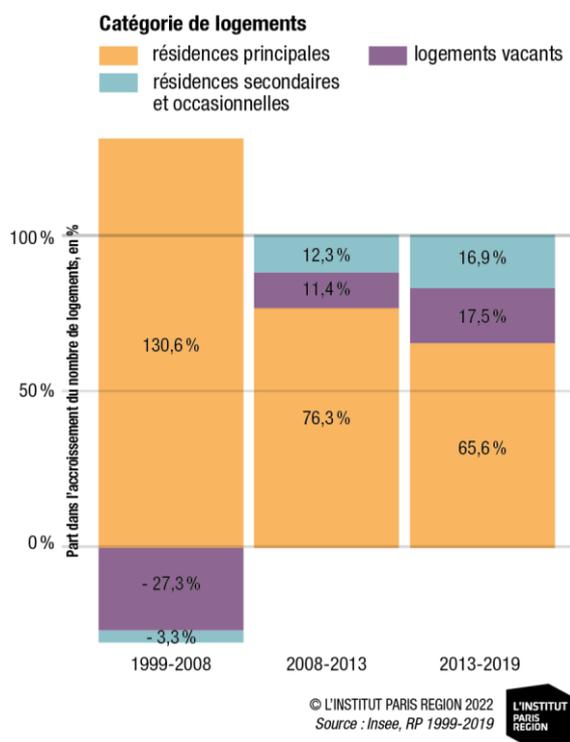
Localement, les situations sont encore plus contrastées, notamment en grande couronne. Si globalement le parc de logements « inoccupés » a augmenté dans toutes les intercommunalités de la région, près de la moitié des territoires l'ont vu progresser de plus de 30 % au cours des dix dernières années. En petite couronne sont concernés les EPT de Paris Terres d'Envol (+33,6 %), Paris Ouest La Défense (+37,3 %), Grand-Orly Seine Bièvre (+39,9 %) et Plaine Commune (+48,6 %). Dans certains cas, l'évolution importante de ce parc peut également coïncider avec des opérations de renouvellement urbain d'ampleur, nécessitant de reloger les habitants avant démolition de certains bâtiments. En grande couronne, ce sont principalement les territoires de l'Ouest francilien qui sont concernés avec, en Essonne, trois EPCI dont la progression des logements n'accueillant pas durablement de ménages est supérieure à 70 % : +70,7 % dans la CA Paris-Saclay et presque un doublement du parc (+97,6 %) dans la CA Cœur d'Essonne Agglomération. On assiste également à ce phénomène dans les territoires situés sur l'axe de la vallée de la Seine et dans de nombreux EPCI du sud du Val-d'Oise : CA Plaine Vallée (+43,3 %), CA Val Parisis (+56,8 %), ou encore CA de Cergy-Pontoise (+88,6 %).

À l'exception de deux EPCI (CC des 2 Morin, Pays de Montereau), partout ailleurs cette progression du nombre de logements « inoccupés » au cours de la dernière décennie conduit à une diminution de la part des logements occupés à l'année par des Franciliens.

2. Construire plus pour loger plus de Franciliens ? Le parc « inoccupé » capte une part grandissante des efforts de construction des dernières années

Un logement sur trois recensés en plus en Île-de-France au cours des dernières années sert un autre usage que l'hébergement des Franciliens

Contribution des différentes catégories de logements à l'évolution du nombre de logements en Île-de-France, entre 1999 et 2019



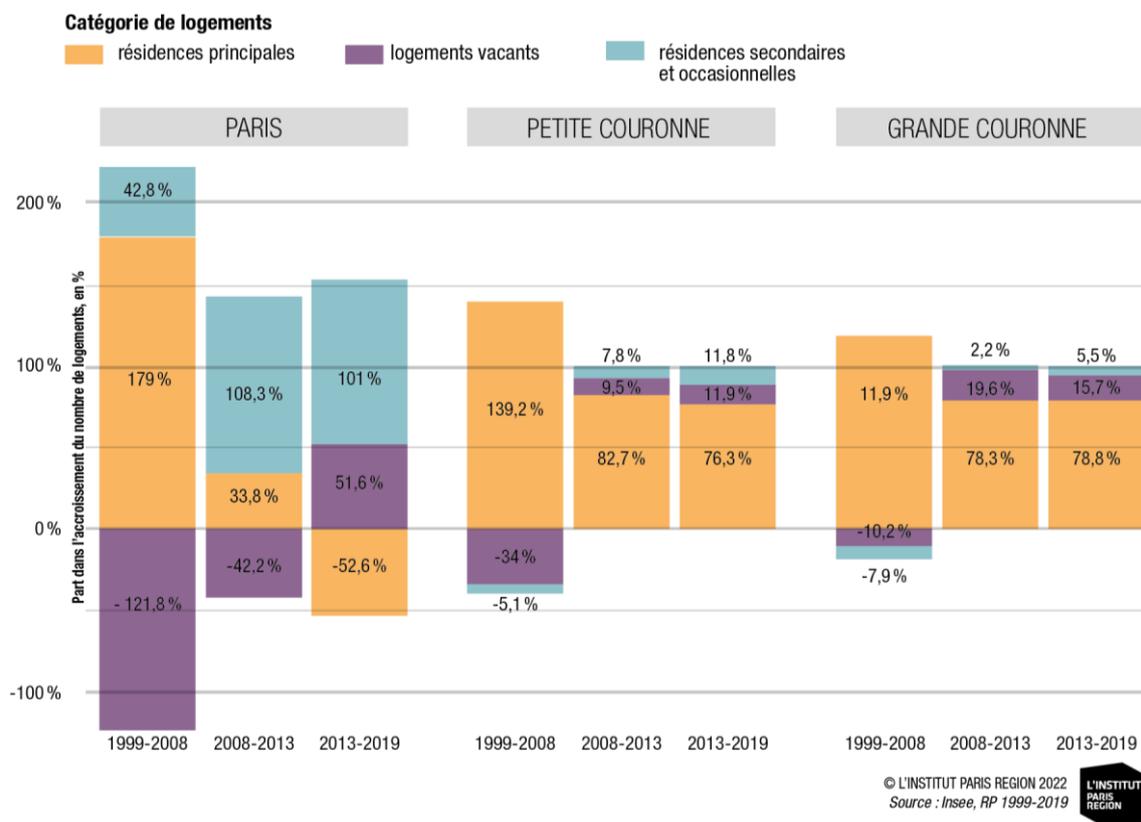
La croissance du parc de logements en Île-de-France ces dernières années n'a pas uniquement contribué à loger davantage de Franciliens, puisqu'elle s'est accompagnée d'un accroissement du parc « inoccupé ». En effet, si au cours de la décennie 2000, le nombre de logements « inoccupés » diminuait, entre 2013 et 2019, à l'inverse, la progression de ce parc explique plus de 34 % de la croissance totale du parc de logements. Dit autrement, pour trois logements de plus recensés, un sert un autre usage que le logement à l'année de Franciliens. Une proportion jamais atteinte au cours des cinquante dernières années.

Les augmentations respectives du nombre de résidences secondaires ou occasionnelles (+55 500 entre 2013 et 2019) et des logements vacants (+57 500) conduisent à ce que ces deux parcs contribuent à parts quasi égales à la progression du parc total de logements.

Une captation de l'accroissement du parc de logements par le parc « inoccupé » qui touche tant la petite que la grande couronne, et devient le facteur d'accroissement du parc parisien

La contribution du parc « inoccupé » à l'accroissement global du parc de logements concerne l'ensemble des départements franciliens. Quelques différences s'observent néanmoins entre territoires.

Contribution des différentes catégories de logements à l'évolution du nombre de logements en petite et grande couronnes, et à Paris, entre 1999 et 2019



À Paris, l'augmentation du parc total de logements ne se réalise qu'au profit du parc « inoccupé ». Alors que le nombre de résidences principales y recule au cours des dernières années, l'augmentation des résidences secondaires porte la majorité de l'accroissement du parc de logements. L'évolution du parc vacant y contribue également, mais dans une mesure deux fois moindre.

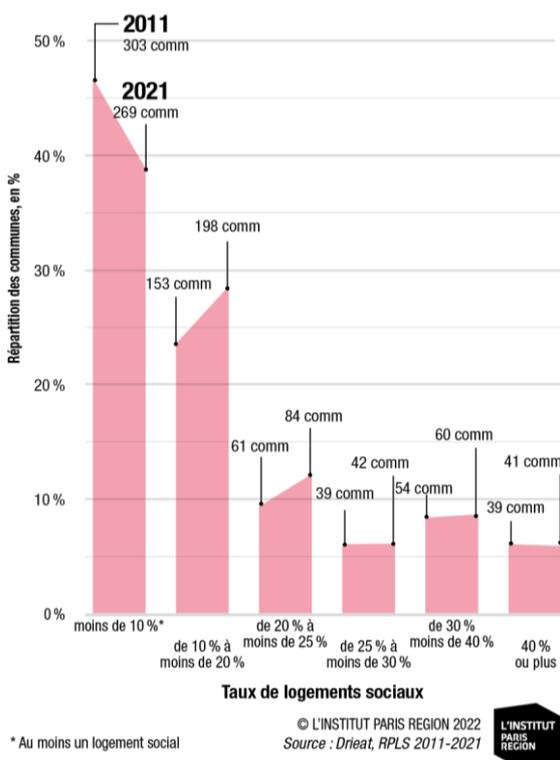
En petite et grande couronnes, le parc de résidences principales porte encore largement l'évolution du nombre de logements. En petite couronne, l'expansion du parc « inoccupé » contribue de façon croissante à l'augmentation globale du parc. En grande couronne, cette tendance semble en revanche se stabiliser. Autre différence, tandis qu'en petite couronne la progression du nombre de logements « inoccupés » repose à parts égales sur la croissance des logements vacants et résidences secondaires, en grande couronne, cette dynamique est principalement portée par le parc vacant. Mais que cela soit en grande ou en petite couronnes, la progression des résidences secondaires ou occasionnelles joue un rôle de plus en plus important au fil des années, mais reste toutefois marginale, au regard de la croissance du parc de résidences principales et de sa diversification.

3. Une diffusion de l'offre sociale dans les territoires les moins dotés

Un parc social qui se diffuse et représente une part croissante du parc résidentiel

En 2021, 694 communes franciliennes accueillent des logements sociaux au sens du RPLS⁴⁸, contre 649 dix ans plus tôt. Le parc social francilien se diffuse et présente une géographie plus équilibrée. À l'échelle de la région, le taux de logements sociaux progresse. Il représente 22,8 % de l'ensemble du parc de logements en 2021⁴⁹, soit deux points de plus qu'en 2011. À l'échelle locale, le nombre de communes comptant moins de 10 % de logements sociaux diminue : au nombre de 303 en 2011, elles ne sont plus que 269 en 2021.

Répartition des communes franciliennes en fonction de leur taux de logements sociaux, en 2011 et 2021



* Au moins un logement social

Nombreuses sont en effet les communes qui comptaient moins de 10 % de logements sociaux en 2011 à avoir vu depuis le poids de leur parc social dépasser les 10 % (68), voire les 20 % (4). En parallèle, 45 nouvelles communes qui ne comptaient pas de logements sociaux en 2011, en accueillent désormais, soit par le biais d'opérations d'acquisition-amélioration, soit par construction. Parmi les communes concernées en 2011, plus de 60 % sont situées en dehors du périmètre de la loi SRU⁵⁰, et hors périmètre de l'agglomération parisienne. Le reste de ces communes se situe à l'intérieur du périmètre de la loi SRU, la majorité d'entre elles y étant assujetties.

48. Le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) a été mis en place en 2011. Les organismes interrogés déclarent l'ensemble des logements ordinaires (hors logements foyers, foyers de travailleurs et résidences sociales) figurant dans leur patrimoine et pour lesquels ils disposent d'un droit réel immobilier ou dont ils ont l'usufruit, qu'ils soient conventionnés ou non à l'APL. Parmi les bailleurs interrogés figurent notamment les organismes d'habitation à loyer modéré, les sociétés d'économie mixte visées à l'article L.4811 du code de la construction et de l'habitation (CCH), etc. Dans le cadre de la loi SRU, le dénombrement des logements sociaux est plus large que celui opéré dans le RPLS. Par exemple sont ainsi comptabilisés au sens de la loi SRU les logements foyers de même que les structures collectives.

49. Les taux de logements sociaux sont calculés en rapportant le nombre de logements sociaux (RPLS), comprenant les logements sociaux étudiants et les logements sociaux vacants, au parc de logements total du territoire (Insee, RP).

50. Cf. encadré p.55

Les communes comptant de 10 à près de 20 % de logements sociaux sont en nette augmentation (+45), tout comme celles en comptant de 20 à près de 25 % (+23). Les communes mieux dotées progressent elles aussi, mais de façon plus contenue.

Répartition des communes franciliennes en fonction de l'évolution de leur taux de logements sociaux, entre 2011 et 2021

Taux de LLS en 2011	Taux de LLS en 2021						Total
	Moins de 10 %*	de 10 % à moins de 20 %	de 20 % à moins de 25 %	de 25 % à moins de 30 %	de 30 % à moins de 40 %	40 % ou plus	
Pas de LLS	39	5					45
Moins de 10 %*	229	68	4				303
de 10 % à moins de 20 %		123	26	3			153
de 20 % à moins de 25 %			47	11			61
de 25 % à moins de 30 %			6	25	8		39
de 30 % à moins de 40 %					46	6	54
40 % ou plus					4	35	39
Total	269	198	84	42	60	41	694

Évolution du taux de LLS entre 2011 et 2021

● forte augmentation ● augmentation ● stabilité ● diminution

*au moins un logement social.

Champ : communes franciliennes comptant au moins un logement social au 1^{er} janvier 2021; seuls les champs comptabilisant trois communes ou plus apparaissent.

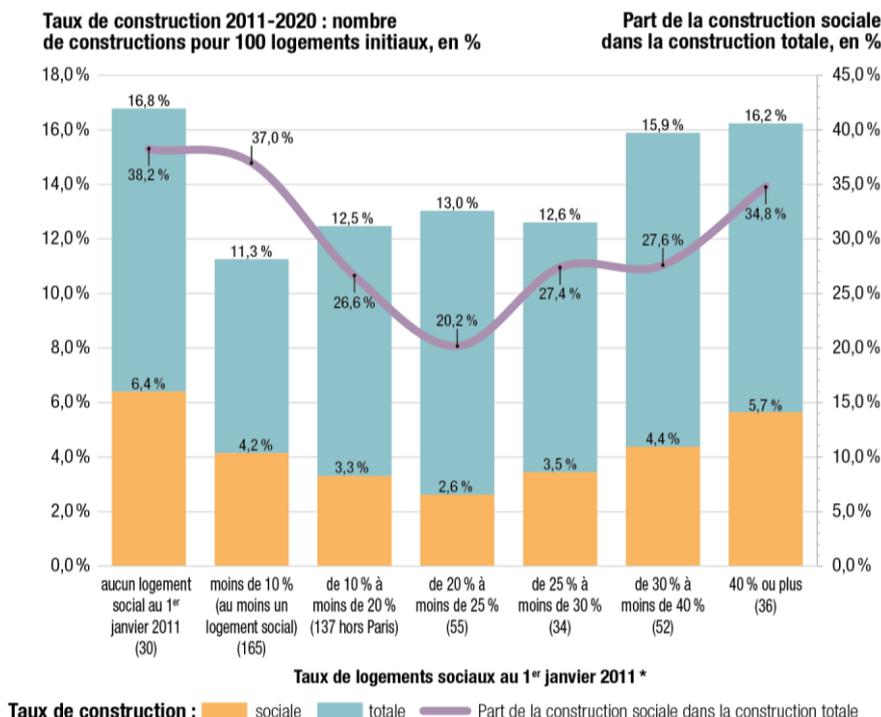
© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Source : Driat, RPLS 2011-2021



Les communes les moins dotées en logement social sont celles qui consacrent le plus de leur production neuve à la construction sociale

En Île-de-France, on observe d'une façon générale – à l'exception des territoires sans parc social préexistant – que plus une commune compte une part importante de logements sociaux, plus les efforts de construction (parcs social et privé confondus) au regard de son parc initial ont été importants au cours de la dernière décennie. Ainsi, là où les communes comptant plus de 30 % de logements sociaux ont, en dix ans, construit l'équivalent d'au moins 16 % de leur parc de logements, les communes avec moins de 10 % de logements sociaux ont un taux de construction dépassant à peine 11 %, quand celles comptant de 10 à 20 % de logements sociaux affichent un taux de construction de 12,5 %. Bien que comptant 15 % de logements sociaux au 1^{er} janvier 2011 au sens du RPLS, Paris n'est pas prise en compte dans cette dernière catégorie, la capitale ayant pour effet de fortement minorer les niveaux de construction moyennisés. En effet, au regard de l'importance du parc préexistant, le taux de construction est faible dans la capitale (2,3 constructions neuves pour 100 logements initiaux, dont 1,2 construction sociale).

Taux de construction totale et sociale des communes entre 2011 et 2020, en fonction de leur taux de logement social au 1^{er} janvier 2011



Définitions :

Taux de construction sociale : nombre de constructions sociales au cours de la période, rapporté au parc de logements initial total.

Taux de construction totale : nombre de constructions totales au cours de la période, rapporté au parc de logements initial total.

Champ : ensemble des communes d'Île-de-France ayant construit au moins un logement social entre 2011 et 2021 (509 hors Paris).

* Logements sociaux recensés dans le RPLS (dénombrement qui peut différer de celui opéré dans le cadre de la loi SRU).

© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Sources : Driéat, RPLS 2011-2021 ; Insee, RP 2011 ; SDES, Sit@del2, logements commencés en date réelle à fin août 2022



Cependant, en rapportant l'effort de construction sociale à l'effort de construction totale, on note que les communes les moins dotées en 2011, ont consacré 37 % de leur production neuve à de la construction sociale, et davantage que les territoires mieux dotés. Toutefois, la part prise par la construction sociale dans la construction totale apparaît importante également pour les communes avec une offre sociale déjà développée en 2011. Mais attention, dans ces territoires, outre la volonté de répondre aux besoins en logement d'habitants souvent modestes, le poids de la construction sociale vient répondre à la nécessaire reconstitution de l'offre à la suite des démolitions réalisées dans le cadre de la rénovation urbaine, aux enjeux de résorption de l'habitat ancien dégradé, ainsi qu'à la diversification du parc grâce au développement de logements sociaux à loyers intermédiaires. Majoritairement situées en dehors de l'agglomération parisienne, les communes qui ne comptaient aucun logement social en 2011 ont consacré depuis la majorité de leurs efforts de construction à la constitution d'une offre sociale. Ce résultat illustre une volonté locale de diversification du parc pour répondre à la variété des besoins en logement de leurs habitants (jeunes décohabitants, travailleurs essentiels, familles devenues monoparentales, etc.).

La loi SRU : un impact avéré sur l'effort de construction de logements sociaux

En portant la focale sur les communes situées dans le périmètre d'application de la loi SRU en 2011⁵¹, on observe que la part de la construction profitant au parc social dans les territoires les moins dotés y est bien plus importante que dans les communes situées en dehors de ce périmètre⁵².

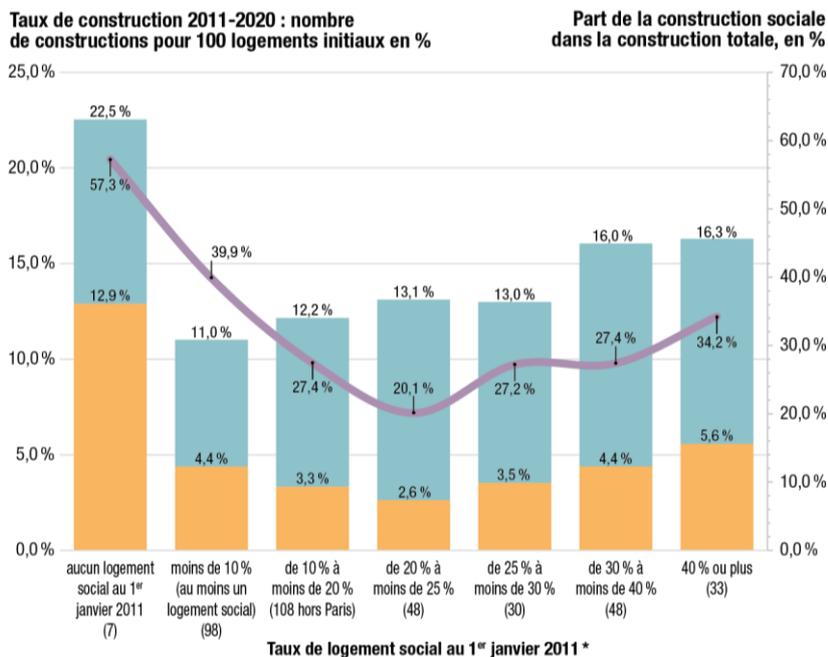
Pour les communes situées dans le périmètre de la loi SRU, les moins bien dotées en logement social, l'effort de diversification de leur parc est particulièrement net. La part de l'offre sociale dans les efforts de construction atteint en effet 40 % dans les communes qui comptaient moins de 10 % de logements sociaux en 2011. Ce résultat témoigne des efforts de rattrapage réalisés. Cette dynamique s'observe tout particulièrement dans les communes qui ne disposaient pas de parc social en 2011, où près de 60 % des logements construits au cours de la dernière décennie sont des constructions sociales. Mais si ces efforts de rattrapage sont manifestes, une interrogation subsiste néanmoins quant à l'horizon auquel les objectifs de la loi pourront être atteints, sachant que le développement du parc social repose largement sur la construction (78 % des mises en service, contre 22 % issues d'opérations « d'acquisition-amélioration » de logements existants dans le parc privé). En effet, pour 40 logements sociaux construits sur 100, une commune déficitaire ne rattrape l'offre qu'à hauteur de 15 logements – les 25 restants ne contribuant qu'à assurer la part « SRU » liée à l'augmentation de son parc. Un constat d'autant plus préoccupant que la construction apparaît globalement moins dynamique dans ces communes que dans celles les plus dotées en parc social (à l'exception des sept communes sans logements sociaux en 2011).

Hors du périmètre d'application de la loi SRU, les communes dont l'offre sociale est limitée ou inexistante en 2011 sont manifestement soucieuses de développer l'offre sociale. Elles y consacrent entre 27 et 30 % de leurs efforts de construction. La part prise par les logements sociaux dans la construction globale apparaît cependant plus importante dans les communes qui disposaient déjà d'un parc conséquent en 2011. Ce constat s'explique notamment par la reconstitution de l'offre à la suite des destructions réalisées dans le cadre de projets de renouvellement urbain. Ces projets contribuent d'ailleurs à soutenir la dynamique de construction dans les communes qui accueillent un parc social important

51. La réforme de 2013 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a rehaussé le taux de logements sociaux de 20 à 25 % (maintien du taux à 20 % pour certaines communes en dehors des zones tendues).

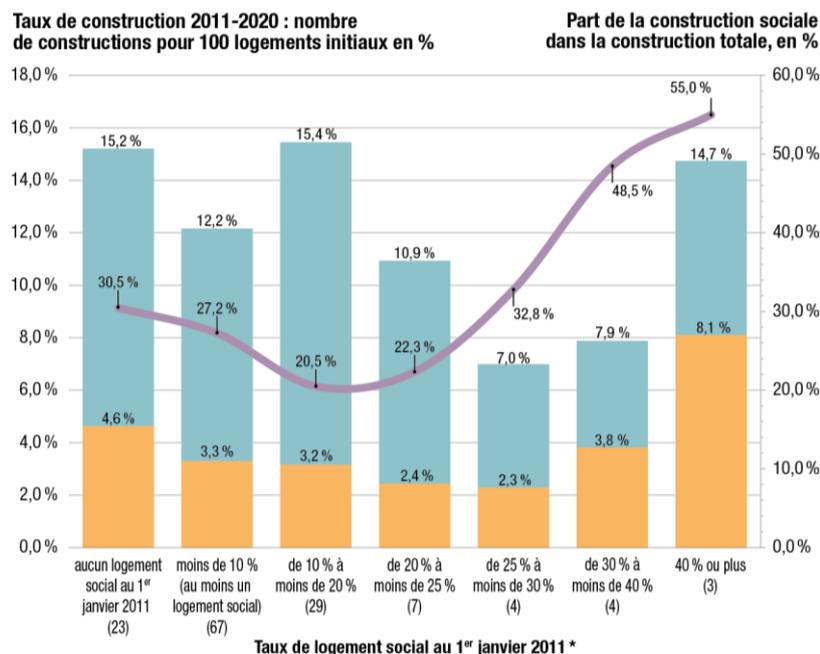
52. Au 1^{er} janvier 2011, 432 communes d'Île-de-France sont situées dans le périmètre de la loi SRU (451 avec les arrondissements parisiens ; cf. cartes disponibles en annexe 9. Parmi elles, 373 ont construit des logements sociaux entre 2011 et 2011, Paris compris.

Taux de construction des communes situées dans le périmètre de la loi SRU en 2011, en fonction de leur taux de logement social initial



Champ : ensemble des communes d'Île-de-France situées dans le périmètre de la loi SRU 2011 ayant construit au moins un logement social entre 2011 et 2021 (372 hors Paris).

Taux de construction des communes situées hors du périmètre de la loi SRU en 2011, en fonction de leur taux de logement social initial



Champ : ensemble des communes d'Île-de-France hors du périmètre de la loi SRU en 2011, ayant construit au moins un logement social entre 2011 et 2021 (137).

Taux de construction : sociale (orange) totale (bleu) Part de la construction sociale dans la construction totale (courbe violette)

Définitions :

Taux de construction sociale : nombre de constructions sociales au cours de la période, rapporté au parc de logements initial total.

Taux de construction totale : nombre de constructions totales au cours de la période, rapporté au parc de logements initial total.

* Logements sociaux recensés dans le RPLS (dénombrement qui peut différer de celui opéré dans le cadre de la loi SRU).

© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Sources : Driest, RPLS 2011-2021 ; Insee, RP 2011 ; SDES, Sit@del2, logements commencés en date réelle à fin août 2022



Les acquisitions-améliorations : un autre levier pour le développement de l'offre sociale

Les opérations d'acquisition-amélioration permettent de développer l'offre sociale sans recourir à la reconstruction, en s'appuyant sur l'achat puis le conventionnement d'immeubles ou de logements relevant auparavant du parc privé.

Dans les communes situées en dehors du périmètre d'application de la loi SRU, et ayant construit au moins un logement social au cours de la dernière décennie, les territoires les moins dotés s'appuient davantage sur des opérations d'acquisition-amélioration pour développer leur parc social (un nouveau logement social sur cinq est issu de ce type d'opération dans les communes avec un parc social pesant de 10 à moins 20 % du parc total de logements). À l'inverse, les territoires avec des proportions de logements sociaux les plus élevées ont quant à eux assuré moins de 3 % de leur production via l'acquisition-amélioration au cours des dix dernières années.

Pour les communes situées dans le périmètre de la loi SRU, ce levier de développement de l'offre est fréquemment employé, et ce quelle que soit l'importance initiale de leur parc social. Entre 2011 et 2021, ces communes ont assuré en moyenne entre 15 et 20 % du développement de l'offre via des opérations d'acquisition-amélioration, quelle que soit la proportion initiale de logements sociaux (à l'exception des territoires où le parc est inexistant initialement et où la production est, au cours de la période, quasi totalement portée par la construction). Ces acquisitions-améliorations répondent néanmoins à des enjeux différents selon les territoires. Dans les communes les moins dotées en offre sociale, elles constituent un levier discret de développement de l'offre et une réponse au manque de foncier constructible. Dans les communes disposant d'un parc social important, dont certaines franges du parc privé sont parfois très dégradées, les acquisitions-améliorations offrent l'opportunité de reprendre la main sur le parc privé pour le rénover, maîtriser son évolution et son occupation.

Conclusion

Le début des années 2000 s'est caractérisé par l'atonie de la construction de logements en Île-de-France. Face à ce constat et cas unique en France, le législateur a fixé un objectif annuel de 70 000 constructions dans la loi Grand Paris de 2010. Repris dans le Sdrif adopté en 2013, cet objectif répond à plusieurs besoins : offrir un logement aux nouveaux ménages, rattraper le déficit de construction cumulé au fil des années pour améliorer les conditions de logement des Franciliens, compenser les destructions et disparitions de logements dans le parc ancien et, enfin, reconstituer de la vacance, notamment pour limiter l'occupation de logements obsolètes ou indignes. La mobilisation de l'ensemble des acteurs, privés comme publics, conduit à une embellie du rythme de construction dans la seconde moitié des années 2010. L'objectif régional de construction est ainsi atteint dès 2017, et ce pour trois années consécutives. Finalement, avec près de 660 000 ouvertures de chantier dans la décennie 2010, contre 420 000 au cours des dix années précédentes, la construction francilienne a progressé de moitié.

En caractérisant l'évolution de la géographie de la construction, la nature des logements produits, ainsi que les ressources foncières mobilisées, cette étude a dévoilé les mutations majeures apparues au cours d'un cycle marqué par l'augmentation de la production. L'analyse déployée a permis d'apprécier, tout en explorant l'impact de la production neuve sur la diversification du parc de logements, le développement de l'offre abordable, et de questionner la capacité du parc final à loger les Franciliens.

Le dynamisme récent de la construction s'accompagne d'un certain nombre de mutations, tant du point de vue de la nature des logements construits, que de leur géographie. Si l'ensemble des départements a connu un renouveau de la production de logements, depuis le milieu des années 2010, la reprise de la construction a été portée avant tout par la petite couronne, où l'accroissement de la construction a été près de deux fois plus important qu'en grande couronne. En Seine-Saint-Denis, par exemple, le nombre des mises en chantier a doublé entre les deux dernières décennies. Il a également progressé de 61 % dans le département des Hauts-de-Seine. Des évolutions qui, dans les deux cas, reflètent la concrétisation d'importants projets d'aménagement, ou encore l'achèvement des opérations de rénovation urbaine du premier programme de l'Anru. Si le rythme de progression y a été le plus faible de tous les départements franciliens, la construction demeure également dynamique en Seine-et-Marne, qui reste ainsi l'un des départements les plus bâtisseurs de la région.

La nature des logements produits a également fortement évolué, le regain récent de la construction francilienne étant intimement lié à celui de l'habitat collectif et, dans une moindre mesure, à celle des résidences. En effet, si la production de logements collectifs est historiquement prédominante en Île-de-France, ce phénomène s'est encore accentué au cours des dernières années. L'accroissement des constructions d'appartements explique en effet plus de 84 % de la progression de l'ensemble de la construction entre les deux dernières décennies, et 19 % de celle des résidences. Cette progression découle à la fois du rebond de la construction en petite couronne, mais aussi d'une mutation notable de l'offre neuve en grande couronne : 68 % des permis qui y sont délivrés relèvent de logements collectifs entre 2011 et 2020, contre 57 % entre 2001 et 2020.

On observe par ailleurs une contraction notable de la surface habitable dans le parc neuf. Au tout début des années 2000 en Île-de-France, les permis délivrés pour des logements ordinaires (hors résidences) portaient sur une surface moyenne d'environ 93 m². Depuis, la taille des logements construits a nettement diminué, et ce de façon constante jusqu'à la seconde moitié des années 2010, se stabilisant ces toutes dernières années autour de 70,5 m². Si les évolutions structurelles constatées quant à la nature des logements produits expliquent en partie cette baisse des surfaces, à structure de logements constante, la superficie moyenne des logements a perdu 9 m².

Ces mutations de la construction neuve se traduisent concrètement par une transformation du type de gisement foncier mobilisé pour la production de logements. La diminution de la proportion de l'habitat individuel au profit de l'habitat collectif dans la production récente participe à la réduction de la consommation des espaces. Ainsi, le recours aux extensions urbaines au détriment d'espaces NAF pour produire du logement a diminué, passant de 256 ha/an entre 2001 et 2005, à 146 ha/an entre 2016 et 2020. Une dynamique qui concerne particulièrement la grande couronne. Le rebond de la construction observé ces dernières années a principalement reposé sur la production foncière réalisée en renouvellement-densification, c'est-à-dire des parcelles déjà occupées par de l'habitat, mais également sur des mutations d'usage de parcelles bâties, auparavant occupées par des activités, des infrastructures et d'autres utilisations que le logement. Alors que la réduction des extensions sur des espaces NAF constitue le cœur de la politique ZAN, ces différents phénomènes montrent qu'une dynamique en faveur de la sobriété foncière est déjà engagée en Île-de-France.

Si les efforts de construction des dernières années sont notables, garantissant pour l'instant l'atteinte des objectifs annuels déclinés dans le cadre du SRHH pour la période 2017-2023 à l'échelle régionale, ils ne suffisent pas à combler le retard accumulé au cours des années. Ce déficit de construction figure parmi les composantes essentielles de l'objectif de 70 000 constructions annuelles fixé par la loi Grand Paris. Dans ce contexte se pose la question des conditions à réunir pour que les efforts de construction contribuent à mieux loger les Franciliens, actuels et futurs. Or, malgré une construction dynamique, les phénomènes de captation de logements du parc existant au profit de nouveaux usages ont freiné l'augmentation du parc occupé par des Franciliens. Au cours des dernières années, le parc « inoccupé » (résidences secondaires, pied-à-terre occasionnels, locations saisonnières à l'année, logements transitoirement vacants) s'est en effet accru dans des proportions bien plus élevées que celles envisagées par le Sdrif (+16 500/an contre +3 000), selon les données de l'Insee. Ces mutations observées dans l'utilisation du parc existant découlent autant du dynamisme économique et de l'attractivité internationale de la métropole francilienne (pied-à-terre), que du développement des locations touristiques à l'année, notamment au cœur de l'agglomération⁵³, et des périodes d'immobilisation nécessaires aux travaux de réfection ou à la remise en location entre deux occupants. Passant de plus de 525 000 en 2013 à près de 640 000 en 2019 (+21,5 %), les logements « inoccupés » progressent plus vite que le reste du parc, contribuant à faire diminuer, depuis la fin des années 2000, la part des logements servant à loger durablement les Franciliens.

L'accroissement des logements « inoccupés » s'observe en grande couronne – où celui-ci peut s'accélérer sous l'effet d'opérations de renouvellement urbain d'ampleur nécessitant de reloger les habitants avant démolition de certains bâtiments, mais également à Paris (+22,7 %). En 2019, 18 % des logements de la capitale ne sont pas occupés par des ménages y résidant à l'année, reflétant principalement une vacance dite « de rotation », notamment celle du parc locatif privé. Bien que la vacance de longue durée y soit marginale, dans un contexte de construction faible, cet accroissement du parc « inoccupé » s'accompagne d'une diminution du nombre de résidences principales. Ainsi, malgré une construction estimée à plus de 46 000 logements entre 2010 à 2019, le nombre de ménages a diminué de près de 25 500 à Paris, à la fois du fait de la disparition et du renouvellement d'une partie du parc ancien, mais aussi de la progression du parc de logements « inoccupés ». Si ce phénomène s'observe tout particulièrement dans la capitale, c'est également le cas au sein de plusieurs EPT de petite couronne, tels que Paris Ouest La Défense ou encore Plaine Commune, malgré des efforts de construction non négligeables.

L'amélioration de la connaissance de la vacance et, plus globalement, des logements inoccupés à l'année dans le parc francilien, reste un enjeu fort pour l'orientation des politiques de l'habitat, en appréhendant plus finement les liens entre construction et évolution du parc. À l'avenir, les enjeux massifs de rénovation du parc⁵⁴ ainsi que l'augmentation du nombre de Franciliens « à temps partiel », mode de vie rendu possible par la diffusion du télétravail, pourraient encore limiter l'utilisation du parc existant réalisée au bénéfice de résidents franciliens. Une perspective qui renforce la nécessité de maintenir des objectifs de construction ambitieux, tout en maîtrisant la destination des logements nouvellement construits.

Les enjeux en matière de construction ne peuvent cependant se réduire qu'à leur dimension quantitative. L'adaptation aux enjeux climatiques, la qualité de vie des habitants et celle des logements sont essentielles, tout autant que le développement d'une offre abordable et complémentaire au parc existant, pour pallier la cherté de l'immobilier privé dont pâtissent de nombreux ménages en Île-de-France.

Pour mieux comprendre les enjeux d'abordabilité du parc et sa diversification, l'étude a décrypté les mutations qui ont jalonné la construction sociale francilienne. Au cours des vingt dernières années, près de 367 000 logements sociaux supplémentaires ont été mis en service, représentant une progression de l'offre régionale de 27 %. Durant cette période, la production sociale est devenue de plus en plus dépendante de la construction neuve, au détriment des opérations d'acquisition-amélioration d'immeubles du parc privé.

On note également la part croissante prise par les logements sociaux destinés aux étudiants, représentant 11 % des constructions au cours de la dernière décennie, contre moins de 2 % avant les années 2000 ; aujourd'hui, cette proportion atteint même 20 % dans la capitale. En partie expliquée par la volonté des bailleurs sociaux de cibler les jeunes ménages – plus souvent de petite taille, les petits logements (1-2 pièces) progressent donc aux dépens de la création de très grands logements.

53. 29 % des 120 000 locations saisonnières dénombrées par L'Institut Paris Region en 2019 étaient louées à l'année, dans *Les locations saisonnières en Île-de-France. État des lieux d'avant-crise*, Emmanuel Trouillard, mai 2021.

54. 45 % du parc de résidences principales présenteraient des étiquettes énergétiques E, F ou G en Île-de-France, selon L'Institut Paris Region et l'Insee, dans Barnhusen Franziska, Beaufile Sandrine (L'Institut Paris Region), Chaput Kevin, Serre Philippe, Tissot Ivan (Insee), « Sans travaux de rénovation énergétique, près d'un logement francilien sur deux bientôt interdit à la location », *Note rapide*, n°957, L'Institut Paris Region, octobre 2022.

Il en découle une diminution de la superficie des constructions ; diminution qui peut quant à elle s'expliquer en partie par l'évolution croissante des projets en Vefa, ou par le souci de limiter la hausse du prix des loyers faciaux pour correspondre davantage aux ressources des demandeurs. La montée en puissance des objectifs de mixité sociale au sein des programmes immobiliers, ainsi que la plus forte dépendance aux péréquations financières réalisées avec la composante privée des opérations portées par les promoteurs, pourraient aussi expliquer la croissance des petites surfaces (permettant de respecter les quotas de production sociale à surface de plancher totale réduite). Malgré des efforts évidents de production de logements sociaux à bas loyer – notamment en grande couronne –, celle-ci reste insuffisante pour répondre à la forte demande des ménages franciliens aux revenus les plus modestes. L'offre neuve s'avère en effet plus onéreuse que le parc social existant : seulement 12 % de constructions sociales récentes présentent des loyers faibles, contre 44 % dans l'ensemble du parc social.

L'évolution de la géographie de la construction sociale témoigne quant à elle d'une diffusion de l'offre sociale en grande couronne au cours des dix dernières années. Alors que la grande couronne n'accueille qu'un tiers du parc francilien, près d'une construction sociale sur deux y a été réalisée. Localement, ce phénomène reflète le mouvement centrifuge de la construction sociale. L'analyse au niveau intercommunal permet de faire ressortir des secteurs plus particulièrement dynamiques, notamment parmi les communautés d'agglomération.

Au cours de la période 2011-2020, la production sociale ne s'est établie qu'à 20 700 logements par an, loin des 32 000 attendus chaque année au titre de la loi SRU. Le secteur ne semble pas avoir pleinement profité de l'embellie de la construction et ce, alors même que le développement du parc social repose largement sur la production neuve (78 % des mises en service, contre 22 % issues d'opérations d'acquisition-amélioration au cours de la dernière décennie). Mais si les objectifs n'ont pas été atteints, et dans un contexte où la production sociale est davantage tributaire de la production privée, les efforts de construction réalisés au cours de la dernière décennie ont participé à la diffusion du parc social : 694 communes accueillent des logements sociaux en Île-de-France en 2021, soit 45 de plus qu'en 2011, et on compte toujours moins de communes disposant de moins de 10 % de logements sociaux (269 en 2021 contre 303 en 2011). La diffusion du parc social s'apprécie également à l'aune de la part prise par la construction sociale dans l'effort global de construction. Ainsi les communes qui n'étaient pas ou peu dotées en logement sociaux en 2011 ont consacré en moyenne un peu plus de 37 % de leur production neuve à de la construction sociale, soit davantage que les territoires mieux dotés. Cet effort de rattrapage illustre une volonté locale de diversification du parc, d'autant plus marquée si les communes sont situées dans le périmètre de la loi SRU.

Au moment où les révisions du Sdrif et du SRHH sont engagées, l'ensemble de ces constats nous éclaire quant aux conditions dans lesquelles l'objectif de 70 000 logements à construire par an a été atteint. Si la trajectoire ZAN préoccupe beaucoup d'acteurs, l'étude montre qu'il est possible de concilier cette exigence avec les objectifs de construction, le tout dans le respect des formes urbaines et du cadre de vie propre à chaque territoire. Pour l'avenir, la question réside dès lors davantage dans la nature des logements à construire, non seulement pour atteindre l'objectif des 70 000, mais aussi et surtout pour répondre aux besoins des Franciliens. Dans un contexte marqué par la hausse des coûts de la construction et la réduction des capacités de financement des acteurs consécutive à la montée des taux d'intérêt, la question suivante réside dans les moyens à réunir pour y parvenir. Car n'oublions pas que les 70 000 constructions annuelles ont été atteintes dans une période inédite, caractérisée par des facilités de financement alimentant une hausse continue des prix immobiliers. À l'heure où les vannes du crédit se resserrent, l'évolution des prix permettra-t-elle d'équilibrer des opérations coûteuses en matière d'acquisition et de transformation foncière ? Comment répondre aux besoins des Franciliens si leurs capacités d'achat, ou celles des investisseurs, se réduisent ? Finalement, quels types de produits immobiliers permettront tout à la fois de renforcer un modèle de production sobre en foncier, et de répondre à la demande aujourd'hui insatisfaite, ainsi qu'à la croissance du nombre de ménages ? Dans un contexte où la production sociale est davantage tributaire de la production privée, production privée elle-même fragilisée par la dégradation des conditions de financement des ménages, répondre aux objectifs de la loi Grand Paris pour améliorer les conditions de logement de Franciliens appelle une nouvelle mobilisation de l'ensemble des acteurs de l'habitat, collectivités, aménageurs et acteurs fonciers, promoteurs et bailleurs sociaux, pour établir une vision commune et opérationnelle de l'offre de logements à construire.

Annexes

Annexe 1

Mobilisation des données issues de la base Sit@del2, selon le type et l'échelle d'analyse

Selon les cas, les données mobilisées peuvent être relatives aux permis délivrés (autorisations) ou aux ouvertures de chantier (mises en chantier/logements commencés).

Celles-ci peuvent différer selon qu'il s'agisse de données en dates réelles ou de données estimées en dates réelles. Pour l'analyse des logements commencés, ces dernières sont jugées plus fiables, car intégrant une estimation de l'information non remontée et corrigeant les éventuels défauts de collecte des déclarations d'ouverture de chantier.

À l'échelle régionale et départementale, ce sont les données relatives aux mises en chantier estimées en dates réelles qui sont mobilisées pour l'analyse des évolutions globales. Les ouvertures de chantier sont ici retenues plutôt que les autorisations, pour traduire plus précisément le niveau des constructions effectivement « sorties de terre » au cours de la période d'analyse.

À ces échelles, et pour l'analyse des caractéristiques des constructions, ce sont les données relatives aux autorisations en dates réelles qui sont mobilisées. Les données en dates réelles permettent de distinguer les logements collectifs « familiaux » et les logements en résidence, à la différence des données estimées en dates réelles. Les autorisations sont ici privilégiées aux ouvertures de chantier car les écarts entre les autorisations en dates réelles et les autorisations estimées en dates réelles sont de moindre importance que ceux observés pour les mises en chantier.

Aux échelles infradépartementales (communes, EPCI-EPT), ce sont les données relatives aux logements autorisés en dates réelles qui sont mobilisées pour l'ensemble des analyses. En effet, les données estimées en dates réelles, qui intègrent une correction des éventuels défauts de collecte au niveau des ouvertures de chantier, ne sont disponibles qu'à des niveaux suffisamment agrégés, la qualité de celles-ci dépendant du volume d'informations exploitées.

À ces échelons particulièrement, les remontées d'informations des permis délivrés sont jugées plus fiables que celles relatives aux déclarations d'ouverture de chantier.

L'analyse des taux de construction sociale (cf. troisième partie de cette étude) met en rapport à l'échelle des communes (regroupées selon le poids de leur parc social) les données relatives aux mises en service de logements sociaux neufs issues de la base RPLS, avec les données de construction totale (intégrant le secteur social) relatives aux ouvertures de chantier en dates réelles issues de la base Sit@del2. Les données estimées en dates réelles corrigées d'éventuels défauts ne peuvent pas être mobilisées ici du fait de l'échelon d'intérêt. Les données de mises en chantier sont ici privilégiées aux autorisations afin d'être au plus près de la définition de la construction au sens des données RPLS (mises en service).

Annexe 2 Production sociale selon la date de mise en service et la localisation

Localisation	Date de mise en service										TOTAL	
	avant 1950		1950-1976		1977-2000		2001-2010		2011-2020			
	Effectif	% col.	Effectif	% col.	Effectif	% col.	Effectif	% col.	Effectif	% col.	Effectif	% col.
Paris	45 844	59.5%	52 773	9.9%	71 670	19.4%	32 721	20.5%	33 740	16.3%	236 748	17.6%
Petite couronne	26 319	34.2%	278 753	52.1%	159 979	43.3%	68 054	42.7%	85 086	41.0%	618 191	45.9%
Grande couronne	4 904	6.4%	203 332	38.0%	137 522	37.3%	58 577	36.8%	88 670	42.7%	493 005	36.6%
TOTAL	77 067	100%	534 858	100%	369 171	100%	159 352	100%	207 496	100%	1 347 944	100%

Source : Driat, RPLS 2021

Annexe 3 Production sociale selon la date de mise en service et le type d'opération

Type d'opération	Date de mise en service										TOTAL			
	avant 1976		1977-2000		2001-2010		2011-2020		dont 2011-2015				dont 2016-2020	
	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.
Construction neuve	497 704	81.3%	296 864	80.3%	98 155	61.6%	162 369	78.3%	79 439	76.9%	82 930	79.6%	1 055 092	78.3%
Acquisition-amélioration	114 221	18.7%	72 307	19.6%	61 197	38.4%	45 127	21.7%	23 888	23.1%	21 239	20.4%	292 852	21.7%
TOTAL	611 925	100%	369 171	100%	159 352	100%	207 496	100%	103 327	100%	104 169	100%	1 347 944	100%

Source : Driat, RPLS 2021

Annexe 4 Construction neuve selon la date de mise en service et le type de logements

Type de logement	Date de mise en service										TOTAL			
	avant 1976		1977-2000		2001-2010		2011-2020		dont 2011-2015				dont 2016-2020	
	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.
Appartement	493 109	99,1%	276 363	93,1%	79 513	81,0%	139 101	85,7%	68 252	85,9%	70 849	85,4%	988 086	93,6%
Etudiant	913	0,2%	5 123	1,7%	10 049	10,2%	17 983	11,1%	7 967	10,0%	10 016	12,1%	34 068	3,2%
Ensemble collectif	494 022	99,3%	281 486	94,8%	89 562	91,2%	157 084	96,7%	76 219	95,9%	80 865	97,5%	1 022 154	96,9%
Individuel	3 682	0,7%	15 378	5,2%	8 593	8,8%	5 285	3,3%	3 220	4,1%	2 065	2,5%	32 938	3,1%
TOTAL	497 704	100%	296 864	100%	98 155	100%	162 369	100%	79 439	100%	82 930	100%	1 055 092	100%

Source : Driat, RPLS 2021

Annexe 5 Construction neuve selon la date de mise en service, la typologie et la surface

Typologie	Date de mise en service												TOTAL	
	avant 1976		1977-2000		2001-2010		2011-2020		dont 2011-2015		dont 2016-2020			
	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.
1 pièce	28 273	5,7%	31 977	10,8%	16 673	17,0%	32 870	20,2%	14 749	18,6%	18 121	21,9%	109 793	10,4%
surface (m²)	30,2		30,9		24,1		23,4		23,8		23,1		27,5	
2 pièces	99 035	19,9%	63 552	21,4%	20 659	21,0%	39 978	24,6%	18 936	23,8%	21 042	25,4%	223 224	21,2%
surface (m²)	45,6		50,9		46,9		46,0		46,7		45,5		47,3	
3 pièces	196 188	39,4%	106 382	35,8%	30 612	31,2%	50 777	31,3%	24 385	30,7%	26 392	31,8%	383 959	36,4%
surface (m²)	60,5		67,6		64,1		64,6		65,1		64,1		63,3	
4 pièces	138 188	27,8%	74 017	24,9%	22 862	23,3%	31 048	19,1%	16 682	21,0%	14 366	17,3%	266 115	25,2%
surface (m²)	74,9		82,5		79,7		81,3		81,5		81,1		78,1	
5 pièces ou plus	36 020	7,2%	20 936	7,1%	7 349	7,5%	7 696	4,7%	4 687	5,9%	3 009	3,6%	72 001	6,8%
surface (m²)	91,7		100,8		97,7		98,2		98,6		97,5		95,6	
TOTAL	497 704	100%	296 864	100%	98 155	100%	162 369	100%	79 439	100%	82 930	100%	1 055 092	100%
surface (m²)	62,0		66,1		59,8		56,5		58,5		54,6		62,1	

Source : Driat, RPLS 2021

Annexe 6 Construction neuve selon la date de mise en service et le type de financement

Type de financement	Date de mise en service												TOTAL	
	avant 1976		1977-2000		2001-2010		2011-2020		dont 2011-2015		dont 2016-2020			
	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.
PLAI (très social)	510	0,1%	8 022	2,7%	7 755	7,9%	23 598	14,5%	9 770	12,3%	13 828	16,7%	39 885	3,8%
PLUS (social)	483 233	97,1%	258 430	87,1%	62 276	63,4%	93 094	57,3%	49 917	62,8%	43 177	52,1%	897 033	85,0%
PLS (intermédiaire)	897	0,2%	12 664	4,3%	23 747	24,2%	38 500	23,7%	17 819	22,4%	20 681	24,9%	75 808	7,2%
PLI (intermédiaire supérieur)	13 064	2,6%	17 748	6,0%	4 377	4,5%	7 177	4,4%	1 933	2,4%	5 244	6,3%	42 366	4,0%
TOTAL	497 704	100%	296 864	100%	98 155	100%	162 369	100%	79 439	100%	82 930	100%	1 055 092	100%

Source : Driat, RPLS 2021

Annexe 7 Construction neuve selon la date de mise en service et le niveau de loyer pratiqué

Niveau de loyer pratiqué	Date de mise en service												TOTAL	
	avant 1976		1977-2000		2001-2010		2011-2020		dont 2011-2015		dont 2016-2020			
	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.
loyer <= 6,44 €/m²/SH (assimilé PLAI - très social)	315 352	68,0%	75 855	27,6%	13 571	16,1%	16 658	12,3%	9 092	13,2%	7 566	11,5%	421 436	44,0%
loyer > 6,44 € et <= 7,96 €/m²/SH (assimilé PLUS - social)	114 427	24,7%	118 676	43,1%	37 103	44,1%	63 156	46,8%	33 885	49,1%	29 271	44,3%	333 362	34,8%
loyer > 7,96 € et <= 11,56 €/m²/SH (assimilé PLS - intermédiaire)	29 480	6,4%	70 460	25,6%	30 460	36,2%	36 436	27,0%	18 880	27,4%	17 556	26,6%	166 836	17,4%
loyer > 11,56 €/m²/SH (assimilé PLI - intermédiaire supérieur)	4 776	1,0%	10 136	3,7%	3 012	3,6%	18 793	13,9%	7 127	10,3%	11 666	17,7%	36 717	3,8%
TOTAL	464 035	100%	275 127	100%	84 146	100%	135 043	100%	68 984	100%	66 059	100%	958 351	100%

Champ : logements occupés et quittancés.

Source : Driat, RPLS 2021

Annexe 8

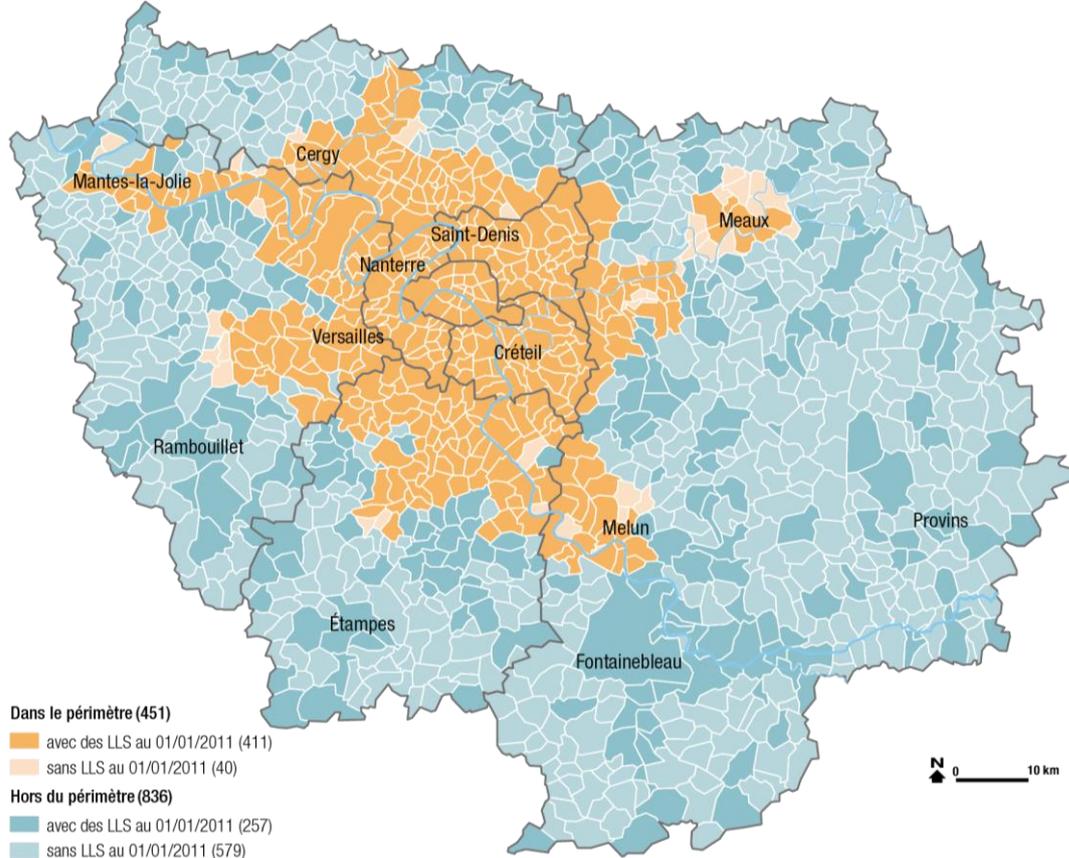
Construction neuve selon la date de mise en service et le département

Département	Date de mise en service												Ecart en point (b) - (a)
	avant 1976		1977-2000		2001-2010		Parc au 01/01/2011		Construction 2011-2020		Parc au 01/01/2021		
	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col.	effectif	% col. (a)	effectif	% col. (b)	effectif	% col.	
Paris	77 840	15.6%	56 500	19.0%	15 005	15.3%	149 345	16.7%	16 157	10.0%	165 502	15.7%	-6.8
Hauts-de-Seine	86 367	17.4%	42 463	14.3%	13 245	13.5%	142 075	15.9%	15 904	9.8%	157 979	15.0%	-6.1
Seine-Saint-Denis	101 098	20.3%	54 819	18.5%	17 102	17.4%	173 019	19.4%	32 458	20.0%	205 477	19.5%	0.6
Val-de-Marne	69 210	13.9%	35 498	12.0%	14 626	14.9%	119 334	13.4%	20 917	12.9%	140 251	13.3%	-0.5
Petite couronne	256 675	51.6%	132 780	44.7%	44 973	45.8%	434 428	48.7%	69 279	42.7%	503 707	47.7%	-6.0
Seine-et-Marne	32 643	6.6%	26 847	9.0%	9 718	9.9%	69 208	7.8%	16 396	10.1%	85 604	8.1%	2.3
Yvelines	48 628	9.8%	30 244	10.2%	8 085	8.2%	86 957	9.7%	20 522	12.6%	107 479	10.2%	2.9
Essonne	45 233	9.1%	21 487	7.2%	9 448	9.6%	76 168	8.5%	24 671	15.2%	100 839	9.6%	6.7
Val-d'Oise	36 685	7.4%	29 006	9.8%	10 926	11.1%	76 617	8.6%	15 344	9.5%	91 961	8.7%	0.9
Grande couronne	163 189	32.8%	107 584	36.2%	38 177	38.9%	308 950	34.6%	76 933	47.4%	385 883	36.6%	12.8
TOTAL	497 704	100%	296 864	100%	98 155	100%	892 723	100%	162 369	100%	1 055 092	100%	0.0
% ligne	47.2%		28.1%		9.3%		84.6%		15.4%		100%		

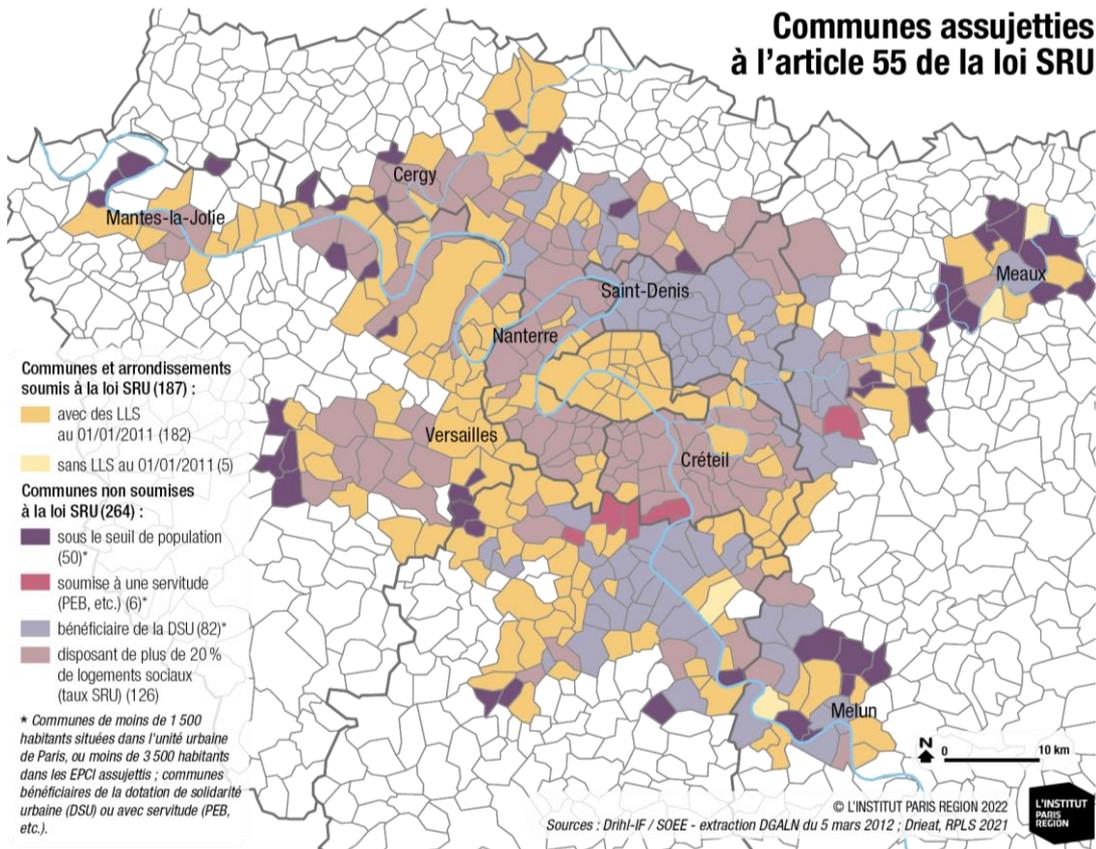
Source : Driat, RPLS 2021

Annexe 9

Périmètre d'application de la loi SRU en Île-de-France, au 1^{er} janvier 2011



Communes assujetties à l'article 55 de la loi SRU



Accès aux données interactives via les applications Cartoviz

Alors que les données sont parfois dispersées entre de nombreuses sources et plateformes, les applications développées par L'Institut Paris Region fournissent des données de base sur le logement et le foncier en Île-de-France, en permettant la consultation et les comparaisons à l'échelle locale.

Le Cartoviz Foncier présente les données sur la dynamique des marchés fonciers, la construction de logements et le type de foncier mobilisé à cet effet ;

Le Cartoviz Logement présente des informations sur les caractéristiques du parc, la construction de logements et le coût du logement.

Grâce à ces applications, L'Institut Paris Region entend fournir aux collectivités, acteurs publics et privés, une porte d'entrée pratique, synthétique et riche sur ces deux sujets fondamentaux pour les politiques d'aménagement et l'urbanisme franciliens.



<https://bit.ly/cartoviz-foncier>



CARTOVIZ
FONCIER



<https://bit.ly/logement-idf>



CARTOVIZ
LOGEMENT



L'INSTITUT PARIS REGION
ASSOCIATION LOI 1901.

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49