



Conseil économique, social
et environnemental régional

AVIS N° 2011 - 21

DU 8 DECEMBRE 2011

**RELATIF AU LOGEMENT DES MENAGES
A REVENUS MOYENS EN ILE-DE-FRANCE**

**Présenté au nom de la commission de la Ville, de l'habitat et du cadre de vie
Par Madame Marie-Anne BELIN**

CERTIFIE CONFORME

LE PRESIDENT

Jean-Claude BOUCHERAT

LE CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL D'ILE-DE-FRANCE

Vu,

- Le Code général des collectivités territoriales,
- Le Code de l'urbanisme,
- Le Code de la construction et de l'habitation,
- La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement dite loi ENL,
- La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale dite loi DALO,
- La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion dite loi MOLLE,
- La loi de programmation n° 2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite Grenelle I,
- La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite Grenelle II,
- La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris,
- Le décret 2009-747 du 22 juin 2009 relatif aux enveloppes minimales et maximales des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction,
- Le décret n° 2011-724 du 24 juin 2011 relatif aux contrats de développement territorial prévu par l'article 21 de la loi sur le Grand Paris,
- Le projet de SDRIF adopté par le Conseil régional le 25 septembre 2008,
- La loi n° 2011-665 du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Ile-de-France,
- Le contrat de projet entre l'Etat et la Région Ile-de-France 2007-2013 signé le 23 mars 2007,
- L'avis du Comité régional de l'habitat du 16 juin 2011 relatif à la territorialisation des 70.000 logements par an en Ile-de-France.

Vu, les délibérations du Conseil régional :

- La délibération CR n° 11-01 du Conseil régional en date du 5 avril 2001 relative à la coordination et à la mise en œuvre des politiques foncières de l'Etat et de la Région en Ile-de-France,
- La délibération CR n° 92-10 relative au Budget primitif 2011,
- La délibération CR n° 09-11 du 10 février 2011 relative à l'action régionale en faveur du logement,

Vu les rapports et avis du CESER :

- L'avis n° 2004-05 du 17 juin 2004 et le rapport relatif au rapport de l'Exécutif n° CR 15-04 intitulé "création d'un établissement public foncier en Ile-de-France", présentés par Mme Joséphine COPPOLA,
- L'avis n° 2005-07 du 4 avril 2005 et le rapport relatif à "la chaîne du logement en Ile-de-France : voies et moyens pour la rendre effective", présentés par M. Bernard LAURENT,
- L'avis n° 2005-16 du 8 décembre 2005 et le rapport relatif au "rapport cadre de l'Exécutif sur la politique régionale du logement", présentés par M. Stéphane DAMBRINE,
- L'avis n° 2007-02 du 8 février 2007 et le rapport relatif à "la réforme de la politique régionale de la ville" (rapport CR 28-07 "renouvellement urbain et convention de partenariat avec l'ANRU et l'Etat" et rapport CR 30-07 "dispositif cadre la politique de la ville pour son volet "animation sociale des quartiers"), présentés par M. Didier DURAN,
- L'avis n° 2007-05 du 22 mars 2007 et le rapport relatif à "la densification : pour un urbanisme à échelle humaine" présentés par M. Lucien DUMONT-FOUYA,
- L'avis n° 2010-01 du 28 janvier 2010 et le rapport relatif à "l'intégration des quartiers sensibles et à la politique régionale du logement" présentés par Mme Nicole SMADJA.

Considérant :

- que la région Ile-de-France, qui représente 1/5^{ème} de la population vivant sur le territoire national et produit le tiers du Produit intérieur brut (PIB) national, est au cœur de l'économie nationale, européenne et mondiale,
- que la région Ile-de-France connaît, depuis plusieurs années, un fort déficit en constructions de logements puisque ce sont à peine 35 à 40.000 logements qui sont réalisés par an au lieu des 60 à 70.000 requis par le Schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) et la loi sur le Grand Paris et que ce déficit en logements concerne l'ensemble des catégories de la population francilienne,
- qu'une véritable fracture est en train de se développer en Ile-de-France entre l'offre de logements sociaux et l'offre de logements privés, des centaines de milliers de ménages franciliens se débattent dans une situation inextricable : d'un côté, leurs revenus sont trop élevés pour pouvoir obtenir des logements sociaux (ils seraient éligibles au PLS mais le parc en comporte trop peu) mais de l'autre côté, leurs revenus sont trop faibles pour leur permettre de se loger dans le parc privé dont les prix ne cessent de flamber (tant en location qu'en acquisition),

- que ces ménages à revenus moyens sont au nombre de 453.900 et disposent d'un revenu mensuel moyen de 3.873 €;¹ dont 292.300 ménages locataires éligibles au logement locatif social de type PLS disposant d'un revenu mensuel moyen de 3.521 €;
- que cette situation a deux conséquences insidieuses majeures sur le fonctionnement économique et social francilien : la première est le blocage de la mobilité résidentielle dans le parc social : une part très importante des ménages² qui sont déjà dans le parc social, parce qu'ils ont pu y accéder, il y a de nombreuses années avec des revenus moindres et des loyers bas (de type PLAI ou PLUS), ne peuvent plus ou ne veulent plus en sortir, bloquant de ce fait toute libération de logements sociaux au profit des catégories auxquelles ils sont normalement destinés. La seconde est le grippage du fonctionnement économique métropolitain avec pour conséquence inexorable la perte d'attractivité de la région capitale. Ces ménages à revenus moyens sont constitués pour une grande part de CSP intermédiaires (techniciens, infirmières par exemple) ou de jeunes cadres ou jeunes médecins qui assurent le fonctionnement des services publics, des services de santé (publics ou privés) et des services aux entreprises, etc. Dans un certain nombre de cas les conditions de logement en Ile de France les conduisent à préférer s'installer en province (professions libérales par exemple) et se traduisent, en Ile-de-France, par une pénurie de main d'œuvre dans certains secteurs vitaux,
- que le public cible du rapport est constitué de ces 453.900 ménages pour lesquels le taux d'effort acceptable pour se loger dans le parc locatif est de 18 % de leurs revenus (25% avec les charges) et pour accéder à la propriété, de 26% de leurs revenus (31% avec les charges), ce qui correspond à des niveaux de prix maxima acceptables économiquement par ces ménages à revenus moyens pour les locations, entre 9 et 11 €/m² et pour l'accession à la propriété, entre 3.200 € et 4.000 €/m²,
- que ces prix sont inférieurs à la réalité du marché en zone dense excluant, de fait, de ce territoire, les ménages à revenus moyens, l'une des raisons de cette situation étant que les investisseurs institutionnels se sont, au cours de la dernière décennie, désengagés massivement du secteur résidentiel pour investir dans l'immobilier d'entreprise, jugé plus rentable,
- qu'Action Logement (anciennement « 1% logement ») est mise à contribution, par l'Etat, au bénéfice de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH), réduisant ainsi sa capacité à aider les bailleurs sociaux à construire des logements ce qui pénalise les salariés dans leurs projets de location ou d'accession à la propriété,
- que la collectivité « Région Ile-de-France » ainsi que les collectivités départementales franciliennes mettent en place des politiques publiques du logement en direction, essentiellement, des ménages à revenus modestes en orientant l'effort de construction des bailleurs sociaux en faveur des dispositifs de type PLAI et PLUS,
- que l'objectif de mixité sociale en zone dense francilienne, qui fait consensus parmi les acteurs publics du logement, ne se traduit pas aujourd'hui concrètement par la constitution d'une offre en logements destinée également aux ménages à revenus moyens là où se portent leurs demandes.

¹ Source IAU – note rapide 530 (décembre 2010)

² Ils sont 179.000 aujourd'hui dans le parc social

Le CESER émet l'avis suivant :

I – Un enjeu majeur pour l'avenir de la région Ile-de-France : réduire le déficit en logements pour les ménages à revenus moyens et revoir la gouvernance du secteur du logement

Article 1

Le CESER considère que la question du logement des ménages à revenus moyens est une des grandes problématiques auxquelles la Région Ile-de-France doit répondre : elle concerne 453.900 ménages locataires (soit 9,3 % des ménages franciliens) dont 292.300 sont éligibles au logement locatif social de type PLS.

La réduction rapide du déficit en logements des ménages à revenus moyens est impérative pour assurer un développement économique et social équilibré des territoires, pour garantir la mixité sociale et la mobilité résidentielle en rétablissant la chaîne actuellement rompue des parcours résidentiels ; cela est particulièrement vrai dans le cœur d'agglomération qui connaît une pression immobilière considérable et exclut progressivement ces ménages à revenus moyens.

Article 2

Le CESER constate que les ménages à revenus moyens mobilisent insuffisamment la puissance publique qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités locales et que les logements sociaux de type PLS qui les concernent leur sont peu attribués soit parce qu'ils sont utilisés au profit de ménages jugés prioritaires bien que relevant du parc social (PLUS) voir très social (PLAI), soit parce que les programmes PLS sont réalisés dans des communes où ils sont peu- voire pas- concurrentiels (en terme de prix de loyer) avec le parc privé.

Il recommande donc de revoir l'attribution effective des logements familiaux de type PLS, la politique de distribution des prêts PLS et d'inscrire dans leurs politiques contractuelles la production d'un parc locatif intermédiaire notamment à l'occasion de cessions foncières, du contrat Etat-Région, des contrats de développement territorial, des conventions d'équilibre logement/activités...

Cette situation devient dangereuse pour l'avenir même de la région capitale car elle bloque la mobilité liée à l'emploi qui implique une diversification de l'offre en logements. Il faut donc redonner une fluidité au parcours résidentiel, du logement social à l'accession à la propriété et au parc locatif privé. Toute solution passera inévitablement par une action traitant de l'ensemble des catégories de logements en Ile-de-France.

Article 3

Le CESER estime, de ce fait, nécessaire que soit élaboré un plan de relance pluriannuel de construction de logements, adapté à l'Ile-de-France, qui garantisse et définisse les conditions permettant d'accueillir, de financer et de réaliser physiquement 70.000 logements par an tel que prévu par le législateur sur l'ensemble des segments y compris celui portant sur les ménages à revenus moyens.

Il prend acte de la territorialisation des objectifs de construction de logements présentée par le représentant de l'Etat en Région au Comité régional de l'habitat du 16 juin 2011 qui les répartit par « grandes mailles ».

Article 4

Le CESER est favorable à la création d'une autorité organisatrice du logement et soutient l'initiative de la Région en la matière. Il exprime le souhait que cette autorité dispose de pouvoirs lui permettant d'intervenir en matière d'habitat et d'urbanisme pour assurer une mise en œuvre cohérente de la programmation physique des 70.000 logements annuels en précisant leur localisation, leur statut d'occupation, les catégories de logements et notamment la part de logements sociaux PLS et de logements libres destinés aux ménages à revenus moyens.

Article 5

Dans le cadre de la réforme territoriale en cours, (loi du 16 décembre 2010), le CESER souhaite que la Région Ile-de-France dispose d'une compétence spécifique en matière de logement. Pour s'assurer du respect de l'objectif quantitatif de production de logements, le CESER considère :

- que la compétence en matière d'élaboration des Plans locaux d'urbanisme (PLU) devrait être confiée aux Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) permettant la maîtrise des règles applicables à la construction de logements à une échelle plus pertinente que celle du territoire communal.
- qu'il convient d'accélérer l'approbation de Schémas de cohérence et d'organisation territoriale (SCOT) au centre de l'agglomération et la nécessité que les SCOT et PLU approuvés permettent la réalisation effective et territorialisée des 70.000 logements par an.

II - Produire pour les ménages à revenus moyens un parc locatif public et privé de 10.000 logements par an au sein des 70.000 prévus par le Grand Paris

Article 6

Pour favoriser le rétablissement des parcours résidentiels, le CESER considère qu'un parc locatif public et privé doit être reconstitué en Ile-de-France, prioritairement destiné aux ménages à revenus moyens qui ont des difficultés à se loger, qu'il doit offrir des loyers entre 9 et 11 €/m² hors charges, en zone dense, sur les territoires où le besoin et la demande sont avérés.

Article 7

Le CESER rappelle que le Prêt locatif social (PLS) est peu mobilisé au profit des 292.300 ménages qui ont un revenu moyen de 3.521 €/mois.

Il constate qu'une part importante des collectivités territoriales :

- ne soutient plus la création des PLS familiaux qui constituent pourtant une catégorie du logement locatif social au sens de la loi SRU (art. 55),
- cherche à en orienter la production vers des territoires qui ont déjà un taux élevé de logements sociaux sans vérifier si l'offre locative PLS est concurrentielle par rapport aux prix des logements privés de ces territoires.

Dans le même esprit, il demande que, lorsque les PLU prévoient la constitution de « secteurs de mixité sociale » obligeant les constructeurs privés de programmes collectifs à réaliser un taux minimum de logement sociaux, les communes soient incitées à supprimer les restrictions conduisant à refuser de comptabiliser la réalisation de PLS à ce titre.

Article 8

Dès à présent, le CESER recommande d'élargir la politique de distribution du financement de logement de type PLS au-delà des bailleurs sociaux pour favoriser la construction de logements au bénéfice des ménages à revenus moyens et inciter son utilisation dans des zones géographiques qui présentent une demande locative compatible avec le PLS.

Article 9

Le CESER rappelle également l'intérêt de constituer, au-delà des loyers plafonds PLS, un parc locatif intermédiaire actuellement insuffisant en Ile-de-France et à un niveau de loyer en dessous du parc privé constaté en zone très tendue. Le déficit du parc locatif intermédiaire peut être estimé à 100.000 logements, correspondant à un loyer mensuel variant entre 9 et 19 €/m² (modulé selon le secteur géographique).

Article 10

Le CESER soutient que la Région doit fixer comme objectif, dans le SDRIF, la construction territorialisée et le maintien d'un parc locatif public et privé à court terme (10 ans) pour les ménages à revenus moyens de 10.000 logements par an soit environ 15% de la production annuelle dont 1/3 financés en logement social de type PLS et 2/3 en logement libre.

Article 11

Le CESER souhaite que l'Etat, la Région, les EPCI en charge de SCOT et les communes hors EPCI compétents, relancent des opérations d'aménagement (ZAC, etc.) et en délimitent les périmètres pour permettre une diversité de programmes immobiliers favorisant une péréquation du prix du foncier et concourir à la production des 70.000 logements par an dont 10.000 pour les ménages à revenus moyens.

III - Orienter 1,8 Milliard € par an pendant 10 ans pour construire et maintenir un parc locatif public et privé significatif et durable en mobilisant à la fois financement social et financement privé

Article 12

Le CESER invite la Région et les collectivités territoriales franciliennes à engager une réflexion avec l'Etat, les acteurs institutionnels financiers, notamment la CDC, et les organisations professionnelles et syndicales sur la possibilité d'orienter une partie de l'épargne populaire, de l'épargne d'entreprise et d'Action Logement (1%) sur le logement des ménages à revenus moyens en zone dense pour permettre le financement de 10.000 logements de plus par an pendant 10 ans.

Article 13

Pour produire 10.000 logements de plus par an, le CESER estime nécessaire d'orienter 1,8 milliard €³ par an d'investissements, prioritairement sur un parc locatif de 9 à 11 €/m² en s'appuyant à la fois sur les investisseurs privés et sur les opérateurs publics ou semi publics/privés pour favoriser la mixité et la diversité des logements.

³ Soit 180.000 €/logement d'une surface moyenne de 60 m² x 3.000 €

Article 14

Afin de susciter à nouveau l'intérêt des investisseurs institutionnels pour le logement locatif, le CESER recommande à la Région et aux collectivités franciliennes d'étudier et d'expérimenter, en concertation avec l'Etat, des formules d'association du secteur public et du secteur privé (par exemple avec la création de sociétés d'investissement, etc.) aux termes desquelles l'investisseur pourrait s'engager à conserver son bien immobilier en location pour une longue durée en respectant certaines conditions (plafond de loyer, niveaux de revenus etc.), en contrepartie, pour une durée identique, d'une réduction du coût d'investissement de l'opération d'acquisition immobilière.

Article 15

Le CESER suggère d'élargir au parc locatif intermédiaire (à destination des ménages à revenus moyens), les possibilités de construction de logements par les bailleurs sociaux. Cela passe par une augmentation de leur capacité financière actuelle à produire des logements sociaux.

Il recommande également d'expérimenter, dans la gestion du parc social, la prise en compte de l'évolution des ressources des ménages et de conjuguer les différents outils permettant à ces ménages qui le souhaitent, de sortir du parc social.

IV - Remettre les organisations socioprofessionnelles au cœur du dispositif

Article 16

Le CESER recommande que la politique partenariale définie par l'Etat et Action Logement tienne compte de la spécificité de la région Ile-de-France et de l'insuffisance d'un parc locatif public et privé.

D'autre part, il incite les employeurs publics et privés à mieux connaître et localiser les demandes des ménages à revenus moyens et à remettre les organisations socioprofessionnelles au cœur du dispositif d'information des salariés.

V - Réduire le coût d'investissement notamment en réorientant certaines aides publiques vers la création d'un parc locatif intermédiaire

Article 17

Le CESER considère nécessaire d'orienter le dispositif fiscal de soutien au logement en le recentrant sur la construction du parc locatif pour les ménages à revenus moyens de type PLS voire PLI (avec des plafonds de loyers et de revenus) et de mettre fin aux dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement locatif qui ne sont pas associés à des plafonds de revenus car leurs effets s'avèrent inflationnistes.

