

SYNTHÈSE ET PROPOSITIONS

LE LOGEMENT EN ILE-DE-FRANCE EN 2002 CONSTATS, REFLEXIONS ET PROPOSITIONS

Rapport présenté par Monsieur Gilbert Diépois
au nom de la commission de la ville,
de l'habitat et du cadre de vie
30 septembre 2002

Le logement est à la fois une préoccupation personnelle pour chacun et un sujet majeur de société. Il est un symbole d'intimité, d'autonomie, d'insertion de la personne ou du ménage dans la société. Le CESR-IDF, qui a toujours porté attention à ce sujet, a voulu en acquérir une connaissance actualisée en 2002 pour donner son avis objectif et documenté de représentant de la société civile.

En 40 ans, la population francilienne a augmenté de 30 % pour atteindre 11 000 000 d'habitants, ses conditions de logement ont globalement évolué positivement et le parc de résidences principales a crû de 50 % pour atteindre 4 500 000, dont 1 000 000 en grande couronne.

Malgré ces évolutions fortes et positives, les besoins d'aujourd'hui de cette population sont insuffisamment satisfaits, tant du point de vue quantitatif (retard de la construction, tension du marché) que qualitatif (taille, localisation, prix des logements).

Les dispositifs législatifs et réglementaires, les financements de l'Etat et du 1 % logement mettent en évidence la volonté des pouvoirs publics de résoudre ces problèmes au plan national : ils sont parfois mal adaptés ou devenus inadaptés aux réalités économiques, sociales, urbanistiques et institutionnelles de l'Ile-de-France malgré les aides financières complémentaires de la Région et des collectivités territoriales.

Face aux dysfonctionnements du système (relatifs à la connaissance des besoins, au traitement du parc existant, au niveau de l'offre, aux politiques publiques), le CESR-IDF propose des pistes de solution pour y remédier, dans une approche fortement marquée par les spécificités franciliennes dont la principale est le poids d'une agglomération multimillionnaire et pluri-départementale dont l'aire d'influence couvre pratiquement tout le territoire régional.

D'abord, connaître les besoins en logement pour mieux les satisfaire.

Les tensions du marché de l'immobilier logement en Ile-de-France font l'actualité des quotidiens du fait principalement de l'insuffisance et de l'inadaptation de l'offre locative. L'IAURIF¹ a évalué à presque 300 000 les demandeurs de logements sociaux, dont la moitié attend plus d'un an, notamment les ménages modestes, les familles avec enfants ou monoparentales et les ménages étrangers : ils cherchent plus grand, moins cher et, pour seulement un tiers d'entre eux, une localisation différente. Bien que le nombre de grands logements (4 ou 5 pièces et plus) ait quasiment doublé en 40 ans, ils sont souvent sous-occupés et surtout leur nombre est insuffisant, notamment en zone centrale. Une enquête méthodologique innovante de la DREIF² a révélé que, sur la base de normes sociales quantitatives et qualitatives assez strictes, trois ménages sur dix se considèrent en situation de besoins, cherchant à décohabiter, à être mieux logés ou à réduire leur taux d'effort.

Les ménages franciliens expriment donc des besoins en logements de plus en plus qualitatifs et seule une connaissance fine et prospective de leurs attentes et de leur vécu permettra de mieux les satisfaire.

Les spécificités et l'état du parc de logements existants

La faiblesse de la construction nouvelle en Ile-de-France, notamment de logements sociaux, participe au manque de fluidité du marché du logement et le niveau de son « point mort »³ pourrait

¹ Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France

² Direction régionale de l'Equipement d'Ile-de-France

³ « Point mort » de la construction : nombre de logements construits moins renouvellements, desserements des ménages, vacance et résidences secondaires.

compromettre le renouvellement du parc et l'accueil de population nouvelle : elle se situe depuis 1995 à environ 40 000 logements par an contre 53 000 prévus au SDRIF⁴.

Sur ces 40 000 logements par an, 30 000 sont des logements collectifs et 10 000 sont des maisons individuelles.

Le parc locatif, public et privé, représente plus de la moitié des logements et les HLM en représentent le quart ; 51 % des 1 115 000 logements HLM, dans lesquels vivent 28 à 30 % de la population, sont concentrés sur 100 des 1 157 communes d'Ile-de-France.

Sur 2,3 millions d'appartements non HLM, 78 % sont en copropriété, ce qui correspond à la situation banale du patrimoine collectif privé : le nombre de copropriétés fragiles ou dégradées tend à augmenter.

Au recensement de 1999, le taux de vacance francilien atteignait 8,1 % du parc, correspondant, à 70 %, à des logements petits et anciens.

Le marché immobilier du logement en Ile-de-France est totalement spécifique car le foncier est rare et cher, le coût de construction élevé et les prix des logements sont supérieurs (de 30 % à 100 %) à ceux des grandes agglomérations de province. L'écart entre les loyers libres et les loyers sociaux varie du double au quadruple.

La construction nouvelle annuelle représente à peine 1 % du parc existant et les démolitions entre 0,1 % et 0,2 %.

La satisfaction des besoins des habitants passe donc d'abord par la valorisation du parc existant.

Quelques caractéristiques des habitants d'Ile-de-France

Plus du tiers des foyers fiscaux franciliens n'est pas imposable alors qu'en moyenne nationale, près de la moitié des foyers est exemptée d'impôts. Cependant, la disparité des ressources des habitants rend la richesse moyenne peu significative. En effet, la région compte 10 à 12 % de ménages pauvres (INSEE) et le parc social est affecté d'une paupérisation croissante de ses habitants comme le démontre l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'APL⁵. Le taux d'effort des ménages atteint 13 % en HLM, 15 % en social non HLM et près de 22 % en locatif privé.

Environ 350 000 ménages franciliens sont « très mal logés », mais la pauvreté monétaire et le « mal logement » ne se recouvrent que partiellement. Les quelques 3 500 personnes hébergées dans les 121 centres d'hébergement d'Ile-de-France rencontrent des difficultés à en sortir pour accéder à un logement social.

46,1 % des Franciliens vivent dans un logement dont l'un des occupants est propriétaire, pourcentage bien inférieur à celui de la province qui atteint 57 %.

Les classes moyennes ont une position inconfortable car leurs revenus ne leur permettent d'accéder, ni au parc social (parce que trop élevés), ni au parc privé (parce qu'insuffisantes), d'où le besoin en logements intermédiaires.

La mobilité des ménages ne cesse de ralentir depuis trois décennies, cristallisant les disparités sociales.

Valorisation du parc existant et amélioration de la qualité de vie des habitants

Une réponse mieux adaptée aux besoins en logements des Franciliens passe, en premier lieu, par une valorisation du parc existant (bâti, environnement, qualité de vie) car la construction nouvelle et le renouvellement urbain n'y répondent que très progressivement.

Le nombre de logements sociaux à réhabiliter est évalué à 30 000 par an auxquels s'ajoutent les démolitions – reconstructions patrimoniales. Mais les aides PALULOS⁶ ayant baissé de 42 % entre 2000 et 2001, elles ne permettront de n'en réhabiliter que 17 000.

Les 19 GPV⁷ et les 18 ORU⁸, qui concernent plus de 200 000 logements et 600 000 habitants, seront complétés par les projets de renouvellement urbain réalisés en Ile-de-France en application du programme national cofinancé par le 1 % logement : leur impact sera lourd sur l'aménagement du territoire régional et le relogement des habitants.

⁴ Schéma directeur de la région Ile-de-France

⁵ Aide personnalisée au logement

⁶ Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale

⁷ Grands projets de Ville

⁸ Opérations de renouvellement urbain

L'aménagement de l'habitat privé (dont la résorption de l'habitat insalubre fait l'objet d'aides de l'ANAH⁹ et dont les missions ont été élargies dans le cadre de la loi SRU afin de développer aussi un parc privé à vocation sociale) nécessite en conséquence des moyens et des adaptations correspondant aux besoins de la région.

Pour assurer la détection précoce et la remise en ordre des copropriétés dégradées, l'Etat et la Région élaborent des outils devant permettre de faire face à une situation préoccupante.

Le logement des étudiants et apprentis, des personnes âgées et des personnes handicapées fait l'objet de dispositions du Contrat de plan qui nécessitent d'être poursuivies et développées pour satisfaire les besoins de ces populations spécifiques ; une attention particulière devant être portée sur la situation sociale préoccupante des foyers de travailleurs migrants (FTM).

Fluidifier le marché du logement par la construction nouvelle

La tension du marché immobilier tient aux raisons suivantes : le retard de la construction, la faiblesse de l'accession à la propriété, l'inadaptation de l'offre locative, l'insuffisance de l'investissement locatif privé, démontrent combien les différents marchés immobiliers sont interactifs (public et privé, petits et grands logements, locatif et accession, central et périphérique).

Le retard de la construction est dû principalement à la baisse de celle des logements sociaux (moins 50 % en 7 ans) qui tient aux contraintes rencontrées par les bailleurs sociaux et aux financements insuffisants, trop complexes et mal modulés pour l'Ile-de-France. Le plan de relance du gouvernement en 2001 a débouché dans la région à la signature de contrats entre la préfecture et les bailleurs sociaux portant sur le financement de la production de 11 000 logements (PLUS et PLA-I). Cette expérimentation d'adaptation des financements aux réalités économiques franciliennes a fait la preuve de son efficacité. L'adaptation des dispositifs, tels les prêts à taux zéro ou la PATS¹⁰, aux conditions régionales, pourrait relancer l'accession à la propriété en Ile-de-France.

La construction privée, dont la part allant au locatif est mal connue, est dynamique et représente 70 % de la construction nouvelle contre 55 % en 1995.

On attend de l'Association Foncière Logement, financée par le 1 % logement et gérée par les partenaires sociaux, que sa mission d'investisseur immobilier élargisse l'offre locative pour les salariés tout en favorisant la mixité sociale : son objectif de 15 000 logements par an en 2005/2006 pourrait amener 3 000 logements à la région.

Sachant que le parc locatif privé accueille 28 % des ménages franciliens (dont un tiers des ménages pauvres et les 300 000 très mal logés), on note que les dispositifs de défiscalisation (en particulier le dispositif « Besson ») sont peu attractifs en Ile-de-France et on peut espérer que les nouvelles aides de l'ANAH aux bailleurs privés auront un meilleur accueil pour développer le parc privé à vocation sociale.

L'Etat et la Région ont signé en 2002 une convention portant sur le foncier permettant, notamment, la prise en charge de la surcharge foncière (Etat) destinée à faciliter la construction de logements sociaux, la Région ayant mis en place un fond d'aide au portage des acquisitions foncières.

Les zones rurales d'Ile-de-France, qui couvrent les deux tiers de sa superficie, souffrent d'un déficit important de logements locatifs, publics et privés, en particulier pour les jeunes ménages.

La « chaîne du logement »

L'insuffisance et l'inadaptation de l'offre locative et la faiblesse de l'accession retardent ou rendent presque impossibles les « transitions » du parcours résidentiel des Franciliens qui veulent changer de logement (décohabitation parentale, passage de l'hébergement à l'accès au logement social, accès à un logement social plus grand ou moins cher, logement des jeunes, passage du locatif social au locatif privé ou à l'accession à la propriété, accès à des logements adaptés pour les personnes âgées et handicapées, etc).

Plus fondamentalement, ces situations, interrompant la « chaîne du logement », rendent plus difficile la mise en œuvre du droit au logement et de la mixité sociale.

Les politiques publiques du logement

⁹ Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

¹⁰ Prime à l'accession très sociale

Les politiques publiques, nationales et régionales, s'imposent à tous les acteurs régionaux du logement : au plan national, le droit au logement, la lutte contre les exclusions, le renouvellement urbain, la réinsertion dans la ville des quartiers en difficulté, la mixité sociale et urbaine ; au plan régional, la maîtrise du développement urbain, la diversité des programmes de logements pour contenir la ségrégation résidentielle, la synergie du parc social et du parc privé avec une relance de la construction sociale.

On note cependant, en Ile-de-France, des besoins en logements insatisfaits, un retard de la construction, notamment sociale, des besoins de valorisation du parc existant et de financements correspondants, un retard de l'intercommunalité en matière de logement, des copropriétés tendant à se dégrader, des maillons faibles dans la « chaîne du logement ».

Le CESR-IDF en conclut qu'une approche territoriale, partant des besoins des habitants et croisée avec les PLH¹¹ des communes ou groupements de communes, permettrait d'atteindre une meilleure cohérence de la politique du logement et des politiques de peuplement ; elle pourrait aboutir à la définition d'une stratégie régionale de l'habitat et du logement. Ainsi seraient mieux prises en compte les spécificités franciliennes et les nécessaires modulations et adaptations des dispositifs législatifs, réglementaires et financiers.

Propositions du CESR

- ◆ *Le CESR souhaite que soit enrichie et développée l'étude méthodologique commandée par la DREIF sur la connaissance quantitative et qualitative des besoins en logements et destinée à évaluer à moyen terme le nombre de logements nécessaire pour assurer une fluidité optimale du marché du logement.*
- ◆ *Le CESR demande que soient remises à niveau et pérennisées les aides financières de l'Etat, de la Région et des collectivités territoriales pour la réhabilitation des logements sociaux et se félicite du programme de renouvellement urbain dont bénéficiera l'Ile-de-France.*
- ◆ *Le CESR souhaite la généralisation de la GUP¹² dans le cadre d'un projet régional d'amélioration de la qualité de vie des habitants ainsi qu'une actualisation annuelle des aides à la personne.*
- ◆ *Le CESR confirme son approbation aux dispositions du Contrat de Plan Etat-Région relatives au logement des jeunes, des personnes âgées et des personnes handicapées et souhaite que soient définis des objectifs publics et des financements pour les foyers de travailleurs migrants.*
- ◆ *Le CESR demande instamment que soient pérennisés et renforcés les dispositifs de financements du plan de relance 2001 en y associant les financements du 1 % pour le locatif social et que soient rendus plus attractifs en Ile-de-France les dispositifs d'accession à la propriété et d'incitation à l'investissement locatif. Il demande, par ailleurs, que l'action de la Foncière Logement en Ile-de-France fasse l'objet d'une évaluation (quantitative et qualitative).*
- ◆ *Le CESR propose que les aides en faveur du logement en zones rurales soient incluses dans la politique rurale du Conseil régional, en coopération avec les départements.*
- ◆ *Le CESR préconise l'élaboration conjointe (Etat-Région) d'un plan stratégique régional du logement incluant la valorisation du parc existant et la construction nouvelle et le développement pour sa mise en œuvre d'une approche intercommunale du logement (PLH, conférences intercommunales) favorisant la mixité sociale et urbaine.*
- ◆ *Le CESR demande une meilleure adaptation et modulation des dispositifs réglementaires et financiers nationaux aux spécificités franciliennes (taux, plafonds...).*
- ◆ *Le CESR recommande à l'Etat et à la Région de se doter d'un « outil régional du logement », outre la mutualisation des moyens de connaissance et d'analyse du marché ainsi que la concertation entre les acteurs pour faire émerger des propositions et susciter des expériences.*
- ◆ *L'ensemble de ces propositions pourrait utilement faire l'objet d'une expérimentation de "régionalisation" associant l'Etat, la Région et les différents acteurs, chacun continuant, dans ce cadre, à apporter les financements nécessaires.*

¹¹ Plans locaux de l'habitat

¹² Gestion urbaine de proximité