

Comment décliner les objectifs de construction à l'échelle locale ?



J.-C. Pataceni / Urba Images / IAU idf

Si l'évolution démographique et le besoin de construction sont interdépendants, cette interaction s'exerce différemment selon les territoires. La loi du Grand Paris a fixé officiellement à 70 000 logements l'objectif de construction annuel pour l'Île-de-France. Comment satisfaire cet objectif global en respectant les équilibres locaux ?

En Île-de-France, ces vingt dernières années, le rythme de construction annuel atteint 45 000 logements, alors que les besoins estimés s'élèvent de 57 500 à 63 500.

Construire pour répondre à quatre besoins principaux

L'origine des besoins de construction, et leur variation, se répartissent en quatre grandes

catégories. En premier lieu l'augmentation de la population, avec notamment l'arrivée de nouveaux habitants et l'installation de nombreux jeunes adultes. Interviennent également les évolutions sociétales et le vieillissement de la population qui modifient la structure des ménages ainsi que leur taille, et influencent d'autant les besoins en logements. Une troisième composante tient à la vétusté, à

« l'usure », d'une partie du parc immobilier et à la nécessité d'en assurer ponctuellement le renouvellement, au-delà de la seule réhabilitation. Le quatrième facteur est le maintien d'un stock de logements vacants suffisant pour assurer une certaine fluidité du marché et faciliter les trajectoires résidentielles. Comment ces quatre facteurs vont-ils jouer à l'avenir ?

Des logements pour répondre à la croissance démographique

Depuis 1975, la population francilienne s'accroît d'environ 53 000 habitants par an. Cette variation de la population tient principalement au niveau du solde naturel (différence entre le nombre de naissances et celui des décès), fortement positif depuis plusieurs décennies.

Certes, chaque année, il part plus de Franciliens de la Région qu'il n'y arrive de provinciaux. Mais ce déficit migratoire est au cœur du rajeunissement de la population francilienne, ceux qui partent étant plus âgés que ceux qui s'installent. L'Île-de-France reste très attractive auprès des jeunes venus y poursuivre leurs études ou y trouver un premier emploi. L'excédent migratoire avec l'étranger joue aussi un rôle : tous les ans, il arrive plus de personnes de l'étranger qu'il n'en repart d'Île-de-France. En fait, ces trois composantes – excédent naturel important, déficit migratoire avec le reste du pays et excédent migratoire avec l'étranger – sont la « marque » de la plupart des grandes métropoles occidentales.

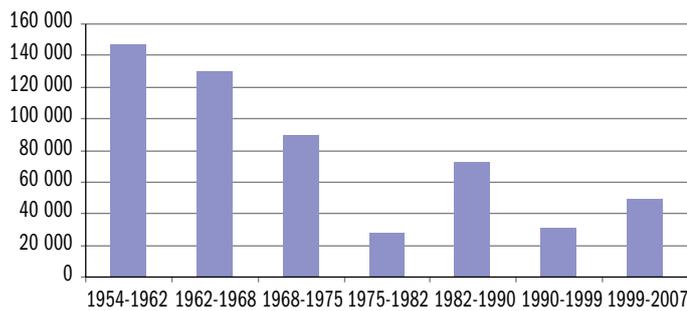
À l'horizon 2030, les dernières projections établies conduisent à une augmentation moyenne de la population francilienne de l'ordre de 52 000 habitants par an⁽¹⁾, qui correspond à un besoin d'environ 22 000 logements.

Des logements pour accueillir des ménages de plus en plus nombreux

La baisse de la taille des ménages n'est pas un phénomène récent. Alors que l'on comptait 2,74 Franciliens par ménage en 1968, le ratio est aujourd'hui de 2,33 et devrait continuer à baisser pour atteindre

(1) LOUCHART Ph., « Près d'un million de ménages franciliens en plus à l'horizon 2030 », Note rapide, n° 495, IAU idf, février 2010.

Croissance annuelle de la population régionale



Sources : Insee recensements RGP.

dre entre 2,12 et 2,16 en 2030 selon les scénarios. Cette baisse signifie que, pour un volume de population donné, on dénombre plus de ménages et donc des besoins de logements accrus.

La baisse résulte d'abord de l'évolution des comportements et des structures familiales : plus de célibataires, mise en ménage et naissance des enfants plus tardives, fréquence des séparations...

Le vieillissement de la population, qui devrait se poursuivre au cours des vingt prochaines années, intervient aussi. Avec une augmentation des ménages composés de retraités vivant seuls ou à deux.

À population constante, la diminution de la taille des ménages crée, en Île-de-France, un besoin de 19 000 à 23 000 logements supplémentaires par an. Bien sûr, cette baisse n'est pas indépendante de l'évolution de l'offre de logements et pourrait être contrariée par une pénurie immobilière durable, freinant la mobilité et entraînant « des cohabitations contraintes ».

De nouveaux logements pour renouveler le parc

Le parc compte des logements obsolètes qu'il faut remplacer. Les disparitions de logements prennent des formes diverses. Les opérations de rénovation urbaine menées dans les quartiers anciens ou certains grands ensembles sont les plus visibles. Mais il en existe d'autres, plus diffuses, comme la fusion de logements ou, au contraire, la scission de grands logements. Enfin, les changements d'usage observés dans

le centre de Paris ou dans les secteurs les plus attractifs des villes franciliennes occasionnent la transformation de logements en bureaux ou locaux commerciaux (ou l'inverse).

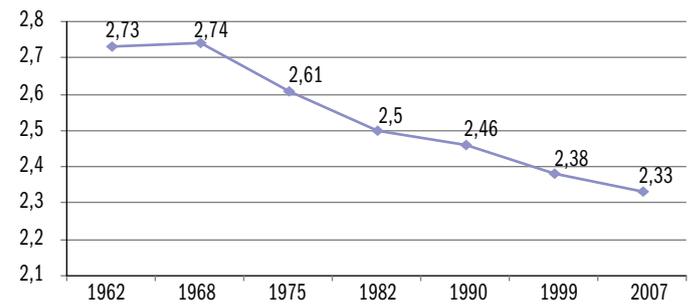
De plus, un bien immobilier n'est pas éternel. En fixant, par convention, cette durée de vie à 400 ans, il faudrait renouveler de l'ordre de 0,25 % du parc (+ 13 500 logements) chaque année pour remplacer les logements tombés en désuétude. Toutefois, le rythme de renouvellement du parc n'est pas une donnée intangible. Il reflète le dynamisme et la localisation de la construction.

Maintenir un stock de logements vacants pour préserver la fluidité du marché

Un dernier élément doit être pris en compte : la nécessité d'assurer la fluidité des échanges et donc, de disposer d'un parc de logements vacants. Chaque année, le parc immobilier fait l'objet de nombreuses mutations. Or, entre le moment où les occupants quittent le logement et celui où le logement est de nouveau occupé, plusieurs mois peuvent s'écouler. Cette vacance est indispensable pour garantir la mobilité. Les tensions actuelles du marché immobilier se traduisent d'ailleurs par une diminution du parc vacant, qui se situe à un niveau historiquement bas. Si l'on maintient la proportion actuelle de logements vacants, il faudrait, pour 60 000 logements

(2) Territorialisation des objectifs logement soumis au comité régional de l'habitat au 16 juin 2011.

Évolution de la taille des ménages



Sources : Insee recensements RGP.

construits, en conserver 3 000 vides. Eu égard aux tensions du marché, cet objectif peut paraître insuffisant. Si l'on estime qu'il faudrait le revoir à la hausse et revenir au quota du début des années 1990, cette proportion de logements vacants devrait passer à 5 000.

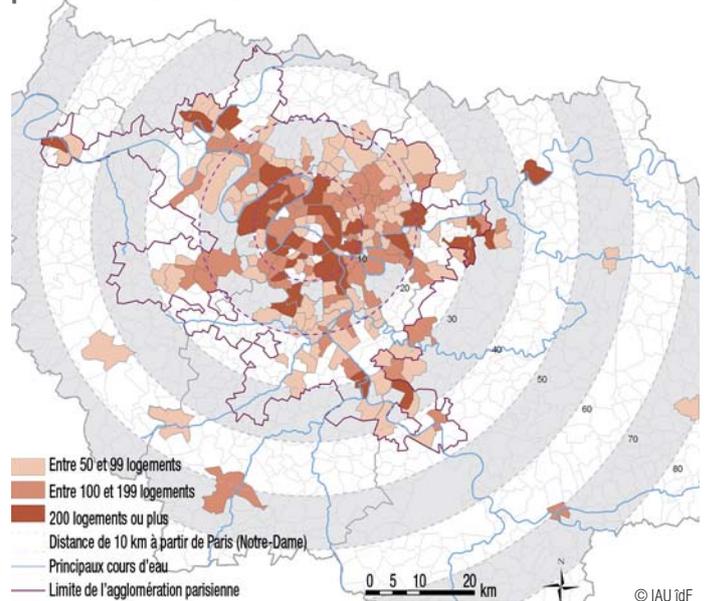
70 000 nouveaux logements par an à répartir par territoires

La somme de ces diverses composantes conduit à une évaluation d'un besoin annuel de construction comprise entre 57 500 et 63 500 logements par an : 22 000 logements pour faire face à la croissance de la population, 19 000 à 23 000 pour tenir compte de la baisse de la taille des ménages, 13 500 pour répondre aux besoins de renouvellement du parc et 3 000 à 5 000 pour en assurer la fluidité.

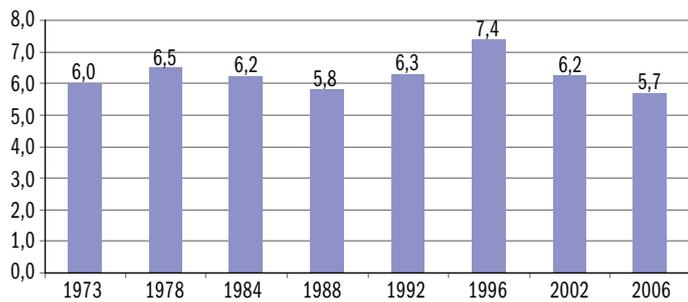
Le projet de schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif) adopté en 2008 fixe ainsi un objectif de 60 000 logements, que la loi du Grand Paris, promulguée le 3 juin 2010, a porté à 70 000 logements. Comme le prévoit la loi dans son article 23, ces objectifs de construction font l'objet d'une répartition territoriale établie par les services de l'État⁽²⁾. Dans une période où la lutte contre l'étalement urbain est une priorité admise par tous, comment procéder à cette répartition entre tous les territoires ?

Par le passé, des objectifs étaient fixés pour les territoires nouvellement ouverts à l'urbanisation, par exemple les villes nouvelles dans les années 1970. De nos jours, on s'accorde plutôt à penser que chaque territoire doit contribuer à l'effort de construction.

Communes qui ont construit en moyenne 50 logements ou plus par an entre 2000 et 2010



Taux de vacance



Sources : Insee recensements RGP.

Le « point mort » : construire pour assurer le maintien de la population

Pour définir l'objectif qui pourrait être assigné à chaque territoire, on privilégie fréquemment la notion de point mort, c'est-à-dire le nombre de logements à construire chaque année dans une commune pour maintenir le volume de sa population, compenser la baisse de la taille des ménages, renouveler une partie de son parc et permettre une certaine fluidité des parcours résidentiels. Ce point mort est souvent considéré comme un « objectif en soi » : il permet en effet de répartir l'effort de construction entre tous les territoires sur la base d'un objectif minima, aisément acceptable, à savoir la stabilisation du volume de population.

On lui prête également une autre vertu : celle de garantir un plein

emploi des équipements existants⁽³⁾. À l'échelle régionale, en dehors de toute augmentation de population, il serait nécessaire de construire 35 500 à 41 500 logements pour faire face aux besoins : 19 000 à 23 000 pour faire face à la baisse de la taille des ménages, 13 500 pour contribuer au renouvellement progressif du parc et 3 000 à 5 000 pour la fluidité du marché. Il s'agit là du point mort régional, qui représente 0,7 % à 0,8 % du stock de logements franciliens.

Décliner le point mort au niveau local

Dans cet exercice, il est difficile de continuer à raisonner en termes globaux tant les contextes locaux sont divers. Tout d'abord, le logement n'est pas une unité de compte homogène. Entre un studio construit dans le centre de l'agglomération et une mai-

son familiale érigée en périphérie, les conséquences en termes d'accueil et d'effectif de population ne sont pas les mêmes. Ensuite, d'une commune à l'autre, la structure du parc immobilier diffère, chaque collectivité enregistrant une rotation plus ou moins élevée de sa population et une baisse plus ou moins rapide de la taille des ménages. Pour toutes ces raisons, le niveau de construction nécessaire pour stabiliser la population, varie d'une commune à l'autre.

Enfin, le point mort de chaque commune dépend du volume de la construction dans l'ensemble de l'agglomération. Si l'on construit beaucoup, les possibilités de choix résidentiels entraîneront des effets de vases communicants, des pertes de population à certains endroits, des gains ailleurs. On ne peut donc considérer qu'il existe – dans l'absolu – un point mort applicable à chaque commune, ni *a fortiori* qu'un même ratio soit valable pour toutes.

Le point mort « effectif » des vingt dernières années

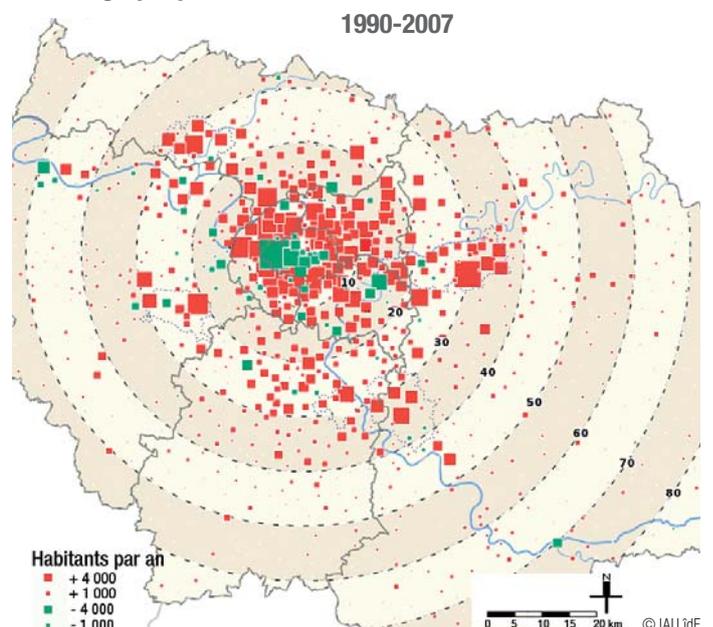
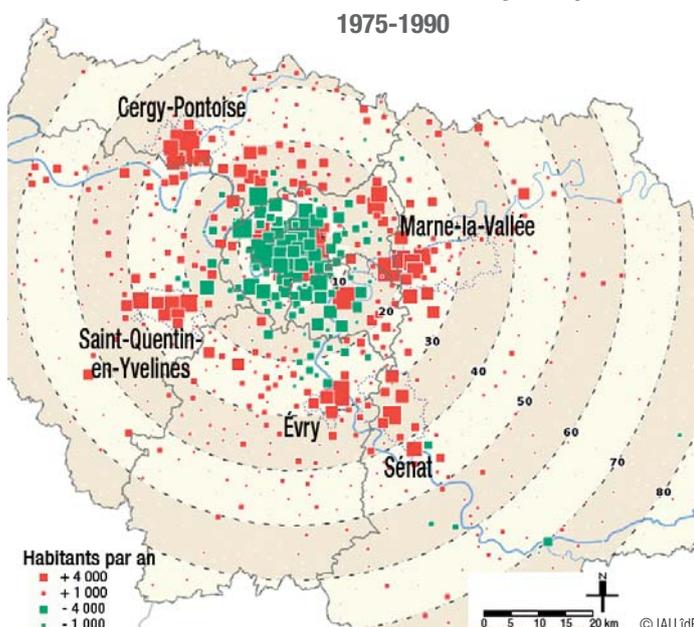
De 1990 à 2007 en Île-de-France, environ 14 000 logements neufs ont été utilisés pour répondre à la baisse de la taille des ménages, 11 000 pour compenser démolitions et fusions de logements. Le maintien de la proportion du parc

vacant à son niveau de 1990 aurait nécessité de mobiliser 2 000 logements neufs de plus pour arriver à un point mort de 27 000 par an. Mais la faiblesse de la construction neuve et la pression immobilière qui en a résulté ont contribué à réduire le taux de vacance et donc le point mort effectif, qui s'établit en réalité à 21 000 par an entre 1990 et 2007 (2 000 logements vacants étant réoccupés chaque année au cours de cette période).

En résumé, la construction de la période 1990-2007 et, dans une certaine mesure, la baisse du parc inoccupé ont permis pour environ la moitié de faire face à l'accroissement de la population francilienne, pour un peu plus d'un quart de répondre à la baisse de la taille des ménages et pour près d'un quart de renouveler une partie du parc. Cela correspond à ce que l'on pourrait appeler un point mort effectif (qui n'est pas un point mort souhaitable puisque son calcul intègre les ajustements que l'insuffisance de la construction neuve ont imposé aux ménages franciliens). Or qu'en est-il, territoire par territoire ?

(3) En pratique, ce dernier n'est pas assuré par une simple préservation du volume de population. L'évolution de la structure et de la taille des ménages a une incidence sur la demande de services.

Dynamiques foncières et démographiques



Des différences territoriales marquées

L'affectation de la construction récente est variable selon les territoires.

À Paris, plus de 75 % de la construction sert au renouvellement du parc (contre 25 % en moyenne régionale). La construction y est insuffisante pour compenser la baisse de la taille des ménages. La croissance de la population et du nombre de ménages n'a été possible qu'en mobilisant une partie du parc vacant, dont la baisse est significative, comme dans l'ensemble du cœur de l'agglomération.

En petite et grande couronnes, la construction neuve est sensiblement moins affectée au renouvellement du parc (10 % en grande couronne). Les logements consacrés à l'accueil de nouvelles populations représentent plus de la moitié de la construction neuve. Enfin, l'effet du desserrement des ménages y est plus important, surtout en grande couronne, conséquence du vieillissement des occupants du tissu pavillonnaire. De fait, la taille des ménages, significativement plus élevée que dans le cœur de l'agglomération, a baissé de près de 10 % en grande couronne entre 1990 et 2007, alors qu'elle est restée à peu près stable à Paris. De la même façon, la part importante de propriétaires et de maisons individuelles implique dans le proche avenir un potentiel de vieillissement et donc de baisse de la taille des ménages. La notion de point mort pourrait alors conduire à y afficher des objectifs de construction plus ambitieux. D'autant que, depuis plus de cinquante ans, le point mort effectif de la grande couronne a été limité par la forte baisse de la proportion de résidences secondaires, progressivement transformées en résidences principales, un phénomène qui touche à sa fin : les résidences secondaires ne pourront plus guère être mobilisées à l'avenir, ne représentant plus que 2 % du parc de la grande couronne en 2007, contre près de 10 % cinquante ans plus tôt.

Le point mort exprimé par territoire

De 1990 à 2007, à l'échelle de la région, la part de la construction neuve annuelle affectée au point mort effectif a représenté 0,40 % de l'ensemble du parc immobilier (point mort rapporté au parc immobilier de 1990). En procédant de la même façon par territoires, on obtient un point mort se situant à 0,34 % du parc à Paris, à 0,44 % en petite couronne et à 0,47 % en grande couronne. Le simple maintien de la proportion de logements inoccupés au niveau de 1990 ne change pas cette hiérarchie : la construction annuelle nécessaire au seul renouvellement observé du parc et à la baisse constatée de la taille moyenne des ménages représente 0,51 % du parc régional (0,43 % à Paris, 0,53 % en proche couronne et 0,59 % en grande couronne).

Le point mort : un outil pédagogique

On a construit, en moyenne, 45 000 logements par an au cours des deux dernières décennies. L'écart avec les besoins estimés entre 57 500 et 63 500 logements n'est pas sans conséquences. Il se traduit par des tensions immobilières dont les effets sont connus : hausse des prix et des loyers, décohobitation plus tardive des jeunes, baisse de la mobilité, maintien d'un parc vétuste méritant d'être réhabilité ou démolit. Dans ce contexte, le point mort fonctionne comme un outil pédagogique qui alerte sur les risques de dégradation des conditions d'occupation (suroccupation, maintien de l'habitat dégradé), voire de baisse de la population en l'absence de tout effort de production. Il vient contrecarrer l'idée reçue selon laquelle construire permet d'accroître sa population. De plus, en fixant un seuil de construction assurant au moins un maintien de la population locale, il donne un objectif minimal qui devrait pouvoir être partagé par un grand nombre d'élus locaux. Il n'est bien sûr pas le seul outil à mobiliser pour procéder à cette répartition des objectifs de construction, les disponibilités foncières et l'accessibilité des territoires étant également des paramètres importants.

Concernant cet objectif de maintien du volume de la population résidente, on retiendra cependant la nécessité de moduler le calcul du point mort selon les territoires, afin de tenir compte

de deux paramètres : la baisse de la taille des ménages devrait à l'avenir être plus faible en cœur d'agglomération qu'en périphérie, et l'intensité du renouvellement, plus forte dans la partie dense de l'agglomération, où le parc ancien est plus important⁽⁴⁾. Dans le même temps, le volume global de la construction dans l'agglomération ne manquera pas d'avoir des effets sur le point mort de chaque commune, la détente du marché immobilier accroissant les possibilités de choix résidentiels des ménages et donc de mobilités entre les territoires. Les 10 000 logements supplémentaires prévus par la loi du Grand Paris (par rapport au projet de Sdrif de 2008), pour l'essentiel programmés en proche couronne, constituent un objectif qui devrait, s'il est atteint, accélérer le renouvellement du parc immobilier dans les trente ans à venir. Mais au final, les besoins de construction sont aussi d'ordre qualitatif. « Que construire et pour qui ? » reste une question centrale dans une région marquée par la diversité des territoires, où de nombreux ménages ont de plus en plus de mal à trouver un logement adapté à leurs ressources.

Gérard Lacoste, Hélène Joinet

avec le concours de **Philippe Louchart** ■

(4) Un groupe de travail réunissant l'Insee, la DRIEA et l'IAU îdF devrait publier d'ici la fin de l'année une analyse détaillée des liens entre évolutions démographiques et besoins de construction fondées sur les données les plus récentes actuellement disponibles.

Pour en savoir plus

- LOUCHART Ph., « Île-de-France : une mobilité forte pour les jeunes, faible dans le parc locatif », *Note rapide*, n° 560, IAU îdF, juillet 2011.
- GUILLOUET J.-J., PAUQUET Ph., « Île-de-France : 406 000 demandeurs de logements sociaux en 2010 », *Note rapide*, n° 546, IAU îdF, mai 2011.
- Sagot, M., « Arrivées de l'étranger : l'Île-de-France attire des jeunes qualifiés », *Note rapide*, n° 521, IAU îdF, Insee Île-de-France, octobre 2010
- JOINET H., « Le logement en Île-de-France, état des lieux », IAU îdF, Paris Métropole, juin 2010.
- BEAUFILS S., « L'Île-de-France, de plus en plus une étape dans les parcours résidentiels », *Note rapide*, n° 508, IAU îdF, mai 2010.
- GUILLOUET J.-J., PAUQUET Ph., « Un parc vacant généré avant tout par la mobilité résidentielle des ménages », *Note rapide*, n° 506, IAU îdF, mai 2010.
- LOUCHART Ph., « Près d'un million de ménages franciliens en plus à l'horizon 2030 », *Note rapide*, n° 495, IAU îdF, février 2010.

Directeur de la publication

François Dugeny

Directrice de la communication

Corinne Guillemot

Responsable des éditions

Frédéric Theulé

Rédactrice en chef

Marie-Anne Portier

Maquette

Vay Ollivier

Diffusion par abonnement

80 € par an (= 40 numéros) - 3 € le numéro

Service diffusion-vente

Tél. : 01 77 49 79 38

www.iau-idf.fr

Librairie d'Île-de-France

15, rue Falguière 75015 Paris

Tél. : 01 77 49 77 40

ISSN 1967 - 2144