

LA CONNAISSANCE DU PATRIMOINE : UN PRÉALABLE INDISPENSABLE À LA COMPRÉHENSION DES ENJEUX DU LOGEMENT SOCIAL

BÉRÉNICE BOUCULAT*

L'activité et la stratégie des organismes de logement social sont étroitement liées à l'âge, à la qualité et à la localisation de leur parc de logements. En effet, ces caractéristiques du patrimoine, qui reflètent la politique d'investissement passée, influencent également la stratégie de développement futur des organismes et ont un impact déterminant sur leur santé financière. Une connaissance fine du patrimoine est donc un préalable indispensable à la compréhension des enjeux du secteur.

165

Une photographie du parc social aujourd'hui met en lumière un âge moyen élevé, conséquence d'une production très dynamique pendant les Trente Glorieuses. Une mise en perspective du secteur du logement social avec celui de la construction résidentielle dans son ensemble montre que, selon les périodes, la production de logements sociaux a soit accompagné l'effort de construction global, soit joué un rôle contracyclique, prenant le relais d'une construction privée atone.

Mais cette vision nationale doit être complétée par une analyse à une échelle géographique plus fine. Il apparaît alors que la répartition spatiale et les caractéristiques du patrimoine social ne sont pas uniformes sur le territoire : la construction du parc s'est faite par vagues, qui se sont cha-

* Responsable des études économiques au sein de la direction des prêts et de l'habitat, Caisse des dépôts. Contact : berenice.bouculat@caissedesdepots.fr.

Cet article s'appuie sur des travaux menés par Gladys Bousquet et Amélie Stobbart (service des études économiques) et, pour la partie sur la performance énergétique, sur une étude réalisée en 2012 par la société Énergies Demain pour la Caisse des dépôts.

cune concentrées sur des régions différentes, suivant les évolutions démographiques et économiques. Le patrimoine d'aujourd'hui est ainsi le reflet des localisations et des caractéristiques du bâti dominantes de chaque période. La performance énergétique du parc social, dont les principaux déterminants et résultats seront développés ici, est une bonne illustration de cette influence de l'histoire et de la localisation du patrimoine sur les stratégies du secteur.

Les dynamiques de construction et de réhabilitation du parc social à l'œuvre aujourd'hui et nécessaires pour demain découlent ainsi en partie de l'état du patrimoine dans chaque territoire et de son adéquation aux mutations de la société.

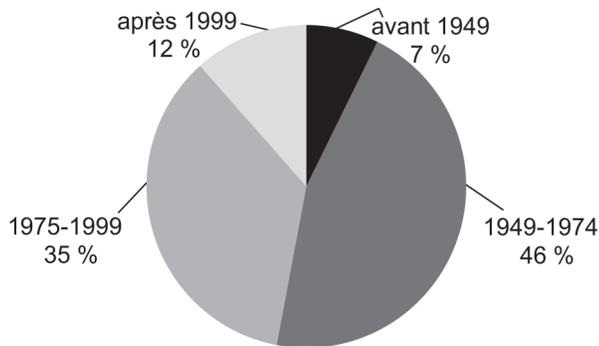
LA DYNAMIQUE DE CONSTRUCTION DU PARC SOCIAL DEPUIS L'APRÈS-GUERRE

46 % du parc actuel a été construit pendant les Trente Glorieuses

Aujourd'hui, plus des deux tiers du parc de plus de 4,5 millions de logements sociaux ont un âge supérieur à trente ans, et 12 % seulement des logements ont été construits depuis 2000. Le graphique 1 illustre en détail cette répartition du patrimoine par année de construction, il est à mettre en parallèle avec le graphique 3 (*infra*), qui permet de visualiser les variations des volumes de construction de logements depuis 1947.

166

Graphique 1
Répartition du parc social par année de construction¹



Source : RPLS (Répertoire sur le parc locatif social) au 1^{er} janvier 2012.

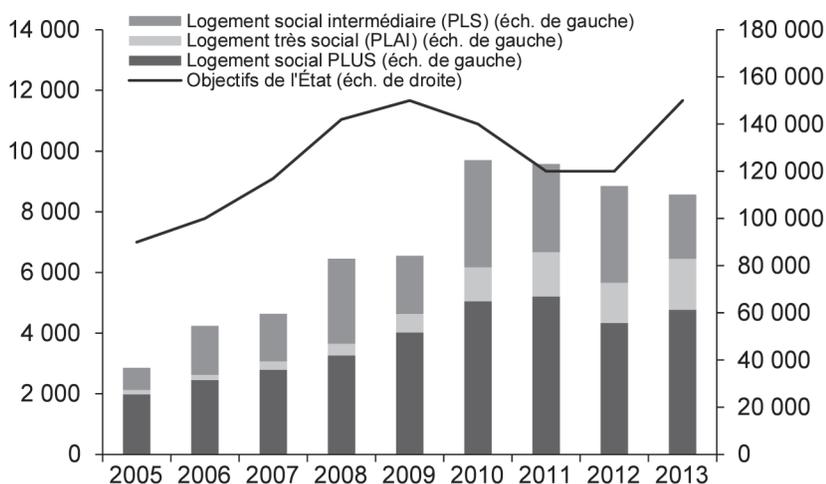
Ainsi, 46 % du parc a été construit entre 1949 et 1975, la construction de logements sociaux ayant connu une très forte croissance après la Seconde Guerre mondiale. Le rythme de 100 000 logements annuels construits a été atteint et dépassé entre le milieu des années 1960 et 1970, et n'a ensuite été de nouveau atteint qu'à partir de 2010.

Regain de développement depuis les années 2000

En effet, après une période d'une trentaine d'années où la construction est restée sous la barre des 75 000 logements sociaux par an (cf. graphique 3 *infra*), la période récente a été marquée par des plans de relance successifs pour le logement social (de 2003 à 2013, programme national dédié à la rénovation urbaine ; plan de cohésion sociale 2005-2009, avec un objectif de construction revu à la hausse par la loi Dalo en 2007 ; nouveau plan de relance en 2009 ; plan d'investissement pour le logement de 2013²) qui ont fixé des objectifs croissants de production et de réhabilitation et ont été soutenus par différentes aides consacrées au secteur.

S'il existe un écart entre les objectifs gouvernementaux et le nombre de projets effectivement menés à terme, ces plans ont néanmoins bien conduit à une hausse très significative des investissements dédiés à la production de logements sociaux (cf. graphique 2). Il existe un décalage dans le temps, de dix-neuf mois en moyenne, entre la date où l'agrément est délivré et celle du financement (prêt de la Caisse des dépôts). Ainsi, le pic des financements observé en 2010 s'explique par la concrétisation des agréments issus des lois de finances 2008 et 2009. Postérieurement au financement (la signature du prêt) intervient la phase de construction qui dure environ vingt-quatre mois.

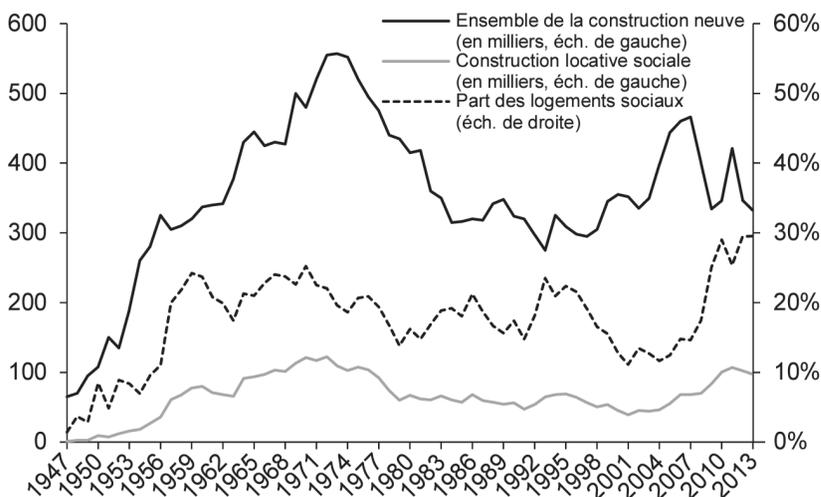
Graphique 2
Financement du logement social et objectifs de l'État (agrèments)
 (financement en M€ pour l'échelle de gauche
 et nombre de logements pour l'échelle de droite)



La production de logements sociaux : accompagnement de l'effort de construction nationale ou rôle contracyclique ?

Le graphique 3 illustre, outre les vagues de construction du parc social, la place du secteur social dans la construction totale. La courbe en pointillés montre que, selon les périodes, le secteur social a soit accompagné l'effort général de construction, soit pris le relais de la construction privée lorsque celle-ci était atone. Ce dernier phénomène est particulièrement visible dans les années récentes. En effet, alors que le logement locatif social représentait plus de 20 % de l'activité de construction globale dans les années 1960 et que cette part est restée en moyenne la même jusqu'en 2008, elle a progressivement augmenté pour atteindre aujourd'hui environ 30 % de la production globale, sous le double effet de l'augmentation de production de logements locatifs sociaux et de la baisse de la construction privée. La dynamique de construction dans le secteur locatif social étant fixée par les pouvoirs publics, le secteur peut ainsi être utilisé à certaines périodes comme un outil de lissage des cycles de la construction.

Graphique 3
Construction résidentielle neuve (secteurs privé et social)
de 1947 à 2013



Note : les chiffres de construction sont ceux des mises en chantier.

Sources : ministère du Logement ; traitement AEREL (Association d'étude et de recherche en économie du logement) ; Caisse des dépôts.

Toutefois, la construction de logements sociaux ne peut à elle seule compenser les déficits de production sur les autres marchés et son rôle

contracyclique est également limité par son interdépendance croissante avec le marché privé en raison du recours grandissant à la vente en l'état futur d'achèvement (Vefa) (cf. encadré 1), dont la part dans la production totale de logements sociaux est passée de 1 % en 2005 à 26 % en 2013³. En effet, les opérations en Vefa étant essentiellement mixtes, associant logement social et promotion privée, l'atonie de la construction privée et la difficulté des promoteurs à commercialiser les nouveaux logements en accession tendent à ralentir ou bloquer ces programmes mixtes dans leur ensemble, avec donc un impact direct sur la production de logements sociaux.

Encadré 1
La Vefa

Le contrat de Vefa est un contrat de vente d'un immeuble à construire où la propriété de l'existant, à savoir le terrain, est transférée à l'acquéreur le jour de la vente dans un premier temps et les ouvrages à venir deviennent ensuite la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution. Ce dernier en paie donc le prix selon un échelonnement calqué sur l'avancement de ces travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs de maître d'ouvrage sur ces travaux jusqu'à leur réception.

Les bailleurs sociaux ont traditionnellement recours à la maîtrise d'ouvrage directe. Différents dispositifs légaux (par exemple, la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, le décret du 8 février 2000) ont ouvert aux organismes de logement social la possibilité de recourir aux contrats en Vefa, notamment pour favoriser la mixité sociale dans les quartiers. Cette ouverture leur a permis d'acheter directement à des promoteurs privés des logements en construction, financés en PLUS (prêt locatif à usage social), PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) ou PLS (prêt locatif social) (cf. Hoorens, 2014). Les organismes HLM ne pouvaient initialement acquérir que jusqu'à 50 % des logements d'une même opération immobilière en Vefa, mais cette contrainte a été levée en 2009 (loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion).

169

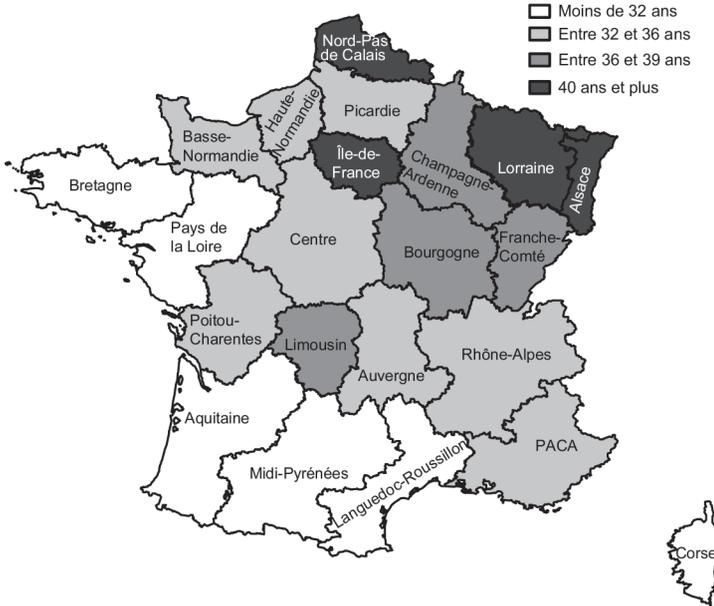
*UN PARC INÉGALEMENT RÉPARTI SUR LE TERRITOIRE :
RÉSULTAT DE VAGUES SUCCESSIVES DE CONSTRUCTION*

Les moyennes et tendances nationales masquent de fortes disparités régionales. En effet, selon les périodes, la construction de logements sociaux s'est concentrée sur certains territoires, répondant à des besoins sociaux, démographiques et économiques bien spécifiques. Cette cons-

truction au gré des réponses aux besoins en logements a laissé une empreinte non seulement sur la répartition spatiale du parc, mais également sur les caractéristiques du bâti, notamment la distinction entre logement collectif et logement individuel, et sur la performance énergétique des logements. Une analyse de ce dernier aspect sera développée dans cette partie.

La construction de logements sociaux a suivi les mutations sociodémographiques et économiques des territoires

Carte 1
Âge moyen du parc social par région en 2012
 (moyenne nationale : 36 ans)



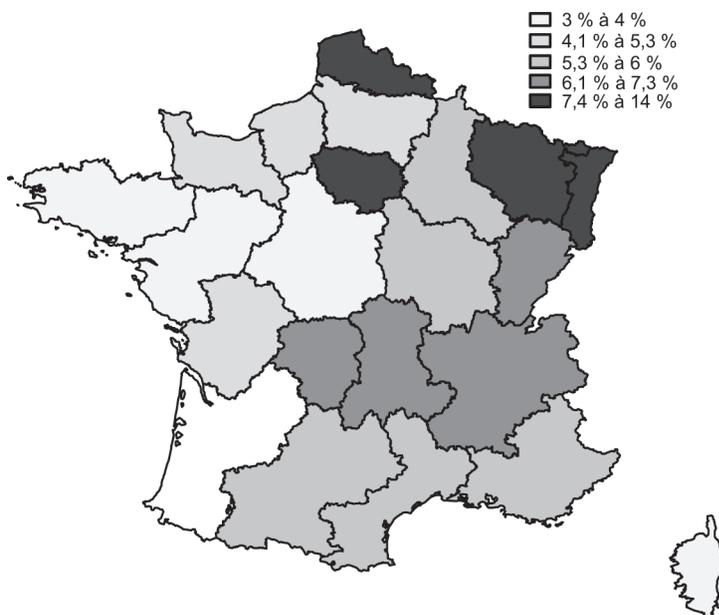
170

Source : RPLS au 1^{er} janvier 2013.

Les régions où le patrimoine est le plus ancien sont celles du nord et de l'est de la France, celles où il est le plus récent se situent à l'ouest et au sud-ouest. L'analyse des localisations dominantes lors de chaque vague de construction permet de comprendre les dynamiques qui ont façonné la carte 1. Trois périodes sont distinguées et, pour chacune d'elles, sont présentés les facteurs économiques et sociodémographiques qui expliquent la localisation de la production de logements, ainsi que quelques caractéristiques dominantes en matière d'urbanisme et de type de bâti.

Période avant 1948

Carte 2
Part des logements construits avant 1948 (7 % du parc social)



171

Sources : données Insee et RPLS ; carte Énergies Demain.

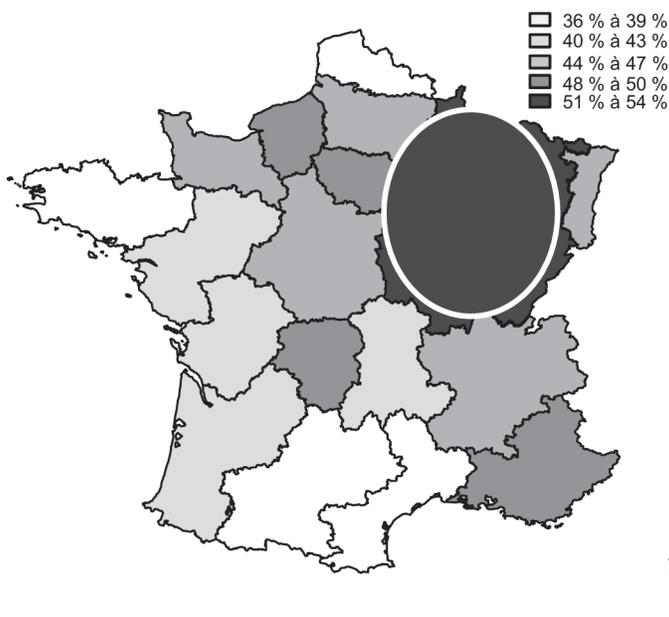
La construction se concentre au sud d'une diagonale nord-est/sud-ouest (cf. carte 2) et dans trois régions où les zones urbaines prédominent et où le logement social a émergé avec les révolutions industrielles et le besoin de loger des travailleurs : le Nord-Pas de Calais, l'Île-de-France et la Lorraine.

Ce besoin s'est particulièrement fait sentir durant la période de l'entre-deux-guerres, pendant laquelle la France doit faire face à un déficit d'investissement dans le secteur du logement, conséquence d'un strict contrôle des loyers à partir de 1914. Face à cette pénurie, le logement social prend le relais de la construction privée, à travers le développement des logements « bon marché », ancêtres des habitations à loyers modérés. Ce type de mesures va s'accélérer et l'Union sociale pour l'habitat (USH) estime qu'entre 1914 et 1939, la France passe de 40 000 à 300 000 logements sociaux. Sur un plan technique, ces logements, bien que peu isolés, bénéficient d'une certaine étanchéité à l'air, en raison de l'utilisation de matériaux lourds.

De 1949 à 1975

C'est la période de la « reconstruction »⁴ essentiellement dans l'est et le nord-est de la France (cf. carte 3), régions marquées par les séquelles de la Seconde Guerre mondiale. Le rythme s'intensifie (cf. graphique 3 *supra*) pour répondre aux besoins importants, aidé par l'industrialisation des techniques et l'utilisation de matériaux préfabriqués. S'ensuit la période des Trente Glorieuses, marquée par une construction intense de logements sociaux : 46 % du parc social actuel a été construit sur la période allant de 1948 à 1975.

Carte 3
Part des logements construits entre 1949 et 1975 (46 % du parc social)



172

Sources : données Insee et RPLS ; carte Énergies Demain.

Cette production exceptionnelle répond à des besoins croissants, liés principalement à deux phénomènes qui caractérisent cette période : démographique d'abord, avec le *baby-boom*, économique ensuite, avec des offres d'emploi qui attirent les travailleurs français et étrangers vers les centres industriels (mouvements importants d'exode rural, immigration).

Les zones urbaines (notamment en Île-de-France, PACA – Provence-Alpes-Côte d'Azur – et Rhône-Alpes) se densifient et s'étalent de plus en plus : les banlieues voient le jour. Sous l'inspiration de Le Corbusier, on passe à une industrialisation de la construction de logements et à la naissance des grands ensembles à la périphérie des centres urbains. Ces loge-

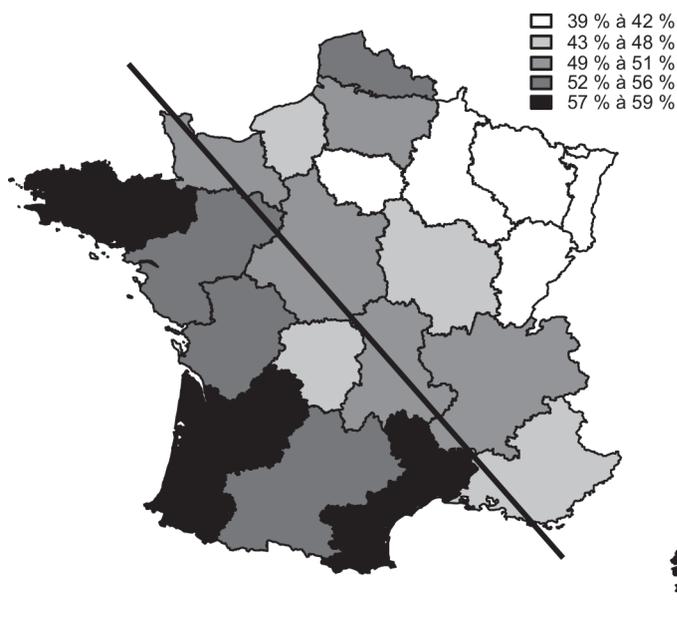
ments de masse permettent dans un premier temps d'améliorer les conditions de vie du plus grand nombre, en particulier grâce à la standardisation d'un certain nombre d'équipements de confort (WC, cuisines aménagées, salles de bains, etc.). Ces logements ne devaient pour certains durer qu'une quinzaine d'années. De gros efforts de réhabilitation ont déjà été entrepris par les bailleurs sociaux sur cette frange du parc.

Après 1975

Le milieu des années 1970 marque une rupture. Une rupture économique d'abord avec la fin des Trente Glorieuses : l'économie s'essouffle et une partie de la population se précarise. Une rupture également en termes de nombre de logements produits : le rythme est moins intense que celui de la période précédente. 47 % des logements du parc actuel seront construits, mais de façon très étalée dans le temps, en près de quarante ans.

Autre nouveauté : cette offre de logements se développe principalement dans les zones littorales de l'ouest et du sud (cf. carte 4), répondant aux besoins de logements dans ces régions qui connaissent des flux migratoires positifs.

Carte 4
Part des logements construits après 1975 (47 % du parc social)



Sources : données Insee et RPLS ; carte Énergies Demain.

Par ailleurs, avec le choc pétrolier, l'accent est mis sur la construction de logements moins dépendants des énergies fossiles : les premières

réglementations thermiques sont à l'origine de nouvelles contraintes pour la production de logements neufs. Dans la manière de construire, on constate également une évolution : les grands ensembles sont délaissés au profit de bâtiments moins hauts et moins enclavés, qui se mélangent à d'autres immeubles. L'innovation architecturale est promue, notamment dans les villes nouvelles où les contraintes réglementaires sont moindres, et l'on assiste à la quête du pavillon.

*La proportion variable des maisons individuelles
selon les territoires : une caractéristique importante du parc social
résultat des dynamiques décrites précédemment*

Le parc social se distingue nettement du parc locatif privé par sa plus faible proportion de logements individuels : celle-ci s'y élève à 18 % en moyenne au niveau national, contre près de 30 % pour le parc locatif privé. Or cette distinction logement collectif/logement individuel détermine de nombreux aspects de la stratégie des organismes, notamment :

- leur stratégie de cession de patrimoine. Ainsi, les ventes de maisons individuelles à des personnes privées sont plus simples à réaliser que celles d'appartements au sein d'immeubles collectifs, car la demande pour les maisons est plus importante et donc leur commercialisation est plus facile et car, contrairement à la vente de maisons, la vente d'appartements engendre un risque de créer des copropriétés dégradées. Un organisme dont le parc comporte un taux élevé de maisons individuelles pourra donc plus facilement avoir recours aux ventes de logements pour reconstituer ses fonds propres ;

- leur stratégie de réhabilitation du patrimoine, particulièrement en matière de réhabilitation thermique, et leurs marges de manœuvre en la matière. En effet, les solutions techniques et les coûts de réhabilitation thermique diffèrent nettement en fonction du type de logements, collectifs ou individuels (cf. partie suivante).

La prise en compte du taux de logements individuels, d'un organisme à un niveau microéconomique et du patrimoine social régional à un niveau plus agrégé est donc essentielle à la compréhension de la stratégie des organismes et de leurs marges de manœuvre. Ce taux de maisons individuelles est le résultat de plusieurs facteurs :

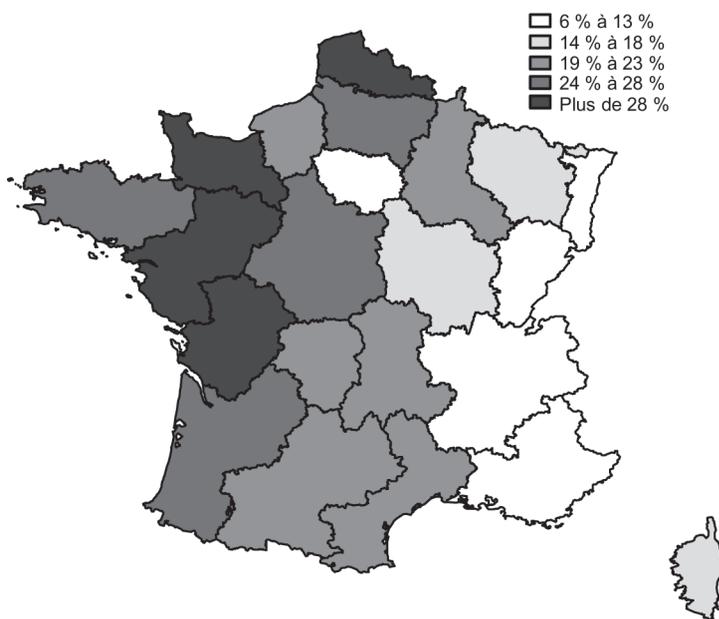
- la période de construction. En effet, alors que, parmi les logements construits avant 1948 et ceux construits après 1975, environ un quart est constitué de maisons individuelles ; ce taux n'est que de 8 % pour les logements construits pendant la période de forte production entre 1949 et 1975 ;

- des déterminants purement régionaux (préférences de la population, architecture spécifique) ;

- la disponibilité du foncier.

Au sein du parc social, les disparités territoriales sont très importantes, avec une forte concentration de maisons individuelles dans certaines régions (cf. carte 5), où leur proportion dépasse 30 % : il s'agit principalement du Nord-Pas de Calais, pour des raisons historiques (habitat minier), et de régions de l'ouest de la France marquées par la tradition de l'accession à la propriété individuelle. Par ailleurs, à un niveau plus fin que la carte 5, infrarégional, les maisons individuelles sont en proportion plus présentes dans les milieux ruraux qu'urbains, en raison de la disponibilité du foncier.

Carte 5
Part des maisons individuelles dans le parc social



175

Sources : données Insee et RPLS ; carte et calculs, Énergies Demain.

Une autre illustration de l'influence de l'histoire sur la stratégie des organismes : la performance énergétique du parc social

La performance énergétique des logements est une autre illustration de l'influence de l'histoire et de la nature du patrimoine sur la stratégie des organismes de logement social. Il s'agit d'un enjeu pour les pouvoirs publics, le bâtiment étant aujourd'hui le secteur le plus « énergivore » en France derrière les transports et l'industrie. Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, l'État s'est ainsi engagé à diminuer de 38 % la consommation d'énergie dans les bâtiments existants, les deux tiers de cette cible d'économies étant portés par le secteur résidentiel. Mais

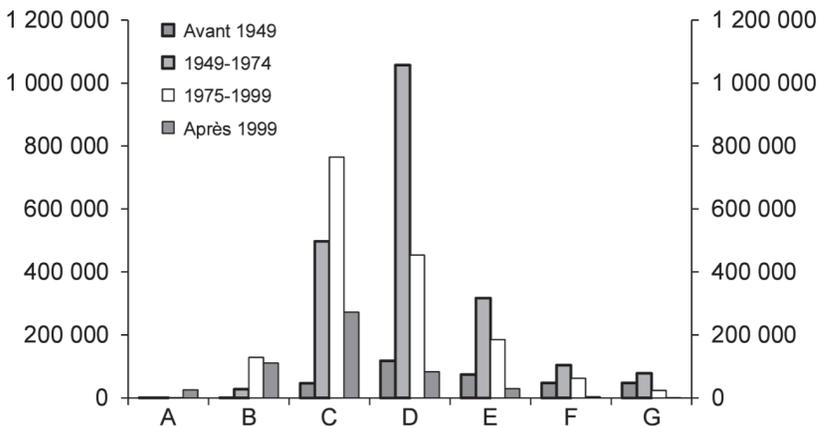
le secteur du logement social s'est également approprié cet objectif d'amélioration de la performance énergétique du parc, dans le but à la fois de préserver l'attractivité de son patrimoine et d'assurer sa mission d'intérêt général (garantir de bonnes conditions de vie aux locataires et lutter contre la précarité énergétique).

Ainsi, une étude menée par le cabinet Énergies Demain pour la Caisse des dépôts a détaillé les déterminants de la performance énergétique des logements sociaux⁵.

La période de construction en tant que telle fait logiquement partie de ces déterminants, avec une rupture particulièrement marquée à partir du milieu des années 1970 en raison des réglementations thermiques successives adoptées depuis les chocs pétroliers. Ainsi, en raison des réglementations principalement tournées vers les constructions nouvelles (plus que sur la réhabilitation), les logements récents sont plus performants sur le plan énergétique que les logements anciens, y compris lorsque ceux-ci ont été réhabilités. Les logements construits avant 1915 affichent le taux le plus important de logements énergivores (notamment ceux classés en F et G). Mais, en termes d'effectifs, ce sont ceux construits lors de la période allant de 1948 à 1975 qui sont le plus énergivores (E, F et G), et ce, malgré les vagues de réhabilitation dont ils ont bénéficié. En effet, les logements construits pendant cette période représentent 46 % du parc de logements sociaux, mais 52 % des logements énergivores du parc social⁶.

176

Graphique 4
Répartition des logements par période de construction
et par étiquette énergétique (effectifs)



Sources : Insee ; RPLS.

Encadré 2

Les autres déterminants de la performance énergétique des logements

Tous les autres déterminants de la performance énergétique sont également liés à la période de construction et/ou à la localisation :

– *les zones climatiques* rigoureuses sont surreprésentées dans les étiquettes énergétiques défavorables (EFG). Elles sont liées à l'année de construction, les logements les plus anciens ayant été construits dans des zones au climat plus rigoureux ;

– *la distinction entre logement collectif et maison individuelle* : en moyenne, les maisons individuelles sont plus énergivores que les logements collectifs en raison, d'une part, de surfaces déperditives plus importantes (murs, fenêtres, toitures) et, d'autre part, de leur surface moyenne plus élevée, qui implique des besoins de chauffage plus importants. Il a été précédemment vu que la proportion de logements individuels sur un territoire est déterminée par la période de construction, mais également par des facteurs purement régionaux ;

– *l'énergie de chauffage utilisée* : les logements du parc social sont principalement chauffés par trois types d'énergie : le gaz, les réseaux de chauffage urbains et l'électricité. Le choix de l'énergie utilisée dépend des caractéristiques du parc décrites précédemment : côté climat, l'électricité est plus présente dans les territoires cléments, où l'investissement dans une chaudière peut être moins rentable, et le chauffage urbain dans les zones plus rigoureuses.

Dans le temps, l'utilisation des énergies pour le chauffage a évolué avec la construction du parc : le gaz est utilisé dans près de 60 % de logements avant 1948, puis le chauffage urbain se développe lors de la période de reconstruction et de construction et après le choc pétrolier. Le recours aux énergies fortement carbonées (fioul, charbon, GPL – gaz de pétrole liquéfié), utilisées principalement dans les logements construits avant 1975, en particulier dans les maisons individuelles en zone rurale, s'amenuise au profit de l'électricité.

L'influence de l'énergie de chauffage sur la performance énergétique des logements est moindre que celle des autres facteurs, mais on constate néanmoins que les logements chauffés au GPL, à l'électricité ou au charbon présentent les plus fortes proportions de logements énergivores.

La combinaison de tous ces facteurs (période de construction, zone climatique, logement individuel ou collectif, énergie de chauffage)

détermine l'étiquette énergétique des logements et permet ainsi de dresser un portrait des logements sociaux les plus énergivores du parc, et donc de mettre en lumière les segments du parc à réhabiliter.

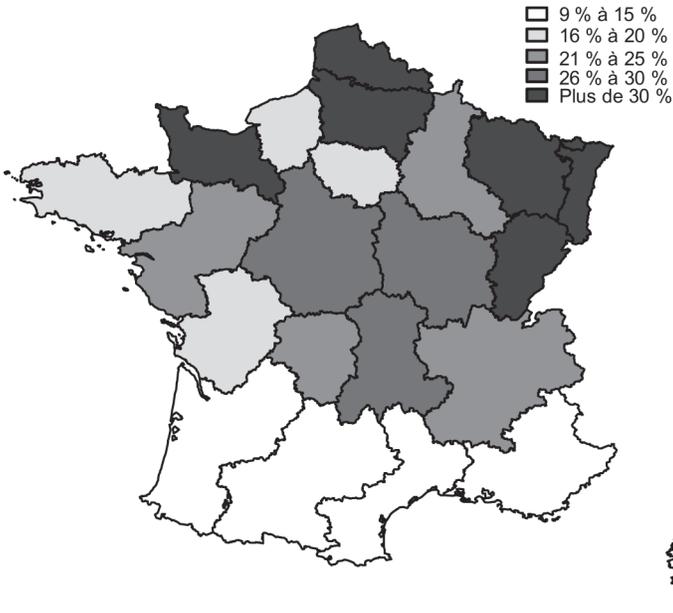
Ainsi, la répartition du parc selon le niveau de consommation énergétique montre que sur les plus de 4,5 millions de logements étudiés, 21 % sont de classe E, F ou G en 2012. On constate par ailleurs que plus de 70 % du parc social présente une consommation énergétique entre les étiquettes C et D et que les niveaux de consommation extrêmes sont faibles.

Cette synthèse agrégée des résultats cache des situations très diverses sur le plan régional (cf. cartes 6) : les régions où les logements énergivores sont les plus nombreux, en proportion de l'ensemble du parc, sont situées au-dessus d'une diagonale nord-ouest/sud-est et au nombre de six : Basse-Normandie, Alsace, Lorraine, Franche-Comté, Picardie et Nord-Pas de Calais. En termes d'effectifs, trois régions sortent du lot : Île-de-France, Nord-Pas de Calais et Rhône-Alpes, en raison de l'importance numérique du parc social dans ces régions.

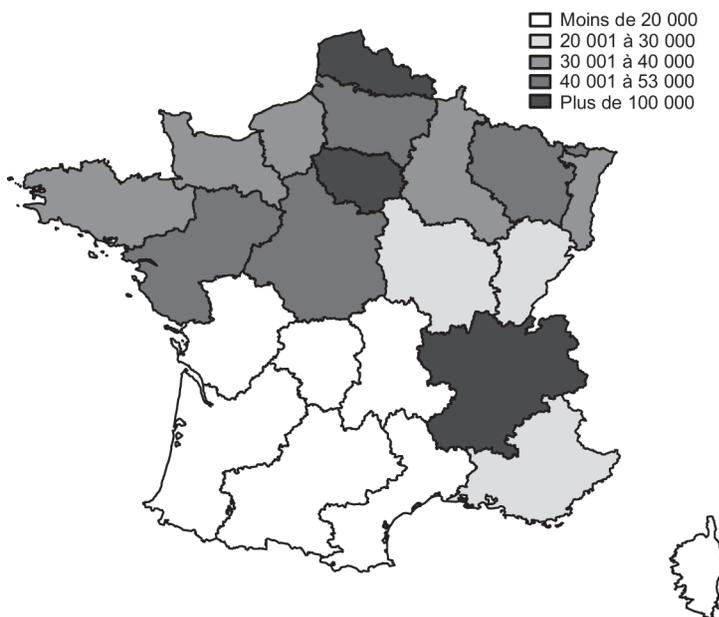
Cartes 6 Logements à étiquette énergétique E, F ou G

178

Carte 6a
[en %]



Carte 6b
(en effectif)



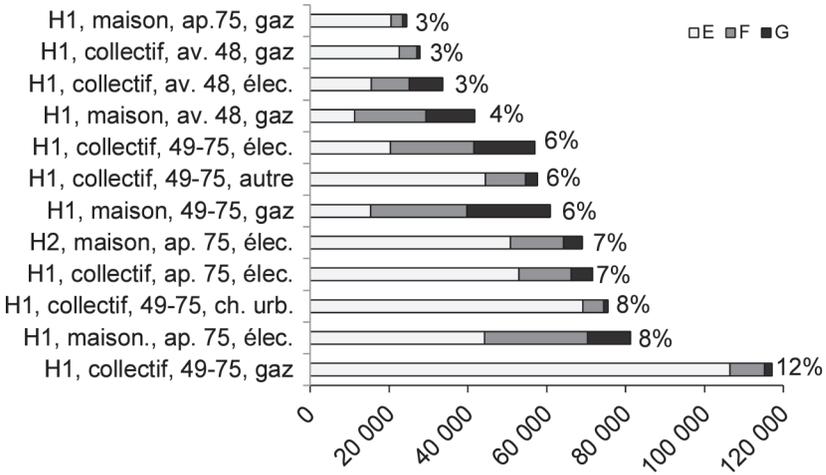
Sources des deux cartes : données Insee et RPLS ; cartes et calculs, Énergies Demain.

La question de la rénovation énergétique illustre l'importance d'une connaissance fine du patrimoine pour bien appréhender les enjeux stratégiques des organismes. Ainsi émergent plusieurs typologies de logements énergivores (chaque segment est une combinaison des caractéristiques suivantes : zone climatique, collectif/maison individuelle, période de construction, énergie de chauffage) et donc potentiellement à réhabiliter. Comme en témoigne le graphique 5 (*infra*), il n'y a pas un segment majoritaire qui se dégage en particulier, mais une multitude de segments aux profils et aux problématiques variés.

Ainsi, le segment qui concentre le plus de logements énergivores (classés E, F et G) est de type appartement en immeuble collectif, situé en zone H1 (zone au climat le plus rigoureux), chauffé au gaz et construit entre 1949 et 1975. Ce segment, majoritairement composé de logements en étiquette E, ne représente toutefois que 12 % du parc social énergivore. Le deuxième segment, représentant 8 % des logements énergivores, mais une proportion plus importante de logements classés F et G, regroupe, quant à lui, des logements d'une typologie très différente (maisons construites après 1975, chauffées à l'électricité), qui ne présentent donc pas les mêmes problématiques de réhabilitation que

les logements du segment précédent en termes d'impacts, de coûts et de techniques utilisées. Les stratégies à mettre en œuvre peuvent donc diverger de manière importante⁷.

Graphique 5
Répartition des logements éneergivores par segment
 (en nombre et en % du parc social éneergivore)



180

Note : les typologies présentées dans ce graphique représentent près de 720 000 logements éneergivores. Le solde des logements éneergivores, 255 000 logements qui se répartissent entre près de 80 segments différents, n'y figure pas.

Sources : données Insee ; données RPLS ; traitement, Énergies Demain ; graphique, Caisse des dépôts.

L'exemple de la performance éneergétique illustre ainsi la nécessité de connaître les caractéristiques du patrimoine à une échelle géographique fine, allant au-delà des simples moyennes nationales, pour appréhender certaines problématiques du secteur (ici la réhabilitation thermique). Mais cette connaissance nécessaire préalable du patrimoine s'applique non seulement à la réhabilitation thermique, mais également à la réhabilitation en général et, au-delà du parc existant, à l'analyse des besoins en construction neuve, segment d'activité sur lequel le secteur du logement social est aujourd'hui fortement attendu.

*LES DYNAMIQUES À L'ŒUVRE AUJOURD'HUI :
 QUELLE RÉPONSE DU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL
 AUX BESOINS ?*

*Caractéristiques du patrimoine
 et marges de manœuvre financières des organismes*

Comme cela a déjà été évoqué à propos de la distinction entre logement individuel et logement collectif et les enjeux de réhabilitation

thermique selon la typologie de logements, les caractéristiques du patrimoine ont une influence importante sur les marges de manœuvre financières des organismes.

Ainsi, l'âge a un impact sur l'exploitation, *via* le niveau des loyers (les logements les plus récents présentant les loyers les plus élevés), l'exonération de la TFPB (taxe foncière sur la propriété bâtie, qui représente en moyenne environ 10 % des loyers perçus par un organisme et pour laquelle les bailleurs sociaux bénéficient d'une exonération pendant une période variable⁸) et les frais de maintenance. Le niveau des charges liées au remboursement des emprunts dépend aussi de l'âge, avec un avantage très important de ce point de vue pour les organismes dont les logements sont plus anciens et dont la dette est par conséquent amortie.

La localisation intervient également dans l'exploitation. Les territoires sur lesquels est réparti le parc présentent des caractéristiques sociales très différentes. L'exemple le plus évident est celui des quartiers ANRU⁹, très défavorisés, mais qui bénéficient de financements spécifiques pour assurer leur recomposition. On peut également citer des quartiers défavorisés, mais ne bénéficiant pas des subventions associées au Programme national de renouvellement urbain (PNRU) car ne correspondant pas aux critères fixés pour définir les quartiers prioritaires. La démographie et plus généralement l'attractivité du territoire sur lequel est implanté l'organisme exercent aussi une influence sur sa santé financière *via*, par exemple, le coût des opérations nouvelles (notamment en raison des différences de coût du foncier), l'attractivité du patrimoine et donc le recours possible aux cessions de logements, la vacance, etc.

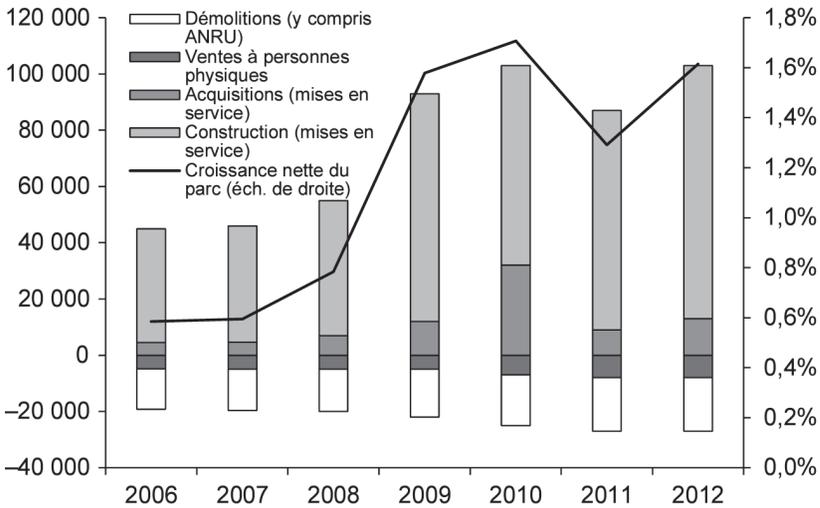
Enfin, le profil social d'un territoire détermine la répartition entre les types de logements (PLUS, PLAI, PLS) qui, eux-mêmes, déterminent les financements (taux des prêts, subventions éventuelles) et les loyers associés¹⁰. Ainsi, l'équilibre économique sera différent s'il s'agit de PLS (logement intermédiaire), de PLAI (logement très social, dont le modèle économique, malgré des subventions plus élevées et un prêt plus avantageux, est rarement équilibré en raison des loyers bas), ou de PLUS (majorité des logements sociaux). Cet équilibre sera également différent entre les logements familiaux et l'habitat de type foyers (résidences étudiantes, par exemple) et dépendra du mode de gestion (gestion confiée par le bailleur social à une association ou gestion assurée directement par celui-ci).

Tous ces éléments illustrent donc la dépendance des stratégies individuelles par rapport à la nature du patrimoine et à sa localisation. Mais au niveau macroéconomique, la connaissance du patrimoine est également indispensable pour adapter le parc aux besoins, dans le cadre d'une vision prospective et territorialisée.

*Derrière les chiffres de croissance du parc :
des forces contraires assurent un renouvellement important*

En 2012, le parc de logements des bailleurs a progressé de 1,6 %. Derrière ce chiffre, plusieurs phénomènes contraires, représentés sur le graphique 6, assurent un renouvellement important du parc : en positif, la construction et les acquisitions, dont les variations suivent les mouvements des agréments avec quelques années de décalage ; en négatif, les sorties du parc social, composées des ventes aux personnes physiques et des démolitions.

Graphique 6
Le renouvellement du parc social



Sources : données EPLS (enquête sur le parc locatif social) et RPLS ; graphique Caisse des dépôts.

Les deux mouvements, positif et négatif, se sont amplifiés entre 2006 et 2012¹¹, ce qui signifie que le renouvellement du parc s'est accru et peut s'interpréter comme un mouvement d'adaptation du parc aux besoins (caractéristiques des logements et localisation).

Une analyse des démolitions par territoire va dans le sens de cette interprétation. Les démolitions en proportion du parc total sont ainsi les plus élevées en Champagne-Ardenne (plus de 0,9 % en moyenne en 2011-2012, contre 0,4 % au niveau national), Lorraine et Franche-Comté (autour de 0,8 %). Si l'on considère uniquement les démolitions hors zones urbaines sensibles, c'est le Limousin qui arrive en tête, avec des démolitions représentant en moyenne 0,5 % du parc social total. Il s'agit donc de régions à la démographie peu dynamique et dont

la problématique principale est l'adaptation du parc aux besoins (liés au vieillissement pour le Limousin, par exemple), voire, dans certaines zones, la vacance, et non un manque quantitatif de logements.

Enfin, la réhabilitation des logements, qui est également un facteur d'adaptation du parc aux besoins de la population, a plus que doublé en montant lors de la dernière décennie, passant de 2,5 Md€ en 2001 à 5,4 Md€ en 2012¹². Toutefois, la progression de la réhabilitation dans les années à venir risque d'être freinée par le problème de l'amiante, qui a pour effet de renchérir le coût unitaire des réhabilitations et d'allonger significativement leurs délais.

*Dynamiques régionales : où construit-on aujourd'hui ?
et où construire demain ?*

*Les dynamiques récentes de construction :
une réponse à la pénurie de logements*

Aujourd'hui, environ 43 % de la population et 50 % du parc social sont concentrés sur les quatre régions suivantes (par ordre décroissant de population) : Île-de-France, Rhône-Alpes, PACA et Nord-Pas de Calais, régions qui concentrent également les principaux centres urbains et industriels. En flux, ces dernières années, la construction s'est également concentrée dans les zones dites « tendues » : ainsi, quelle que soit la méthode utilisée pour mesurer cette tension (cf. encadré 3), ces zones ont représenté près de 70 % de la construction, aussi bien en montant qu'en nombre de logements financés en 2012¹³.

183

Encadré 3
Comment définir les zones tendues ?

La notion de tension fait référence à un décalage entre l'offre et la demande de logements. Elle s'explique donc autant par l'intensité des besoins que par la réponse (niveau et nature de la production) qui y a été faite. Deux échelles de zonages coexistent actuellement, mais aucune n'apparaît complètement satisfaisante pour servir de fondement à la déclinaison territoriale des objectifs de construction.

À l'échelle nationale, c'est le zonage conçu à l'origine pour les dispositifs d'investissement locatif privé, dit « Scellier » ou « ABC », qui est utilisé pour mesurer la tension de marché et fixer les objectifs et la programmation des aides au logement social. Ce zonage prend uniquement en compte le niveau des loyers du parc locatif privé et le prix des transactions immobilières. En 2012, la Cour des comptes a remis en cause ce système, estimant qu'un zonage unique-

Encadré 3 (suite)

ment fondé sur les prix de marché ne suffisait pas à définir les besoins en logements sociaux, tant en termes qualitatifs que quantitatifs, et que cette analyse instantanée devait être complétée par une vision prospective. À la suite des recommandations de la Cour des comptes, ce zonage a fait l'objet d'une révision en août 2014 : de nouveaux indicateurs, comme l'écart entre les loyers privés et dans le parc social, mais surtout des indicateurs sociodémographiques, sont désormais pris en compte (croissance de la population, taux de vacance, taux d'effort des locataires dans le parc privé, nombre de jeunes en âge de décohabiter, etc.), avec un maillage territorial plus fin.

Une autre définition de la tension de marché généralement utilisée est la méthode de calcul de Guy Taieb Conseil, utilisée par l'ANAH (Agence nationale de l'habitat) et les services de la DHUP (Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages), avec des déclinaisons régionales par les DREAL (Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement). Cette méthode croise plusieurs indicateurs pour définir la tension de marché par zone d'emploi (définition de l'Insee) : les niveaux de prix de vente du parc privé et leur évolution, le taux d'effort des ménages et le taux de suroccupation dans le parc locatif privé, ainsi que la mobilité dans le parc social. Selon cette définition, les zones très fortement tendues sont Paris et une grande partie d'Île-de-France, le littoral méditerranéen, ainsi que Lyon et la zone d'emploi autour de Grenoble. Tout comme la précédente, cette définition des zones tendues se fonde sur une photographie de l'existant et ne prend pas en compte les dynamiques génératrices de besoins en logements : évolution démographique (natalité, immigration), desserrement des ménages (décohabitation, vieillissement), etc.

Face aux limites de ces définitions, certains services déconcentrés de l'État tentent de mieux qualifier la demande, en intégrant une dimension prospective à l'aide d'autres indicateurs et en travaillant en concertation avec les partenaires locaux.

Pour bien cerner les zones de tensions qui concentreront l'effort de construction de logements, il apparaît donc nécessaire d'ajouter des indicateurs prospectifs aux indicateurs utilisés jusqu'ici et de compléter les approches quantitatives décrites plus haut par une analyse plus fine de la demande et donc des besoins par type de produits et niveau d'accessibilité financière : quel type de logements pour quel type de population ?

La répartition géographique des agréments constitue, quant à elle, un bon indicateur avancé de la répartition de la construction, puisque les agréments d'aujourd'hui se transformeront en logements financés, puis construits et enfin mis en service dans les trois à cinq ans à venir (les délais entre ces différentes étapes ayant aujourd'hui tendance à s'allonger). Or on observe là aussi une concentration sur les zones les plus tendues et/ou celles en forte croissance démographique en raison d'un solde migratoire positif. Dans ces dernières régions situées notamment sur l'arc Atlantique, où le parc social est historiquement moins représenté, il s'agit d'un effet de rattrapage.

Ainsi, en 2013, les objectifs d'agréments pour l'Île-de-France, Rhône-Alpes, PACA et l'Aquitaine concentraient 57 % du total. Si l'on raisonne cette fois-ci en zones de tensions, la répartition des agréments effectivement distribués en 2013 s'est concentrée sur les zones dites « tendues » (A et B1), à plus de 60 %. Le dispositif de mutualisation des moyens mis en place par le monde HLM accompagne ce besoin de rééquilibrage entre les territoires, par un système redistributif des organismes à l'activité moins dynamique vers ceux qui construisent et/ou réhabilitent le plus.

Une réponse fine aux besoins : déclinaison par type de logements et niveau de loyers

185

Que ce soit au niveau national ou régional, les objectifs du secteur sont le plus souvent exprimés en termes de nombre de logements à construire et à réhabiliter. Mais l'analyse fine des caractéristiques du patrimoine a montré que, même finement territorialisés, ces objectifs doivent également intégrer des critères qualitatifs, en adéquation avec les besoins d'une époque et d'un territoire.

Ainsi, le volume important de logements démolis en Île-de-France dans le cadre du PNRU illustre que la réponse aux besoins en logements est plus complexe qu'un nombre de logements manquants : les logements, dans ce cas, existent, mais c'est la ville qui doit être repensée pour que l'habitat corresponde aux besoins de la population.

Dans d'autres cas, les territoires doivent s'adapter aux évolutions démographiques et sociales, et les bailleurs sociaux doivent les accompagner en proposant des typologies de logements correspondant aux besoins d'une population qui peut être vieillissante (avec des problématiques d'adaptation et de sous-occupation des logements, par exemple), étudiante ou composée de jeunes actifs. Les logements doivent plus généralement accompagner les mutations sociologiques, comme la diminution de la taille des ménages qui crée un besoin accru de logements plus petits, par exemple. Enfin, les niveaux de loyers doivent être en adéquation avec le profil social de la population. Par exemple,

au niveau national et dans certaines zones géographiques en particulier, la paupérisation de la population rend les loyers des logements sociaux « classiques » (logements PLUS) trop élevés et l'on manque de logements dits « très sociaux » (PLAI). Parallèlement, dans les zones très tendues et notamment en Île-de-France, l'accent est mis par les pouvoirs publics sur le logement dit « intermédiaire », chaînon manquant entre le parc social aux loyers abordables, mais aux plafonds de revenus trop bas pour une partie de la population qui ne peut donc en bénéficier, et le parc privé inaccessible à cette même population.

La déclinaison à l'échelle des territoires des objectifs globaux de construction, mais aussi de réhabilitation doit donc tenir compte à la fois du stock de logements existants, des évolutions récentes des besoins, mais également d'une vision prospective, car les logements construits aujourd'hui devront encore correspondre aux besoins de la population dans quarante ans.

NOTES

186

1. Une comparaison du parc social avec le parc total des résidences principales montre que si ce dernier se répartit de manière assez homogène sur les trois périodes de construction avant 1949, entre 1949 et 1974 et après 1975, le parc social, lui, a un taux de logements anciens (avant 1949) très faible, de l'ordre de 7 %. C'est une conséquence directe de la très forte augmentation du volume de construction de logements sociaux après-guerre.

2. Avec un objectif gouvernemental de construction de 500 000 logements construits par an, dont 150 000 logements sociaux. La dynamique actuelle de croissance du parc sera évoquée dans la dernière partie.

3. Source : Caisse des dépôts (logements financés), *Éclairages*, n° 4.

4. Un ministère de la « Reconstruction » a été spécialement créé durant l'après-guerre, afin de promouvoir une production importante de logements sociaux et privés.

5. Voir la publication *Éclairages*, n° 5 (www.prets.caissedesdepots.fr, rubrique « Regards d'experts ») pour une présentation détaillée de la méthode et des résultats.

6. Méthode d'évaluation de la performance énergétique : méthode thermique dite « TH Ce Ex ». Intervalles de consommation des étiquettes énergétiques utilisées : ceux de la méthode DPE (diagnostic de performance énergétique).

7. Afin de compléter la vision énergétique par une vision sociale, cette analyse de la consommation devrait être complétée par une analyse des charges payées par les locataires. L'énergie la moins chère étant celle que l'on ne consomme pas, les deux critères convergent, mais des nuances existent, en raison des différences de coût entre les sources d'énergie (le prix unitaire de l'électricité étant, par exemple, trois fois plus élevé que celui du gaz).

8. Voir *Éclairages*, n° 2, avril 2013.

9. ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine.

10. Voir Hoorens (2014).

11. Contrairement aux démolitions, les ventes stagnent. En effet, une fois cédés, les logements les plus faciles à vendre, c'est-à-dire les logements individuels situés dans des zones attractives, le rythme des cessions ralentit fortement. Les fédérations d'organismes de logement social prévoient ainsi une diminution des ventes dans les années à venir.

12. Source : Compte du logement 2012, travaux d'amélioration et de gros entretien.

13. Source : Caisse des dépôts.

BIBLIOGRAPHIE

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE (2012a), « Le parc locatif des bailleurs sociaux au 1^{er} janvier 2012 », *Chiffres & statistiques*, n° 364, novembre.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE (2012b), « Parc et statut d'occupation », *RéférenceS*, décembre.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE (2014a), « Compte du logement 2012 et premiers résultats 2013 », *RéférenceS*, février.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE (2014b), « Le parc locatif des bailleurs sociaux au 1^{er} janvier 2013 », *Chiffres & statistiques*, n° 482, janvier.

FONDATION ABBÉ PIERRE (2014), *L'État du mal-logement en France*, 19^e rapport annuel, Fondation Abbé Pierre.

HOORENS D. (2014), « Le financement du logement social : forces et éléments de fragilité du modèle économique français », *Revue d'économie financière*, n° 115.

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT (2006), *Les HLM, témoins et acteurs de leur temps : le logement social, moteur de l'innovation, 1850 à 2006*, ouvrage collectif.

