

# Quelle production de logements en Ile-de-France dans le contexte économique actuel ?

OCTOBRE 2011

NOTE DE 12 PAGES N° 50



© ph.guignard@air-images.net

**Le constat d'un fort écart entre la production actuelle de logements en Ile-de-France et les objectifs de logements annoncés par l'État en juin 2011 (TOL)**

La construction des dernières années se situe à un niveau assez bas et ne répond pas aux besoins de la région en matière de nouveaux logements.

Les données SITADEL mettent en évidence le faible niveau des mises en chantier de logements au cours de la décennie écoulée (2000-2009) : en moyenne 37 000 logements/an ont été mis en chantier en Ile-de-France, alors que l'objectif fixé par la loi du Grand Paris est de 70 000.

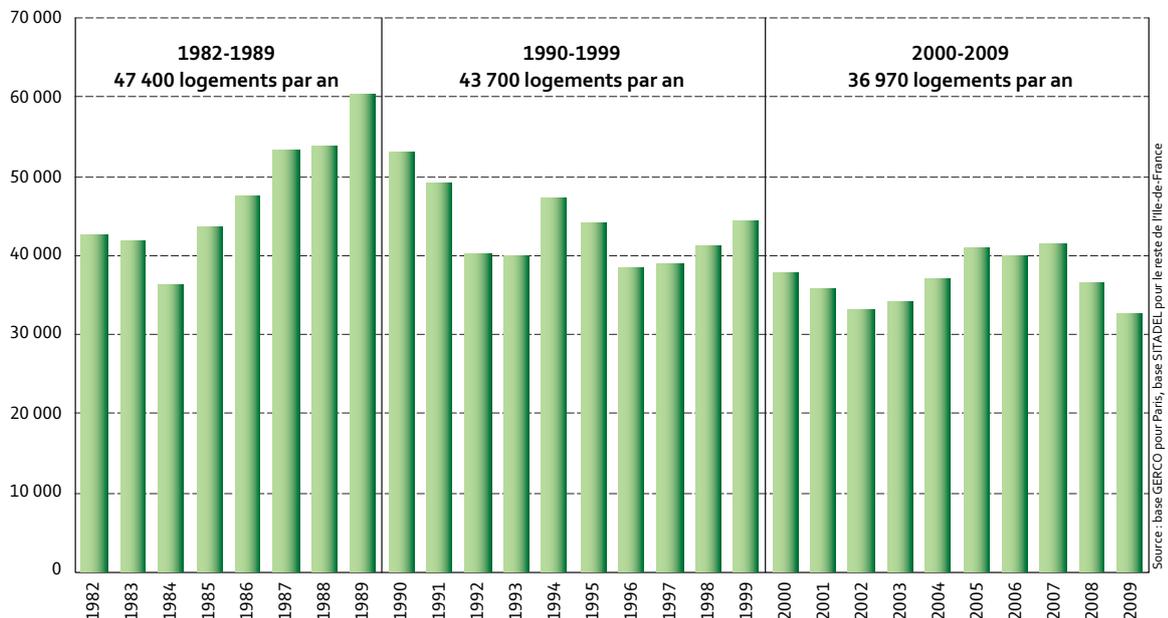
Par ailleurs, il apparaît un ralentissement sensible de la construction en Ile-de-France au cours de la décennie

2000-2009 par rapport à la décennie précédente. D'une décennie à l'autre, le rythme des mises en chantier a baissé de 15 %.

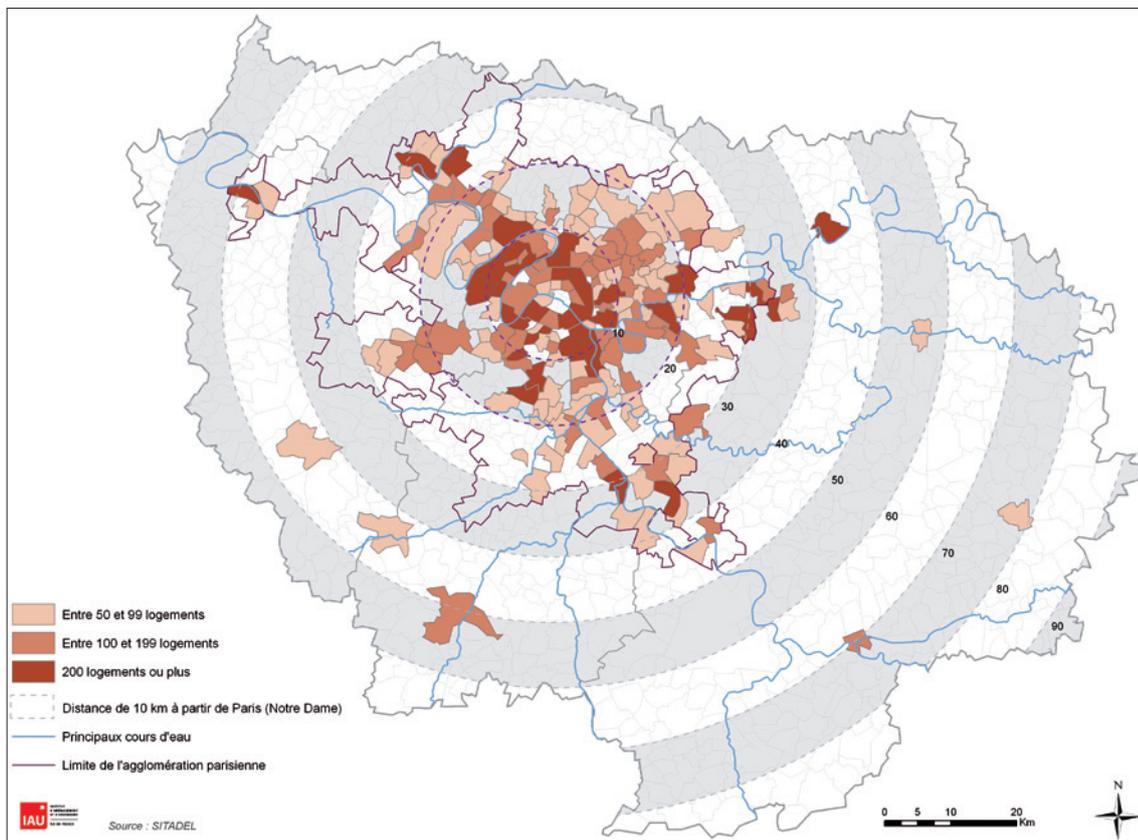
Le dynamisme de la construction varie beaucoup selon les communes et par conséquent selon les bassins d'habitat <sup>1</sup>.

Pour l'ensemble de l'Ile-de-France, construire 70 000 logements suppose un quasi doublement du rythme de construction observé au cours de la dernière décennie.

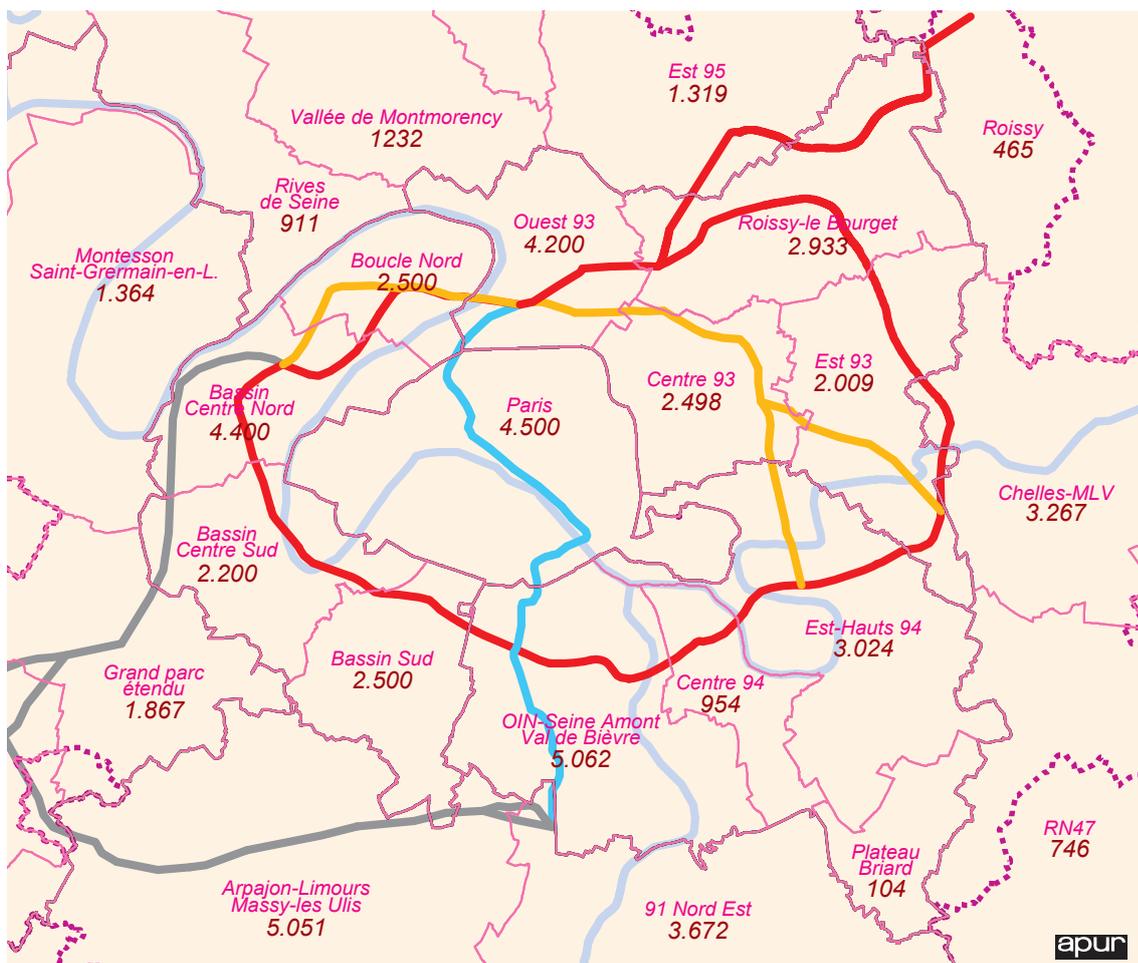
**Logements mis en chantier en Ile-de-France de 1982 à 2009**



**Communes ayant construit en moyenne 50 logements ou plus par an entre 2000 et 2010**



**Objectif TOL  
nombre moyen annuel  
de logements par bassin**

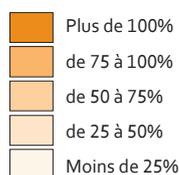


En juin 2011, l'Etat a présenté un objectif de construction de 70000 logements pour l'Ile-de-France et une répartition territoriale sur la base d'un calcul du point mort régional, de l'attractivité économique du bassin et des contrats de développement territorial (CDT). Les territoires desservis par le futur réseau de transport public du Grand Paris sont largement mis à contribution : ils ont les objectifs de construction de logements les plus élevés. C'est notamment le cas de l'Ouest de la Seine-Saint-Denis (4200 logements), de l'Est Hauts Val-de-Marne (3024 logements) et de l'OIN Seine-Amont Val-de-Bievre (5062 logements) ou encore du bassin centre nord dans les Hauts-de-Seine (4400 logements).

La carte sur le niveau de la construction rapporté aux objectifs de l'Etat représente l'écart entre le nombre moyen de logements mis en chantier de 2000 à 2009 dans chaque bassin d'habitat et l'objectif fixé par l'Etat : aucun bassin d'habitat de première couronne ne construit suffisamment pour respecter les objectifs fixés par l'Etat. Paris ne remplit que 76 % de l'objectif et l'Ouest de la Seine-Saint-Denis 46 %. Seuls les bassins d'habitat de grande couronne, de Seine-et-Marne notamment, se sont vus fixer des objectifs de construction proches des rythmes de constructions constatés ces 10 dernières années.

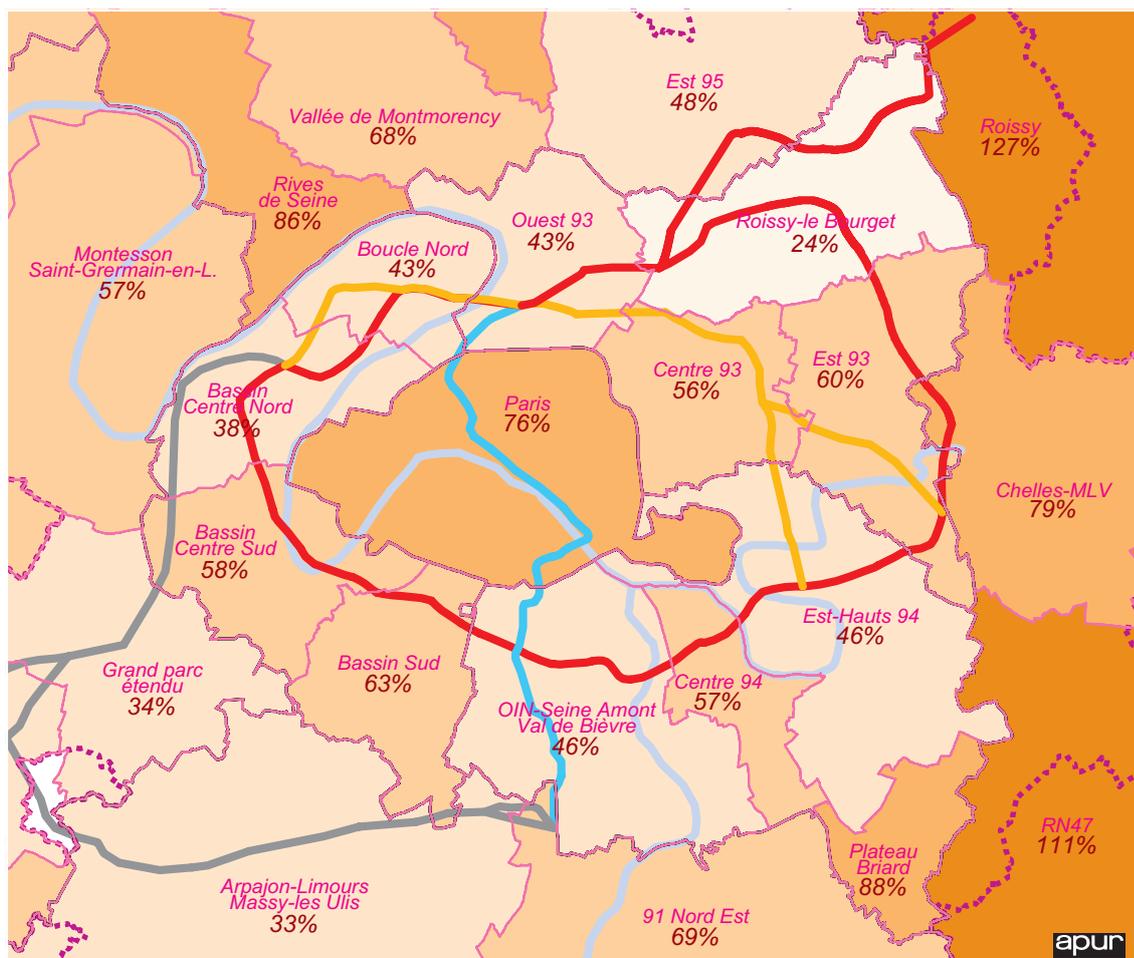
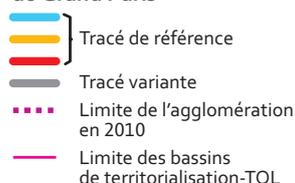
### Taux de réalisation de l'objectif moyen annuel

Nombre moyen annuel de logements mis en chantier entre 2000 et 2009 par rapport à l'objectif



Source : Sitadel, GERCO-2000 à 2009, Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement juin 2011

### Réseau de transport du Grand Paris

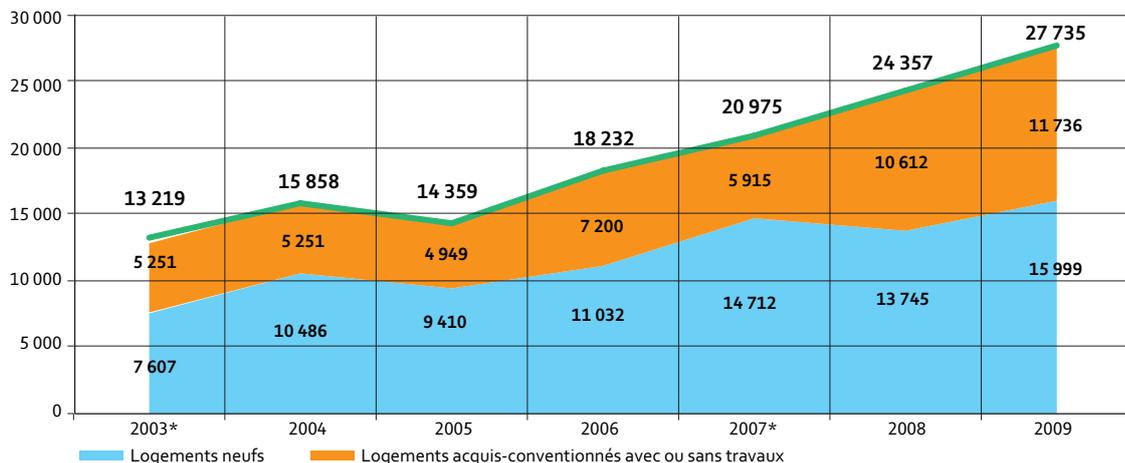


Autre point à souligner, la construction en Ile-de-France est en grande partie portée par le secteur social. En moyenne au cours de la dernière décennie, 1/3 des logements neufs produits chaque année sont des logements sociaux. Et cette part s'accroît dans le temps car la production de logement social a sensiblement progressé sur les dix dernières années : les logements sociaux représenteraient plus de 45 % des mises en chantier en 2010-2011.

Selon le fichier Camus-Garcia de la DRIHL, près de 28000 logements sociaux ont été financés en 2009, contre seulement 13000 logements financés en 2003. Environ 60 % de ces logements sont des logements neufs<sup>2</sup> : moins de 8000 logements neufs en 2003, près de 16000 en 2009.

Et les logements foyers représentent une part croissante des financements : de 2003 à 2009, 30 % des logements sociaux financés sont des logements foyers.

## Logements sociaux financés en Ile-de-France



Source : DRIHL, Fichier Camus Garcia – \* En 2003, l'information « neuf/réhabilitation » n'était pas disponibles pour 361 logements. En 2007, l'information n'était pas disponible pour 348 logements.

## Logements sociaux ordinaires (hors foyers) mis en location de 2001 à 2008

Année	Très social	Social	Intermédiaire			TOTAL
	PLA-I et assimilés	PLUS et assimilés	PLS et assimilés	PLI	ILN - PCL Autre financement	
2001	1 698	5 558	367	953	946	9 522
2002	1 520	7 149	653	1 554	931	11 807
2003	742	5 867	1 021	1 162	512	9 304
2004	545	11 121	2 901	1 713	651	16 931
2005	661	8 077	2 641	642	771	12 792
2006	606	6 497	2 673	293	695	10 764
2007	612	6 940	3 412	246	1 026	12 236
2008	670	5 364	3 311	120	1 899	11 364
<b>TOTAL</b>	<b>7 054</b>	<b>56 573</b>	<b>16 979</b>	<b>6 683</b>	<b>7 431</b>	<b>94 720</b>

Source : EPLS

Si les logements sociaux financés ont presque triplé de 2003 à 2008, l'augmentation des mises en location reste plus modérée. Cela tient au décalage entre la décision de financement et la livraison effective du logement, qui prend plusieurs années dans les logements neufs. A Paris on estime que le délai entre le financement et la livraison d'un logement social neuf est de 3 ans.

Le bilan de la mise en œuvre de la loi SRU fait en 2010 a permis de constater que les objectifs en matière de part des logements sociaux dans le total des résidences principales sont atteints dans la majorité des communes du centre de l'agglomération parisienne. Les communes qui comptent moins de 20 % de logements sociaux SRU sont situées plutôt en périphérie, dans l'ouest de l'Ile-de-France, dans les Yvelines et dans le sud du Val-de-Marne.

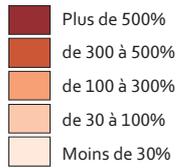
Et, même dans ces communes qui comptent moins de 20 % de logements sociaux, des logements sociaux sont créés, comme le montre la carte ci-après du taux de réalisation des objectifs 2008 – 2010. Les communes qui ne jouent pas le jeu du logement social sont très peu nombreuses.

L'accroissement du parc de logements gérés par les bailleurs sociaux franciliens reste néanmoins insuffisant face à une demande croissante (406 000 demandeurs de logements sociaux en Ile-de-France en 2010). Et le parc de logements sociaux demeure très inégalement réparti avec moins de 200 communes concentrant 90 % du parc.

## Taux de réalisation des objectifs SRU 2008-2010

Cœur de l'agglomération parisienne

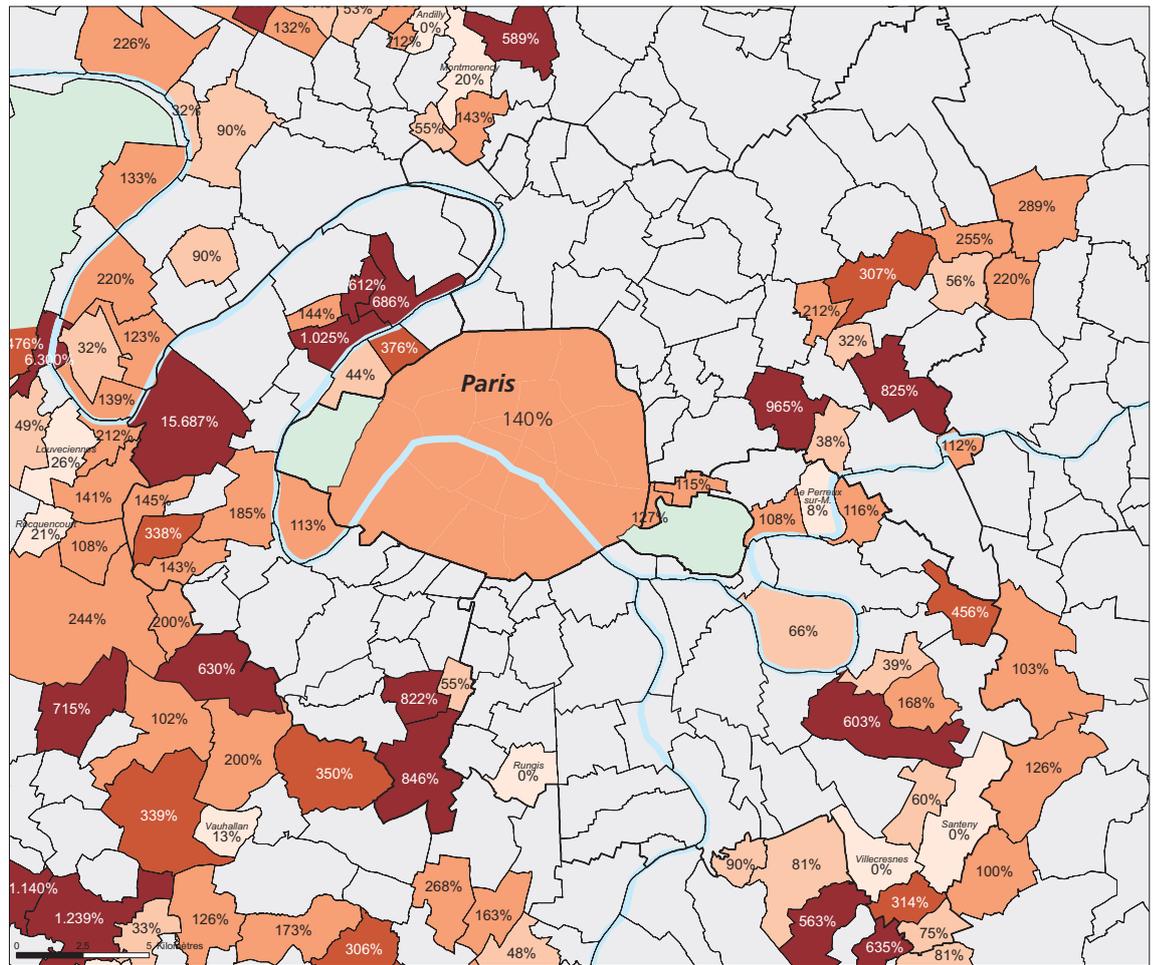
Rapport entre les logements sociaux SRU réalisés entre 2008 et 2010 et l'objectif triennal



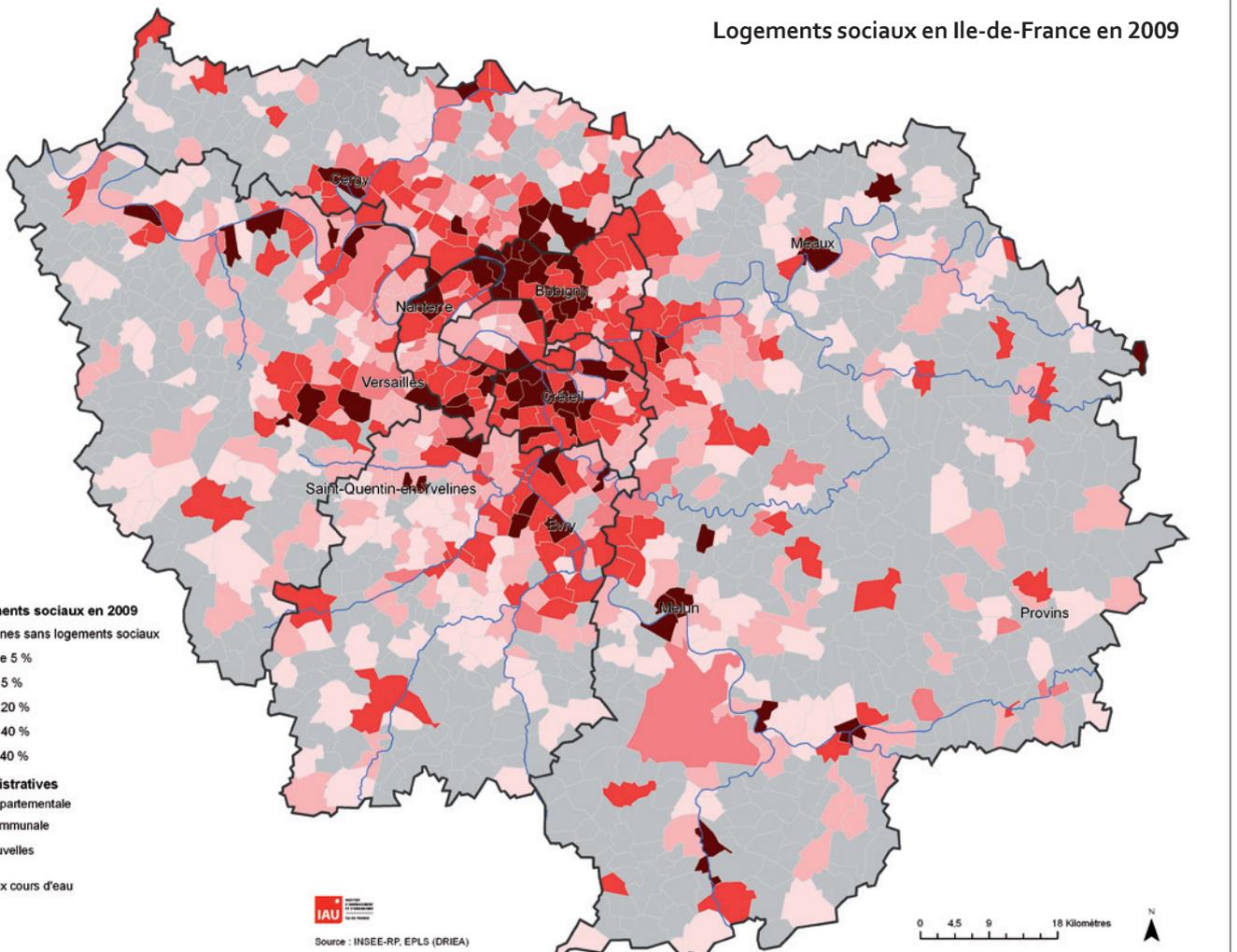
Hors loi SRU

- Communes ayant plus de 20% de logements sociaux SRU
- Bois

Source : inventaire SRU (DRHIL Ile-de-France) 2008 et 2010



## Logements sociaux en Ile-de-France en 2009



Taux de logements sociaux en 2009



Limites administratives

- Limite départementale
- Limite communale

Villes nouvelles

Principaux cours d'eau



Source : INSEE-REP, EPLS (DRIEA)

0 4,5 9 18 Kilomètres



## Un contexte économique et fiscal dégradé

### Un contexte difficile pour la production de logements neufs par le secteur privé

**La volonté affichée des pouvoirs publics de réaliser des économies en remettant en cause les niches fiscales, notamment celles concernant l'immobilier pourrait peser sur les chiffres de la construction de logements dans les années à venir.**

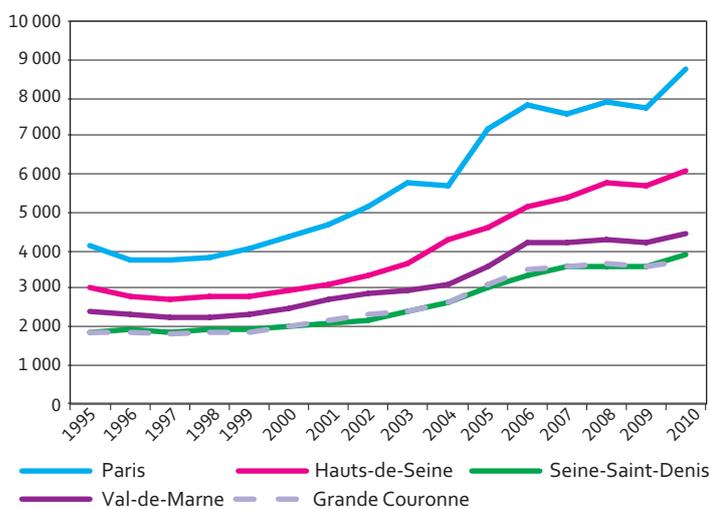
Les chiffres de la construction de logements ont sensiblement baissés en Ile-de-France entre la décennie 1990 et la décennie 2000 : - 7 000 logements annuels, soit une baisse de 15 %. Cette forte baisse a eu lieu malgré l'existence de dispositifs d'incitation fiscale, tel que le dispositif Scellier. Le niveau élevé des prix et surtout leur forte croissance depuis 10 ans ne favorisent pas l'investissement locatif, notamment dans le neuf (les prix ont doublé entre 2000 et 2010).

En Ile-de-France, et notamment à Paris, la croissance des prix des logements (neufs et anciens) s'est accompagnée d'une baisse sensible de la rentabilité locative (elle est divisée par 2 entre 1997 et 2010). Acquérir un bien immobilier à Paris ou ailleurs en Ile-de-France est surtout intéressant aujourd'hui en raison de la plus-value potentielle à la revente<sup>3</sup>, et non en raison de la rentabilité locative.

Au cours des 15 dernières années, les prix d'acquisition des logements ont augmenté de façon beaucoup plus soutenue que les loyers. Le rendement d'un investissement locatif s'est dégradé. En comparaison, les investissements financiers sont apparus plus intéressants aux yeux des investisseurs, avec cependant un risque bien plus grand<sup>4</sup>.

Dans ce contexte, les investisseurs institutionnels se sont donc détournés du marché de la construction des logements locatifs privés. La part des particuliers investisseurs a ainsi augmenté dans la construction neuve « investisseurs ». Mais sans avantage fiscal suffisant, ces contribuables qui investissent aujourd'hui dans des logements neufs renonceraient à réaliser un tel investissement.

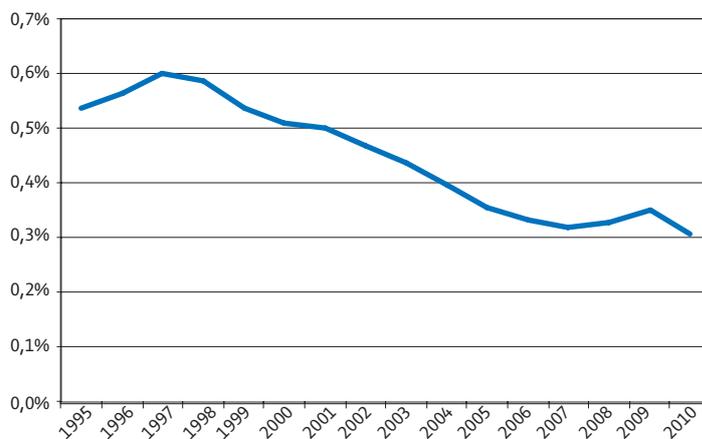
### Prix moyen au m<sup>2</sup> (en euros) des logements collectifs neufs commercialisés de 1995 à 2010



Source : DRIEA Ile-de-France 2011 - Enquête sur la commercialisation des logements neufs (ECLN).

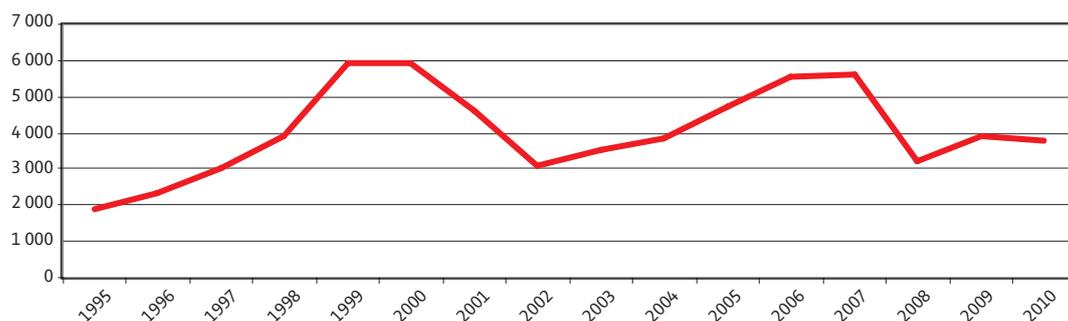
### Rentabilité locative à Paris de 1995 à 2010

Ratio du loyer au m<sup>2</sup> des locations de l'année sur le prix moyen au m<sup>2</sup> des logements anciens à Paris



Source : Base bien, Notaires Paris Ile-de-France et OLAP, 2011

### IndiceCAC 40 moyenne annuelle



Pour maintenir une production de logements neufs en France, les pouvoirs publics ont mis l'investissement locatif privé sous perfusion depuis plus de 25 ans. Le premier dispositif date de 1984<sup>5</sup>. Les différents outils d'incitation fiscale qui se sont succédé entretiennent la demande de logements neufs dans un contexte de crise immobilière, mais sans la résoudre complètement. Dans son rapport 2011 sur l'application des mesures fiscales, Gilles Carrez dresse un bilan de la défiscalisation en faveur de l'investissement locatif neuf. A l'échelle nationale, il apparaît une très nette corrélation entre l'évolution des ventes de logements neufs et la demande de logements émanant des investisseurs. Les réductions d'impôt ont un fort impact sur la demande de logements neufs : « lorsque les dispositifs fiscaux ne sont pas suffisamment incitatifs, les ventes baissent ». La demande en vue de l'accession à la propriété est en revanche nettement moins sensible aux dispositifs fiscaux.

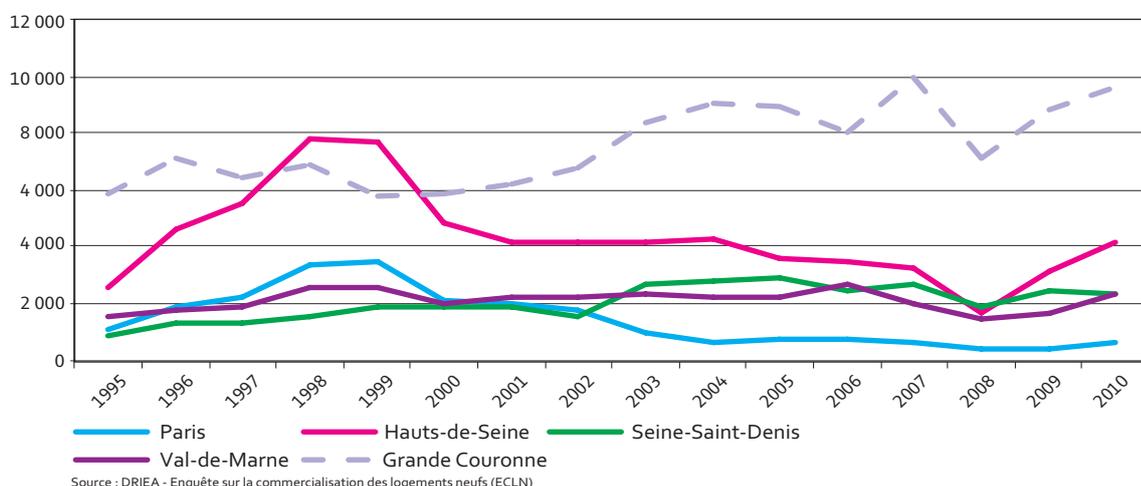
rativement aux précédents dispositifs) et a eu un fort impact sur les ventes en 2009 et 2010 : les ventes ont été particulièrement importantes et la part des investisseurs dans le total des ventes est très élevée (respectivement 64 % et 63 %). En 2011, la réduction des avantages fiscaux du dispositif Scellier a un impact sensible sur les ventes aux investisseurs (ils ne représentent plus que 57 % des ventes). La réduction prévue en 2012 pourrait avoir un impact encore plus important<sup>7</sup>.

**Pour la seule région Ile-de-France**, après une année 2010 de rebond, selon la fédération des promoteurs immobiliers, les ventes de logements neufs marquent le pas depuis le début 2011 : moins 13 % pour les 2<sup>e</sup> trimestre 2010 et 2011. Cela tient notamment au désengagement des investisseurs : la part des ventes à des investisseurs représente seulement 37 % des ventes en 2011 contre 57 % en 2010.

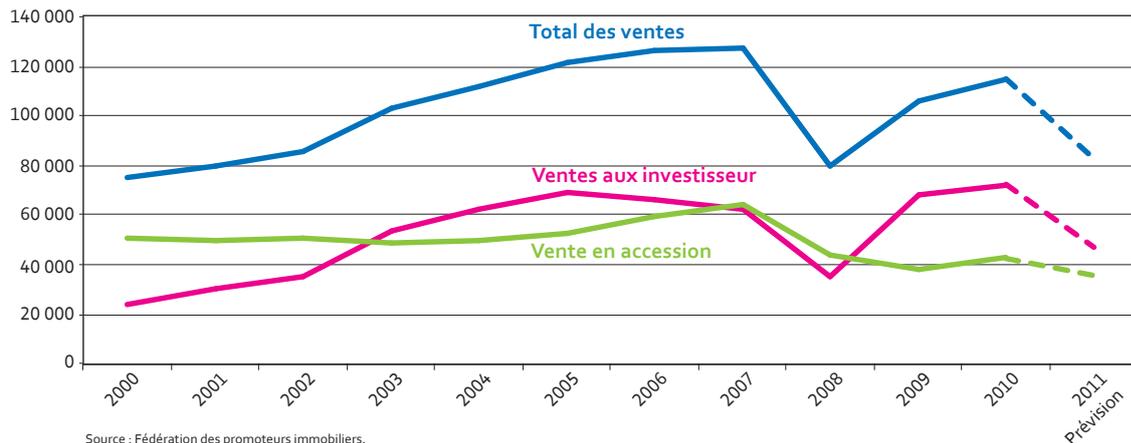
Le dispositif Scellier est très attractif pour les particuliers (notamment dans sa version originale<sup>6</sup>, compa-

**A Paris**, une enquête<sup>8</sup> réalisée par l'Apur en 2010 sur un échantillon d'opérations récentes a permis d'estimer

**Nombre de logements collectifs neufs commercialisés de 1995 à 2010**



**Ventes de logements neufs par destination France entière de 2000 à 2011**



**Ventes de logements neufs – France de 2000 à 2011**

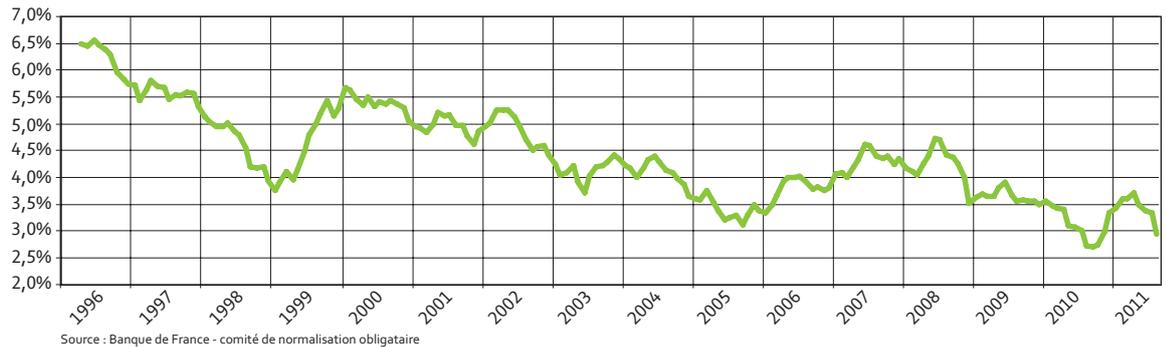
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (prévision)
Total des ventes	75 200	80 200	85 400	103 200	112 200	121 500	126 300	127 300	79 400	106 000	115 000	82 800
Dont ventes à des investisseurs	24 000	30 000	35 000	54 000	62 000	68 700	66 700	62 500	35 000	68 000	72 450	47 100
Part des investisseurs	32%	37%	41%	52%	55%	57%	53%	49%	44%	64%	63%	57%

Source : Fédération des promoteurs immobiliers, les résultats 2011 sont des prévisions.

que 44 % des acquisitions de logements neufs réalisés entre 2006 et 2009 étaient des investissements locatifs<sup>9</sup> (13 points de moins qu'au niveau national), et que 93 % de ces investissements locatifs ont été réalisés afin de bénéficier d'un dispositif de défiscalisation (45 % Scellier, 43 % autre dispositif).

Les dispositifs d'incitation fiscale tels que le dispositif Scellier maintiennent un niveau non nul de construction de logement neuf à des fins locatives sur l'ensemble du territoire français<sup>10</sup>, en particulier dans les zones tendues telles que l'Ile-de-France où la rentabilité locative est particulièrement faible en raison du niveau élevé des prix des logements.

### Taux de l'échéance constante à 10 ans (TEC 10) de 1996 à 2011 moyenne mensuelle



### L'évolution des taux des emprunts immobiliers : en baisse depuis 15 ans, leur remontée pourrait sensiblement affecter la construction neuve.

Le taux de l'échéance constante à 10 ans (TEC 10) est un indice de rendement des emprunts d'État à long terme créé en mars 1996. Cet indice sert en France de référence pour les emprunts d'investissement à taux fixe, comme par exemple pour les prêts immobiliers<sup>11</sup>.

Depuis sa création, cet indice et les taux associés ont une tendance à la baisse, malgré une brusque remontée en 1999. Au plus bas en fin 2005, les taux sont repartis à la hausse pour atteindre un pic à la mi 2008. En 2009 et 2010, les taux n'ont cessé de diminuer pour atteindre un plus bas à la fin 2010, avant un brusque retournement en 2011, suivi d'une nouvelle chute.

Or, cette évolution heurtée des taux est à rapprocher de l'évolution des ventes de logements neufs en France. En effet, les pics de taux du début de l'année 2000 et de la mi 2008 ont induit des fortes baisses des ventes de logements neufs constatées dans les mois qui les ont suivis. Les gouvernements des pays européens et les banques européennes font aujourd'hui face à une grave crise monétaire. Dans ce contexte, la perspective d'un renversement de tendance, c'est-à-dire une augmentation durable des taux bancaires qui aurait un impact direct sur celui des emprunts immobiliers, n'est pas à exclure.

Ce renversement de tendance pourrait avoir un impact particulièrement négatif sur la construction neuve en France dans les années futures, plus particulièrement en Ile-de-France, où les besoins d'emprunts sont plus importants en lien avec le niveau des prix.

La part des investisseurs dans le total des ventes de logement neufs risque de sensiblement diminuer, de même que le nombre de ventes, si les dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement locatif sont trop fortement rabotés, voire disparaissent dans l'avenir.

Le désengagement des investisseurs institutionnels au cours de la décennie 2000, et la probable diminution du nombre de particuliers investisseurs avec le rabotage des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement locatif, laisse supposer que la production de logements neufs en Ile-de-France diminuera dans les prochaines années.

### Un contexte difficile pour le maintien d'un haut niveau de production de logements sociaux

Depuis 10 ans, la production de logement social neuf a doublé.

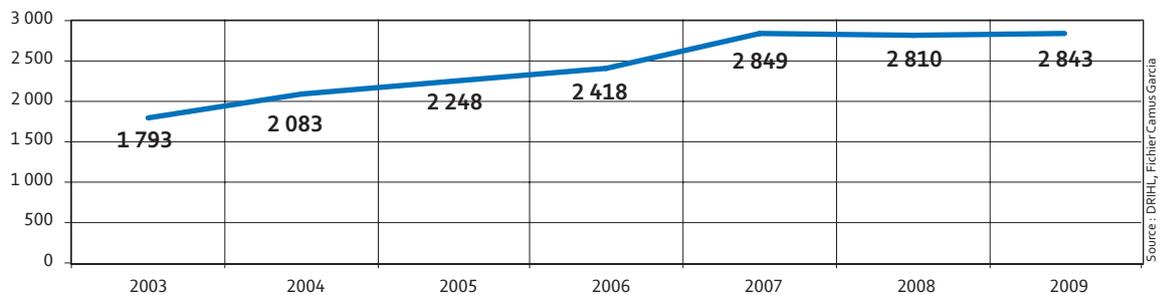
Dans le même temps, le prix de revient d'un logement social n'a cessé de croître. Cela tient au renchérissement du foncier, mais aussi aux coûts induits par l'évolution des normes et règlements<sup>12</sup>.

La croissance du nombre de logements produits et l'augmentation de leur prix de revient rendent le financement du logement social est de plus en plus difficile. Des efforts plus importants qu'avant sont demandés aux collectivités locales et aux bailleurs sociaux qui puisent de plus en plus sur leurs fonds propres.

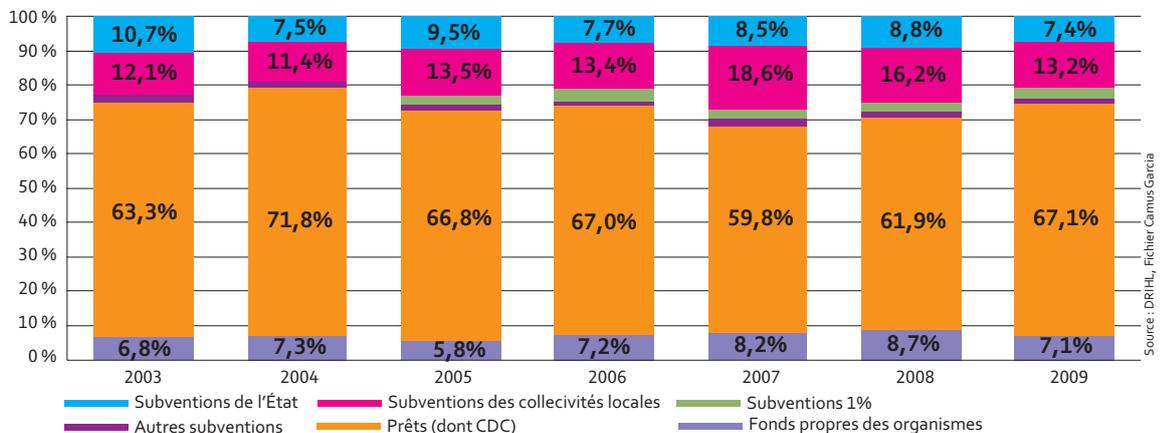
Le financement d'une opération de logement locatif social repose sur la mobilisation d'aides publiques directes et indirectes. Pour une opération classique, les aides directes sont la subvention de l'Etat<sup>13</sup>, la subvention des collectivités (Commune, Département, Région), la subvention « 1 % relance » émanant d'un collecteur; le taux réduit de TVA (équivalent à une subvention) et l'exonération de TFPB. A ces aides, s'ajoutent des aides indirectes : l'accès au prêt sur fonds d'épargne (les prêts de la CDC) et la gratuité de la garantie des collectivités locales. Enfin, le reste du financement de l'opération est assuré par le bailleur sur ses fonds propres.

Tous ces financements sont aujourd'hui nécessaires pour réussir une opération, c'est-à-dire obtenir une opération équilibrée dans le sens où les recettes (les loyers) couvrent les dépenses de telle sorte qu'à la fin

## Prix de revient des logements sociaux familiaux neufs en Ile-de-France en €/m<sup>2</sup> de surface utile de 2003 à 2009



## Répartition des financements des logements sociaux en Ile-de-France de 2003 à 2009



du remboursement du prêt principal, l'opération est « blanche » du point de vue de l'exploitation. Si l'un des canaux de financement s'amenuise ou se tarit, il faut que les autres canaux compensent cette diminution pour que les opérations sortent.

Or, en Ile de France, pour la période 2003-2009 :

- la subvention directe de l'Etat au logement a diminué en part passant de 10,7 % à 7,4 %<sup>14</sup>;
- la subvention des collectivités locales (Commune, Département, Région) est passé de 12,1 % à 13,2 % avec un pic à 18,6 % en 2007<sup>15</sup>;
- la subvention émanant d'un collecteur 1 % est resté stable jusqu'en 2009<sup>16</sup>, mais elle est depuis cette date bien moindre après la taxation par l'Etat des fonds du 1 %;
- la part des prêts sur fonds d'épargne est restée relativement stable;
- la part des fonds propres des bailleurs a progressé, passant de 6,8 % à 7,1 % avec un pic à 8,7 % en 2007, et cette tendance s'est accrue les années suivantes.

Les subventions de l'Etat et du 1 % ont donc stagné en part sur la décennie et pour assurer l'équilibre financier des opérations, les subventions des collectivités locales et l'utilisation par les bailleurs de leurs fonds propres ont dû croître.

La hausse importante des prix de revient entre 2006 et 2008 a pu être absorbée grâce à l'augmentation des fonds propres des organismes, à l'augmentation des prêts CDC, à l'accompagnement des collectivités locales et une série de mesures prises par l'Etat : allongement de l'exonération de TFPB de 15 à 25 ans, allongement de la durée des prêts de la CDC (de 35 à 40 ans), anticipation d'une baisse de la rémunération des réseaux collecteurs (qui se traduit par 0,20 point sur les taux des prêts). Dans le même temps, l'augmentation de la taxe

sur les organismes HLM et le 1 % logement est venue récemment diminuer encore leurs fonds propres<sup>17</sup>. Si la diminution des crédits alloués (en valeur absolue et par logement) à la production de logement social par l'Etat se poursuit dans les années futures, et si simultanément, les fonds des collecteurs du 1 % logement et des bailleurs sociaux sont taxés pour financer d'autres actions en faveur du logement (notamment la réhabilitation dans le cadre de l'Anah), ou pour revenir dans le budget général de l'Etat, il faut craindre que le nombre de logements sociaux produits annuellement en Ile-de-France stagne, voire diminue.

Néanmoins, le principe d'une aide aux maires bâtisseurs fait désormais consensus. Demandée par de nombreuses collectivités locales et la Région et relayée par Paris Métropole, ce soutien financier aux maires bâtisseurs est aujourd'hui envisagé en termes opérationnels par l'Etat.

## Le futur de la production de logements en Ile-de-France

Dans un contexte marqué par

- le désengagement des investisseurs institutionnels du marché du logement ;
- la remise en cause des aides fiscales à l'investissement locatif privé ;
- la diminution des aides à la pierre au bénéfice du logement social ;
- les nouveaux prélèvements sur le 1 % et les bailleurs sociaux ;

le volume de la construction de logements neufs en Île-de-France ne peut que baisser dans les années à venir. Pour être à la hauteur des besoins, et tendre progressivement vers les objectifs TOL, des moyens supplémentaires seront nécessaires.

1 – Le bassin d’habitat est l’échelle géographique retenue par l’Etat pour communiquer les objectifs de construction de logements pour la période 2011-2030

2 – Les autres logements financés sont des logements anciens réhabilités ou conventionnés directement sans travaux. Ces logements ne participent pas à l’accroissement du parc de logement francilien, en revanche, ils s’ajoutent aux logements sociaux disponibles pour loger les ménages franciliens demandeurs d’un logement social.

3 – La loi de finances rectificative 2011 voté en septembre 2011 par le parlement, prévoit un renforcement de la taxation sur les plus-values immobilières (hors résidence principale). Le régime d’abattement pour durée de détention sur les plus-values immobilières est en effet supprimé. Cela va encore réduire l’intérêt financier des investissements locatifs.

4 – La crise de 2008 a rappelé aux investisseurs sur les marchés financiers que ces investissements étaient risqués. Cela a réorienté une partie des investisseurs vers l’immobilier.

5 – Depuis 1984, sept dispositifs fiscaux d’incitation à l’investissement locatif neuf se sont succédés (Quilès, Méhaignerie, Périssol, Besson, Robien, Borloo, Scellier) : le dispositif « Scellier » est le dernier en date et a été introduit dans la loi de finance 2009.

6 – Le dispositif a été mis en place en 2009 et devait cesser à la fin 2012. Il permettait à l’origine une réduction d’impôt de 25 % du montant de l’acquisition (jusqu’à 300 000 €). Ce taux a été ramené à 22 % en 2011 avec une contrainte sur les caractéristiques du bien (forcément BBC), puis devrait passer à 16 % en 2012. Le dispositif est en revanche prolongé jusqu’en 2015.

7 – Pour autant, tous les investisseurs ne devrait pas quitter le marché : selon Gilles Carrez, un taux de réduction d’impôt supérieur ou égal à 15 % demeure intéressant pour un investisseur.

8 – « Enquête auprès des promoteurs ayant commercialisé des logements à Paris entre 2006 et 2009. Caractéristiques des logements et profil des acquéreurs. », Apur, août 2010.

9 – Les autres acquisitions sont réalisées soient pour résidence principale (53 %) ou pour résidence secondaire (3 %).

10 – Ces dispositifs ont pu avoir des effets pervers dans les zones non tendues. Ils ont généré de la construction dans des zones où le marché des logements est saturé d’offre, en raison d’un zonage initial mal conçu. Il faudrait les recentrer sur les seules zones tendues, et non les faire disparaître. Ces dispositifs fiscaux appellent clairement à une vigilance particulière quant à la typologie des logements produits, leurs niveaux de loyers et leur localisation.

11 – Cet indice représente le taux auquel l’Etat emprunte pour équilibrer ses finances. Les banques empruntent auprès de l’Etat ou de tiers à un taux légèrement supérieur, les prêts qu’elles consentent aux particuliers auront par conséquent un taux un peu supérieur au TEC 10.

12 – On pourra notamment se reporter à l’étude « Les conséquences économiques des évolutions législatives, réglementaires et normatives de 1990 à 2005 - Habitat collectif neuf », CSTB, avril 2006 pour plus de détail sur l’évolution des coûts de production des logements collectifs en France résultant des évolutions réglementaires et normatives.

13 – Les aides à la pierre représentent environ 20 % du total des aides prévues pour le logement dans le budget de l’Etat. Elles sont constituées principalement de subventions directes et de bonifications d’intérêts. Le seul parc social représente près du tiers du montant total des aides au logement.

14 – Selon l’USH, L’ensemble des subventions de l’état (directes et indirectes) représentaient 40 % des subventions totales en 2003, elles ne représentent plus que 30 % en 2009.

15 – Les subventions de la Ville de Paris représentent à elles seules 20 % des subventions totales. Les autres communes représentent environ 5 % des subventions totales.

16 – Les prêts d’Action Logement ont en outre quasiment disparu depuis 2006.

17 – Pour plus de détail sur ces évolutions, on se reportera au rapport « Le financement des logements locatifs sociaux en Ile-de-France 2007-2009 », décembre 2010, AORIF-OLS.



