



Conseil économique, social
et environnemental régional

Rapport préparé par Mme Colette AUBRY

AU NOM DE LA COMMISSION VILLE, HABITAT, CADRE DE VIE

17 septembre 2013

**L'ACCES AU LOGEMENT DES MENAGES
A BAS REVENUS EN ILE-DE-FRANCE**

Colette AUBRY

SOMMAIRE

INTRODUCTION	7
---------------------------	----------

PARTIE 1 – LES MENAGES A BAS REVENUS ET LEURS CONDITIONS DE LOGEMENT EN ILE-DE-FRANCE	9
--	----------

1. CHAMP DU RAPPORT	9
1.1 De la difficulté à définir les « ménages à bas revenus » selon les sources	9
1.2 La définition des ménages à bas revenus pour le présent rapport	10
2. LES CONDITIONS DE LOGEMENT DES MENAGES A BAS REVENUS EN ILE-DE-FRANCE :	15
2.1 Retour d'expériences associatives.....	15
2.2 Des ménages à bas revenus principalement locataires	17
2.3 Un inconfort et un surpeuplement beaucoup plus importants que la moyenne.....	19
2.4 Une faible mobilité dans le parc social qui ne favorise pas l'accès au logement pour les ménages à bas revenus	19
2.5 Des revenus largement consacrés aux dépenses de logement	21
3. LE RESTE A VIVRE : UNE NOTION DEVENUE ESSENTIELLE POUR L'ACCES ET LE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT DES MENAGES A BAS REVENUS	24
3.1 Une notion multiforme.....	24
3.2 Le reste à vivre par les bailleurs sociaux	26
3.3 Les ménages franciliens avec un faible reste à vivre : le seuil de 14 €/jour/UC.....	27

PARTIE 2 – L'OFFRE DE LOGEMENTS REpondant AUX BESOINS DES MENAGES A BAS REVENUS EN ILE DE FRANCE	33
---	-----------

Quelques rappels et constats généraux.....	33
--	----

1. ESTIMATION DES BESOINS DE LOGEMENTS POUR LES MENAGES A BAS REVENUS ET A FAIBLE RESTE A VIVRE	34
1.1 Un besoin de production sociale et très sociale nouvelle en faveur des 140 000 ménages locataires du parc privé à bas revenus et à faible reste à vivre.....	34
1.2 Un besoin de mobilité ou de maintien à domicile en fonction des situations pour les 125 000 ménages locataires du parc social	35
1.3 Un besoin de mobilité s'ils le souhaitent ou une aide plus ciblée de l'ANAH pour les 35 000 propriétaires accédants à bas revenus et faible reste à vivre.....	36
1.4 Un besoin de maintien à domicile pour les 45 000 propriétaires non-accédants à bas revenus et faible reste à vivre	36

2. LA REALITE DU PARC SOCIAL REpondant AUX BESOINS DES MENAGES A BAS REVENUS EN ILE-DE-FRANCE	38
2.1 Une offre sociale à moins de 6 €/m ² qui constitue la moitié du parc social actuel	38
2.2 Une offre sociale à moins de 6 €/m ² qui tend à se raréfier dans les nouvelles mises en service (acquisition et neuf)	40
2.3 L'offre d'hébergement : une solution indispensable mais transitoire	42
3. UN PARC PRIVE QUASI INABORDABLE.....	43
3.1 Des niveaux de loyers qui rendent le parc privé inabordable	43
3.2 Des conventionnements à bas loyers très difficiles à mettre en place dans le parc privé	44
3.3 Une intermédiation locative qui porte ses fruits mais dont les dispositifs et les acteurs sont multiples.....	46
4. LES OBJECTIFS DE PRODUCTION DE LOGEMENTS ET LES REALISATIONS EN ILE-DE-FRANCE	48
4.1 Les objectifs régionaux.....	48
4.2 Des réalisations de logements sociaux en baisse en 2012 en Ile-de-France	51
4.3 Un coût élevé de la construction de logements sociaux.....	53

PARTIE 3 – PROPOSITIONS	55
--------------------------------------	-----------

AXE 1 : CLARIFIER LA NOTION DE « RESTE A VIVRE » POUR LES BAILLEURS	56
RAPPEL DES CONSTATS.....	56
PROPOSITIONS	58
AXE 2 : UN ENJEU MAJEUR DE CONSTRUCTION POUR L'ILE DE FRANCE ...	61
RAPPEL DES CONSTATS.....	61
PROPOSITIONS	62
AXE 3 : LA RELANCE DE LA MOBILITE AU SEIN DU PARC SOCIAL FRANCILIEN.....	69
RAPPEL DES CONSTATS.....	69
PROPOSITIONS	70
AXE 4 : LA CREATION D'UNE OFFRE SOCIALE ET INTERMEDIAIRE DANS LE PARC PRIVE.....	73
RAPPEL DES CONSTATS.....	73
PROPOSITIONS	75
AXE 5 : UNE ADAPTATION DU REGIME D'AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	77
RAPPEL DES CONSTATS.....	77
PROPOSITIONS	78

CONCLUSION	79
ANNEXE 1.....	81
Les catégories de logements sociaux selon les aides de l'Etat à la construction (chiffres 2013) 81	
ANNEXE 2.....	83
Les zonages et les plafonds de loyers pratiqués pour les logements sociaux et le secteur locatif privé en Ile-de-France en 2013.....	83
ANNEXE 3.....	85
Les plafonds de ressources pour les logements sociaux PLAI, PLUS et PLS en Ile-de-France en 2013	85
ANNEXE 4.....	87
Le tableau de référence des ménages « à bas revenus » selon les sources	87
ANNEXE 5.....	89
Témoignages de ménages logés dans le parc privé ayant besoin d'accéder au parc social en Ile-de-France	89
ANNEXE 6.....	91
Les budgets-types évalués par l'Union nationale des familles (UNAF)	91
ANNEXE 7.....	93
Le calcul réglementaire du taux d'effort	93
ANNEXE 8.....	95
Démographie en Ile-de-France	95
ANNEXE 9.....	97
Carte des intercommunalités en Ile-de-France au 1 ^{er} janvier 2013	97
REMERCIEMENTS	99
GLOSSAIRE	101
BIBLIOGRAPHIE	103

INTRODUCTION

Un contexte difficile pour le logement en Ile-de-France

Dans un contexte de crise économique et sociale où 3,6 millions de personnes sont considérées comme mal logées au niveau national¹, la construction de logements est en déclin régulier depuis 20 ans dans la région francilienne et les besoins continuent de croître. La Région Ile-de-France vise cependant la construction annuelle de 70 000 logements jusqu'à l'horizon 2030 afin de répondre aux besoins actuels et anticiper les demandes futures dans une région où la population devrait continuer de progresser au même rythme que la population française². La faiblesse de cette construction, doublée d'une spéculation foncière et d'une hausse conséquente du coût des logements ne fait que compliquer un peu plus l'équation de l'accès au logement pour un très grand nombre de Franciliens. Pour rappel, le CESER Ile-de-France avait pointé en 2011, la nécessité de réserver dans cette enveloppe, 10 000 logements intermédiaires afin de favoriser l'accès au logement des ménages aux revenus moyens, « trop riches pour accéder au logement du parc social et trop pauvres pour accéder aux logements du parc privé »³.

Il est désormais proposé de s'intéresser aux ménages trop pauvres pour se loger décemment dans le parc privé et dont la fragilité peut paradoxalement les maintenir hors du parc social.

Un focus sur l'accès et le maintien dans le logement pour les ménages à bas revenus

Dans la continuité du précédent travail et soucieux de toute la chaîne du logement, le CESER Ile-de-France a souhaité s'intéresser à l'accès et au maintien dans le logement des ménages à bas revenus, dont les ressources mensuelles sont inférieures à 60% du revenu médian francilien par unité de consommation (UC).

Eligible dans sa totalité à des logements très sociaux (PLAI) qui offrent des loyers inférieurs à 5,87 €/m², le million de ménages franciliens à bas revenus que compte l'Ile-de-France éprouve des difficultés pour se loger décemment dans le parc privé et parfois même pour accéder au parc social.

Pour ces ménages dont une partie est en grande difficulté face à des dépenses de logement qui ne cessent de croître, il s'agit avant tout de ne pas tomber dans le surendettement, voire l'exclusion. Pour les ménages à bas revenus, la situation est bien souvent fragile, dépendante d'éléments externes (aides personnelles au logement, minimas sociaux...) et le moindre aléa peut entraîner rapidement le ménage vers l'exclusion. Avoir peu de ressources est un obstacle majeur pour se loger décemment dans un parc privé francilien aux loyers deux à quatre fois plus élevés que dans le parc social⁴. Mais cela peut également être un handicap pour se loger dans le parc social. Un taux d'effort trop important ou un reste à vivre trop faible peuvent paradoxalement amener les ménages aux revenus les plus bas à rester à la porte du logement social.

¹ *L'état du mal-logement en France 2013* – 18^{ème} rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre

² Projet de Schéma directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF), arrêté par le Conseil régional le 25 octobre 2012

³ « *Le logement des ménages aux revenus moyens en Ile-de-France* », présenté par Mme Marie-Anne BELIN – Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) d'Ile-de-France – décembre 2011

⁴ « *Le logement en Ile-de-France en 2002* », présenté par M. Gilbert DIEPOIS – Conseil économique et social régional (CESR) d'Ile-de-France – septembre 2002

Quelles sont les conditions de logement des ménages à bas revenus en Ile-de-France ? Le parc social francilien est-il en mesure de répondre à leurs attentes ? Comment construire plus et moins cher ? Comment mieux mobiliser le parc privé pour fluidifier toute la chaîne du logement ?

C'est sur un fond de réalisme économique, tel que l'exige la conjoncture actuelle, qu'il est ici proposé d'aborder ces interrogations. La question d'une production nouvelle se pose inévitablement, mais l'optimisation de l'occupation du parc ne doit pas être éludée, afin de permettre aux ménages à bas revenus mais également à l'ensemble des ménages du parc de logements (privé ou public) d'accéder à une offre adaptée à leurs besoins.

Afin de mieux comprendre les blocages et les difficultés rencontrés par les ménages à bas revenus dans leur rapport au logement et de tenter d'apporter de modestes pistes de solutions, il est proposé d'aborder la question en plusieurs temps :

PARTIE 1 : Les ménages à bas revenus et leurs conditions de logement en Ile-de-France

PARTIE 2 : L'offre de logements répondant aux besoins des ménages à bas revenus en Ile-de-France

PARTIE 3 : Les propositions

PARTIE 1 – LES MENAGES A BAS REVENUS ET LEURS CONDITIONS DE LOGEMENT EN ILE-DE-FRANCE

1. CHAMP DU RAPPORT

Au-delà des débats sur les différentes approches de la « pauvreté », absolue, relative, monétaire, subjective ou prenant en compte les conditions de vie..., il convient avant tout, de bien cerner le sujet du présent rapport. Les ménages à bas revenus visés sont ceux qui rencontrent des difficultés pour accéder ou se maintenir dans un logement ordinaire. Il s'agit de traiter de leurs conditions de vie et d'évaluer leur capacité à faire face à leurs besoins de logement tout en conservant de quoi vivre « décemment ».

1.1 De la difficulté à définir les « ménages à bas revenus » selon les sources

Pour définir les ménages à bas revenus, plusieurs sources peuvent faire référence.

Selon les critères en vigueur dans la politique de logement social et au vu des plafonds de revenus fixés pour les ménages éligibles aux logements très sociaux⁵ (PLAI - Prêts Locatifs Aidés d'Intégration), les ménages qui pourraient accéder aux logements offrant les loyers les plus bas sont au nombre de 1,4 million en Ile-de-France, soit 28 % des ménages et 3,3 millions de personnes. Ces ménages couvrent donc une population plus vaste que les ménages considérés comme « pauvres » selon une approche revenus INSEE ou Eurostat.

Selon l'approche monétaire, un ménage est considéré comme « pauvre » ou « à bas revenus » lorsqu'en son sein, le revenu par unité de consommation⁶ est inférieur au seuil de pauvreté. L'INSEE, comme Eurostat et les autres pays européens, mesure la pauvreté monétaire de manière relative, selon laquelle, le seuil de pauvreté est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. Eurostat et les pays européens utilisent en général un seuil de 60% de la médiane des niveaux de vie. La France et l'INSEE privilégient également ce seuil, mais publient également des taux de pauvreté selon d'autres seuils (40%, 50%, 70%). Si l'on s'en tient aux deux taux les plus fréquemment utilisés – 50% et 60% - et qu'on les applique aux ménages d'Ile-de-France, le nombre de ménages « pauvres » ou « à bas revenus » en Ile-de-France en 2012 varie entre 660 000 ménages (soit 14% des ménages et 1,6 million de personnes) et 1 million de ménages (soit 20 % des ménages et 2,3 millions de personnes). L'approche monétaire est incontournable pour quantifier la pauvreté et suivre son évolution dans le temps, mais elle reste sujette à d'importants effets de seuil. Selon le seuil de pauvreté retenu, 14% à 20% des ménages franciliens présentent des « bas revenus ».

Selon une approche plus administrative, en se penchant notamment sur la politique de la CNAF en matière de bénéficiaires des aides au logement, le nombre de ménages concernés s'élève à 690 000 en Ile-de-France (soit 14 % des ménages et 1,7 million de personnes).

⁵ Cf annexe 3 relative aux plafonds de revenus applicables pour l'attribution des logements sociaux en Ile-de-France actualisés au 14 janvier 2013

⁶ Pour faciliter la comparaison des niveaux de vie entre ménages dont la taille et la structure familiale diffèrent, on calcule les revenus par unité de consommation (UC). Le nombre d'UC est établi suivant l'échelle de l'OCDE et d'Eurostat, en comptant 1 UC pour la personne de référence, 0,5 UC pour toute autre personne de 14 ans ou plus et 0,3 UC pour chaque enfant de moins de 14 ans (Exemple : un ménage constitué d'un couple avec 2 enfants dont un de moins de 14 ans représente 2,3 UC).

Tableau de comparaison des ménages à bas revenus selon les sources (INSEE ENL 2006 –IAU)

	1- Ménages sous les plafonds PLAI	2- Ménages sous le seuil de pauvreté Seuil à 60%	3- Ménages sous le seuil de pauvreté Seuil à 50%	4- Ménages bénéficiaires des APL-AL (CNAF)	Total des ménages d'Ile-de-France
Effectif	1 387 877	988 904	664 465	690 543	4 890 865
% ligne	28,4%	20,2%	13,6%	14,1%	100%

Les effectifs en jeu sont considérables et en fonction de l'approche retenue, ils vont du simple au double⁷.

1.2 La définition des ménages à bas revenus pour le présent rapport

Le seuil retenu : 60% du revenu médian francilien par unité de consommation (UC)

Pour le présent rapport, sont considérés « à bas revenus », les ménages dont le revenu par unité de consommation (UC) est inférieur ou égal au seuil de pauvreté situé à 60% du revenu médian francilien (lui-même évalué à environ 1 830 € par UC en 2012), correspondant au seuil de pauvreté commun à Eurostat et l'INSEE appliqué à l'Ile-de-France. Ce seuil de pauvreté estime un revenu minimum qui intègre les dépenses nécessaires à une personne ou un ménage pour qu'elle ou il dispose d'un niveau de vie décent.

Appliqué à la région d'Ile-de-France⁸, ce seuil fait apparaître que **20% des ménages franciliens** sont concernés par la pauvreté, soit près d'un million de ménages présentant en 2012, un **revenu mensuel par UC inférieur à 1 100 €**, et dont la moyenne de revenu par UC se situe à 763 €⁹.

Illustration de ménages à bas revenus en Ile-de-France (données réactualisées en 2012)

Composition du ménage	Nombre d'unité(s) de consommation (UC)	Revenu mensuel du ménage en-dessous duquel celui-ci est considéré "à bas revenus"
Une personne isolée	1	1100 €
Une personne seule avec un enfant de moins de 14 ans	1,3	1430 €
Un couple sans enfant	1,5	1650 €
Une personne seule avec 2 enfants de plus de 14 ans	2	2200 €
Un couple avec 2 enfants dont un de moins de 14 ans	2,3	2530 €

L'évolution de notre société et notre mode de vie qui change, engendrent de nouvelles fragilités pour un certain nombre de ménages. La précarité de l'emploi, particulièrement chez les jeunes qui entrent dans la vie active, les bouleversements familiaux, l'essor de la monoparentalité, le départ en retraite, les problèmes de santé... sont autant de facteurs qui touchent tous les ménages aussi bien au niveau national que francilien. Les conséquences sont budgétaires et s'y ajoute la problématique du logement et de ses spécificités que nous proposons d'approfondir ici.

⁷ Cf annexe 4 relative au tableau de référence des ménages à bas revenus

⁸ Traitements IAU Ile-de-France

⁹ Selon l'enquête nationale logement 2006 (ENL 2006), le seuil de pauvreté francilien se situait à 1 012 € par UC en 2006, pour une moyenne de revenu mensuel par UC de 701 €. Réactualisé en 2012 au vu de l'indice des prix à la consommation (traitement IAU), le seuil de pauvreté francilien se situe à 1 100 € par UC en 2012 pour une moyenne de revenu mensuel par UC de 763 €. Le revenu des ménages pris en compte par l'ENL est constitué de la somme de tous les revenus individuels avant impôt, hors aides au logement.

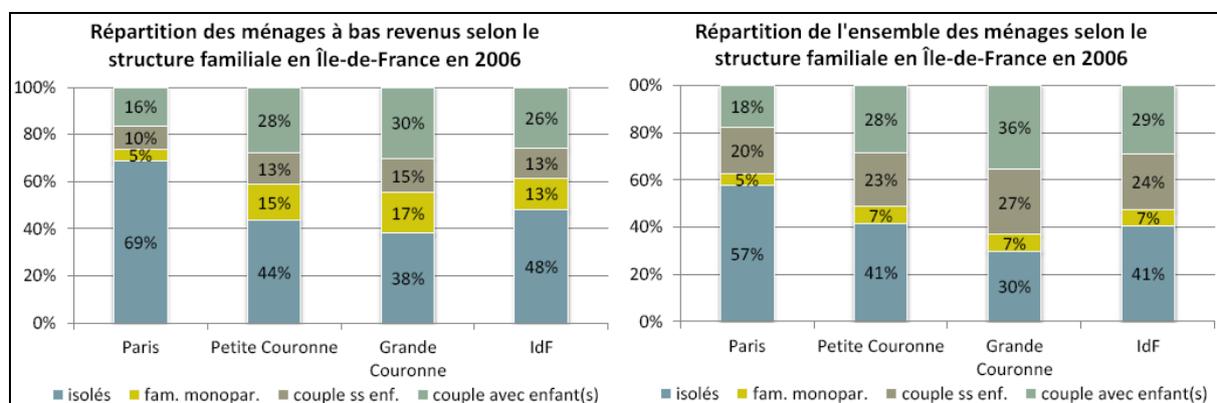
Comparaisons des ménages à bas revenus du présent rapport avec le total des ménages franciliens
(INSEE ENL 2006 –IAU, 2012)

		Ménages à bas revenus franciliens	Total des ménages d'Ile-de-France
DONNEES GENERALES	Effectif	988 904	4 890 865
	% ligne	20,2	100
	Taille du ménage	2,40	2,29
	Revenu ménage (€/mois)*	1 218	3 406
	Rev. ménage/ UC (€/mois)*	763	2 187
TYPES DE MENAGES	% personne isolée	48,3	40,5
	% famille monoparentale	13,2	6,7
	% couple sans enfant(s)	12,8	24,0
	% couple avec enfant(s)	25,7	28,8
	% total	100,0	100,0
AGE DE LA PERSONNE DE REFERENCE	% moins de 30 ans	21,1	12,1
	% 30 ans moins de 50 ans	36,1	40,3
	% 50 ans moins de 65 ans	18,5	26,2
	% 65 ans ou plus	24,2	21,4
	% total	100	100

*Valeurs actualisées au 1^{er} janvier 2012

Les ménages à bas revenus sont plus représentés chez les moins de 30 ans et chez les plus de 65 ans. En effet, 21% des personnes de référence des ménages ont moins de 30 ans chez les ménages à bas revenus contre 12% en Ile-de-France et 24% des personnes de référence des ménages ont plus de 65 ans, contre 21% en Ile-de-France. Cependant, dans l'ensemble, les ménages à bas revenus restent légèrement **plus jeunes** que les ménages franciliens : 48,8 ans contre 50,1 en moyenne pour l'Ile-de-France. Notons ici que la catégorie des étudiants, qui représentent quant à eux 8% des ménages pauvres¹⁰, constitue une catégorie à part. Leurs revenus proviennent souvent d'une aide familiale et ne sont pas tous comptabilisés dans l'enquête logement 2006. S'ils sont toutefois pris en compte dans l'analyse de l'enquête logement 2006 qui sert ici de base, les ménages étudiants ne seront pas traités en tant que tels dans le cadre de ce rapport

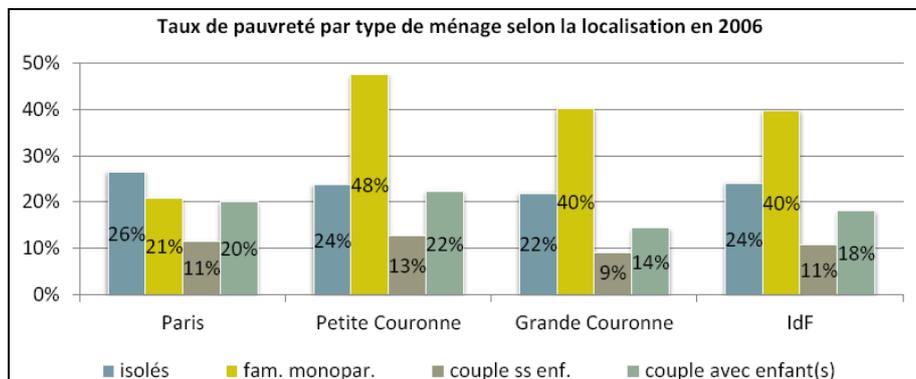
La plupart des ménages à bas revenus sont des personnes isolées ou des familles monoparentales. Parmi eux, 48% sont des personnes seules (contre 41% pour l'ensemble des ménages franciliens) et 13% des familles monoparentales (contre 7% pour l'ensemble des ménages franciliens). Les couples avec ou sans enfant représentent quant à eux 39% des ménages à bas revenus (contre 53% pour l'ensemble des ménages franciliens). Notons également que les ménages à bas revenus constitués de personnes isolées sont surreprésentés à Paris-même (soit 69%).



Source : Insee – ENL2006, IAU-IdF – Traitement AORIF

¹⁰ ENL 2006 – Les conditions de logement en Ile-de-France en 2006 – INSEE – IAU – DREIF, Edition 2009

La **pauvreté touche très fortement les familles monoparentales**¹¹. Les ménages de familles monoparentales sont ceux qui présentent le taux de pauvreté le plus fort en Ile-de-France : 40% d'entre eux sont concernés et ce taux peut atteindre près de 50% en petite couronne.

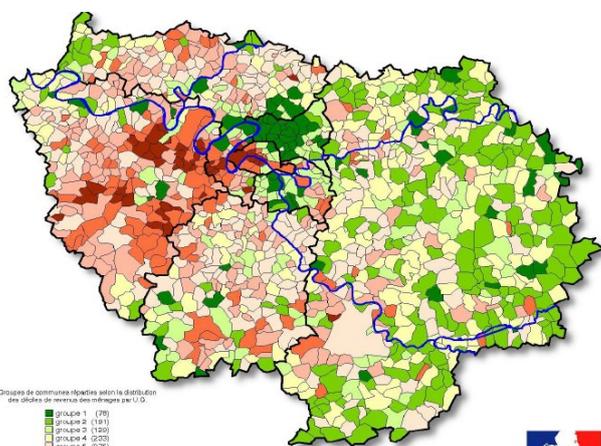


Source : Insee – ENL2006, IAU-IdF – Traitement AORIF

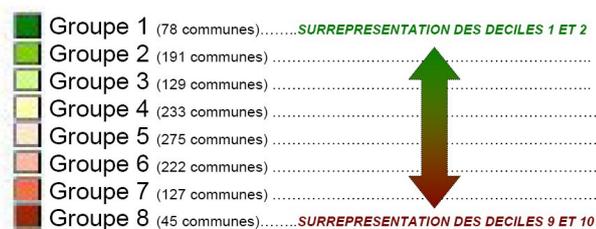
Enfin, la personne de référence des ménages à bas revenus est **moins souvent active et plus souvent au chômage**.

Du point de vue de la localisation, de **fortes spécialisations sociales demeurent au sein de l'espace francilien** : les 20% des ménages ayant les revenus les plus bas, soit les 2 premiers déciles en termes de revenus (groupe 1 ci-dessous) sont surreprésentés dans la première couronne au nord et au sud-est de l'agglomération parisienne principalement, alors que les deux derniers déciles (ménages les plus aisés) sont surreprésentés dans l'ouest parisien tout comme dans la grande couronne ouest.

Géographie sociale des Franciliens en fonction des profils de revenus (FILOCOM 2007, MEDDTL & DGFIP - DRIHL Ile-de-France)



Groupe de communes réparties selon la distribution des déciles de revenus des ménages par UC



Face à la complexité des zonages applicables pour le logement HLM (zones 1,2,3) ou encore pour le secteur locatif privé (A,B,C)¹², le présent rapport fait le choix de la simplicité. **La « zone dense » telle qu'abordée tout au long de ce rapport sera donc à entendre comme la zone regroupant Paris et la petite couronne soit 124 communes pour un peu plus de 6,5 millions d'habitants.**

¹¹ **Clef de lecture** : Il y a 130 535 familles monoparentales pauvres (13,2% des 988 904 ménages pauvres) pour 327 688 familles monoparentales (6,7% des 4 890 865 ménages franciliens) soit 39,8% de familles monoparentales pauvres dans l'ensemble des familles monoparentales en Ile-de-France.

¹² Cf annexe 2 relative aux zonages applicables aux logements en Ile-de-France

Un cadre retenu : l'accès et le maintien des ménages à bas revenus dans un logement « ordinaire »

Les ménages à bas revenus étudiés dans ce rapport bénéficient de logements dits « ordinaires », tels que définis ci-dessous par l'enquête logement 2006 et qui recouvrent en très grande partie les logements de droit commun¹³, ou occupent des logements temporaires ou transitoires¹⁴ et sont en capacité d'accéder à des logements « ordinaires ».

Sont exclues du rapport, les problématiques du nomadisme, de l'hébergement d'urgence, de la grande exclusion ou encore des ménages étudiants, ces thématiques nécessitant en elles-mêmes, un (des) rapport(s) à part entière.

Le rapport a pour objet de chercher des solutions permettant l'accès et le maintien des ménages à bas revenus dans un logement décent avec un bail, et non l'accès à un hébergement ou à un logement temporaire et d'étudier les conditions économiques permettant de rendre accessible un logement à ces ménages aussi bien dans le parc social que dans le parc privé.

Le constat initial : un accès et un maintien difficiles aussi bien dans le parc privé que dans le parc social

Le **parc privé** joue un rôle social important en accueillant une grande partie des ménages à bas revenus (locataires et propriétaires). Cependant, force est de constater que cette situation ne va pas sans impliquer des taux d'effort très importants et un « reste à vivre »¹⁵ très faible pour ces ménages à bas revenus, tous éligibles aux logements très sociaux. Et pourtant, si 100% des ménages à bas revenus sont éligibles aux logements les plus sociaux (PLAI), ils ne trouvent cependant pas tous une réponse dans le parc public.

En ce qui concerne le **parc social**, 40% des ménages à bas revenus y sont locataires. Si les taux d'effort des locataires sont moins élevés que dans le parc privé du fait de loyers plus bas, la question de l'accès et du maintien des ménages à bas revenus s'y pose également avec acuité.

Plusieurs points en attestent :

- dans la production de logements neufs sociaux, l'offre à bas loyer (inférieur à 6€/m²) se raréfie, compte tenu du coût d'investissement d'un logement ;
- dans l'offre existante, les loyers les plus bas pratiqués (inférieurs à 6 €/m²) se situent principalement dans la tranche haute, entre 5 et 6 €/m²,
- les loyers pratiqués dans le parc social sont inadaptés à une grande partie des revenus des ménages qui devraient théoriquement bénéficier des logements aux loyers les moins chers ;
- d'après les plafonds de ressources en vigueur pour les logements aux loyers les plus bas actuels (PLAI), 100% des ménages à bas revenus sont éligibles à ces logements très sociaux¹⁶, ce qui ne manque pas de poser la question de la pertinence d'un plafonnement de ressources à l'assiette si large ;

¹³ L'enquête nationale logement (ENL) de 2006, qui constitue l'une des principales références de ce rapport, définit un logement comme un local séparé et indépendant utilisé pour l'habitation. Elle concerne les logements « ordinaires », hors collectivité (maisons de retraite, internats, résidences universitaires, foyers de travailleurs, etc...).

¹⁴ comprenant notamment des personnes hébergées

¹⁵ Une fois payées les dépenses de logement

¹⁶ Les ménages à bas revenus franciliens (1 million de ménages) représentent 70% de tous les ménages franciliens éligibles aux logements PLAI (1,4 million de ménages).

- la concurrence est forte pour accéder à un logement social entre les ménages à bas revenus et ceux aux revenus légèrement supérieurs qui présentent moins de risques d'impayés aux yeux des bailleurs ;
- la mobilité au sein du parc social est au plus bas, laissant peu de place à l'optimisation de son occupation ;
- le poids des dépenses de logement pèse fortement sur la capacité des ménages à se maintenir dans leur logement tout en s'assurant d'un reste à vivre décent, y compris dans le parc social.

La question du logement des ménages à bas revenus ne peut donc se traiter qu'en abordant à la fois le **parc social et le parc privé**.

2. LES CONDITIONS DE LOGEMENT DES MENAGES A BAS REVENUS EN ILE-DE-FRANCE :

2.1 Retour d'expériences associatives

Les associations d'aide aux plus démunis constituent des acteurs de terrain essentiels et bien souvent en première ligne pour prendre en charge et rendre compte de la réalité sociale parfois brutale des ménages à bas revenus.

S'il ne s'agit pas de considérer tous les ménages à bas revenus comme des ménages en difficulté, force est de constater que le facteur de faibles ressources joue un rôle prépondérant dans la précarisation d'un grand nombre. Les recueils¹⁷ d'associations d'aide aux plus démunis telles que le Secours populaire français, le Secours catholique, la Cimade, ATD Quart Monde ou encore la Fondation l'Abbé Pierre, donnent des renseignements précieux sur la réalité qui se cache derrière les chiffres de la pauvreté en Ile-de-France. En effet, les profils et les situations que ces associations elles-mêmes considèrent comme récurrentes mettent en exergue la diversité des publics touchés et les difficultés de ceux-ci tout en confirmant la place prédominante que tient la problématique du logement dans leurs difficultés.

Des publics qui se diversifient

Des jeunes en situation difficile d'accès à l'information en ce qui concerne le logement : les nombreuses personnes jeunes accueillies par les associations font bien souvent preuve d'une méconnaissance de leur droit face au logement, face aux aides possibles mais également face à l'éventuelle suspension de ces aides. L'assistance en cas de difficultés administratives ne semble pas toujours répondre aux besoins.

Les jeunes sont confrontés de plus en plus fortement à de faibles revenus. Ils constituent la catégorie la plus touchée par le chômage, la plus confrontée à une précarité croissante avec un intérim et des CDD respectivement multipliés par 4 et 6 en 20 ans, ou occupant des situations à très faibles ressources, notamment en tant que jeunes adultes en apprentissage. Même lorsqu'ils sont en situation d'emploi, leurs salaires étant des salaires de début de carrière, leurs revenus sont la plupart du temps incompatibles avec les coûts du logement qui leur sont proposés.

De nombreuses femmes et plus particulièrement des mères isolées (cumulant de petits boulots) recueillies par les associations présentent une situation difficile d'accès et de maintien dans leur logement. Ces difficultés sont bien souvent liées à un phénomène de surendettement.

De même, de plus en plus de familles proches des classes moyennes rencontrent des difficultés à payer leur loyer. Il peut s'agir de ménages cumulant deux salaires mais qui, malgré tout, peuvent se retrouver en surendettement. Ils ont fréquemment une dette de loyer, y compris dans le parc social. La séparation du couple peut parfois être à la base des difficultés financières. Cependant, la baisse d'activité de l'un des deux conjoints peut parfois suffire à plonger le couple dans la difficulté face à leurs crédits.

¹⁷ Accès et maintien dans le logement des ménages à bas revenus en Ile-de-France « Les situations récurrentes » - Contribution du Secours populaire français, Secours catholique, la Cimade, ATD Quart Monde - 2012

Des personnes âgées dont le changement de statut peut entraîner des difficultés financières liées au paiement du loyer ou des charges (entretien, taxes locales...) de leur logement lorsqu'elles sont propriétaires occupantes: le changement de statut lors du passage à la retraite ou en cas de décès du conjoint, la difficulté d'obtenir la réversion de la pension peuvent être des moments très délicats pour un certain nombre de personnes. Lorsque la retraite est extrêmement faible, ces personnes se retrouvent en incapacité de payer leur loyer ou leurs charges et les dettes peuvent s'accumuler, posant ainsi le problème du maintien dans leur logement. Les associations notent également que les personnes âgées ont une forte tendance à ne pas demander d'aide.

Des personnes handicapées en difficulté ou présentant de graves problèmes psychologiques: elles rencontrent des problèmes d'accessibilité aux transports ou encore d'aménagement des logements et les associations accueillantes n'ont pas toujours les moyens de prise en charge de ces publics.

Des situations qui se détériorent

Le non recours au droit, et notamment aux aides au logement de la CAF est particulièrement récurrent chez les jeunes et chez les personnes âgées rencontrées par les associations. Pour cette dernière catégorie, la honte est bien souvent un frein à la démarche de demande de prestation ou d'aide. La méconnaissance du droit au logement social chez les jeunes ou chez les étrangers (pour tout type d'âge et particulièrement ceux logés en hôtel) reste un facteur explicatif fondamental du non recours au droit pour ces publics.

Le non versement des aides sociales concerne également tout type de ménage, mais particulièrement les ménages étrangers. Pour ce qui est de la suspension des aides, cela concerne tout type de ménage et surtout les personnes qui changent de statut (de salarié à chômeur, de salarié à retraité, etc.). L'instabilité des aides au logement, renforcée par la fongibilité des prestations sociales et la variabilité de certaines – comme le RSA activité - pose également problème et constitue une source de fragilité pour leurs bénéficiaires.

Le surendettement est lui aussi un phénomène récurrent. S'il n'est pas spécifique à tel ou tel type de ménages, il semble frapper tout particulièrement les personnes seules et les classes d'âges autour de 35-44 ans¹⁸. La séparation, le chômage, les problèmes de stabilité de l'emploi, la retraite, sont autant de facteurs déterminants qui peuvent plonger rapidement les ménages dans le surendettement. Pour chacune de ces situations s'ajoute le problème du changement de statut pour les CAF, ce qui implique une baisse ou un retard de versement des aides sociales. Le moindre imprévu, de quelque nature qu'il soit, peut plonger ces ménages déjà fragiles dans une situation de grande difficulté (augmentation brutale de facture, fuite d'eau, dépenses médicales, etc).

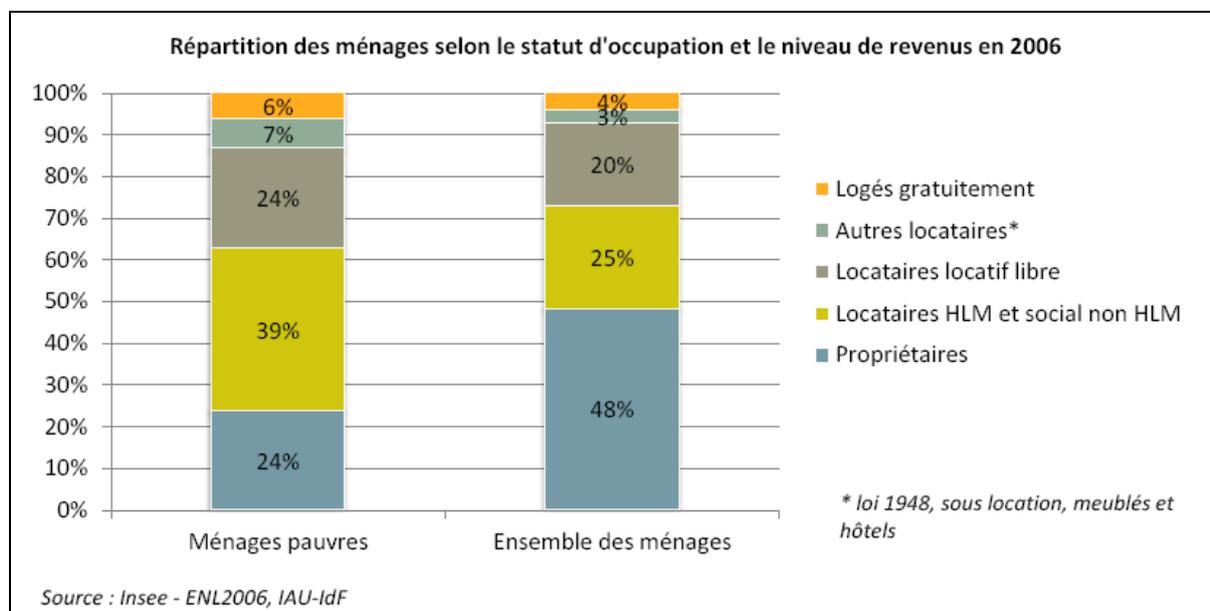
Le surpeuplement dans le logement semble également toucher encore plus fortement les personnes d'origine étrangère.

Au-delà du bas niveau de revenu de ces ménages qui nourrit à lui seul le phénomène de précarité, il est à noter la fragilité et l'instabilité de leur situation. C'est en cela notamment que la contribution des associations est éclairante. Au moindre aléa, à la moindre suspension d'allocations et quelle qu'en soit la raison (papier manquant, RSA suspendu et indemnités chômage n'ayant pas repris...), le moindre flottement d'un mois peut provoquer des difficultés susceptibles de mener à l'exclusion. Le budget de ces ménages étant tellement limité, le moindre grain de sable peut tout mettre en péril pour ces ménages déjà fragiles.

¹⁸ *Enquête typologique 2011 de la Banque de France - « Le surendettement des ménages »* – janvier 2013, qui confirme que 64% des ménages surendettés sont constitués de personnes seules avec une prédominance pour les 35-44 ans et dans une moindre mesure les 45-54 ans. Elle observe également la tendance au vieillissement de la population surendettée.

2.2 Des ménages à bas revenus principalement locataires

Les ménages à bas revenus franciliens se répartissent pour près de 40% dans le parc locatif social (contre 25% des ménages franciliens) et pour près de 30% dans le parc locatif privé (contre 23% des ménages franciliens). 24% sont propriétaires de leur logement (contre 48% des ménages franciliens) et 6% sont logés gratuitement.¹⁹



40% des ménages à bas revenus locataires du parc social

Le parc social accueille près de 40% des ménages à bas revenus en 2006, contre 32% en 1988. Il renforce globalement le rôle d'accueil des ménages les moins aisés qui lui est dévolu.

30 % des ménages à bas revenus locataires du parc privé

Même si le parc social a pour vocation de faciliter l'entrée dans le parc de logements pour les ménages les plus modestes et en accueille une grande partie, force est de constater qu'un grand nombre de ménages à bas revenus se tourne vers le parc privé, par choix ou bien souvent par contrainte.

Les ménages à bas revenus se tournent vers le secteur locatif privé qui accueille environ 30% de ces ménages en 2006 contre 15% en 1988. De par cette évolution, le taux de pauvreté en son sein est passé de 19% en 1988 à 24% en 2006²⁰. En général, ce parc privé offre des loyers deux à quatre fois plus élevés que dans le parc social selon la localisation. Les parcs « atypiques » que constituaient le parc « social de fait »²¹ et le parc gratuit, et qui ont joué un rôle fondamental dans l'accueil de nombreux ménages pauvres dans les années 80, se réduisent aujourd'hui, voire disparaissent. Ainsi, une grande part de leurs occupants traditionnels (étudiants, jeunes en insertion professionnelle, actifs en mobilité...) se tourne vers le locatif privé ordinaire dans des conditions de dépenses, de taille ou encore de qualité de logement contraintes²². Notons également qu'aujourd'hui, 46% des personnes seules à bas revenus sont locataires de ce parc privé.

¹⁹ ENL 2006 – INSEE

²⁰ Idem

²¹ Parc social « de fait » : logements des secteurs de la loi de 1948, du social non-HLM, et de sous-location, meublés et hôtels qui sont des logements anciens (de mauvaise qualité), supplantant au manque d'offre de logements sociaux publics

²² Note rapide n°590 – IAU Ile-de-France - février 2012

24% des ménages à bas revenus propriétaires de leur logement

Depuis une vingtaine d'années, il est constaté que la part des ménages à bas revenus qui deviennent propriétaires est toujours plus faible (un ménage sur quatre dans les 20 dernières années). Cependant, un quart des ménages à bas revenus est propriétaire de son logement en 2006. Si ces ménages propriétaires ne paient pas de loyer, ils doivent tout de même faire face à des charges qui pèsent très fortement sur leur budget, particulièrement dans le parc ancien dégradé. La propriété ne constitue pas toujours une garantie contre la précarité.

6% des ménages à bas revenus logés gratuitement

Les ménages logés gratuitement, qui représentent 6% des ménages à bas revenus ne sont pas des ménages qui vivent dans la rue, mais bien des ménages hébergés qui n'ont pas de dépenses de logement.

Pour rappel : certains ménages en difficulté ne peuvent pas accéder à un logement « ordinaire »

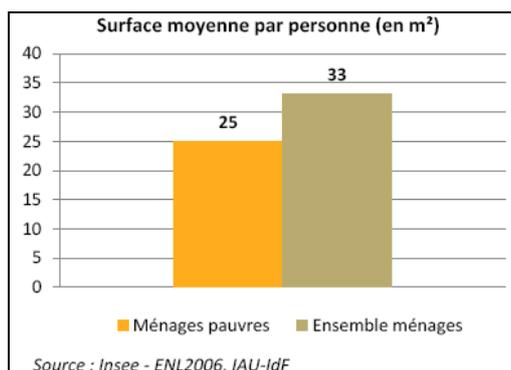
De nombreuses personnes, en grande difficulté ou à faible autonomie financière, ne peuvent pas accéder au parc de logements ordinaires. Cette part des ménages qui échappe en partie à l'enquête logement 2006, recouvre les ménages qui ont recours aux divers dispositifs d'hébergements mais également de logements adaptés (pour les ménages les plus proches de l'autonomie). Pour les aider, la puissance publique a mis en place des dispositifs d'hébergement et de logement adapté, représentant au total environ 120 000 places dont 100 000 en structures et 20 000 dans le parc hôtelier²³. Cette offre spécifique, très diverse et qui vient s'ajouter au million de logements concernés par ce rapport sera développée en 2^{ème} partie de rapport.

²³ Note rapide n°611 - IAU Ile-de-France – décembre 2012

2.3 Un inconfort et un surpeuplement beaucoup plus importants que la moyenne

Si globalement l'inconfort se résorbe, la part de ménages à bas revenus vivant dans un logement sans confort reste trois fois supérieure à celle de l'ensemble des ménages.²⁴

De plus, près de 40% des ménages à bas revenus vivent dans un logement surpeuplé (contre 19% pour l'ensemble des ménages). Dans le parc privé, le surpeuplement atteint même le taux de 53% pour les locataires²⁵. Au final, moins d'un ménage à bas revenus sur deux se dit satisfait de son logement (contre 70% de l'ensemble des ménages).



2.4 Une faible mobilité dans le parc social qui ne favorise pas l'accès au logement pour les ménages à bas revenus²⁶

Les demandeurs : des ménages modestes mais pas exclusivement à bas revenus

Les logements sociaux sont attribués aux ménages sous conditions de ressources. Dans la très grande majorité des cas, les demandeurs sont des ménages aux revenus relativement modestes mais pas forcément les ménages à bas revenus tels que définis dans le présent rapport. En 2012, ils perçoivent en moyenne un revenu de 2 232 € par mois, revenu bien au-dessus du seuil de pauvreté²⁷. A titre de comparaison, le seuil de pauvreté appliqué en Ile-de-France en 2012 pour un ménage monoparental à bas revenu (avec un enfant à charge de moins de 14 ans) est de 1 430 € et pour une personne isolée de 1 100 €.

Même s'il a fortement augmenté en volume - il a représenté environ 406 000 ménages en 2010²⁸ - le nombre total de ménages franciliens demandeurs de logements sociaux (et pas seulement ceux à bas revenus) représente une part quasiment stable des ménages franciliens autour de 7 %.

²⁴ Audition AORIF – 4 octobre 2012 - Sources : ENL2006 - INSEE

²⁵ Note rapide n°590 – IAU – février 2012

²⁶ Section largement inspirée des éléments de la Note rapide n°546 de l'IAU IdF de mai 2011

²⁷ Actualisation 2012 à partir des données ENL 2006

²⁸ La DRIHL évalue quant à elle à 544 000 le nombre de demandeurs en décembre 2012, chiffrage issu des fichiers du Numéro unique (outil mis en place très récemment) et qui demande à être consolidé.

Une mobilité au plus bas²⁹

Le volume de logements sociaux disponibles a atteint au 1er janvier 2009 un niveau historiquement bas de 75 000 (dont 64 000 relocations et 11 000 premières mises en location). Ces 75 000 logements disponibles en 2009 ne représentent plus que 18 % des 406 000 demandeurs de 2010, ce qui correspond à un délai d'attente théorique de 5,4 ans. En 1992, ce délai s'établissait à 3,8 ans et en 1978 à 3,1 ans. Celui-ci a donc presque doublé en trente ans.

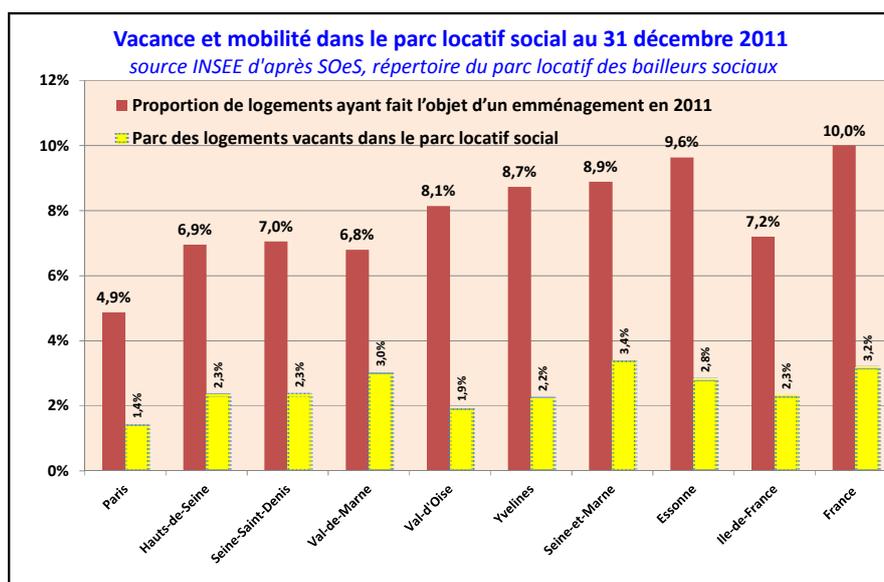
L'explication principale de l'augmentation du délai d'attente tient à l'impossibilité, pour une part importante des ménages modestes qui occupent un logement social, de quitter ce parc. La mobilité au plus bas, associée à la hausse continue du nombre de demandeurs, risque donc d'augmenter encore la durée d'attente des ménages dans les prochaines années. Faute d'obtenir assez rapidement le logement adapté à l'évolution de la composition des ménages, les situations de surpeuplement ou de sous-peuplement risquent de devenir plus fréquentes.

Évolution du nombre de logements sociaux et du taux de mobilité dans le parc social francilien entre 1973 et 2006 selon les ENL

Enquêtes Logement	1973	1988	1996	2006
Parc HLM (a)	591 000	867 000	1 019 000	1 119 000
Parc principal (b)	3 596 000	4 257 000	4 523 000	4 891 000
Part du parc social (a)/(b)	16,4 %	20,4 %	22,5 %	22,9 %
Nombre d'emménagements annuels dans le parc social (c)	non dispo.	99 000	117 000	86 000
Taux de mobilité (c)/(a)	/	11,4 %	11,5 %	7,7 %

Source : INSEE ENL 1973, 1988, 1996, 2006 – IAU NR n°546

La situation n'est cependant pas uniforme sur tout le territoire francilien. La proportion de logements ayant fait l'objet d'un emménagement en 2011, département par département, montre que Paris détient le taux d'emménagements le plus faible : environ 5%. Il est d'environ 7% en petite couronne. A l'inverse, le département de l'Essonne présente une proportion d'emménagements très proche de la moyenne nationale (10%). Soulignons ici que la moyenne francilienne reste bien inférieure à la moyenne nationale.



²⁹ Note rapide n°546 – IAU Ile-de-France – mai 2011

A titre de comparaison, les chiffres de la mobilité dans le parc privé en 2011 sont bien supérieurs à ceux du parc social. De 19% en 2011 à Paris et en petite couronne et de 26% en grande couronne³⁰, cette mobilité dans le parc privé confirme deux choses :

- quel que soit le parc concerné, la mobilité est plus forte en grande couronne ;
- la mobilité est très supérieure dans le parc privé.

Plus de 20 000 ménages occupants du parc social au sens large³¹ dont les ressources dépassent les plafonds

En 2006, étaient logés dans le parc social au sens large, plus de 20 000 ménages dont les revenus étaient supérieurs aux plafonds des logements financés en prêts locatifs intermédiaires (PLI), dans le décile le plus élevé des revenus des ménages franciliens³² :

- **19 958 dans le parc HLM**
- **6 791 dans le parc « privé » HLM ou SEM**
- **1 943 dans le parc privé loi de 1948**

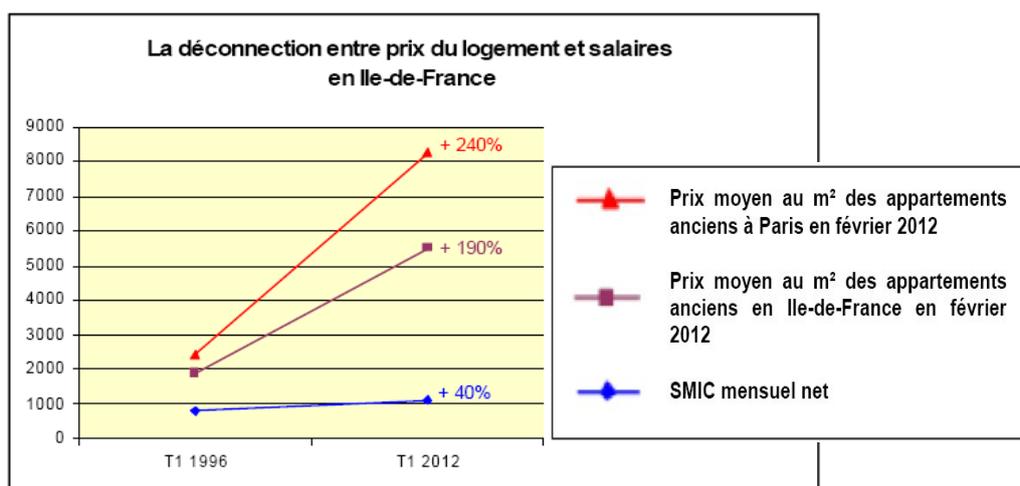
Un approfondissement de cette situation mériterait d'être fait afin de mesurer la réalité du nombre de ménages en Ile-de-France concernés par une occupation d'un logement social ne correspondant plus au niveau élevé de leurs revenus ou à l'évolution de la composition de leur famille. Aujourd'hui, ces ménages ne seraient plus éligibles au logement qu'ils occupent et dans un contexte de crise du logement en Ile-de-France, une étude rapide pourrait être menée afin d'éclaircir ce point et concourir à la fluidité de toute la chaîne du logement.

2.5 Des revenus largement consacrés aux dépenses de logement

Une déconnexion entre coût du logement et salaires en Ile-de-France

La déconnexion générale entre les revenus des ménages et le coût du logement est toujours plus marquée en Ile-de-France où, entre 1996 et 2012 les prix des logements anciens ont plus que doublé et les loyers ont augmenté de 29%.

Pour les ménages à bas revenus, dont 48%, rappelons-le, sont des personnes isolées, cette déconnexion est particulièrement inquiétante. Pour exemple, si le SMIC mensuel entre 1996 et 2012 a augmenté de 40%, les prix moyens au m² pour un appartement ancien en T1 ont augmenté en moyenne de 190% en Ile-de-France et de 240% à Paris³³.



Source : DRIHL Ile-de-France – Audition 4 octobre 2012

³⁰ Dossier annuel n°25 de l'Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne - Cf « Emménagements 2011 » - OLAP - Octobre 2012

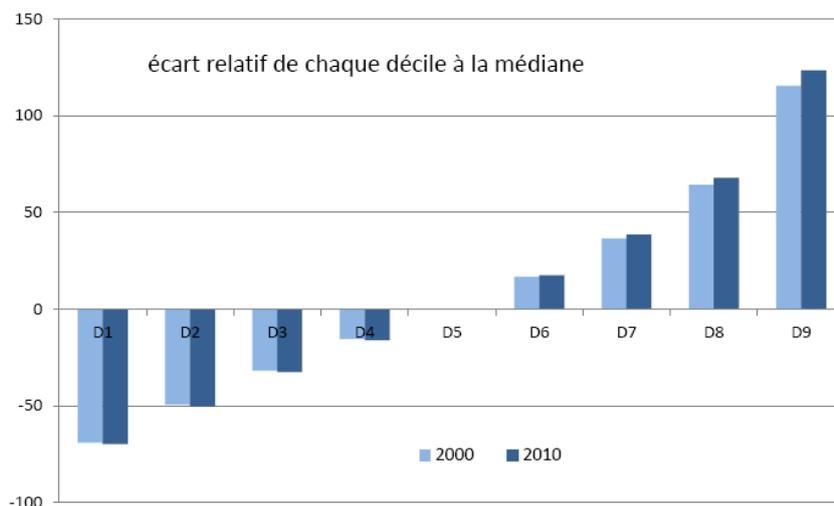
³¹ Logements PLAI, PLUS, PLS et PLI

³² « Le logement des ménages à revenus moyens » – CESER Ile-de-France - décembre 2012 - Cf Traitement IAU Ile-de-France

³³ Notons tout de même que les prix de l'immobilier avaient fortement baissé entre 1991 et 1996. Dans tous les arrondissements de Paris, une baisse de 40 % (en euros constants) avait été observée – Source : *Bulletin de la Banque de France* n°129 – septembre 2004

Un écart qui se creuse entre ménages à bas revenus et ménages à hauts revenus

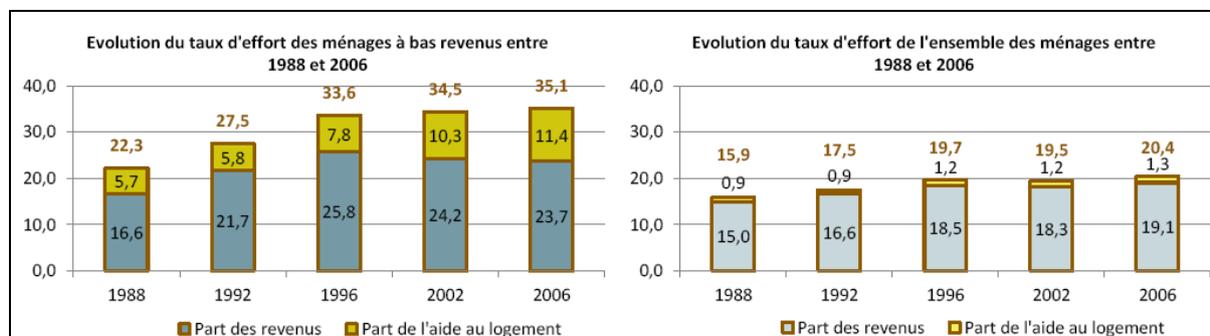
En 10 ans (de 2000 à 2010), l'écart des revenus s'est creusé entre des ménages qui ont un revenu inférieur au revenu médian et ceux qui ont un revenu supérieur. Les ménages à bas revenus (qui ont un revenu inférieur à 60% du revenu médian) voient donc leur revenu s'écarter de la médiane des revenus franciliens.



Source : OLS – 04/04/2013 - Insee-DGFIP, revenus fiscaux localisés des ménages 2000 et 2010

Des ménages aux taux d'effort nets³⁴ plus importants dans le parc privé

Globalement, les ménages à bas revenus ont un taux d'effort supérieur de 4 % à la moyenne francilienne après versement des aides au logement (23,7% contre 19,1% en 2006).



Source : Insee – ENL2006, IAU-idF – DREIF – Présentation AORIF

Cependant, des disparités existent entre le parc social et le parc privé, dans lesquels les ménages à bas revenus ne sont pas soumis aux mêmes dépenses de logement. En fonction du statut d'occupation, les réalités peuvent également varier fortement.

Les taux d'effort nets des ménages (aides personnelles au logement incluses) font apparaître plusieurs constats³⁵ :

- les ménages à bas revenus locataires du parc privé ont des taux d'effort nets plus de deux fois supérieurs à ceux qui logent dans le parc social (36% contre 15%),
- les propriétaires accédant à bas revenus présentent également des taux d'effort nets élevés (32%).

³⁴ Cf annexe 7 relative au calcul réglementaire du taux d'effort

³⁵ Source : ENL 2006 – INSEE – Traitement IAU-IDF – Audition du 10 janvier 2013

Des aides personnelles au logement indispensables pour les ménages à bas revenus

La fonction principale des aides personnelles au logement³⁶ est de prendre en charge une partie de la dépense de logement des ménages qui en sont bénéficiaires.

En ce qui concerne les ménages à bas revenus en Ile-de-France, ces aides permettent de passer d'un taux d'effort brut de 35,1% en moyenne à un taux d'effort net de 23,7% en moyenne en 2006 (cf tableau précédent). Les aides personnelles au logement jouent un rôle fondamental dans la solvabilisation des ménages à bas revenus.

La question du poids des dépenses de logement dans le budget des ménages est essentielle ici. Ce poids augmente comme en atteste la croissance continue du taux d'effort brut. Que reste-t-il aux ménages à bas revenus une fois le loyer et les charges réglés pour faire face à leurs factures diverses, leur transport, leur alimentation, leur habillement... ?

La notion de « reste à vivre », bien qu'informelle, prend aujourd'hui une importance capitale, notamment pour les bailleurs sociaux dans le cadre des attributions de logements. Au sein même des ménages à bas revenus, le niveau de reste à vivre est différenciant et éclaire d'une façon nouvelle les inégalités qui traversent l'ensemble de ces ménages. Entre les ménages à bas revenus considérés comme solvables (avec un reste à vivre jugé correct) et les ménages à bas revenus considérés comme à risques (avec un reste à vivre jugé trop bas), la situation n'est bien évidemment pas la même.

Comment éviter la double peine pour les ménages dont les revenus sont trop faibles pour avoir un logement décent dans le parc privé et qui souffrent d'un reste à vivre trop faible qui peut paradoxalement les maintenir hors du parc social ?

³⁶ Les aides personnelles au logement sont de deux ordres : allocation logement (AL) ou aide personnalisée au logement (APL). Elles sont versées sous conditions de ressources en fonction de la composition des ménages, du montant du loyer et de la zone géographique de résidence. Elles peuvent être perçues par les ménages locataires ou accédants à la propriété. Source : *Les conditions de logement en Ile-de-France en 2006* – INSEE, IAU IDF, DREIF – Edition 2009.

3. LE RESTE A VIVRE : UNE NOTION DEVENUE ESSENTIELLE POUR L'ACCES ET LE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT DES MENAGES A BAS REVENUS

3.1 Une notion multiforme

La notion de reste à vivre est aujourd'hui largement utilisée, par des acteurs économiques et sociaux, publics ou privés. Ce que recouvre le reste à vivre est d'ailleurs laissé à l'appréciation de l'organisme qui l'utilise et l'objet mesuré varie fortement selon les contextes, d'autant qu'il n'y a pas aujourd'hui de définition officielle en France.

Une notion utilisée pour la mesure de l'endettement des ménages

Pour les **commissions de surendettement**, cette notion est devenue centrale. La loi d'orientation 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions et plus particulièrement son article 87 concernant les situations de surendettement, cadre les éléments relatifs à cette notion même si l'expression de reste à vivre n'est pas explicitement utilisée : « *Le montant des remboursements [des dettes, ndlr] [...] est fixé [...] de manière à ce qu'une partie des ressources nécessaire aux dépenses courantes du ménage lui soit réservée par priorité. Cette part de ressources [...] ne peut être inférieure à un montant égal au revenu minimum d'insertion dont disposerait le ménage [...]* ».

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et plus particulièrement son article 78 confirme cette reconnaissance tout en ajoutant certaines précisions. En effet, elle précise la nature de cette part de ressources restant au ménage en listant un certain nombre de dépenses qu'elle doit inclure : « *les dépenses de logement, d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de nourriture et de scolarité dans la limite d'un plafond, selon des modalités définies par décret.* »

Dans la perspective de mesure de l'endettement des ménages reconnue dans la loi, le reste à vivre est donc la part des ressources qui doit rester à une personne ou un ménage pour assumer l'ensemble de ses dépenses essentielles (listées par la loi), quelle que soit sa situation débitrice. C'est une vision protectrice du reste à vivre. Il est calculé en faisant la somme des dépenses essentielles définies par la loi selon des barèmes précisés dans les règlements internes des commissions de surendettement³⁷.

Dans la même logique **pour les organismes de crédit**, en cas de surendettement des ménages, des montants minimum de reste à vivre peuvent être fixés (exemples : un montant de 700 € pour une personne seule, un montant de 800 € pour un couple avec enfant...). Le reste à vivre est alors constitué d'un montant minimum à disposition du ménage après avoir soustrait le montant du crédit du revenu pour pouvoir payer les dépenses courantes : loyer, assurance, EDF, téléphone, alimentation, transport, ...

Pour les **banques**, le reste à vivre est également un indicateur retenu pour l'analyse de la capacité d'endettement des ménages. Le calcul du reste à vivre puis d'un taux de reste à vivre pour un ménage peuvent donner des indications précieuses sur la capacité de celui-ci à s'acquitter mensuellement de sa dette.

³⁷ Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence - Analyse établie autour du concept de « reste à vivre » - Rapport du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) – juin 2012

Exemple de calcul du reste à vivre pour un organisme bancaire :

Une famille monoparentale avec un enfant de moins de 14 ans à charge (1,3 UC)

Son revenu mensuel total : 1 200 € (soit 923 €/UC)

Ses charges mensuelles:

- un loyer + charges de 500 €
- un impôt de 100 €
- un crédit automobile de 200 €

=> **Son reste à vivre** : Revenu – Charges = 400 € (soit 10 €/jour/UC)

=> **Son taux de reste à vivre** : Reste à vivre / Revenu = 33%

=> **Son taux d'endettement** : Crédit / Revenu = 16%

Dans le cadre de la mesure de l'endettement des ménages, et en particulier pour définir un montant minimum vital restant disponible pour les ménages en-dessous duquel ceux-ci ne pourront pas faire face au remboursement de leurs crédits, le calcul d'un reste à vivre est pertinent. Ainsi, le calcul est principalement basé sur « ce qu'il reste » une fois déduite la charge de la dette. Le reste à vivre est donc ici défini comme un montant minimum vital qui doit intégrer les dépenses courantes, dont le logement.

Une notion également utilisée dans la sphère de l'action sociale³⁸

Dans la sphère de l'**action sociale**, on utilise aussi le terme de « reste à vivre » mais son calcul est différent. Il s'agit alors de calculer la part de ressources restant aux ménages une fois déduit le paiement de toutes les charges contraintes ou indispensables. C'est de cette manière que le terme est utilisé aujourd'hui par les travailleurs sociaux ou les bénévoles dans les collectivités territoriales et dans certaines associations. Le reste à vivre ainsi calculé, s'appuie donc sur une base différente et propose de mesurer « ce qu'il reste pour vivre » au ménage, une fois toutes les charges incompressibles réglées. Il s'agit donc d'être vigilant dans les termes pour bien appréhender le reste à vivre dont on parle. Par ailleurs, la proposition faite par le CNLE³⁹ de favoriser la notion de « reste pour vivre » à celle de « reste à vivre » apparaît très pertinente.

Pour déterminer le reste à vivre d'un ménage, plusieurs données sont à prendre en compte. Dans les ressources, on retrouve typiquement les salaires, pensions, allocations de chômage et autres prestations sociales. Si les ressources sont exceptionnelles (non régulières), elles ne sont en général pas prises en compte dans ce calcul. La difficulté réside souvent dans la définition des dépenses à prendre en compte dans le calcul du reste à vivre. Certaines dépenses des ménages sont contraintes (alimentation, hygiène, entretien du logement, vêtements, frais de santé non pris en charge par la protection sociale, frais imprévus, carburant...), mais elles sont toutefois susceptibles d'ajustements (montants variables, privations possibles même si cela n'est bien entendu pas toujours souhaitable).

³⁸ Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence - Analyse établie autour du concept de « reste à vivre » - Rapport du CNLE – juin 2012

³⁹ Idem

D'autres dépenses ne sont pas contraintes mais elles sont néanmoins nécessaires voire indispensables (vacances, culture, loisirs...). D'autres sont contraintes et difficilement ajustables : les dépenses pré-engagées, telles que définies par l'INSEE, auxquelles on peut rajouter les dettes (bancaires ou non). Ainsi, l'INSEE donne une définition d'une certaine forme de reste à vivre, le revenu arbitral, obtenu après déduction des dépenses pré-engagées du revenu disponible. Il faut bien entendu rapporter le reste à vivre au nombre d'adultes et d'enfants composant le ménage (en utilisant par exemple le système des unités de consommation). On peut calculer le reste à vivre par mois, par semaine ou par jour⁴⁰.

La diversité des approches du reste à vivre et l'absence de définition officielle ne facilitent pas l'appréhension de cette notion. Aussi, le logement étant au cœur des préoccupations du présent rapport, **« le reste à vivre » sera traité ici tel qu'il est appliqué par les bailleurs sociaux, c'est-à-dire calculé sur la base du revenu restant au ménage une fois ses dépenses de logement réglées.**

En ce qui concerne le logement et plus particulièrement le logement des ménages à bas revenus : que reste-t-il et que devrait-il rester une fois les dépenses liées au logement réglées ?

Aujourd'hui, la pratique du calcul par les bailleurs sociaux d'un tel reste à vivre une fois les dépenses de logement réglées est déjà à l'œuvre chez certains organismes. Elle s'opère d'ailleurs de manière informelle et sans harmonisation particulière entre les bailleurs. Soumis à des impératifs économiques, ces derniers se servent de l'outil reste à vivre afin d'anticiper et d'éviter de futurs problèmes d'impayés en évaluant en amont, la capacité des futurs locataires à s'acquitter de leur loyer sans souci et les critères de calculs varient fortement d'un organisme à un autre. Au-delà de la règle non-écrite qui pose la question de la transparence des critères d'attributions de logements sociaux vis-à-vis des demandeurs, la pratique du reste à vivre par les bailleurs interroge également quant à la sélection des ménages.

3.2 Le reste à vivre par les bailleurs sociaux⁴¹

Certains organismes HLM analysent le reste à vivre des demandeurs de logements sociaux, d'autres non. En général, ceux qui l'utilisent, y recourent en deuxième instance après le calcul du taux d'effort⁴², lorsque la demande est jugée fragile, afin d'avoir une estimation plus fine du budget du ménage demandeur. Même si la logique reste la même et répond à un souci majeur du bailleur à savoir si le ménage pourra s'acquitter de ses dépenses de logement sans tomber dans la difficulté, il n'y a pas de méthode de calcul uniforme et le reste à vivre est plus ou moins utilisé de manière informelle par les bailleurs sociaux.

Base de calcul pour le reste à vivre:

Reste à vivre = Ressources totales – (loyer + charges + crédits, pensions – APL)

Il peut être calculé sur une base mensuelle ou sur une base journalière, par personne ou par unité de consommation.

⁴⁰D'autres notions proches du « reste à vivre » ont également cours. L'Union nationale des familles (UNAF) propose des **budgets-types** qui permettent d'évaluer le montant des dépenses de subsistance des familles. Cf annexe 6

⁴¹ Section largement inspirée de l'*Évaluation par les bailleurs des risques locatifs des candidats au logement* – Union Sociale pour l'Habitat – février 2010 (Entretiens avec 9 organismes HLM) par FORS - Recherche sociale

⁴² Cf annexe 7 relative au calcul réglementaire du taux d'effort

L'enquête menée en 2010 par l'USH auprès de neuf organismes HLM⁴³, enseigne qu'« aucun organisme ne reconnaît de « seuil plancher » qui servirait de seuil d'exclusion lors du calcul du reste à vivre. En revanche, des seuils « critiques » de solvabilité sont annoncés et semblent plus ou moins partagés, qui se situent dans une tranche de revenus entre 6 €/jour/pers ou UC et 10€/jour/pers ou UC selon les organismes. Ces seuils sont rarement présentés comme une règle, plutôt là aussi comme un indicateur d'une très grande fragilité financière.

En effet, à ce niveau de revenu, le ménage n'a presque aucune marge de manœuvre dans la vie quotidienne, et est contraint de recourir à des aides pour nombre d'actes de la vie courante (épicerie sociale...). Au moindre imprévu, la situation peut basculer et le résiduel de loyer ne pourra plus être payé. Cependant, en fonction des situations, la plupart des organismes peuvent attribuer des logements à ce niveau de revenu (à condition que le taux d'effort soit peu important, et bien inférieur à 30%). La prise de risque est parfois moins grande qu'il n'y paraît lorsque les ménages sont bien solvabilisés. En revanche, à ce niveau de reste à vivre, les organismes peuvent trouver trop risqué un taux d'effort important – et cela d'autant plus si le ménage est peu solvabilisé par les aides au logement (niveau de revenus proche du SMIC). »

Le taux d'effort et le reste à vivre sont cependant deux indicateurs pondérés dans la pratique. En général, lorsqu'un candidat se présente avec un contrat temporaire, l'organisme cherche à retracer son histoire professionnelle: est-ce un premier CDD, a-t-il eu une succession de CDD ou de missions d'intérim, a-t-il vécu des périodes sans travail, de quelle durée, était-il indemnisé, etc ? Mais ces questions sont toujours mises en perspective avec d'autres : le candidat cherche-t-il un premier logement, est-ce une décohabitation de chez les parents ou était-il hébergé ailleurs précédemment ? S'il était locataire, payait-il son loyer régulièrement ? Ainsi, à un demandeur jeune en CDD qui quitte ses parents, le bailleur va demander un garant. Si par contre, ce jeune a déjà une expérience de logement indépendant et qu'il est connu du bailleur (par exemple il est déjà locataire et veut s'agrandir), ce dernier sera plus souple et ne demandera pas forcément de garant.

Un jeune est plus facilement accepté avec un CDD que quelqu'un de plus âgé. Le contrat temporaire est pratiquement devenu un passage obligé pour les jeunes actifs et il est considéré comme ouvrant des perspectives d'emploi. A l'inverse, il est plutôt envisagé comme un pis-aller pour des actifs plus âgés.

3.3 Les ménages franciliens avec un faible reste à vivre : le seuil de 14 €/jour/UC

Les bailleurs utilisent cette notion de « reste à vivre » dans le cadre des attributions de logements sociaux. Face à la diversité des situations, les travaux d'ICF Habitat en la matière et ceux de l'IAU Ile-de-France ont servi de base à l'analyse qui suit⁴⁴. Elle retient que pour un bailleur, le reste à vivre minimum est ce qui doit rester du revenu du ménage une fois déduites les « dépenses liées au logement » définies comme suit :

- le loyer (aide au logement comprise);
- les charges locatives;
- les dépenses d'énergie et de fourniture d'eau;
- le forfait téléphone-internet;
- l'assurance du logement.

⁴³ *Evaluation par les bailleurs des risques locatifs des candidats au logement* – Union Sociale pour l'Habitat – février 2010 (Entretiens avec 9 organismes HLM) par FORS - Recherche sociale

⁴⁴ Ces travaux sont basés sur l'analyse de dossiers d'imparés et de données statistiques issues de l'ENL 2006.

Exemple de calcul du reste à vivre pour un bailleur social :

Une famille monoparentale avec un enfant de moins de 14 ans à charge (1,3 UC)

Ses ressources (revenu mensuel total) : 1 200 € (soit 923 €/UC)

Ses charges mensuelles liées au logement :

- le loyer de 390 €
- les charges de 125 €
- les dépenses d'énergie et de fourniture d'eau de 62 €
- le forfait téléphone-internet et l'assurance du logement de 55 €

Son aide au logement (APL) : 103 €

Source ENL 2006 pour les charges mensuelles (loyer, charges, énergie, téléphone-internet) et l'APL (montants pour une famille monoparentale logée dans le parc social et actualisés au 1^{er} janvier 2012)

=> Son reste à vivre : Ressources totales + APL - Charges liées au logement
Soit un reste à vivre de 671 €/mois soit 17 €/jr/UC

Les divers travaux d'ICF Habitat ou encore de l'IAU Ile-de-France⁴⁵ montrent qu'en deçà de **14 €/jour/UC de reste à vivre** (valeur au 31/12/2011), les ménages peuvent être dans l'impossibilité de payer leur loyer et leurs charges locatives.

Ce reste à vivre minimal correspond finalement aux dépenses nécessaires d'alimentation (y compris cantine des enfants) et d'habillement sous réserve que la collectivité prenne en charge un certain nombre de dépenses car il n'intègre pas :

- les impôts sur le revenu : au vu de leurs ressources, les ménages à bas revenus sont très probablement non imposables ;
- les dépenses de santé : ces ménages bénéficient de la CMU et ne payent pas de mutuelle (même s'ils gardent à charge ce qui n'est pas ou peu pris en compte comme les lunettes, matériels de soins infirmiers, dentisterie, spécialiste) ;
- le coût de la garde des enfants;
- le coût des vacances;
- les dépenses liées à l'entretien d'une voiture ou d'un deux roues;
- les frais de scolarité et de pratiques culturelles et sportives ;
- les frais d'entretien du logement ;
- les frais de transports.⁴⁶

⁴⁵ Présentation IAU Île-de-France – Audition du 10 janvier 2013

* Compte tenu de la hausse de l'indice des prix à la consommation entre 2006 et 2011 (8,8%)

⁴⁶ S'ajouterait à cette liste dans le cas de ménages à bas revenus propriétaires, la charge des taxes foncières

Illustration du reste à vivre minimum mensuel estimatif en-dessous duquel un ménage est dans la grande difficulté pour faire face à ses dépenses de logement (2011):

Composition du ménage	Nombre d'UC	Reste à vivre minimum mensuel à 14 €/jour/UC
Une personne isolée	1	425 € (391 € en 2006)*
Une personne seule avec un enfant de moins de 14 ans	1,3	552 € (508 € en 2006)*
Un couple sans enfant	1,5	637 € (586 € en 2006)*
Une personne seule avec 2 enfants de plus de 14 ans	2	850 € (782 € en 2006)*
Un couple avec 2 enfants dont un de moins de 14 ans	2,3	977 € (899 € en 2006)*

Source : Base de calcul IAU ÎdF – Audition du 10 janvier 2013

Un million de ménages franciliens se situe en-dessous du seuil de pauvreté francilien. Combien parmi eux, sont en mesure de payer, sans entamer leur reste à vivre minimum de 14 €/jour/UC :

- leur loyer et les charges locatives (pour les locataires) ?
- leur remboursement d'emprunt, les charges d'entretien et l'impôt foncier (pour les propriétaires) ?

350 000 ménages à bas revenus en Ile-de-France affichent un reste à vivre inférieur à 14 €/jour/UC et un taux d'effort pouvant approcher 50%

C'est environ 350 000 ménages hors ménages étudiants (412 000 ménages si l'on y intègre les ménages étudiants)⁴⁷ qui présentent aujourd'hui en Ile-de-France un reste à vivre inférieur à 14 €/jour/UC. Pour mieux comprendre cette situation, les ménages à bas revenus seront distingués selon deux éléments :

- **Le reste à vivre** : en utilisant le seuil de reste à vivre minimum théorique de 14 €/jour/UC.
- **Le statut d'occupation** :
 - o d'une part, les ménages locataires, en distinguant ceux qui habitent dans le parc privé ou dans le parc social, en raison des écarts de loyer importants entre les deux secteurs;
 - o d'autre part, les ménages propriétaires, en distinguant les accédants des non-accédants.

⁴⁷ Les ressources déclarées (bases de calcul de l'ENL 2006) par les plus de 60 000 ménages étudiants à bas revenus et à faible reste à vivre sont si faibles en comparaison des autres ménages, qu'elles masquent certainement des ressources familiales complémentaires non déclarées, ce qui rend difficile l'intégration de ces ménages au reste des ménages « ordinaires ». C'est pourquoi il est ici choisi de parler des ménages, hors ménages étudiants.

Tableau de synthèse :
**Les ménages à bas revenus en Ile-de-France en fonction de leur statut
d'occupation et de leur reste à vivre (RAV)**

	Ménages "A bas revenus"	%	Dont RAV inférieur à 14€/jr/UC		Dont RAV supérieur à 14€/jr/UC	
			Nombre	Taux d'effort net*	Nombre	Taux d'effort net*
Locataires	693 428	70%	312 074	37,2 %	381 354	14,5%
<i>dont Parc social</i>	386 340	40%	128 886 <i>(dont 2 574 étudiants)</i>	24,8%	257 454 <i>(dont 2 331 étudiants)</i>	12,1%
<i>dont Parc privé</i>	307 088	30%	183 188 <i>(dont 43 493 étudiants)</i>	49,3%	123 900 <i>(dont 8 284 étudiants)</i>	20,8%
Propriétaires	234 757	24%	80 341	28,5%	154 416	5,5%
<i>dont Accédants</i>	60 147	6%	32 514 <i>(dont 95 étudiants)</i>	45,0%	27 633	20,5%
<i>dont Non-accédants</i>	174 610	18%	47 827 <i>(dont 4 033 étudiants)</i>	NC	126 783	NC
Logés gratuitement	60 719	6%	19 904 <i>(dont 13 852 étudiants)</i>	-	40 815 <i>(dont 1 069 étudiants)</i>	-
Total	988 904	100%	412 319** <i>(dont 64 047 étudiants)</i>		576 585 <i>(dont 11 684 étudiants)</i>	

Source : IAU-IdF – Traitement CESER Ile-de-France

* Les taux d'effort nets sont calculés hors ménages « étudiants »

** Soit 348 272 ménages hors ménages étudiants

Environ 140 000 locataires du parc privé (hors étudiants) sont en très grande difficulté pour faire face à leurs dépenses de logement

Les locataires du parc privé au reste à vivre inférieur à 14 €/jour/UC (hors ménages étudiants), sont des ménages plutôt jeunes, sans enfant et vivant à l'étroit dans des petits logements plutôt situés dans le centre et plus fortement touchés par le chômage que le reste des ménages franciliens. Ils présentent le **taux d'effort net le plus élevé : 49 %**, et ce, malgré le bénéfice des aides au logement. Il leur manque en moyenne 362 € par mois pour atteindre le reste à vivre minimum, ce qui s'explique par un niveau de loyer bien trop élevé au regard de leurs ressources.

Environ 125 000 locataires du parc social (hors étudiants) ont un reste à vivre très faible malgré une charge de loyer acceptable

Les locataires du parc social au reste à vivre inférieur à 14 €/jour/UC (hors ménages étudiants), sont des ménages qui vivent plutôt seuls ou en couple avec des enfants, plutôt retraités ou au chômage et dont les prestations sociales représentent 25% du revenu. Ils affichent un **taux d'effort net de 25 %**. Il manque en moyenne à ces ménages, 287 € par mois pour disposer du reste à vivre minimum. Ces ménages acquittent déjà des niveaux moyens de loyer à 6,1 €/m² en moyenne, soit le niveau du PLAI.

Environ 35 000 propriétaires accédants⁴⁸ (hors étudiants) sont en difficulté pour faire face aux dépenses de logement induites par cette accession

Les propriétaires accédants au reste à vivre inférieur à 14 €/jour/UC (hors ménages étudiants) sont plutôt constitués de couples avec enfants, dont la personne de référence est en moyenne âgée de 45 ans et qui vivent plutôt dans de grands logements hors de Paris. Principalement à cause d'un poids très élevé des remboursements de crédits pour leur logement, ces ménages affichent un **taux d'effort net très important de 45 %**. Il leur manque en moyenne 475 € par mois pour disposer du reste à vivre minimum. Ce manque à gagner important s'explique par le niveau très élevé de leur dépense totale (incluant les travaux divers) au regard de leurs ressources.

Environ 45 000 propriétaires non-accédants⁴⁹ (hors étudiants) ont un niveau de vie très faible malgré la détention d'un bien

Les propriétaires non-accédants au reste à vivre inférieur à 14 €/jour/UC (hors ménages étudiants), sont plutôt constitués de personnes seules, âgées (qui ne touchent pas d'aides au logement), qui habitent depuis plus de 20 ans dans leur logement de 3-4 pièces en moyenne, plutôt situé hors de Paris. Bien que n'ayant plus de mensualité à rembourser, ces ménages consacrent une part importante de leurs revenus à leur logement (incluant les travaux divers). Il leur manque en moyenne 360 € par mois pour disposer du reste à vivre minimum. Ce manque à gagner important s'explique principalement par la faiblesse de leur revenu.

A tous ces ménages s'ajoutent environ **5 000 ménages** (hors étudiants) qui sont **logés gratuitement**.

Au final, sur un million de ménages à bas revenus, c'est donc environ 350 000 ménages, soit **35% des ménages à bas revenus à qui il reste moins de 14 €/jour/UC pour s'alimenter et s'habiller une fois leurs dépenses de logement réglées**.

Suite à la description approfondie des conditions de logement, il est essentiel d'estimer les besoins de ces 350 000 ménages en termes d'offre de logements et d'appréhender l'état de l'offre aujourd'hui adaptée à ces ménages les plus en difficulté.

⁴⁸ Propriétaires accédants : propriétaires occupants qui ont effectué au cours des 12 mois précédant l'enquête un ou plusieurs versements au titre des emprunts contractés pour l'achat de leur résidence principale – Source : *Les conditions de logement en Ile-de-France* – INSEE – IAU – DREIF – Edition 2009

⁴⁹ Propriétaires non-accédants : propriétaires occupants qui, soit n'ont jamais emprunté pour acquérir leur logement, soit ont fini de rembourser les emprunts contractés à la date de l'enquête – Source : *Les conditions de logement en Ile-de-France* – INSEE – IAU – DREIF – Edition 2009

PARTIE 2 – L'OFFRE DE LOGEMENTS REpondant AUX BESOINS DES MENAGES A BAS REVENUS EN ILE-DE-FRANCE

Quelques rappels et constats généraux

Le parc immobilier francilien dans son ensemble comprend en 2012 un peu moins de 5 millions de résidences principales divisées à 50-50 entre locataires et propriétaires⁵⁰.

La moitié de ce parc a été construite entre 1949 et 1981, période de reconstruction puis de forte croissance économique et démographique. La part de l'habitat collectif, très importante sur la période 1949-1981 (76%) a eu tendance à diminuer par la suite (71,5% en 2006)⁵¹. L'effort de construction a par ailleurs été majoritairement absorbé par l'accession à la propriété et par le secteur locatif privé devenu prépondérant. En 2006, le secteur privé (propriété et location) représente trois logements sur quatre. Dans le même temps le secteur locatif social a vu sa part divisée par deux dans la construction neuve avec 33% des logements construits en 1996 contre 17,5% en 2006.

Vers un « plancher » de loyer dans le parc social nouvellement mis en service ? De 2005 à 2010, parmi les logements sociaux mis en service, les logements à très bas loyer ont représenté une minorité : au cours de cette période, seuls 20% des logements sociaux avaient un loyer mensuel de sortie inférieur à 6€/m². Principalement pour des raisons de normes (BBC, Handicap...) et de coût de construction, la quasi-totalité de ce qui est construit aujourd'hui dans ces tranches de loyers se situe donc aux niveaux plafonds des loyers autorisés par la réglementation, soit, en 2013 pour les PLAI, aux alentours de 5,5 €/m² de surface utile en zone dense⁵². En fait, dans les conditions économiques actuelles de production, un « plancher » de loyer en-dessous duquel les bailleurs ne peuvent plus aller se met donc en place. Ce « plancher » n'est évidemment pas supportable par tous les ménages à bas revenus.

Exemple : Pour un appartement de 60 m² produit en PLAI, on peut considérer que le loyer le plus bas qui puisse être proposé se situera aux alentours de 330 € (environ 5,5 €/m²). Or, un tel loyer, équivalent à 30% du SMIC mensuel⁵³ n'apparaît tolérable que pour un salarié au SMIC à temps plein dont le taux d'effort brut sera à un niveau déjà élevé de 30%. Cependant, pour des salariés (fussent-ils en CDI) à temps partiel et plus encore pour des bénéficiaires de minima sociaux, de tels niveaux de loyers apparaissent déjà trop élevés et les taux d'efforts peuvent rapidement s'envoler.

D'un côté les logements HLM d'avant 1948 (134 000 construits avant 1950⁵⁴) qui assuraient une grande part des loyers HLM les plus bas disparaissent peu à peu et d'un autre côté, les nouvelles mises en service ne peuvent plus produire de logements à de tels loyers. Un « plancher » de loyer se met finalement en place aujourd'hui dans le parc social, du fait notamment, du renchérissement du coût de production de logement qui ne permet plus d'aller en-dessous d'un loyer minimal, situé à environ 5,5 €/m², excluant ainsi de fait, une partie des ménages à bas revenus qui ne peuvent pas assumer un tel niveau de loyer sans une importante aide personnelle au logement.

⁵⁰ Le parc immobilier francilien est occupé pour un peu moins de la moitié (47,5%) par 2,35M de propriétaires de leur logement, par 2,43M de locataires, du parc privé (1,34M) et du parc HLM (1,08M), et auxquels s'ajoutent 161 000 ménages logés gratuitement. Source : *Atlas francilien 2013* - IAU Ile-de-France - 2013

⁵¹ *Les conditions de logement en Ile-de-France en 2006* – INSEE, IAU IDF, DREIF – Edition 2009

⁵² Zone dense : dans le cadre de ce rapport, la zone dense sera définie comme regroupant les communes de la petite couronne et Paris

⁵³ SMIC mensuel net pour 35 heures par semaine au 01/01/2013 : 1 121,71 €

⁵⁴ Répertoire sur le parc locatif social (RPLS) au 01/01/2012

1. ESTIMATION DES BESOINS DE LOGEMENTS POUR LES MENAGES A BAS REVENUS ET A FAIBLE RESTE A VIVRE

Pour rappel, au sein des 5 millions de ménages que compte l'Ile-de-France, 1 million peut être considéré à bas revenus. Et au sein du million de ménages franciliens à bas revenus, environ 350 000 sont aujourd'hui en grande difficulté pour ne pas tomber dans le surendettement, voire l'exclusion, du fait d'un reste à vivre trop faible pour faire face à leurs dépenses de logement. De plus, de par un reste à vivre si faible, les portes du logement social peuvent paradoxalement leur être fermées.

La question d'une production nouvelle mais également d'une optimisation de l'occupation du parc se pose afin de permettre aux ménages à bas revenus mais également à l'ensemble des ménages, d'accéder à une offre adaptée à leurs besoins.

1.1 Un besoin de production sociale et très sociale nouvelle en faveur des 140 000 ménages locataires du parc privé à bas revenus et à faible reste à vivre

Les 140 000 ménages à bas revenus et à faible reste à vivre qui sont actuellement locataires du parc privé pourraient se rapprocher d'un reste à vivre de 14 €/jour/UC si leur loyer actuel était divisé par deux :

- les 70 000 d'entre eux dont les revenus sont les plus faibles (450 €/mois/UC) sont en majorité des ménages isolés, qui payent un loyer mensuel de 10 €/m² en moyenne. Ils pourraient se rapprocher d'un reste à vivre de 14 €/jour/UC, pour un logement de même taille qu'actuellement, en s'acquittant d'un loyer inférieur à 5 €/m² (inférieurs aux plafonds PLAI).
- les 70 000 d'entre eux dont les revenus sont un petit peu plus élevés (700 €/mois/UC) sont également des ménages isolés, qui payent un loyer mensuel de 14 €/m² en moyenne. Ils pourraient atteindre un reste à vivre de 14 €/jour/UC, pour un logement de même taille qu'actuellement, avec des loyers de type PLAI plafonds voire de type PLUS (s'il s'agit de petits logements).

Situation des 140 000 ménages locataires à bas revenus et à faible reste à vivre du parc privé

	REEL (en moyenne)							THEORIQUE			
	UC en moyenne	Taille moyenne logement	Revenu/mois en moyenne	Loyer actuel en €/mois	Charges + énergie + eau / mois	APL	Reste à vivre (RAV) réel	Reste à vivre (RAV) théorique acceptable à 14 €/jour/UC	Si loyer PLAI sous plafonds < 5 €/m ²	Si Loyer PLAI plafonds 5-6 €/m ²	Si Loyer PLUS 6-7 €/m ²
70 000 ménages à 450 € de revenus / mois / UC	1,3	46 m ²	620 €	480 € (soit 10 €/m ²)	180 €	104 €	64 € soit 1,6 €/jour/UC	552 € soit 14€/jour/UC)	Loyer : 230 € RAV aux alentours de 350 € (9 €/jour/UC)	Loyer : 270 € RAV aux alentours de 310 € (8 €/jour/UC)	Loyer : 320 € RAV aux alentours de 250 € (6 €/jour/UC)
70 000 ménages à 700 € de revenus / mois / UC	1,3	36 m ²	890 €	510 € (soit 14 €/m ²)	166 €	143 €	357 € soit 9€/jour/UC	552 € Soit 14€/jour/UC)	Loyer : 180 € RAV aux alentours de 700 € (18 €/jour/UC)	Loyer : 210 € RAV aux alentours de 670 € (17 €/jour/UC)	Loyer : 252 € RAV aux alentours de 630 € (16 €/jour/UC)

Source : IAU – Traitements ENL 2006 – Traitements CESER

Aujourd'hui, seul le logement social est en mesure de leur offrir des loyers deux fois inférieurs à ce qu'ils payent actuellement. Une offre nouvelle et diversifiée en logements sociaux apparaît donc nécessaire pour ces locataires en grande difficulté dans le parc privé et qui doivent pouvoir bénéficier d'une offre adaptée à leurs besoins.

Pour les 70 000 ménages les plus en difficulté, un besoin de logements de type « super PLAI » apparaît nettement. Par « super PLAI » sont entendus ici des logements très sociaux, de type familiaux et à loyers de sortie inférieurs à 5 €/m². Il s'agit donc d'offrir des logements très sociaux qui ne soient pas au plafond réglementaire actuel du PLAI (cf annexe 1) et qui soient en priorité des petits logements.

Pour les 70 000 ménages dont les revenus sont un peu plus importants, une offre nouvelle de type PLAI plafond, voire de PLUS lorsqu'il s'agit de petits logements semblerait adaptée. Dans un principe de réalité, la solution PLUS, qui reste un outil plus souple et plus universel que le PLAI,⁵⁵ peut donc représenter une partie de la solution pour la part des ménages certes éligibles au PLAI mais dont les ressources permettraient de vivre dans un petit logement PLUS.

La production nouvelle doit donc permettre d'accueillir des ménages à bas revenus et en difficulté car ils sont actuellement logés dans un parc privé aux loyers inadaptés à leurs revenus, mais la seule production ne suffit pas. Une stratégie de conventionnement avec le parc privé libéré doit être mise en place pour mobiliser également des logements privés à des fins sociales et intermédiaires, permettant d'y loger des ménages à revenus bas ou moyens et fluidifier la chaîne du logement dans son ensemble.

1.2 Un besoin de mobilité ou de maintien à domicile en fonction des situations pour les 125 000 ménages locataires du parc social

Les 125 000 locataires du parc social à bas revenus et à faible reste à vivre sont à 60% des ménages isolés ou en couple sans enfant qui occupent de grands logements (60 m² en moyenne) pour un loyer moyen de 6 €/m². Pour les 40 % restants, il s'agit plutôt de familles, occupant également de grands logements (70 m² en moyenne) pour un loyer moyen de 5 €/m².

- Ils sont donc environ 75 000 à vivre dans des logements trop grands et inadaptés à leur niveau de ressources. Vu leurs ressources, ils devraient a priori vivre dans des logements plus petits, ou des logements au loyer encore moins élevé qu'actuellement, comme des logements de type « super PLAI » (en-dessous de 5 €/m²), pour veiller à ce qu'ils ne basculent pas dans l'impayé et l'expulsion. La plupart d'entre eux présentent des taux d'effort corrects mais la faiblesse de leur reste à vivre témoigne de difficultés sociales importantes. La mobilité au sein du parc social paraît être une bonne solution pour ces ménages qui ont besoin de bénéficier des loyers offerts par le parc social mais qui en même temps doivent pouvoir bénéficier de logements plus petits et ainsi libérer des logements pour des familles plus nombreuses.

⁵⁵ Pour rappel, le PLUS est un outil souple qui permet à chaque opération d'intégrer :

- 30% au moins de logements occupés par des ménages dont les ressources n'excèdent pas 60% desdits plafonds
- 10% des logements peuvent être loués à des ménages dont les ressources n'excèdent pas 120 % desdits plafonds

Une telle démarche ne saurait fonctionner sans une garantie de maintien dans le parc pour les locataires concernés et un rapprochement des bailleurs pour optimiser l'occupation du parc social dans son ensemble pourrait faciliter de telles mobilités.

- Pour 50 000 d'entre eux, la faiblesse de leur reste à vivre les met en difficulté vis-à-vis du paiement de leurs dépenses de logement mais ils doivent pouvoir continuer à bénéficier de leur logement bien adapté à la taille de leur ménage. Des dispositifs de type accompagnement social lié au logement (ASLL) doivent pouvoir permettre d'accompagner ces ménages.

1.3 Un besoin de mobilité s'ils le souhaitent ou une aide plus ciblée de l'ANAH pour les 35 000 propriétaires accédants à bas revenus et faible reste à vivre

Les 35 000 propriétaires accédants à bas revenus et faible reste à vivre bénéficient d'une aide au logement certes, mais qui les solvabilise assez peu. Ces ménages plutôt constitués de familles avec enfants et en grande difficulté pour faire face à leurs dépenses de logements (crédits notamment) pourraient être contraints à rejoindre le parc locatif social. Dans un tel cas, ils pourraient supporter dans le parc social, des loyers aux plafonds PLAI. Ils seraient plutôt demandeurs de grands logements. Des aides plus ciblées de la part de l'ANAH pour l'aide aux travaux en faveur de ces ménages en difficulté pourrait être une autre solution.

1.4 Un besoin de maintien à domicile pour les 45 000 propriétaires non-accédants à bas revenus et faible reste à vivre

Le maintien à domicile doit être le premier objectif pour ces ménages principalement âgés, à la retraite très faible. Ce maintien à domicile doit être rendu possible par une solvabilisation de ces ménages qui pourrait passer par une aide aux dispositifs de cohabitation intergénérationnelle par exemple. La location d'une pièce de leur grand logement pourrait à la fois mieux solvabiliser la personne âgée propriétaire et apporter une réponse de logement à bas loyer pour une personne jeune. La vente en viager pourrait également répondre à la préoccupation de ces ménages âgés.

Récapitulatif de la situation et des besoins estimés pour les 350 000 ménages franciliens à bas revenus et faible reste à vivre (hors ménages étudiants)

SITUATION ACTUELLE		ESTIMATIONS CESER			
Ménages concernés	Rappel de la situation actuelle (en moyenne)	Besoin estimé en production	Possibilité estimée de conventionnement	Besoin estimé de mobilité	Besoin estimé de maintien à domicile
PARC SOCIAL	125 000 locataires du parc social 75 000 ménages Plutôt personnes isolées et en couples sans enfant Logement de 60 m ² à 6 €/m ² Revenu d'environ 500 €/mois/UC			A l'intérieur du parc social vers des logements sociaux plus petits	
	50 000 ménages Plutôt des familles Plutôt des grands logements Logement de 70 m ² à 5 €/m ² Revenu d'environ 480 €/mois/UC				Dispositif de soutien
PARC PRIVE	140 000 locataires du parc privé	70 000 ménages Principalement ménages isolés Logement de 46 m ² à 10 €/m ² Revenu d'environ 450 €/mois/UC	« Super PLAI » à moins de 5 €/m ² de loyer mensuel Principalement des petits logements	Conventionnement d'un maximum de logements sur les logements libérés dans le parc privé en faveur de ménages à revenus bas ou moyens afin de favoriser la mobilité	Du parc privé vers le parc social
		70 000 ménages Principalement ménages isolés Logement de 36 m ² à 14 €/m ² Revenu d'environ 700 €/mois/UC	PLAI aux loyers plafonds voire PLUS s'il s'agit de petits logements		Du parc privé vers le parc social
	35 000 propriétaires accédants	Principalement des familles Logement de 90 m ² Revenu d'environ 750 €/mois/UC			Mobilité éventuelle pour certains, du parc privé vers le parc social
	45 000 propriétaires non-accédants	Principalement des personnes seules et âgées Logement de 80 m ² Revenu d'environ 600 €/mois/UC			Maintien à domicile grâce à des aides aux travaux énergétiques et de solutions de solvabilisation de type : location d'une pièce, viager
	5 000 logés gratuitement				

De fait, **seulement 10% du parc locatif social actuel** (125 000 logements) sont concernés par l'occupation des ménages les plus en difficulté - c'est-à-dire cumulant bas revenus et faible reste à vivre - alors même que le parc social en Ile-de-France accessible à ces populations - c'est-à-dire présentant des loyers de moins de 6 €/m² - représente un potentiel de plus de 500 000 logements.

Face aux besoins des 350 000 ménages à bas revenus et faible reste à vivre en Ile-de-France, quelles sont les réponses apportées aujourd'hui par le parc francilien ?

2. LA REALITE DU PARC SOCIAL REpondANT AUX BESOINS DES MENAGES A BAS REVENUS EN ILE-DE-FRANCE

Tous les ménages à bas revenus étant éligibles aux logements de type PLAI et ceux-ci affichant des plafonds de loyers à 5,87 €/m² en zone 1bis⁵⁶, l'analyse suivante se concentrera sur le parc social dont les loyers se situent en-dessous de 6 €/m².

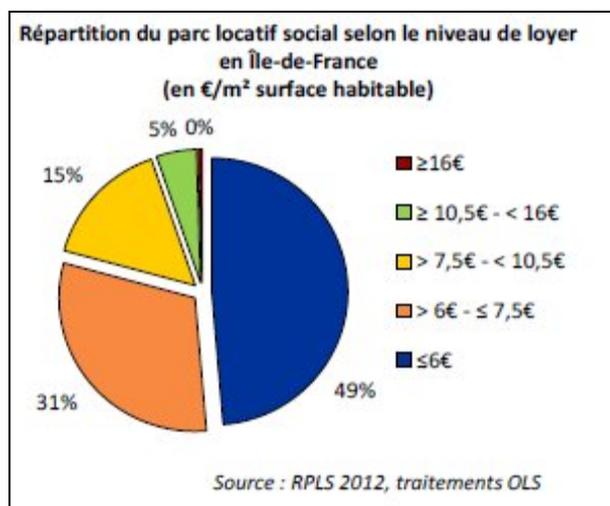
Le parc locatif social en Ile-de-France est constitué de 1 217 409 logements au 1er janvier 2012, selon RPLS et l'Observatoire du Logement Social en Ile-de-France, soit 24,7% des résidences principales. Dans le parc locatif social d'Ile-de-France, le loyer moyen se situe à 6,35€/m² de surface habitable.

2.1 Une offre sociale à moins de 6 €/m² qui constitue la moitié du parc social actuel

Un parc social à bas loyer bien représenté dans le stock existant

L'offre locative sociale inférieure ou égale à 6€/m² représente en 2012 près de la moitié du parc de logements sociaux d'Ile-de-France. L'offre inférieure à 5 €/m² représente quant à elle le quart du parc social.

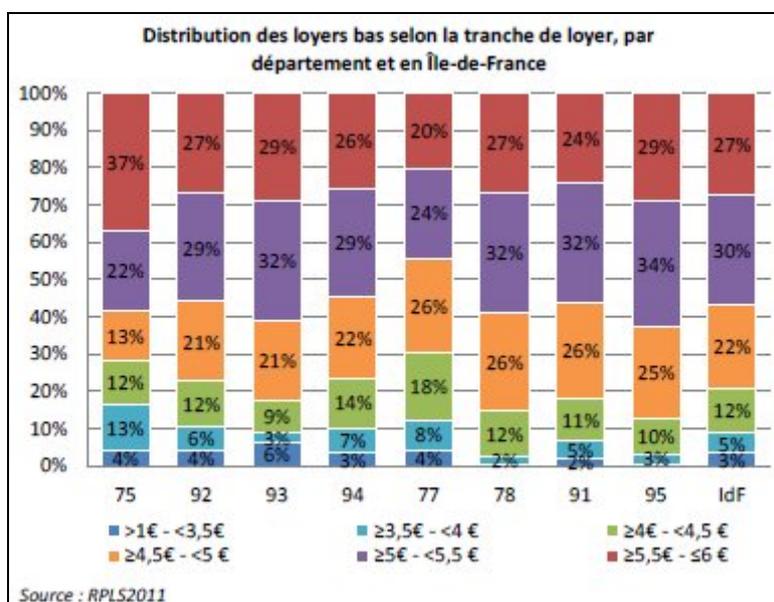
Cependant, ces logements ont majoritairement été construits avant 1977 et si l'on considère les logements aux loyers inférieurs à 5€/m², 93% d'entre eux l'ont été avant 1979. Par contre, les logements produits récemment proposent des loyers moins attractifs.



⁵⁶ La zone 1bis concerne Paris et les 29 communes limitrophes, cf annexe 2 relative aux zonages utilisés pour le logement

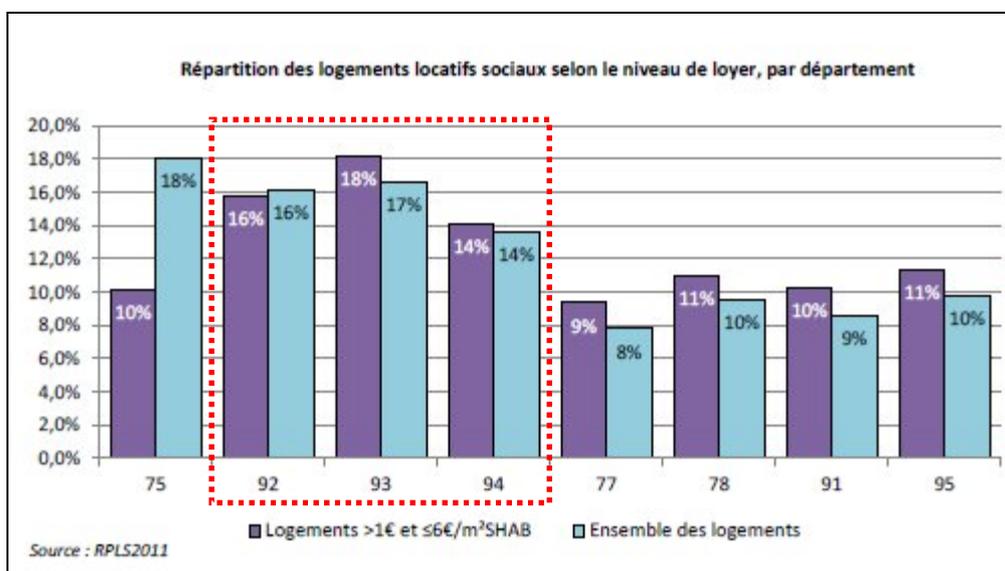
Des loyers principalement compris entre 5 €/m² et 6 €/m²

Si l'offre à moins de 6 €/m² reste très importante, il est à noter que 57% des loyers pratiqués en-dessous de cette limite en 2011 se situent entre 5 et 6 €/m².

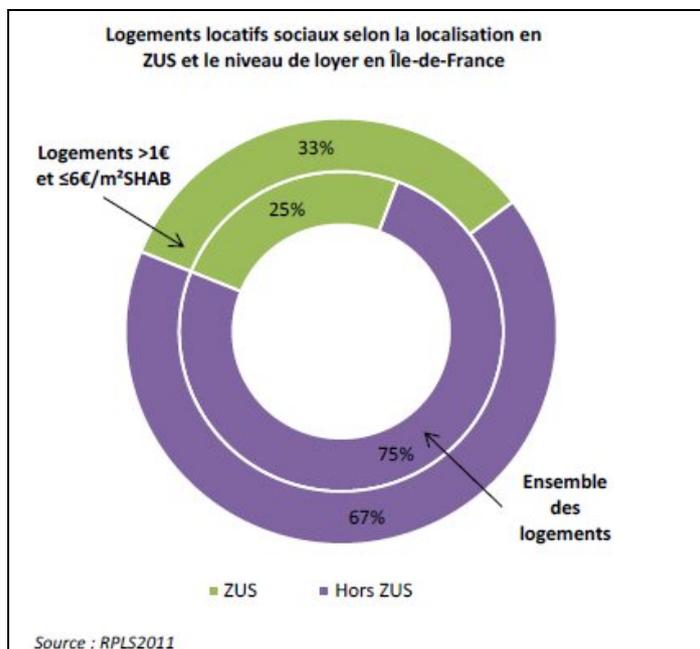


Un parc social à bas loyer surreprésenté en petite couronne et en ZUS

Près de la moitié des logements sociaux aux loyers inférieurs à 6€/m² est située en petite couronne.



Alors qu'au sein du parc social francilien dans son ensemble, 25% des logements sont situés en zones urbaines sensibles (ZUS), en ce qui concerne le parc social aux loyers inférieurs à 6 €/m², 33% de ces logements se situent dans ces zones. Les logements sociaux aux loyers inférieurs à 6 €/m² sont donc surreprésentés en zones urbaines sensibles (ZUS).

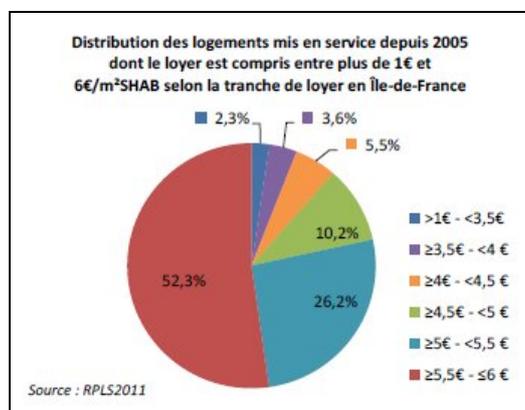


2.2 Une offre sociale à moins de 6 €/m² qui tend à se raréfier dans les nouvelles mises en service (acquisition et neuf)

Une tendance à la raréfaction des bas loyers dans les nouvelles mises en service

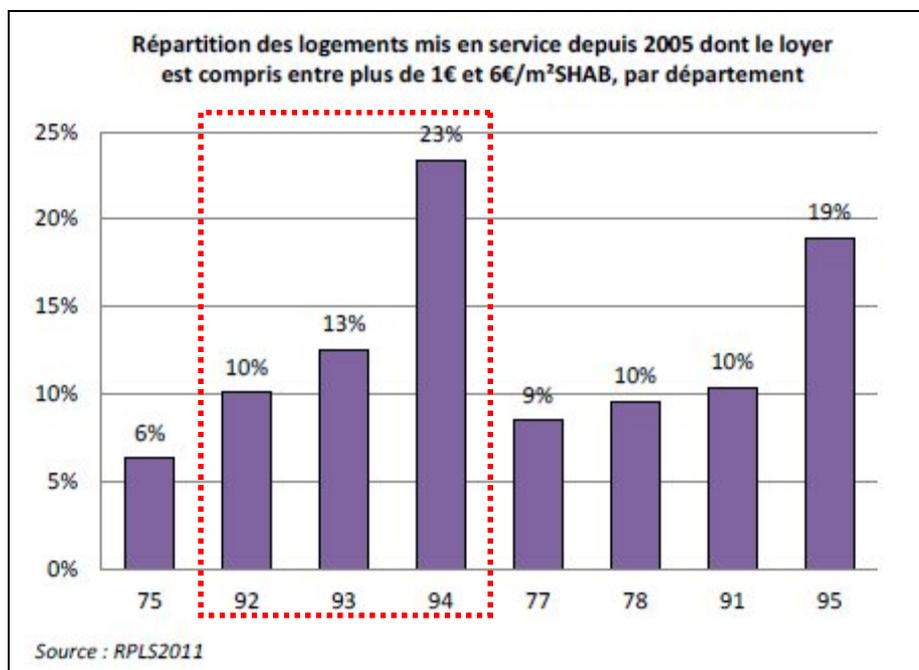
49% du stock de logement social est actuellement constitué de logements aux loyers inférieurs à 6 €/m² comme vu précédemment. Cependant, en ce qui concerne les productions nouvelles, les logements à ces niveaux de loyers sont moins nombreux en proportion. Seuls 20% des logements mis en service entre 2005 et 2010 avaient un loyer inférieur à 6€/m².

Ces mises en service se sont faites à près de 80% aux niveaux plafonds, c'est-à-dire entre 5 € et 6 €/m².



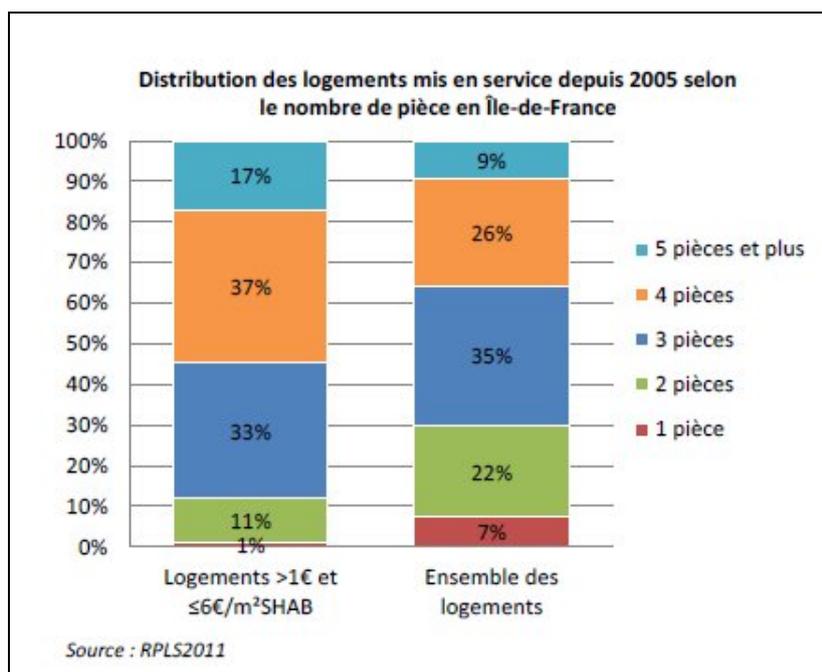
De nouvelles mises en service principalement en petite couronne

Près de la moitié (46%) des nouvelles mises en service de logements sociaux aux loyers inférieurs à 6€/m² entre 2005 et 2010 est située en petite couronne et un quart des mises en services s'est faite en ZUS (contre 16% pour l'ensemble des logements sociaux).



De nouveaux logements plutôt de grande taille

54% des nouveaux logements aux loyers inférieurs à 6 €/m² mis en service entre 2005 et 2010 ont été des T4 ou des T5, c'est-à-dire des grands logements (contre 35% pour l'ensemble des logements sociaux). Pour rappel, près de la moitié de ménages à bas revenus est constituée de ménages isolés.



2.3 L'offre d'hébergement : une solution indispensable mais transitoire

Au 1er janvier 2012, l'offre de places en hébergement et en logements adaptés est estimée à un peu plus de 120 000 en Ile-de-France.

Cette offre concerne principalement la première couronne qui comptabilise 43 % des places régionales, contre 30% pour la grande couronne et 27% pour Paris.

Sur ce total, plus de 25 000 places sont réservées à l'urgence, 17 000 à l'insertion et enfin près de 78 000 sont réservées aux personnes proches de l'autonomie, mais devant encore résoudre un problème de logement.

Les disparités entre départements sont importantes. Paris offre 6 500 places d'insertion, la Seine-Saint-Denis en offre 2 200 et dans les autres départements, cette offre varie de 1 000 à 1 700 places.

A Paris, ce sont 13 800 places d'hébergement d'urgence qui sont financées quotidiennement, et qui représentent à plus de 80% des places en hôtel pour moins de 20% en centre d'hébergement d'urgence (CHU).

L'offre d'hébergement et le logement adapté constituent une offre indispensable pour les personnes ne pouvant pas accéder au parc ordinaire.

Dans la très grande majorité des cas, cette offre constitue seulement une étape dans le parcours résidentiel de ces personnes, qui retrouvent ensuite le parc de logement ordinaire. Une enquête menée par l'IAU montre que *« la rotation au sein de ces structures permet d'attribuer environ 20 000 places chaque année, nombre à rapprocher des 80 000 places libérées dans l'ensemble du parc HLM, mais aussi des 20 000 places d'hôtel mobilisées en moyenne chaque jour tout au long de l'année pour faire face aux besoins d'hébergement d'urgence. Ces ordres de grandeur montrent à la fois l'importance de ces structures dans les réponses apportées aux besoins de se loger en direction des publics les plus fragiles, mais également l'extrême tension affectant ce secteur qui ne se résout que par l'apport d'une offre équivalente sous forme de nuitées d'hôtel dont le coût va croissant. »*⁵⁷

Aussi, ce rapport privilégie la piste de l'accès à un logement ordinaire et non pas temporaire en faveur des ménages à bas revenus. Si l'offre d'hébergement est une réponse nécessaire de manière transitoire, en particulier dans une période de crise du logement, la recherche de solutions pérennes doit être privilégiée.

⁵⁷ Note rapide n°611 – IAU Ile-de-France - décembre 2012

3. UN PARC PRIVE QUASI INABORDABLE

D'après l'IAU « malgré la hausse des loyers et l'érosion du parc dit « social de fait », le parc locatif privé continue de loger une grande part des ménages à bas revenus. Pour s'y maintenir, ces derniers sont amenés à faire des concessions sur leurs conditions de confort ou d'occupation »⁵⁸. Comme vu précédemment, 30% des ménages à bas revenus occupent en 2006 le parc locatif privé, malgré une accessibilité qui ne cesse de se réduire. L'augmentation des loyers a été entraînée par toute une série de facteurs : tension des marchés, amélioration du confort, diminution du parc social « de fait »... De plus, l'offre de logements locatifs privés à loyers modérés a été sensiblement réduite, notamment par la réhabilitation du parc ancien ou le renouvellement urbain de certains quartiers. Ainsi, « une part croissante de ménages à bas revenus a dû se loger dans le parc locatif libre, au prix d'arbitrages de plus en plus contraints. »

3.1 Des niveaux de loyers qui rendent le parc privé inabordable

Le rapport annuel 2012 de l'OLAP note une reprise de la hausse des loyers de 2,6% en 2011 dans l'agglomération parisienne contre 1,5% dans les agglomérations de province. « Dans l'agglomération parisienne, le « saut à la relocation » pratiqué à l'occasion d'un changement de locataire, est resté à un niveau élevé en 2011, + 7,3% valeur moyenne des 10 dernières années, avec une progression toujours plus forte à Paris (+ 10,8%) qu'en banlieue. »

Il existe un rapport de 1 à 2 entre la zone la moins chère, en grande couronne (particulièrement le Val d'Oise) et la zone centre. C'est ainsi que Paris reste le département le plus cher (1 062 € de loyer en moyenne pour 20,8 €/m²). Après Paris, le département le plus cher de l'agglomération est celui des Hauts de Seine (970 € pour 17,6 €/m²) puis à des niveaux proches, viennent les Yvelines (914 € pour 14,4 €/m²) et le Val de Marne (781 € pour 14,7 €/m²). La Seine Saint Denis est le département où les loyers sont les plus bas (679 € pour 13,5 €/m²). En grande couronne, le Val d'Oise, la Seine et Marne et l'Essonne affichent des loyers mensuels proches de ceux de la Seine Saint Denis compris entre 684 € (pour 11,7 €/m²) et 712 € (pour 12,2 €/m²).

La moyenne des loyers pratiqués dans le secteur locatif privé en Ile-de-France est donc largement déconnectée de la capacité des ménages à bas revenus à s'acquitter de leur loyer.

L'évolution des loyers du parc privé en 2012 à Paris, en petite couronne et en grande couronne

	PARIS	PETITE COURONNE	GRANDE COURONNE	AGGLOMERATION PARISIENNE
Surface moyenne (m ²)	51	53	66	55
Loyer mensuel moyen au 1/1/2012				
en €	1 062	828	854	924
en €/m ²	20,9	15,5	12,9	16,7
Loyer mensuel moyen au 1/1/2013				
en €	1 097	850	870	950
en €/m ²	21,6	15,9	13,1	17,2
Evolution annuelle en 2012				
en %	+ 3,3	+ 2,6	+ 1,9	+ 2,8
en €/m ²	+ 0,7	+ 0,4	+ 0,2	+ 0,5
Variation moyenne de l'IRL* (appliquée en 2012)	+ 2,1 %	+ 2,1 %	+ 2,0 %	+ 2,1 %
Rappel : Evolution en 2011				
en %	+ 3,2	+ 2,5	+ 1,4	+ 2,6
en €/m ²	+ 0,7	+ 0,4	+ 0,2	+ 0,4
Variation moyenne de l'IRL* (appliquée en 2011)	+ 1,5%	+ 1,5%	+ 1,5 %	+ 1,5 %

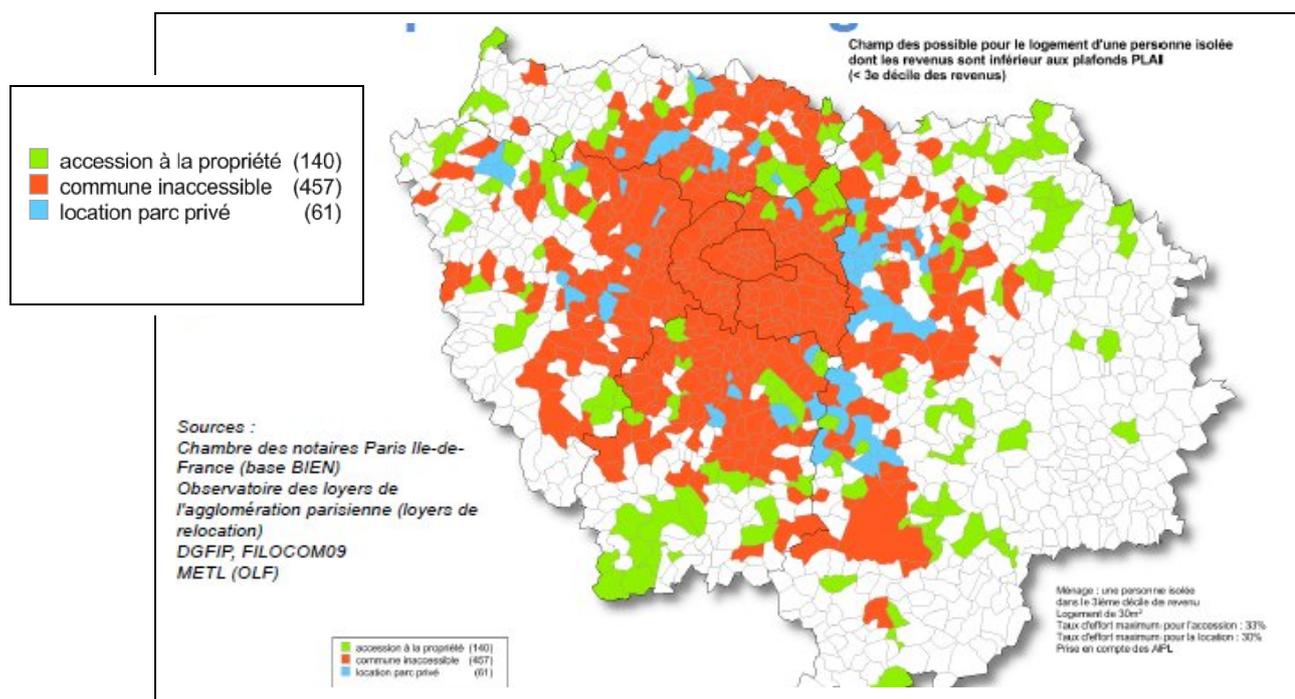
* hausse moyenne constatée auprès des locataires, la valeur moyenne est fonction de la répartition des baux au cours de l'année

Source : Evolution en 2012 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne –

⁵⁸ Note rapide n°590 – IAU Ile-de-France – février 2012

L'IAU constate que sans surprise, « c'est dans le parc de mauvaise qualité que l'on trouve la fonction la plus « sociale » du secteur locatif libre. Seuls 30% des ménages à bas revenus du parc locatif privé disposent d'un logement sans aucun défaut contre 55% des propriétaires et 47% des locataires du parc social [...]. Certains types de ménages pour lesquels l'accès au logement est plus difficile, sont ainsi amenés à se tourner vers un parc privé de mauvaise qualité ou vers des statuts locatifs marginaux (sous-locations, meublés...) ».

Au sein du parc privé, des secteurs géographiques entiers deviennent inaccessibles pour les ménages à bas revenus. De par la réalité des loyers et des prix pratiqués dans le parc privé, certaines communes deviennent de fait inabordables pour les ménages à bas revenus.



*Note : Les ménages concernés par la présente carte sont les ménages éligibles au logement social de type PLAI, soit 1,4 million de ménages franciliens aux plus bas revenus, cf Colloque de l'OLS – 4 avril 2013

3.2 Des conventionnements à bas loyers très difficiles à mettre en place dans le parc privé

Le cœur d'activité de l'ANAH est de permettre aux propriétaires (occupants ou bailleurs) de mener des travaux dans leurs logements s'ils sont dégradés ou très dégradés.⁵⁹ En ce qui concerne les propriétaires bailleurs, la contrepartie de cette aide est un conventionnement de loyer pendant 9 ans, c'est à dire un engagement par le propriétaire, de maîtriser le loyer qu'il proposera à son locataire selon les plafonds suivants décidés par l'Etat :

⁵⁹ Ses axes d'intervention prioritaires sont l'adaptation des logements à la perte d'autonomie et au handicap, la lutte contre la précarité énergétique (aides ANAH complétée d'aides issues du fonds d'aide à la rénovation thermique, initialement réservé aux propriétaires occupants et en cours d'extension aux propriétaires bailleurs et aux syndicats de copropriété), le redressement des copropriétés dégradées.

Niveaux de loyers conventionnés par l'ANAH en Ile-de-France en 2013⁶⁰ :

	Zone A	Zone B
Loyer conventionné « Très social »	6,19 €/m ²	5,79 €/m ²
Loyer conventionné « Très social » dérogatoire	8,94 €/m ²	6,92 €/m ²
Loyer conventionné « Social »	6,55 €/m ²	5,96 €/m ²
Loyer conventionné « Social » dérogatoire	9,80 €/m ²	8,09 €/m ²
Loyer conventionné « Intermédiaire »	18,16 €/m ²	11,87 €/m ²

Ces niveaux de loyers sont les plafonds maximum réglementaires, ils peuvent être modulés à la baisse, ce qui dans la pratique est le cas pour les secteurs de la région où le marché immobilier est moins tendu.

En théorie, les loyers conventionnés « très sociaux » affichés en 2013 par l'ANAH parviendraient donc à permettre l'émergence d'un parc privé conventionné à des niveaux de loyers proches du logement social de type PLUS en zone A (cf. annexe 2).

Cependant, dans les faits, de tels loyers sont très difficiles à atteindre⁶¹. Plus le secteur est tendu, plus les niveaux de loyers seront proches des maximum autorisés. Dans tous les départements d'Ile-de-France les plafonds dérogatoires s'appliquent pour les logements conventionnés sociaux et très sociaux. A Paris, les loyers conventionnés intermédiaires sont également appliqués à leur plafond.

En bref, il est très difficile d'inciter des propriétaires bailleurs à s'engager sur du loyer modéré bas voire très bas. Le coût des interventions ou encore la forte demande de sécurisation des bailleurs constituent des freins à ce type de conventionnement. De plus, si son attractivité est forte sur le papier (aides ANAH + déductions fiscales...), la perspective de démarches administratives pour le subventionnement ou encore l'idée (reçue) selon laquelle le conventionnement ne permet pas de choisir son locataire ou un locataire fiable rendent le conventionnement difficile. Cependant, si le conventionnement social dans le parc privé est difficile, force est de constater que le parc privé permet tout de même aujourd'hui d'apporter une réponse immédiate : accueil de ménages qui ne trouvent pas de place dans le parc social (grandes familles, ménages surendettés...), mais au prix de loyers et de taux d'efforts très élevés et d'un reste à vivre faible voire très faible.

La question du logement est un tout et le parc privé doit également concourir au logement des ménages à bas revenus ou à défaut, assurer une offre de logements intermédiaire basse pour faciliter la mobilité au sein du parc dans son ensemble et faire baisser la tension sur le parc social. Ce dernier pourrait ainsi assumer sa vocation première d'accueillir plus de ménages qui ne peuvent pas décemment se loger dans le parc privé.

Face à ces difficultés de conventionnement à des niveaux de loyers sociaux, l'ANAH a créé, suite à la réforme de son régime d'aides en 2011, des aides complémentaires sous forme de primes, afin d'atteindre les niveaux de loyers souhaités. Ces aides prennent la forme d'une prime (non calculée en fonction du montant des travaux) et versée en complément de la subvention classique et sont parfois méconnues:

⁶⁰ La région Ile-de-France est entièrement située en zone A et B (B1 et B2) cf annexe 2

⁶¹ L'analyse du marché local a conduit à la fixation de niveaux de loyers parfois différenciés en fonction d'un zonage infra-départemental et/ou de la surface des logements.

La prime de réduction du loyer en zone tendue : dans les secteurs où l'écart entre le loyer conventionné social (valeur nationale de la zone) et le prix du marché est supérieur à 5 €/m², le conventionnement social ne redevient attractif, après prise en compte des impacts fiscaux, qu'à condition d'augmenter le niveau de l'aide au bailleur d'environ 200 €/m². En contrepartie d'un conventionnement à loyer social, la prime est versée en complément de la subvention pour travaux ; elle est calculée en fonction de la surface du logement, pour un maximum de 150 €/m². La prime versée par l'ANAH doit être accompagnée d'un co-financement d'une ou plusieurs collectivités (pour 1 € versé par la collectivité, l'ANAH apporte 3 €). Cette mesure doit faciliter le développement d'une offre sociale dans le parc privé en secteur tendu ou relativement tendu (marges de la zone A, zone B1). Ce dispositif n'est appliqué que dans quelques secteurs de l'Ile-de-France aujourd'hui : à Paris, dans quelques communes franciliennes ainsi que par la communauté d'agglomération des portes de l'Essonne, notamment.

La prime de réservation au profit d'un public prioritaire : cette prime (cumulable avec la précédente) d'un montant permanent de 2 000 € (ou 4 000 € en zone tendue) est octroyée dans le cadre d'un conventionnement très social permettant le logement d'un ménage reconnu prioritaire (DALO, PDALPD, LHI). Cumulée à la prime de réduction de loyer, cette prime permet au bailleur de maintenir l'équilibre financier de l'opération et de neutraliser l'impact du différentiel de loyer entre les niveaux social et très social.

3.3 Une intermédiation locative qui porte ses fruits mais dont les dispositifs et les acteurs sont multiples

Le principe de l'intermédiation locative vient également comme un autre type de solution pour mobiliser des propriétaires privés et les amener vers du loyer modéré. Pour cela, le dispositif prévoit de sécuriser les conditions de location par : des garanties financières par le paiement du loyer par un tiers (l'association à qui a été confié le dispositif), des avantages fiscaux, la remise en l'état et la récupération des locaux (au bout de 18 mois pour *Solibail*) et l'accompagnement social des ménages vers l'autonomie locative.

Trois dispositifs institutionnels en Ile-de-France

La Ville de Paris a lancé en 2007 avec un certain succès, le dispositif «**Louez solidaire et sans risque**»⁶² qui incite les propriétaires à confier leurs biens en gestion et à les louer à un loyer conventionné. Le cumul des garanties apportées aux propriétaires par la Ville de Paris et les avantages fiscaux ont permis la captation de 800 logements⁶³.

S'inspirant de ce dispositif, l'Etat a lancé en 2008 le dispositif **Solibail**⁶⁴. L'engagement de l'Etat a été fort puisqu'il en a fait son principal outil de captation de logements privés (au détriment parfois d'autres politiques incitatives comme le conventionnement sans travaux). Le dispositif Solibail a permis de capter en 2 ans en Ile-de-France, l'équivalent de 7 ans de production de logements privés à loyer très social (équivalent PLUS dans le logement social) dans cette même région en contrepartie d'une aide aux travaux selon l'ANAH. Le dispositif apparaît donc intéressant puisqu'il a permis de créer une offre sur le marché. Cependant il a des limites. Si les loyers pratiqués restent en-dessous des loyers moyens du marché, ils sont plutôt de l'ordre des loyers intermédiaires⁶⁵.

⁶² <http://www.paris.fr/louezsolidaire>

⁶³ Source opérateur : Habitat et Développement Ile-de-France

⁶⁴ <http://www.solibail.fr>

⁶⁵ Plein Sens – Caisse des Dépôts – Evaluation du programme d'intermédiation locative – Mars 2012

Le dispositif a donc le mérite d'avoir comme champ d'action l'ensemble du territoire national donc a fortiori l'ensemble des départements qui composent la Région Ile-de-France et de mettre sur le marché une nouvelle offre aux loyers légèrement plus bas mais encore inadaptés aux ménages à bas revenus. Le principe d'un bail d'une durée maximale de 18 mois empêche la stabilisation de ménages à revenus modestes qui ont trouvé dans le parc privé un logement adapté à leurs besoins et pourraient utilement être accompagnés plus longtemps dans ces logements. De même, il crée une instabilité pour le propriétaire et une nécessité pour les réservataires de trouver une solution de relogement quasi-systématique dans le parc social francilien.

La Région Ile-de-France a de son côté lancé en 2012 jusqu'en juillet 2013, un appel à projet expérimental **Solizen** qui vient compléter ces 2 dispositifs et s'adresse prioritairement aux jeunes actifs de 18 à 30 ans qui perçoivent au maximum 1 400 € par mois. Ce dispositif est utile notamment pour mobiliser des logements à loyer intermédiaire mais semble avoir défini des critères de ressources et d'âge trop restrictifs pour atteindre l'objectif initial de 150 logements captés.

Ces dispositifs d'intermédiation locative présentent des intérêts indéniables. Ils restent cependant multiples et se juxtaposent, au risque d'une dilution de l'effort de financements publics entrepris en faveur de l'intermédiation locative dans son ensemble.

D'autres acteurs interviennent en Ile-de-France

En dehors des associations retenues dans le cadre d'appels à projet lancés par la Ville de Paris, la Région ou l'Etat pour mettre en place ces dispositifs⁶⁶, d'autres acteurs jouent également un rôle d'intermédiation entre les propriétaires et les locataires afin de permettre l'accès et le maintien dans le logement des ménages à bas revenus dans le parc privé.

Les **PACT**, qui sont des associations départementales spécialisées dans l'amélioration des conditions d'habitat et du cadre de vie, permettent notamment d'accompagner les particuliers pour rénover et adapter leurs logements. Elles permettent essentiellement de nouer des conventionnements avec travaux avec les propriétaires.

Les **agences immobilières à vocation sociale (AIVS)** jouent également un rôle important dans l'intermédiation locative. A la croisée de l'immobilier et du social, elles gèrent pour le compte d'autrui des logements qu'elles louent à des ménages en difficulté. Elles permettent de nouer des conventionnements sans travaux avec les propriétaires. A la fois, associations loi 1901 et agences immobilières soumises à la loi Hoguet, les AIVS permettent au propriétaire d'obtenir des garanties en cas d'impayés, de rénover son bien. Les AIVS sont membres de la FAPIL (Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement). Elles pratiquent la « gestion locative adaptée » qui a pour but d'assurer aux personnes défavorisées l'accès et le maintien dans un logement ; elle comprend la gestion locative et la médiation sociale.

Certaines **collectivités publiques** ont constitué au fil du temps un parc privé plus ou moins conséquent, fruit des acquisitions réalisées soit dans le cadre d'opération d'aménagements, d'éradication de l'habitat indigne soit pour répondre aux besoins en logement de certaines populations (notamment les ménages qui ne pouvaient pas accéder au parc social et qui en avaient été exclues pour différents motifs). Toute commune ou EPCI exerçant son droit de préemption peut par ailleurs être propriétaire pour une période plus ou moins longue de biens immobiliers comprenant des logements, vacants ou occupés.

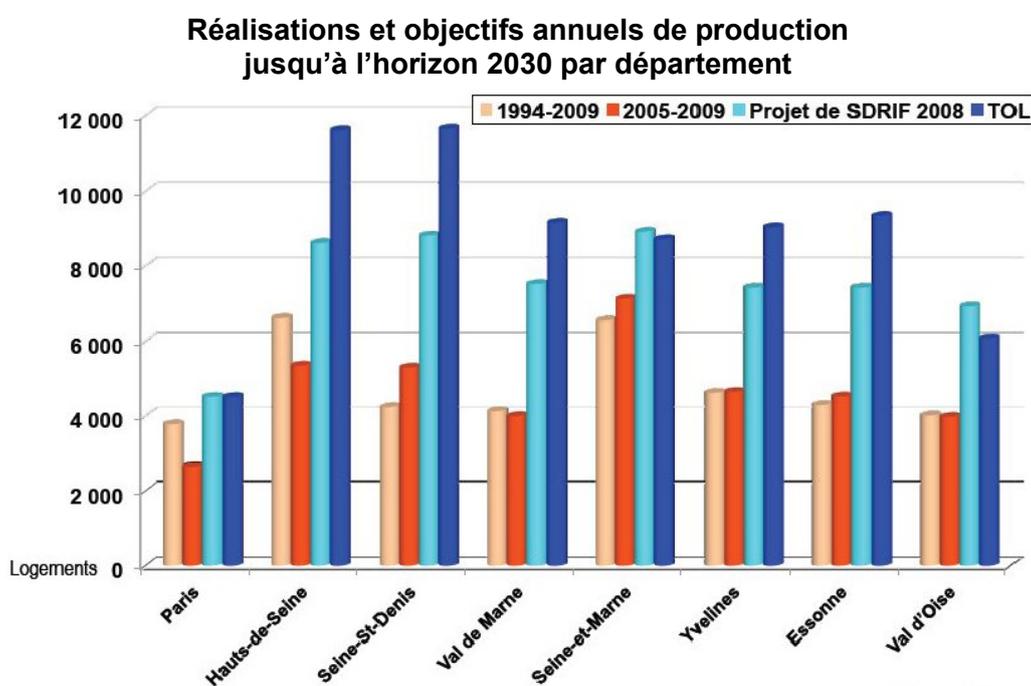
⁶⁶ Pour Solizen, la Région a accordé une subvention de 270 000 € aux huit associations et groupements retenus afin de porter le dispositif: Ars 95 ; Pact Val-de-Marne ; Cllaj Val de Bièvre ; Pact Essonne ; Cllaj Saint-Quentin-en-Yvelines ; Cllaj Val de Seine ; Pact Yvelines ; Pact Arim de Seine-Saint-Denis ; ISPC 93 ; AIVS Locarythm ; Pact Paris Hauts-de-Seine.

4. LES OBJECTIFS DE PRODUCTION DE LOGEMENTS ET LES REALISATIONS EN ILE-DE-FRANCE

4.1 Les objectifs régionaux

Des objectifs généraux de production de logements difficiles à atteindre dans toute l'Ile-de-France

Le projet de SDRIF et la loi évaluent à 70 000 logements par an, le besoin global de construction de logements en Ile-de-France jusqu'à l'horizon 2030⁶⁷ (dont 30% de logements locatifs sociaux, soit 21 000 logements/an). Or, la construction de logements est en déclin régulier depuis 20 ans en Ile-de-France et seuls 37 000 logements/an sont réellement produits en région aujourd'hui. Ce qui implique, comme le montre le graphique ci-dessous, que les efforts en la matière devront être considérables.



Source : IAU – INSEE

Clef de lecture du graphe :

- **1994 -2009 et 2005-2009** : production annuelle effective de logements sur ces 2 périodes.
- **Projet de SDRIF 2008** : objectifs de production annuelle de logements jusqu'à l'horizon 2030 tels que définis par le projet de SDRIF en 2008 (objectif de 60 000 logements /an).
- **TOL ou « Territorialisation de l'Offre de Logements »** : objectifs de production annuelle de logements jusqu'à l'horizon 2030 tels que revus après la loi relative au Grand Paris et repris dans le projet de SDRIF en 2012 (objectif de 70 000 logements par an).

⁶⁷ 38 000 pour accueillir les nouveaux ménages ; 17 000 pour compenser la disparition de logements ; 12 000 pour rattraper le déficit accumulé ; 3 000 pour maintenir des logements vacants – Source : projet de SDRIF arrêté le 25 octobre 2012

D'après le Comité régional de l'hébergement et du logement (CRHL) d'Ile-de-France, la mise à disposition du foncier public permettra de produire dans les 5 prochaines années 10 000 logements/an⁶⁸, les établissements publics fonciers franciliens permettront la production de 8 000 logements/an⁶⁹. Il s'agira donc, quoiqu'il arrive, pour tenir les objectifs de 70 000 logements par an – au moins pour les 5 prochaines années - de mobiliser du foncier complémentaire pour produire les 52 000 logements restants.

L'action de la Région Ile-de-France

Un engagement ancien de la Région Ile-de-France en faveur du logement : En 2012, le budget d'investissement régional en faveur du logement s'est élevé à 215 M€ pour une compétence qui n'est pas obligatoire. La Région Ile-de-France intervient en tant que financeur complémentaire, notamment en matière de production de logements sociaux. Elle qualifie elle-même son intervention en faveur du logement social de « *volontaire, constante et en développement, avec une exigence de mixité sociale, de développement durable et de rééquilibrage territorial* » et précise que cette intervention est ancienne. Elle affiche trois priorités claires :

- le développement de l'offre locative sociale,
- la lutte contre la précarité énergétique et sociale,
- le logement des jeunes et étudiants.

Dans la délibération cadre de février 2011, la Région Ile-de-France affirme son engagement en faveur :

- de la mixité sociale :
 - o notamment par l'obligation d'au moins 30% de PLAI dans les programmes PLUS situés dans des communes en constat de carence ou qui n'ont pas atteint leurs objectifs triennaux,
- du développement durable :
 - o par l'obligation de certification dans le parc neuf (BBC / RT 2012) comme dans l'existant (BBC rénovation) avec des primes incitatives pour les performances supérieures,
 - o par l'obligation de mise en oeuvre de source d'énergies renouvelables ou de récupération pour les constructions neuves, avec primes incitatives (toitures végétales, jardins solidaires, gestion durable de l'eau)
 - o par l'obligation de clauses d'insertion professionnelle dans les marchés.

Un taux de réalisation budgétaire en baisse pour 2012 : d'après le compte administratif 2012 de la Région Ile-de-France, en ce qui concerne le secteur du logement, « *le ralentissement du rythme de constructions de logements, du fait de l'attentisme des bailleurs est la cause d'un taux de réalisation seulement de 86%, contre 97,2% en 2011* ».

Le compte administratif 2012 révèle un écart de consommation de 25 M€ entre les crédits de paiements (CP) prévus et la réalisation du budget d'investissement alloué à l'habitat et au logement⁷⁰. Une partie, soit 17,5 M€ a fait l'objet d'un virement du budget dédié à l'habitat - logement vers le budget dédié au renouvellement urbain et 7,5 M€ n'ont pas été consommés.

⁶⁸ Un nouveau programme 2012-2016 a été mis en route comptant pour l'heure 300 sites et dont l'objectif est de mettre en chantier 50 000 logements sur la période (soit 10 000 logements par an).

⁶⁹ Les engagements conventionnels des 4 EPF franciliens prévoient la réalisation de 90 000 logements (dont 1/3 de logements sociaux) sur les terrains portés par eux, sur la période 2008-2018 (soit 8 000 logements par an).

⁷⁰ *Compte administratif 2012 du Conseil régional – Section Investissement* : Chapitre 905 – Aménagement des territoires ; 54 – Habitat - Logement

Une sous-consommation des crédits dédiés aux PLAI en 2012 : en 2012, en ce qui concerne plus particulièrement la ligne de l'aide régionale dédiée à la création de « logements locatifs très sociaux », sur les 34,5 M€ prévus en crédits de paiement, seuls 27 M€ ont été consommés. Plus de 7 M€, soit 22% des crédits initialement prévus en faveur des logements très sociaux (PLAI) n'ont donc pas été consommés sur cette ligne en 2012.

Des enveloppes en baisse mais une priorité donnée aux PLUS et dans une moindre mesure aux PLAI pour 2013 : en 2013, l'enveloppe globale du budget d'investissement habitat-logement est en retrait de 13% en autorisations de programmes (AP) mais reste voisine de la prévision de réalisation 2012. La ligne spécifique au développement de l'offre sociale est elle aussi en retrait de 13% par rapport à 2012.

- **En ce qui concerne le développement de l'offre en PLAI en 2013** : le budget d'investissement 2013 affiche des diminutions d'enveloppes : moins 11% en autorisations de programmes (AP) par rapport à 2012⁷¹ et moins 16 % en crédits de paiements (CP) par rapport à 2012⁷². Selon la Région « *l'enveloppe de 29,95 M € [en AP, contre 33,55 M€ en 2012, ndr] permettra de répondre aux besoins de financement liés à la production de logements très sociaux dans les programmes locatifs sociaux ordinaires, comme au sein de résidences sociales.* »
- **En ce qui concerne le développement de l'offre en PLUS en 2013** : l'aide régionale allouée est de **75 M €** en AP en 2013 (contre 87 M€ en 2012), soit plus du double que l'aide aux PLAI.
- **En ce qui concerne le développement de l'offre en PLS en 2013** : l'aide régionale à la création de logements locatifs intermédiaires (PLS), diminue également et reste faible en comparaison des autres types de logements sociaux avec **1 M€** alloués en AP pour 2013 (contre 1,5 M€ en 2012).

Les diminutions de l'aide à la création de logements locatifs sociaux (PLUS) et très sociaux (PLAI) de la Région par rapport à 2012 s'expliquent et tiennent compte « *de la baisse momentanée des sollicitations au regard des demandes d'agrément recensés auprès des services de l'Etat et des délégataires et de l'arrivée en fin de cycle des opérations de logements en sites de rénovation urbaine* ».

Cependant, même si les enveloppes diminuent, la priorité de la Région est bien axée sur la production de logements PLUS et PLAI.

L'enveloppe de 12 M€ en 2013 en faveur de l'aide au parc privé, est en augmentation par rapport aux 10 M€ de 2012. Cette aide régionale est principalement axée sur l'aide aux copropriétés en difficultés.

⁷¹ 33,55 M€ en 2012 contre 29,95 M€ en 2013

⁷² 34,50 M€ en 2012 contre 29 M€ en 2013

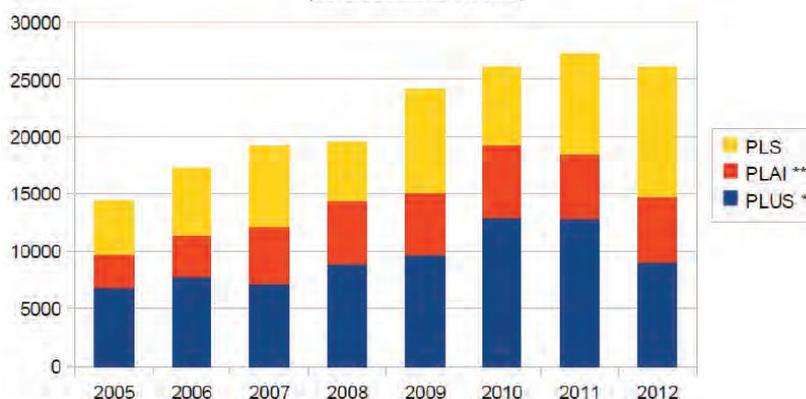
4.2 Des réalisations de logements sociaux en baisse en 2012 en Ile-de-France⁷³

En 2012, 26 151 logements locatifs sociaux ont été financés ou agréés en Ile-de-France, soit une légère diminution par rapport à 2011 et un retour au niveau global de 2010.

Les 26 151 logements locatifs sociaux dont 79% sont neufs et 21% en acquisition se décomposent comme suit :

- 5 760 PLAI pour un objectif initial de 6 390 logements
- 8 987 PLUS pour un objectif initial de 15 610 logements
- 11 404 PLS pour un objectif initial de 18 240 logement

Logements locatifs sociaux financés / agréés en Ile-de-France de 2005 à 2012
(hors cession Icade⁷⁴)



Une hausse conséquente des logements intermédiaires PLS (hors Icade) avec +30% par rapport à 2011 est à noter. Alors que les logements très sociaux de type PLAI se stabilisent et que la baisse concerne principalement les logements sociaux de type PLUS.

A noter également que 96% de la production francilienne se concentre en zone A (cf annexe 2).

Financement des PLAI de 2005 à 2012 en Ile-de-France
(hors cessions du patrimoine Icade)

département	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne 2005-2011	2012	2012 / moyenne 2005-2011	2012 / 2011
75	1 218	1 275	2 101	1 171	1 634	1 969	1 663	1 576	1 364	-16%	-18%
92	147	224	444	455	235	454	390	336	394	15%	1%
93	233	398	926	805	898	1 010	1 054	761	1 490	49%	41%
94	404	678	478	687	799	748	487	612	586	-4%	20%
77	246	500	393	465	386	468	336	399	416	4%	24%
78	156	143	158	694	296	751	508	387	569	32%	12%
91	169	205	378	666	804	565	961	535	444	-21%	-54%
95	424	225	170	575	364	552	319	376	497	24%	56%
IDF	2 997	3 648	5 048	5 518	5 416	6 517	5 718	4 980	5 760	14%	0.73%

C'est environ 40 000 logements en PLAI qui ont été produits en 8 ans (2005 à 2012), soit une moyenne de 5 000 logements par an.

⁷³ Comité régional de l'hébergement et du logement 5CRHL) en Ile-de-France - Bilan 2012

⁷⁴ Le patrimoine Icade ayant fait l'objet d'une cession immobilière ne concerne que du logement familial en acquisition. Il est partiellement concerné par le décret du 15 mai 2007 (parc re-conventionné) ; hors décret, il s'agit d'un parc en statut libre qui a fait l'objet d'un conventionnement au moment de la cession. 920 logements ont été cédés par Icade en 2012.

Un plus grand nombre de communes concernées par la production de logements sociaux en Ile-de-France

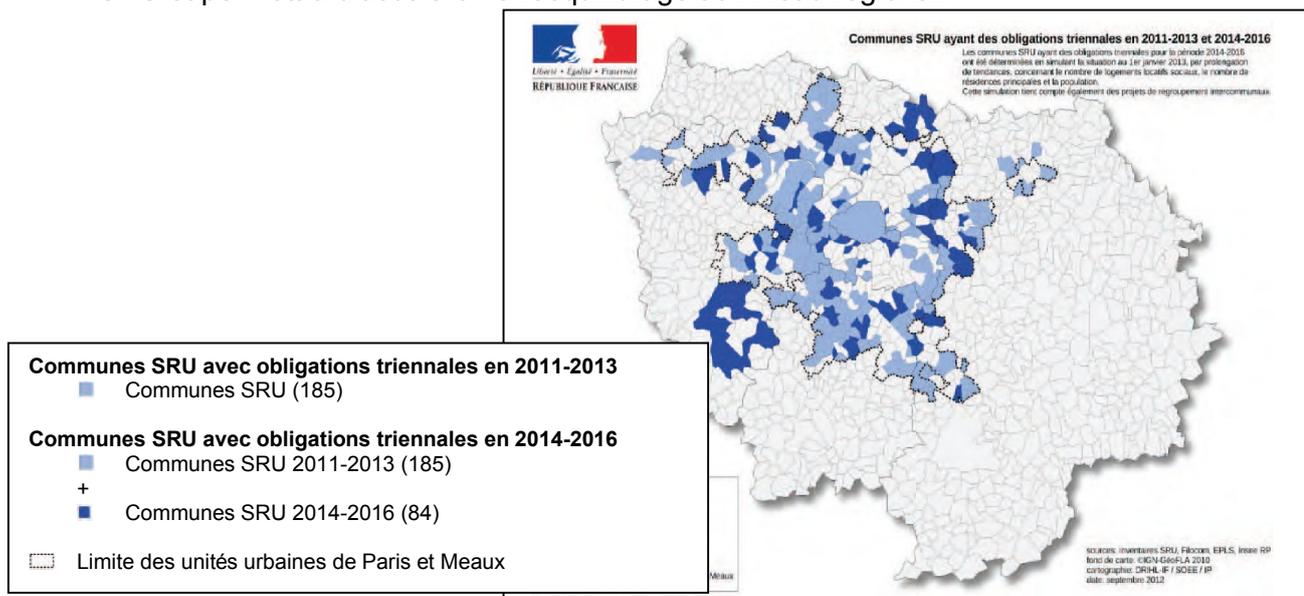
En 2012, 47% de la production de l'année s'est faite dans les communes soumises à l'obligation dans le cadre de la loi SRU en Ile-de-France.

Le Gouvernement a souhaité renforcer les obligations de production de logements sociaux par la loi du 18 janvier 2013 relative à la « mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social » qui prévoit notamment :

- de fixer à 25% des résidences principales, le seuil minimal de logements locatifs sociaux pour les communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et qui sont comprises dans une agglomération ou un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de 15 000 habitants,
- d'instaurer un régime dérogatoire pour les communes pour lesquelles le parc de logements existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande et à la capacité à se loger des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées,
- de fixer un minimum de 30% de PLAI à réaliser et un maximum de 30% de PLS (20% si la commune n'est pas couverte par un PLH),
- d'autoriser le préfet à multiplier jusqu'à 5 fois le montant des pénalités en cas de non-respect des engagements,
- d'affecter les pénalités versées à un fonds national de logements locatifs très sociaux géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

En Ile-de-France, l'application de ces nouvelles dispositions devrait avoir pour conséquence, l'entrée de 84 communes supplémentaires (directement par le relèvement du seuil à 25% et indirectement par le jeu des regroupements intercommunaux)⁷⁵. L'objectif annuel de réalisation de logements sociaux au sein des communes concernées par la loi SRU devrait atteindre 20 000 pour la période 2014-2016 contre moins de 6 000 pour la période actuelle 2011-2013.

Cet objectif élevé demandera un effort de concentration de production sur les communes SRU et permettra d'accélérer le rééquilibrage au niveau régional.



⁷⁵ Aujourd'hui, sur les 403 communes de la zone agglomérée de l'Ile-de-France (Paris et Meaux), 385 sont soumises aux dispositions de l'article 55 de la loi « SRU ». Parmi celles-ci, 185 devaient répondre à un objectif triennal pour la période 2011-2013 et pour la période 2014-2016, ce chiffre devrait atteindre 269.

Il est à noter que 57 communes ont fait l'objet d'un arrêté de carence et que ce chiffre est en constante augmentation depuis la mise en application de la loi, avec 20 communes en 2002-2004 et 33 en 2005-2007.

4.3 Un coût élevé de la construction de logements sociaux

Un prix de revient élevé des logements sociaux, une participation régionale de plus en plus indispensable

En 2012, le financement des opérations menées sur le parc public francilien (tous logements sociaux confondus) s'élève à 3,5 Mds€ et se répartit comme suit⁷⁶ :

- 2,529 Mds€ de prêt (72%),
- 615 M€ de subventions (18%) dont (222 M€ pour l'Etat, 89 M€ pour la Région, 189 M€ pour les communes et Paris principalement et 33 M€ de PEEC),
- 349 M€ fonds propres (10%) des bailleurs.

Le plus gros financeur reste l'Etat, dont les subventions⁷⁷ (hors aides indirectes) qui s'élèvent à hauteur de 222 M€ en 2012 se déclinent comme suit⁷⁸ :

- 126 M€ pour la production de 5 613 logements en PLAI (soit 22 450 €/logement),
- 67 M€ pour la production de 8 938 logements en PLUS (soit 7 500 €/logement),
- 29 M€ pour la production de 11 404 PLS (soit 2 500 €/logement).

Si la participation de la Région semble jouer un rôle relatif dans le prix de revient total du financement du logement (89 M€ sur 3,5 Mds€, soit 3%), elle est pourtant indispensable pour permettre à un grand nombre d'opérations de voir le jour (8 130 PLUS financés en 2012 et 2 704 PLAI financés par la Région Ile-de-France en 2012)⁷⁹, soit une participation de la Région au financement de la quasi-totalité des PLUS financés en 2012 et la moitié des PLAI.

Pour rappel, en ce qui concerne les PLAI, dans le programme de développement du parc locatif de la Région en 2012, l'aide à la création de logements très sociaux représente 27 M€ de crédits consommés. Ce montant n'est pas négligeable puisqu'il équivaut à 22% de la subvention PLAI de l'Etat (qui pour rappel s'élève à 126 M€ en 2012).

⁷⁶ Bilan du CRHL - 2012

⁷⁷ Subvention principale + surcharge foncière + subvention spécifique insertion

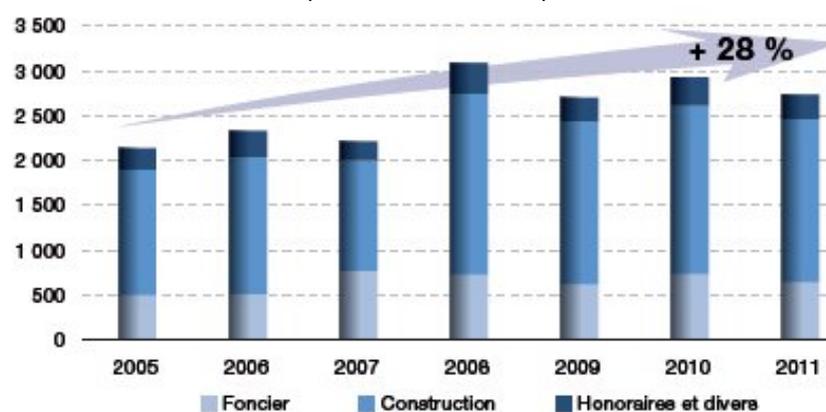
⁷⁸ Calculs faits hors PLUS CD, hors produits spécifiques, hors PIA, hors lcade - Source : CRHL – Bilan 2012 - SISAL

⁷⁹ Présentation régionale « Intervention régionale sur le logement » - février 2013

Des coûts de construction et de foncier élevés qui grèvent les capacités effectives de production de logements

Selon l'USH⁸⁰, le prix de revient des productions neuves HLM a doublé en 11 ans (2000 à 2011). Cette évolution est génératrice d'exclusion sociale. Ainsi la charge foncière est estimée à environ 25% du coût des opérations et les différentes prestations intellectuelles, de plus en plus nombreuses pèsent en moyenne 10% du coût de production selon l'USH. En comparaison du Royaume-Uni ou de l'Italie, c'est en France que les logements neufs sont les plus chers.⁸¹ Les facteurs de hausse se superposent et conduisent à un niveau de prix qui est devenu insoutenable pour continuer à construire en quantité suffisante et à des loyers abordables (notamment en PLAI), ce qui explique en grande partie que la production neuve en PLAI s'effectue aujourd'hui au niveau du plafond autorisé (exemple : 5,87 €/m² en zone 1bis).

Evolution du prix de revient du logement social en Ile-de-France de 2005 à 2011
(en €/m² habitable)



Source : Caisse des Dépôts

Les normes constituent un des paramètres de l'augmentation des coûts. Pour exemple, la loi sur l'accessibilité du cadre bâti, applicable désormais à tous les bâtiments neufs ainsi que les établissements et installations ouvertes au public a des incidences non négligeables sur les coûts de construction et sur la qualité de vie des occupants :

- Une diminution voire une disparition des annexes (caves, celliers, balcons, terrasses...) vu la difficulté à les rendre accessibles,
- Une accessibilité obligatoire dans toutes les pièces (soit 150 cm de diamètre afin d'accueillir un fauteuil en rotation) qui pousse à rogner sur la surface des pièces à vivre alors qu'elle augmente celle des pièces d'eau et cuisine pour aboutir au final à des logements de même surface qu'avant mais moins fonctionnels pour les familles,
- Au final, un surcoût induit estimé à 4% d'investissements supplémentaires (auquel il convient d'ajouter +2% pour les opérations nécessitant un ascenseur, indépendamment des éventuelles augmentations de surface requises)⁸².

Ce phénomène d'« effet qualité », qui se traduit notamment par l'essor de normes (accessibilité, thermique...), se répercute dans le loyer final comme le souligne l'article des Echos du 21 août 2013, en référence aux travaux de Jacques FRIGGIT, économiste au CGEDD : « en plus d'avoir décroché par rapport au revenu, le loyer moyen réellement payé par les locataires, parce qu'il inclut des effets qualité, a doublé par rapport à l'indice des loyers de l'INSEE de 1970 à 2006 ».

⁸⁰ La maîtrise des coûts de production - Note de synthèse de l'USH – août 2012

⁸¹ 3 500 € - 4 000 €/m² en France, 3 000 €/m² au Royaume-Uni, 2 500-3 000 €/m² en Italie

⁸² La maîtrise des coûts de production - Note de synthèse de l'Union sociale de l'habitat (USH) – août 2012

PARTIE 3 – PROPOSITIONS

Les propositions faites dans le cadre de ce rapport apparaissent difficiles à dissocier les unes des autres et doivent être considérées comme un tout. En effet, comme le CESER Ile-de-France a pu le souligner à plusieurs reprises, la complexité de la question du logement amène à réfléchir sur toute la chaîne du logement de manière globale. La question du logement des ménages à bas revenus, si elle peut et doit avoir ses spécificités, n'est pas dissociable de la question du logement des autres ménages, comme les ménages à revenus moyens par exemple.

Une prise de conscience est nécessaire en Ile-de-France qu'un million de ménages franciliens est concerné par la pauvreté et 350 000 d'entre eux ont un reste à vivre inférieur à 14 €/jour/UC, reflet d'une fragilité qui peut paradoxalement les maintenir hors du parc social. Pour améliorer l'accès au logement des ménages à bas revenus, 5 axes doivent guider l'action publique :

- **Clarifier la notion de « reste à vivre » pour les bailleurs**, qui paraît aujourd'hui essentielle, aussi bien dans le cadre de l'accès au logement social que dans le déclenchement de droits nouveaux pour les ménages à bas revenus,
- **Construire plus pour tous et produire des PLAI et des « super PLAI » en zone dense pour les ménages les plus en difficulté**, afin de loger les ménages et faire baisser la pression du marché immobilier dans son ensemble,
- **Relancer la mobilité au sein du parc social francilien**, pour un logement qui corresponde réellement aux besoins de ses occupants,
- **Créer une offre sociale et intermédiaire dans le parc privé**, pour une redynamisation des parcours résidentiels à tous les niveaux de la chaîne du logement,
- **Adapter le régime des aides personnelles au logement** afin de mieux s'adapter au contexte actuel et à la solvabilisation des ménages à bas revenus franciliens.

Les acteurs du logement sont multiples et ce rapport s'inscrit dans une volonté de formuler des pistes d'actions globales et cohérentes pour l'accès et le maintien dans le logement des ménages à bas revenus en Ile-de-France. Ainsi, l'application des propositions formulées ci-après ne peut pas être exclusivement conduite par le Conseil régional et dans ce cadre, **les propositions seront donc référencées selon 3 niveaux** :

- Niveau 1 : applicables directement par la Région Ile-de-France, dans le cadre de ses politiques de soutien en matière d'habitat, d'aménagement, d'urbanisme et d'énergie et de ses règles de financements,
- Niveau 2 : applicables par d'autres collectivités ou par l'Etat mais en faveur desquelles le discours régional peut peser, notamment au vu des spécificités franciliennes,
- Niveau 3 : applicables dans le cadre de l'« *acte III de la décentralisation* »⁸³, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences.

⁸³ Tel qu'annoncé par le Président François Hollande et tel qu'élaboré sous forme de projet et de loi sous l'égide de la ministre de la décentralisation et de la réforme de l'Etat, Mme Marylise Lebranchu – finalement découpé en trois textes – à la discussion devant le Parlement : création des métropoles, réforme des intercommunalités, répartition des compétences, désignation des chefs de file...

AXE 1 : CLARIFIER LA NOTION DE « RESTE A VIVRE » POUR LES BAILLEURS

« Un million de ménages franciliens est concerné par la pauvreté et 350 000 d'entre eux ont un reste à vivre inférieur à 14 €/jour/UC, reflet d'une fragilité qui peut paradoxalement les maintenir hors du parc social »

RAPPEL DES CONSTATS

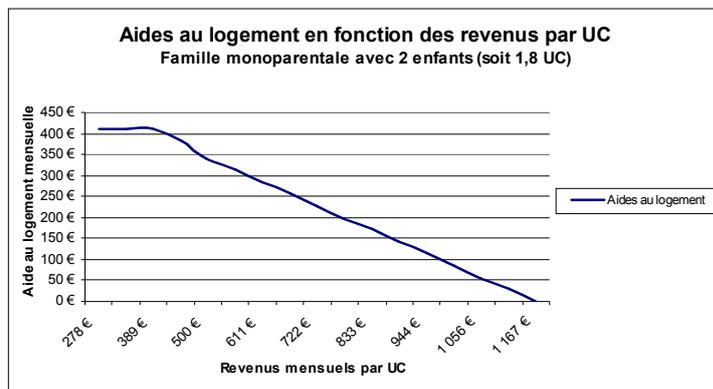
1) Les aides personnelles au logement permettent de limiter les taux d'effort pour les ménages à bas revenus...

A l'aide du simulateur d'aides au logement mis en ligne par les CAF, il est possible de simuler le montant de l'allocation logement en fonction de la composition du ménage, de ses revenus, de son lieu d'habitation, pour un loyer donné et ainsi évaluer l'impact des aides personnelles au logement sur la solvabilisation des ménages.⁸⁴

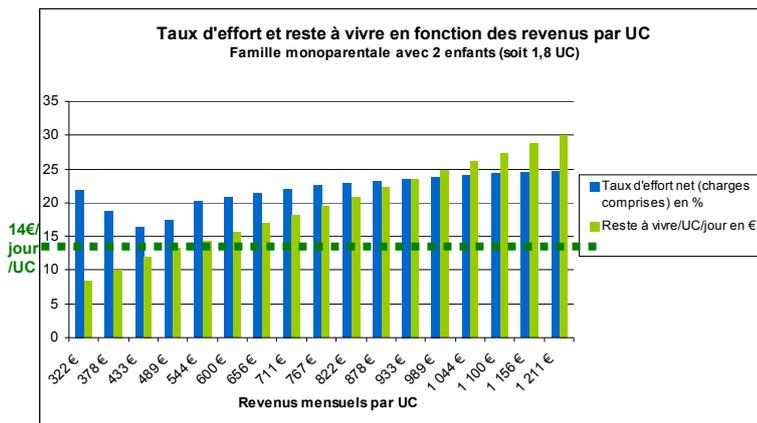
Dans le cas d'une famille monoparentale avec deux enfants (> et < à 14 ans) :

Le graphique ci-contre montre que l'aide au logement décroît à mesure que les revenus du ménage s'accroissent. En effet, l'aide au logement vient alléger les dépenses de logement et leur poids dans le budget des ménages au point de maintenir des taux d'effort nets⁸⁵ en-dessous de 25%. Même si cela s'avère de plus en plus difficile (comme vu en partie 1), l'aide au logement continue tout de même à jouer son rôle solvabilisateur pour les ménages.

Cependant, ce niveau de taux d'effort n'est pas une garantie de reste à vivre élevé pour les ménages. Ainsi, une famille monoparentale avec deux enfants, dont les revenus sont inférieurs à 600 €/UC environ (soit 1080 € mensuel pour le ménage) affiche un reste à vivre proche ou inférieur à 14 €/jour/UC. La situation est donc limite pour des ménages à temps complet dont les revenus sont au SMIC à temps plein, elle devient très compliquée dès que ces ménages passent en-dessous de ces revenus (temps partiel, chômage...).



Exemple de lecture : pour un revenu par UC de 500 € par mois, l'aide au logement pour ce ménage s'élèvera à 350 €.



Exemple de lecture : pour un revenu par UC de 600 € par mois, le taux d'effort (charges comprises) de ce ménage s'élèvera à 21% pour un reste à vivre de 15 €/UC/jour.

⁸⁴ <http://www2.caf.fr/simulog/Principal.jsp>. Sur cette base, une simulation a été effectuée sur quatre types de ménages (isolé, couple de retraités, couple avec 2 enfants, famille monoparentale), tous localisés dans le Val de Marne.

⁸⁵ Cf annexe 7

2) ... Mais de faibles taux d'effort peuvent également cacher des niveaux de vie très bas, davantage perceptibles par le reste à vivre

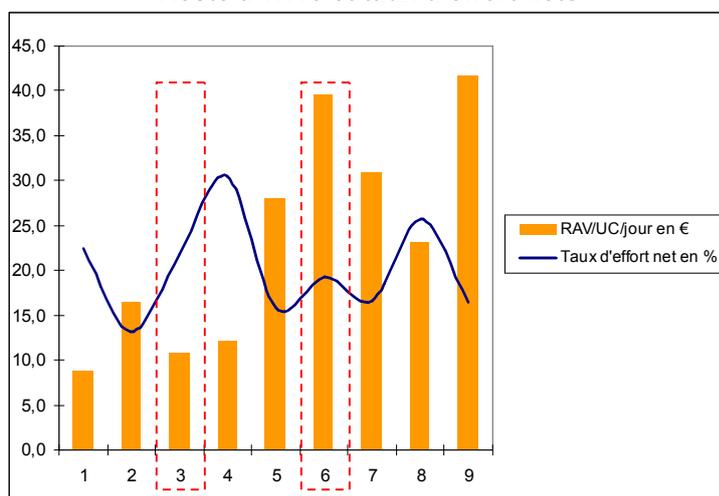
L'étude de plusieurs dossiers réels de demandes de logement social (cf OPH 77)⁸⁶ pris au hasard (ici numérotés pour raison d'anonymat), illustre et confirme la déconnexion qui existe entre les taux d'effort des ménages et leur « reste à vivre ».

Comme l'illustre bien le premier graphe ci-contre, le taux d'effort et le reste à vivre sont deux indicateurs qui apparaissent « désaccordés ». Alors que l'on pourrait s'attendre à ce qu'un taux d'effort faible s'accompagne d'un reste à vivre élevé, la réalité n'est pas totalement celle-ci. Un faible taux d'effort peut cacher un reste à vivre également très faible et un taux d'effort élevé peut également cacher un reste à vivre élevé. Le reste à vivre fait ressortir la capacité financière restante du ménage là où le taux d'effort constitue un simple ratio qui peut parfois être trompeur, du fait des différences de revenus et d'inégalités des dépenses de logements. Pour exemple, les ménages 3 et 6 présentent un même taux d'effort proche de 20%. Cependant, ce taux d'effort masque une véritable différence de reste à vivre, de l'ordre de 1 à 4.

Le 2^{ème} graphique ci-contre illustre bien la tendance selon laquelle le reste à vivre est par contre plutôt fonction du revenu⁸⁷.

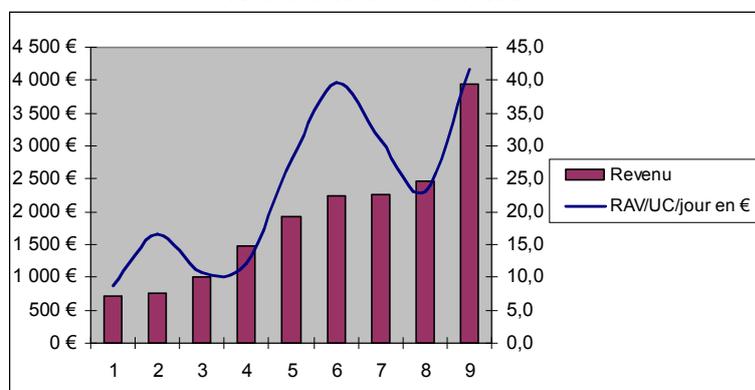
Au final, il y a une déconnexion entre taux d'effort et reste à vivre. Le reste à vivre est un outil plus à même d'analyser le niveau de vie des ménages. C'est pourquoi, certains bailleurs l'utilisent de manière complémentaire au taux d'effort dans l'analyse des dossiers de demandes de logements sociaux. Mais le reste à vivre n'est pas formalisé, et tous ne l'utilisent pas. De plus, son utilisation peut s'avérer ambivalente puisque si un reste à vivre élevé peut parfois aider un ménage qui a un taux d'effort trop élevé à entrer tout de même dans le parc social (car c'est une garantie pour les bailleurs), il peut tout autant être une barrière lorsqu'il est trop faible et lui fermer la porte du parc social. Il peut donc aussi bien favoriser certains ménages que les exclure.

Reste à vivre et taux d'effort nets



Exemple de lecture : Le ménage 3 a un taux d'effort de 20% pour un reste à vivre de 10 €/UC/jour. Le ménage 6 a également un taux d'effort d'environ 20% cependant, il affiche un reste à vivre de 40 €/UC/jour.

Reste à vivre et revenus



Exemple de lecture : Le ménage 3 a un revenu de 1000 € par mois et un reste à vivre de 10 €/UC/jour. Le ménage 6 a un revenu de 2200 € par mois et un reste à vivre de 40 €/UC/jour.

⁸⁶ Sur la base de 9 dossiers de demandes de logement social déposés auprès de l'Office public de l'habitat de Seine et Marne (OPH 77), la commission a pu vérifier les suppositions qu'elle avait sur la dissociation taux d'effort / reste à vivre.

⁸⁷ De plus, comme vu précédemment, les ressources des ménages à bas revenus sont fluctuantes.

PROPOSITIONS

Les ménages à bas revenus ont droit au logement et le logement social ne doit pas leur être fermé pour cause d'insuffisantes ressources.

Utiliser le « reste à vivre » comme vecteur de nouveaux droits pour l'accès au logement social (niveaux 1&2)

Lorsqu'une commission d'attribution des logements sociaux examine le dossier d'un ménage et constate que le reste à vivre est trop faible (en-dessous de 14 €/jour/UC par exemple), une démarche visant à faciliter l'accès au logement de ces ménages pauvres devrait pouvoir être engagée. Cela pourrait prendre la forme de l'obtention par le bailleur d'une garantie ou la mise en place en faveur du demandeur d'un accompagnement social lié au logement⁸⁸.

L'utilisation du reste à vivre dans l'attribution d'un logement doit permettre un véritable repérage des difficultés des ménages sans que cela les exclue du logement social. A cet effet, ils devraient pouvoir bénéficier automatiquement d'un accompagnement social lié au logement, et des actions de formations destinées aux travailleurs sociaux, aux associations et aux bailleurs sociaux sur les droits auxquels peuvent accéder les ménages à bas revenus et sur les dispositifs d'aides en matière de logement (aides de l'Etat et des collectivités, aides de l'ANAH, d'Action logement...etc) devraient être soutenues, tout comme les actions de sensibilisation destinées à ces ménages sur la gestion financière de leurs moyens.

Combiner taux d'effort et « reste à vivre » dans toute analyse des demandes de logements sociaux (niveaux 1 & 2)

Le reste à vivre est un outil plus à même d'analyser le niveau de vie des ménages que le simple taux d'effort. C'est pourquoi, certains bailleurs l'utilisent de manière complémentaire dans l'analyse des dossiers de demandes de logements sociaux.

Il est proposé de ne pas se baser uniquement sur l'analyse du taux d'effort mais bien de l'accompagner à chaque fois, par une analyse du reste à vivre de chaque ménage, mieux à même de donner des indications sur la réalité de la vie des ménages : *un même taux d'effort peut cacher des niveaux de vie très différents*. Et plus les revenus sont bas, plus le reste à vivre risque d'être bas et moins l'indication du taux d'effort sera fiable.

Par ailleurs, il n'est aujourd'hui pas prévu dans les textes réglementaires du taux d'effort⁸⁹ de tenir compte d'un certain nombre de dépenses obligatoires et incompressibles liées au logement telles que les dépenses *d'assurance* et de *forfait internet-téléphone*. Il est souhaitable que le calcul réglementaire du taux d'effort prenne en compte ces données.

⁸⁸ L'accompagnement social lié au logement (ASLL) est une mesure départementale destinée aux personnes qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement ou s'y maintenir, suite à, dans la plupart des cas, un cumul de difficultés financières et d'insertion sociale.

⁸⁹ Cf annexe 7 relative au calcul réglementaire du taux d'effort

Formaliser, harmoniser et rendre explicite la notion de « reste à vivre » (niveaux 1&2)

La pratique de l'analyse combinée entre taux d'effort et reste à vivre est déjà à l'oeuvre chez de nombreux bailleurs. Cependant, l'absence d'harmonisation dans son mode de calcul et son caractère informel posent le problème de la lisibilité et de la transparence des critères d'attributions pour le demandeur.

- 1) Le « reste à vivre » devrait être avant tout *formalisé*, c'est-à-dire qu'il devrait être reconnu en tant que tel et sortir de sa situation « informelle »,
- 2) Le « reste à vivre » devrait être *harmonisé*, c'est-à-dire que son mode de calcul devrait être harmonisé au moins au niveau régional et être en cohérence avec le calcul du taux d'effort,
- 3) Le « reste à vivre » devrait être *transparent, explicite et communiqué aux demandeurs de logement*. Il devrait faire l'objet d'une délibération du conseil d'administration de l'organisme HLM.

Si l'harmonisation du mode de calcul est nécessaire, il n'apparaît cependant pas souhaitable de fixer un seuil uniforme de reste à vivre, exemple : 14 €/jour/UC. Un tel seuil serait très difficile à déterminer. Les conditions diffèrent d'un bailleur à l'autre et ces derniers ont des critères adaptés à la population des demandeurs qui les concernent.

La responsabilité financière reposant sur eux, il apparaît naturel que la liberté de fixation du seuil leur soit laissée, le tout étant que ce seuil soit connu par leurs demandeurs. Cependant, une fois le reste à vivre délibéré librement par chaque organisme HLM, les taux pratiqués par chaque bailleur pourraient être utilement répertoriés, analysés et publiés par un organisme indépendant tel que l'Observatoire du Logement Social (OLS) en Ile-de-France afin d'évaluer la politique de chaque bailleur en matière de reste à vivre (et donc d'attribution des logements sociaux) et ainsi réfléchir à l'opportunité (ou non) d'harmoniser à terme les taux et à quelle échelle territoriale le faire.

AXE 2 : UN ENJEU MAJEUR DE CONSTRUCTION POUR L'ILE DE FRANCE

« Construire plus pour tous ; Produire des PLAI et des « super PLAI » en zone dense⁹⁰ pour les ménages les plus en difficulté »

RAPPEL DES CONSTATS

1) Des besoins de construction importants en Ile-de-France mais difficiles à atteindre

La loi et le SDRIF évaluent à 70 000 logements par an, le besoin global de construction de logements en Ile-de-France jusqu'à l'horizon 2030⁹¹ dont 30% de logements locatifs sociaux (soit 21 000 logements/an). Or, la région Ile-de-France connaît, depuis plusieurs années, un fort déficit en constructions de logements puisque ce sont de l'ordre de 37 000 logements qui sont réalisés par an. La production des 70 000 logements requis annuellement dépend en très grande partie de la capacité et de la volonté politique à mobiliser du foncier au travers des règles fixées par les PLU.

De plus, l'établissement des PLU à l'échelle communale ne favorise pas l'atteinte de l'objectif de production annuelle de logements à l'échelle francilienne.

2) Des loyers globalement adaptés aux ménages à bas revenus dans le parc social existant, moins dans les mises en service nouvelles

La partie actuelle du parc ayant des loyers adaptés aux ménages à bas revenus, c'est-à-dire offrant des loyers inférieurs à 6 €/m², se situe pour l'essentiel dans le parc social et en représente près de 50%.

La proportion de logements à loyers inférieurs à 6 €/m² dans les mises en service d'offre locative sociale nouvelle est par contre faible (seulement 20% entre 2005 et 2010).

Cette partie du parc social, actuellement très concentrée en petite couronne et en ZUS, est principalement constituée de grands logements (T4 et T5). Or, les ménages à bas revenus sont principalement constitués de ménages d'une ou deux personnes.

3) Des ménages à bas revenus qui peuvent rester à la porte du logement social

350 000 ménages (hors ménages étudiants), sont aujourd'hui en grande difficulté pour ne pas tomber dans le surendettement, voire l'exclusion, du fait d'un reste à vivre trop faible pour faire face à leurs dépenses de logement. De plus, un reste à vivre si faible peut leur fermer les portes du logement social, sachant également que les ménages à bas revenus subissent inévitablement la concurrence d'autres ménages éligibles aux PLAI mais plus « solvables ».

4) Des coûts de construction et de foncier élevés qui grèvent les capacités de production de logements, notamment sociaux

Le coût d'un logement neuf en Ile-de-France est aujourd'hui trop élevé (180 000 €/logement selon la CDC) pour assurer un loyer abordable aux ménages à bas revenus.

La production nouvelle en logements très sociaux (PLAI) se fait en très grande majorité au plafond maximal de loyer (environ 5,5 €/m² en zone dense) - particulièrement du fait des coûts de construction et des normes techniques.

5) La programmation de PLAI pour 2013 par l'Etat est plus importante que 2012

La programmation des logements financés en PLAI reste du ressort de l'Etat et en 2013 pour l'Ile-de-France l'Etat a augmenté le nombre des agréments PLAI pour l'Ile-de-France en passant de 5 760 en 2012 à 8 950 en 2013.

⁹⁰ Zone dense : dans le cadre de ce rapport, la zone dense sera définie comme Paris et sa petite couronne. Cf annexe 8

⁹¹ 38 000 pour accueillir les nouveaux ménages ; 17 000 pour compenser la disparition de logements ; 12 000 pour rattraper le déficit accumulé ; 3 000 pour maintenir des logements vacants.

PROPOSITIONS

Mobiliser immédiatement le foncier francilien pour atteindre l'objectif de production de 70 000 logements/an fixé par le législateur (niveaux 1,2&3)

En confiant l'élaboration des PLU aux intercommunalités⁹², tel que les actuels projets de lois sur la réforme de l'action publique et ALUR⁹³ le prévoient. Les PLU fixent les règles d'urbanisme et les capacités à construire sur les terrains. Diverses dispositions contribuent à la production de logements dans un PLU : emplacements réservés pour des logements, secteurs de mixité sociale, délimitation de périmètres de projets d'aménagement comprenant du logement (ZAC...). Aujourd'hui, le maire est l'acteur capital pour l'acte de construire. Il réunit entre ses mains les différents outils qui en font le passage obligé pour tout ce qui relève de la construction avec la délivrance des permis de construire en accord avec la réglementation inscrite dans les PLU. Force est de constater en Ile-de-France que les maires n'ont pas été en mesure d'autoriser les logements nécessaires alors que l'enjeu est désormais de niveau métropolitain et qu'il en appelle à une mobilisation sans précédent du foncier francilien et à une densification accrue pour permettre la production de logements nécessaires aux objectifs régionaux affichés. C'est pourquoi l'une des clés de réussite de la sortie de crise de la production du logement passe par un transfert de la compétence d'élaboration des PLU à l'échelle intercommunale. Cependant, dans la mesure où la délivrance du permis de construire ne peut contrevenir au PLU et dès lors que des règles de constructibilité ont bien été inscrites et sont cohérentes avec les objectifs quantifiés, cette délivrance peut rester du ressort du maire.

En identifiant pour les 5 ans à venir dans chaque PLU d'Ile-de-France, le foncier nécessaire à la production de 52 000 logements par an sur l'ensemble du territoire régional à construire sur des emprises autres que celles de l'Etat et des EPF. Le CRHL d'Ile-de-France estime que pour les 5 prochaines, 18 000 logements seraient susceptibles d'être construits chaque année, grâce à de la cession de foncier d'Etat (ou de ses établissements) ou grâce à de l'acquisition de foncier par les EPF franciliens. Ainsi, c'est donc environ 52 000 logements par an qui resteraient à construire grâce à de la mobilisation de foncier complémentaire. C'est donc environ 200 hectares par an⁹⁴ d'emprises foncières qu'il s'agira de repérer de manière claire et cohérente dans les PLU, tout en précisant les emplacements réservés ainsi que les secteurs de mixité sociale.

En recensant systématiquement dans les PLU en zone dense, les emprises foncières d'une certaine taille, potentiellement mutables ou sous-densifiées et en soutenant les collectivités s'engageant dans la délimitation de périmètres d'aménagement comprenant des logements, et en soutenant les maires et EPCI « bâtisseurs ».

Accompagner et maintenir l'effort de financement aux PLAI familiaux pour la période 2014-2020 (niveaux 1&2)

Compte tenu du million de ménages à bas revenus que compte l'Ile-de-France, l'effort de financement en PLAI annoncé par l'Etat pour 2013, soit 8 950 logements financés en PLAI (contre 5 760 en 2012)⁹⁵ peut être salué, à condition qu'il permette d'augmenter réellement le stock de logements neufs en zone dense.

⁹² Cf annexe 9 relative à la carte des intercommunalités en Ile-de-France au 1^{er} janvier 2013

⁹³ Loi ALUR : « Accès au logement et pour un urbanisme rénové »

⁹⁴ Calcul de base : 52 000 logements x 60m² / 1,5 (COS de 1,5) = 2 080 000 m² (soit environ 200 ha)

⁹⁵ Source : AR HLM dans *L'Union sociale pour l'habitat - Actualités Contenu Habitat N° 965 - 30/03/2013*

Cet effort pourrait permettre de doubler le nombre de logements familiaux financés en PLAI soit passer d'environ 3 000 PLAI familiaux en 2012 à 6 000 PLAI familiaux en 2013⁹⁶.

Toutefois, la faisabilité de cet objectif est préoccupante compte tenu de la nécessité de mobiliser tous les financeurs simultanément (collectivités, Caisse des dépôts et consignations, bailleurs) afin de produire les logements annoncés. Aussi, pour concrétiser cette ambition, le tour de table des financeurs doit être suffisant et la présence de la Région y est indispensable. La Région devrait donc accompagner cette action en apportant un appui financier nécessaire.

En 2012, la Région a dépensé 27 M€ sur la ligne de production de logements très sociaux (crédits de paiement en investissement) et indique avoir financé 2 704 logements en PLAI en 2012. On peut en conclure que chaque logement PLAI classique a ainsi bénéficié en moyenne d'une subvention de 10 000 €.

Si la Région accompagne le doublement annoncé par l'Etat (soit environ 3 000 PLAI familiaux supplémentaires), et ce, dans les mêmes proportions qu'en 2012 - soit un financement apporté à la moitié des logements PLAI agréés par l'Etat⁹⁷ - l'abondement de la Région pourrait s'élever à environ 15 M€⁹⁸.

Dans ces conditions, l'incidence budgétaire pour la Région Ile-de-France, si elle devait accompagner l'effort annoncé par l'Etat sur les PLAI en 2013, et ce, dans les mêmes conditions qu'actuellement, se traduirait donc par une augmentation de 15 M€ du budget alloué à la production de « logements très sociaux ».

Au vu des besoins, cet effort, devrait être maintenu dans la durée grâce à des accords contractuels Etat-Région couvrant au moins la période 2014-2020.

De plus, un « fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux » a été institué par la loi du 18 janvier 2013 et précisé par son décret du 24 juillet 2013. Dans le cadre de cette évolution législative qui est ici saluée, ce fonds, doit pouvoir être pleinement mobilisé pour le financement de ces logements locatifs très sociaux à destination des ménages les plus en difficulté en Ile-de-France.

Augmenter l'aide à la construction pour créer des « super PLAI » en zone dense pour les 70 000 ménages les plus en difficulté (niveaux 1&2)

Parmi le million de ménages à bas revenus que compte l'Ile-de-France, 350 000 sont en grande difficulté pour faire face à leurs dépenses de logement. 70 000 d'entre eux vivent actuellement dans le parc privé avec un taux d'effort proche de 50% et un reste à vivre inférieur à 14 €/jour/UC. Ils ne peuvent pas supporter des loyers supérieurs à 5 €/m² (cf tableau p.34).

Pour que des logements familiaux neufs financés en PLAI puissent être produits et générer des loyers de sortie inférieurs à leur niveau actuel⁹⁹, plusieurs pistes sont mobilisables :

- l'augmentation des aides à la construction
- la diminution des coûts du foncier (cf proposition suivante)
- la diminution des coûts de construction (cf proposition suivante)

⁹⁶ Sur les 5 760 logements financés en 2012 en PLAI, 3 000 environ correspondent à des logements familiaux. On peut faire l'hypothèse que les mêmes proportions seront respectées en 2013 pour les 8950 PLAI, ce qui conduirait à environ 6 000 PLAI familiaux.

⁹⁷ La Région a participé au financement en 2012, de 2 704 logements PLAI sur les 5 760 agréés par l'Etat

⁹⁸ Calcul : 1 500 logements PLAI familiaux (moitié des 3 000) x 10 000 €/logement = 15 M€

⁹⁹ Considérant le loyer moyen en zone tendue se situe aux alentours de 5,5 €/m²

En ce qui concerne l'augmentation des aides à la construction, la subvention par logement financé en PLAI (au-delà de l'augmentation évoquée précédemment) pourrait être augmentée afin d'obtenir des « super PLAI » en zone dense, c'est à dire des PLAI dont le loyer de sortie se situerait en-dessous de 5 €/m².

Compte tenu de l'importance de l'effort financier et au vu de la conjoncture économique actuelle, cet effort pourrait être limité dans le temps, au moins au cours du prochain contrat de plan, comme pour la proposition précédente.

L'AORIF indique qu'une sur-subvention de 1 000 € par logement crée une baisse de loyer de 1%. Ainsi, à titre d'exemple :

Cas 1 :

Pour passer d'un loyer plafond en zone dense de 5,5 €/m² à un loyer de 4,5 €/m² pour un logement financé en PLAI neuf - soit une diminution de 18% - le montant de la sur-subvention serait de 18 000 € / logement.

Cas 2 :

Pour passer d'un loyer plafond en zone dense de 5,5 €/m² à un loyer de 3,7 €/m² pour un logement financé en PLAI neuf - soit une diminution de 33 % - le montant de la sur-subvention serait de 33 000 € / logement.

Ainsi, en complétant l'aide PLAI classique, il apparaît donc envisageable de sortir des « super PLAI », en dépensant de l'ordre de 18 000 € à 33 000 € supplémentaires par logement.

En termes d'objectifs quantitatifs :

En prenant l'hypothèse qu'une aide supplémentaire en faveur de « super PLAI » soit instaurée et qu'elle se porte à un montant de 100 M€/an à partager entre tous les financeurs, elle permettrait en zone dense :

- de faire baisser le loyer de 5,5 €/m² à 4,5 €/m² pour 6 000 logements (cas 1)
ou
- de faire baisser le loyer de 5,5 €/m² à 3,7 €/m² pour 3 000 logements (cas 2)

En prenant l'hypothèse que cette aide supplémentaire soit instaurée et que la Région Ile-de-France la finance à hauteur de 20%¹⁰⁰, un logement en « super PLAI » donnerait lieu à une subvention complémentaire régionale de l'ordre de 3 600 €/logement dans le cas 1¹⁰¹ ou de 6 600 €/logement dans le cas 2¹⁰².

Comme vu précédemment, chaque logement PLAI classique financé par la Région a bénéficié en 2012 d'une subvention régionale de 10 000 € en moyenne.

Ainsi, en suivant toujours cette hypothèse, le coût de la participation régionale totale à un logement financé en « super PLAI » pourrait s'élever entre 13 600 € et 16 600 € par logement.

¹⁰⁰ En suivant le ratio du prix de revient du logement social tel que présenté par le bilan 2012 du CRHL d'Ile-de-France : Prêts : 70%, **Subventions : 20%** et Fonds propres des bailleurs : 10%

¹⁰¹ Soit 20% de 18 000 €/logement = 3 600 €/logement

¹⁰² Soit 20% de 33 000 €/logement = 6 600 €/logement

Un tel effort apparaît important mais toutefois pas hors d'atteinte en Ile-de-France, surtout s'il concerne un nombre limité de logements. A titre d'exemple, pour la Région Ile-de-France en 2012, un différentiel de 25 M€ a été observé entre les crédits prévus et les crédits consommés sur la ligne budgétaire d'investissement Habitat – Logement, 17,5 M€ d'entre eux ont été transférés sur la ligne renouvellement urbain et 7,5 M€ n'ont pas été consommés. S'il s'avérait à nouveau des difficultés à consommer tous les crédits programmés pour le logement, il serait souhaitable que les crédits concernés puissent être affectés au surplus nécessaire à la création de « super PLAI ».

De plus, il est ici rappelé, comme pour la proposition précédente, que la loi du 18 janvier 2013 et son décret n°2013-670 du 24 juillet 2013 annoncent la création d'« *une subvention spécifique en faveur du développement d'une offre de logements locatifs très sociaux [pouvant] être accordée aux logements prévus au II de l'article R. 331-1 [c'est-à-dire financés en PLAI, ndlr] et réservés aux ménages dont la situation justifie une gestion locative adaptée et un loyer au mètre carré inférieur au loyer maximal prévu pour ces ménages.* » Le présent rapport ne peut que soutenir une telle démarche qui va pleinement dans le sens de ses préconisations.

Aussi apparaît-il judicieux, au même titre que le fonds précédemment cité, que cette subvention nouvellement créée pour des logements financés en PLAI avec des loyers sous les plafonds (ce qui est appelé ici « super PLAI ») soit mobilisée à la hauteur des besoins en Ile-de-France.

Une autorité organisatrice du logement en charge de la cohérence de l'attribution des aides à la pierre pourrait veiller à une utilisation optimale des subventions mises en place par l'ensemble des collectivités.

Répercuter l'avantage financier d'une décote foncière dans le loyer final des logements produits (niveaux 1&2)

Le coût d'acquisition du foncier en zone tendue représente autour de 25% (pouvant parfois atteindre 30%) du prix de revient de l'opération. L'Etat accorde une subvention à la surcharge foncière qui est plafonnée partout excepté en Ile-de-France, et ceci à la condition que la participation des collectivités territoriales soit au moins égale à celle de l'Etat (sauf cas particuliers).

Une possibilité de décote sur le prix du foncier a été instaurée par la loi relative à « la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social »¹⁰³. Elle concerne une liste de terrains appartenant à l'Etat (et ses établissements publics) qui seront mis à disposition des collectivités locales pour construire du logement.

Le taux de cette décote est calculé en fonction de la catégorie de logements à construire. Le PLAI est classé en catégorie 1, ce qui ouvre la possibilité d'une décote importante. De plus pour les PLAI à construire dans les communes d'Ile-de-France (zones A et B1) le législateur a prévu que le taux de décote pourrait atteindre 100% :

Taux de décote des PLAI

ZONE C	ZONE B2	ZONES A ET B1 ¹⁰⁴
Entre 0 et 50 %	Entre 0 et 75 %	Entre 0 et 100 %

Il est prévu que l'avantage financier résultant de la décote soit exclusivement et en totalité répercuté sur le prix de revient des logements concernés, et ceci apparaît fondamental.

¹⁰³ Loi du 18 janvier 2013 (art 3) et décret du 15 avril 2013

¹⁰⁴ Cf annexe 2 relative aux zonages applicables aux logements en Ile-de-France

Le coût actuel du foncier représentant environ le quart du prix de revient du PLAI neuf, ce dernier serait diminué d'autant ainsi que le loyer d'équilibre qui en résulterait, à la condition toutefois que les autres aides publiques ne soient pas réduites en conséquence. La Région pourrait user de son influence et de ses aides, pour faire en sorte que les possibilités ouvertes par cette mesure soient utilisées en faveur du PLAI. Il faudra toutefois être vigilant sur la localisation, la desserte et l'environnement des terrains mis à disposition afin de ne pas accentuer les difficultés des ménages concernés qui ont besoin d'accès aux services urbains encore plus que d'autres.

La pratique des baux emphytéotiques sur les terrains relevant des collectivités est également un levier foncier pour permettre de faire baisser le loyer final des logements produits :

Comme l'indique l'IAU¹⁰⁵ : « La loi du 18 janvier 2013 réaffirme l'intérêt des contrats de location des sols pour faciliter la production de logements locatifs sociaux en zone tendue en évitant la mise de fonds initiale liée au coût du foncier. Les opérateurs HLM sont familiers de ces montages juridiques sur le foncier des collectivités locales, mais aussi des associations (congrégations religieuses...).

La loi cible les baux conclus par l'État et ses établissements publics et réserve une mention particulière au bail à construction qui engage le preneur à édifier des constructions et à les conserver en bon état et œuvre ainsi contre la stérilisation des terrains.

Elle précise que le montant de la décote éventuellement consentie doit être pris en compte dans le calcul du prix du bail. Les atouts de ces montages sont nombreux : préservation du foncier public, niveau de loyer modique (parfois à l'euro symbolique), adéquation entre la durée des baux (18 à 70 ans pour le bail à construction, 18 à 99 ans pour le bail emphytéotique) et l'horizon temporel long du logement social ».

La pratique du bail emphytéotique pour les terrains relevant des collectivités est une voie très intéressante à suivre pour faire baisser le coût du foncier, dans la limite cependant, d'un maintien du statut locatif social (lorsque c'est le cas) à l'échéance du bail.

La Région Ile-de-France pourrait également inciter l'Etablissement public foncier d'Ile-de-France à pratiquer des conventions avec les collectivités locales permettant de faciliter l'émergence d'une offre locative sociale en « super PLAI ».

Diminuer les coûts de construction (niveaux 1,2&3)

Assouplir les normes qui ont des effets négatifs en matière de coûts de construction et de distribution des surfaces dans le logement : la qualité des logements produits s'est manifestement améliorée mais face à des financements qui manquent et dans un contexte de pénurie de logements, le dilemme est grand entre « construire mieux » ou « construire plus ». Pour exemple, les différentes prestations intellectuelles qui accompagnent la production de logements représentent aujourd'hui 10 % en moyenne du coût de production et sont de plus en plus nombreuses (SPS¹⁰⁶, diagnostics¹⁰⁷, attestations¹⁰⁸, assurance construction, contrôle technique...) et s'ajoutent à la maîtrise d'œuvre (architecte et BET) et la certification environnementale.

¹⁰⁵ Note rapide n°619 - IAU – Avril 2013

¹⁰⁶ Sécurité et protection de la santé

¹⁰⁷ Déchets de chantiers, diagnostics de performance énergétique

¹⁰⁸ Attestations acoustique, thermique, sismique, accessibilité

Cette certification est par ailleurs optionnelle en principe mais souvent incontournable dans les faits. Si cette prestation est faible en soi¹⁰⁹, elle est tout de même source de complexité, de temps passé et renchérit aussi la maîtrise d'ouvrage.¹¹⁰

La distribution des surfaces des pièces est également un sujet important pour optimiser le coût de construction. Ces distributions et surfaces sont aujourd'hui largement guidées par les normes handicap qui, si elles sont essentielles, pourraient s'appliquer sur une partie des logements d'une opération nouvelle et non pas sur sa totalité. Le CESER se range à la proposition de l'USH d'imposer l'obligation d'accessibilité d'une opération nouvelle sur seulement 30 % des logements d'une opération, ce volume étant suffisant pour permettre l'attribution d'un logement adapté en cas de demande d'une personne handicapée ou d'apparition d'un handicap chez un habitant. A défaut, il peut également être proposé d'équiper à 100% accessible, mais uniquement sur certaines pièces.

Ainsi, une plus grande souplesse dans la surface et la distribution des pièces des autres logements serait laissée au bailleur, permettant ainsi de jouer plus librement sur la surface de chaque pièce et d'optimiser le nombre de logements par opération.

Compte tenu des besoins en petits logements recensés lors des analyses du présent rapport, le fait de pouvoir jouer à la baisse sur les surfaces sans réduire le nombre de pièces apparaît une piste très intéressante pour à la fois réduire les coûts de production et adapter les logements aux ménages à bas revenus.

Dans cette logique, l'exemple donné par les pays nordiques en matière de « parties communes partagées », permettant aux locataires de partager certaines pièces, apparaît particulièrement intéressant.

Permettre l'industrialisation d'un certain nombre de procédés de construction pour construire plus et moins cher : en comparaison du coût global de construction qui est généralement de l'ordre de 1400 à 1700 €/m² selon l'UNPI, les opérateurs qui fonctionnent avec un appel aux compétences et à l'énergie du client en livrant des maisons avec le seul gros œuvre (de type Mikit), permettent d'atteindre des coûts de 500 €/m². L'« habitat essentiel » tel que décrit par l'UNPI¹¹¹ peut être assuré à un coût inférieur à 900 €/m², hors foncier viabilisé. De plus, si des opérateurs d'envergure étaient disposés à engager le processus de production de quantités importantes, ils pourraient atteindre des coûts moindres par effet de série et économie d'échelle. Le recours à des composants (ossature, salles de bains, panneaux préfabriqués) peut réduire considérablement les coûts. Recourir à l'industrialisation, à la préfabrication et aux systèmes modulaires permet également de réduire les coûts, tout comme la fabrication en série d'éléments du bâtiment (ex : modules de salles de bain, cuisine). Le recours à la conception-construction et à la conception-réalisation conduit aussi à réduire les coûts en permettant une approche globale tout en assurant la qualité.

Dans une logique d'abaissement des coûts de production des logements, l'industrialisation d'un certain nombre de procédés n'est pas une piste à négliger.

¹⁰⁹ Coût moyen certification Qualitel : 275 € HT/ logement, Habitat et Environnement : 390 € HT / logement, Promotelec : 590 € HT par opération + 35 € HT par logement

¹¹⁰ *La maîtrise des coûts de production* - Note de synthèse de l'USH – août 2012

¹¹¹ *L'habitat essentiel* – Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) – septembre 2012

Inciter au rapprochement entre les bailleurs et les organismes collecteurs d'action logement pour produire et agir de manière cohérente sur un même bassin de vie (niveaux 1&2)

Les objectifs territorialisés de production de logements et notamment de logements sociaux sont très importants et ils ne seront atteints que si les territoires et tous les acteurs se mobilisent. Des démarches de rapprochement entre tous les acteurs du logement social sont souhaitables et les territoires d'Ile-de-France sont ici incités à se doter d'outils de synergie et de mise en commun de moyens pour atteindre les objectifs ambitieux de production de logements.

Exemple : Une coordination d'organismes HLM à Plaine Commune

Le Contrat de Développement Territorial (CDT) de Plaine Commune envisage de produire 4 200 logements par an jusqu'en 2030. L'intercommunalité a proposé la création d'un outil pour accompagner cette production de logements. Ainsi, Plaine Commune, I3F et SOLENDI¹¹² souhaitent créer une structure dédiée, susceptible d'accompagner le développement important de l'offre de logement prévu. Aux deux actionnaires principaux (I3F et Plaine commune Habitat) se joindraient des organismes de production de logements en accession sociale ou de logements thématiques, il s'agit de la Coopérative d'Accession Sociale à la Propriété (CAPS), outil communautaire de Plaine Commune dont Plaine commune Habitat est un actionnaire important, de la Coopérative de Location Attribution de la Région de Mantes (CLARM) et de Résidences Sociales de France (RSF), filiales d'I3F. Le projet associerait également Action Logement et les principaux collecteurs dans un pool piloté par SOLENDI autour d'un protocole définissant les modalités d'intervention pour favoriser le rapprochement travail / logement. Cette nouvelle structure aurait vocation à accueillir les autres offices publics du territoire, l'OPH de Saint-Ouen et celui d'Aubervilliers, courant 2014.

L'objectif d'une telle structure de coopération entre acteurs du logement social (sous la forme d'une Société Anonyme de Coordination d'organismes d'habitation à loyer modéré) est de permettre de répondre aux objectifs de production de logements, en conformité avec les objectifs du PLH, du CDT et en accord avec les volontés politiques de l'agglomération et des villes.

¹¹² Filiale d'Action Logement

AXE 3 : LA RELANCE DE LA MOBILITE AU SEIN DU PARC SOCIAL FRANCILIEN

« Pour un logement qui corresponde réellement aux besoins de ses occupants »

RAPPEL DES CONSTATS

1) La mobilité dans le parc social est essentielle pour une relance des parcours résidentiels de tous les ménages franciliens

La question de la mobilité au sein du parc social ne concerne pas exclusivement les ménages à bas revenus, celle-ci est essentielle pour une relance des parcours résidentiels de tous les ménages au sein du parc, facilitant ainsi, par effet de chaîne, l'accès au logement social pour les ménages à bas revenus.

2) La mobilité au sein du parc social est au plus bas malgré une forte demande

La mobilité au sein du parc social est au plus bas (5% à Paris en 2011 et 7% en petite couronne) et freine la fluidité des parcours résidentiels, alors que la mobilité du parc privé reste bien plus forte (19% à Paris en 2011).

La demande de mobilité interne au parc social est pourtant très forte : environ la moitié des demandeurs sont déjà locataires du parc social. Mais la mobilité effective reste très faible : en 2006, la durée moyenne d'occupation des occupants du secteur locatif HLM était de 13,1 ans¹¹³ soit une durée deux fois plus longue que celle des locataires du secteur libre (6,5 ans).

3) Un « droit au maintien dans les lieux » inadapté à certaines situations

La baisse de la rotation du parc social est accentuée par l'existence légale d'un « droit au maintien dans les lieux » qui est parfois inadapté compte tenu de l'évolution des ressources ou de la composition du ménage depuis son entrée dans le logement. Pour les locataires du parc social, ce « droit au maintien dans les lieux » est la règle à quelques exceptions près (cf Loi Mlle du 25 mars 2009) : avoir des revenus trop hauts¹¹⁴ ou refuser trois offres de relogement dans certains cas¹¹⁵. Cette protection des locataires dans le parc social peut avoir tendance à favoriser les ménages déjà locataires du parc et jouer en défaveur de ménages éligibles au parc mais qui ne parviennent pas à y accéder.

Aujourd'hui, près de 20 000 ménages locataires au sein du parc social au sens large, ont des ressources les situant hors toute attribution, dans le décile le plus élevé des revenus des ménages franciliens.

4) Des demandes de mobilité des locataires du parc social qui ne sont pas prioritaires

Un examen de la situation de certains locataires assujettis au surloyer ou en sous-occupation doit être proposé par le bailleur, dans le cadre d'un "rendez-vous de mobilité". Cet entretien vise à examiner la situation des ménages, les possibilités d'évolution de parcours résidentiel et les informer des possibilités d'accession à la propriété. Cependant, les demandes de mobilité ne sont pas traitées de manière spécifique aujourd'hui au sein des demandes de logement social et ne sont pas gérées de manière mutualisée entre les bailleurs et entre les réservataires.

¹¹³ Durée comparable à celle de l'occupation en propriété : 16,5 ans

¹¹⁴ C'est-à-dire des revenus représentant deux fois les plafonds autorisés pendant deux années consécutives dans certaines zones à fort déséquilibre offre/demande. Applicable à partir de 2014.

¹¹⁵ Les cas en question :

- en cas de sous-occupation du logement sauf pour les locataires âgés plus de 65 ans, handicapés ou ayant à leur charge une personne handicapée ainsi que les personnes en perte d'autonomie ou ayant à leur charge une personne présentant une telle perte d'autonomie. Ne sont pas concernés par cette disposition les locataires en ZUS et ceux qui ne vivent pas dans une agglomération de plus de 50 000 habitants.
- en cas de perte d'un avantage lié à un occupant handicapé qui n'habite plus dans le logement sauf pour les plus de 65 ans.
- en cas de démolition du logement.

PROPOSITIONS

Du « droit au maintien dans les lieux » au « droit au maintien dans le parc » (niveau 2)

Le « droit au maintien dans les lieux » actuellement en cours dans le parc social (à quelques exceptions près) ne doit pas être un frein à la mobilité au sein du parc social dans un contexte où l'entrée dans ce parc est une gageure pour nombre de ménages, en particulier les ménages à bas revenus. Le « droit au maintien dans le parc » plutôt que le droit actuel du locataire à se maintenir dans son logement entraînerait une plus grande mobilité des locataires, en fonction de l'évolution de leurs ressources ou de la taille des ménages.

Un tel principe clairement défini dès l'attribution du logement permettrait au locataire entré dans le parc social d'avoir la garantie de s'y maintenir dans des conditions de loyers et de taille de logement qui lui soient adaptées. Cette approche dont l'objectif est d'optimiser l'occupation du parc social par la mobilité, nécessite un rapprochement des bailleurs afin de permettre une mutualisation des demandes et pouvoir agir sur un parc de logements plus vaste que celui d'un seul bailleur.

Mener une étude relative aux locataires du parc social dont les conditions de ressources ou de composition du ménage ont évolué (niveaux 1&2)

Une étude pourrait utilement être menée sur les ménages qui occupent un logement social mais qui au regard de leur niveau élevé de revenus ou d'évolutions de la composition de leur ménage ne seraient plus éligibles au logement qu'ils occupent. Plusieurs dizaines de milliers de logements en Ile-de-France seraient concernés. La Région, avec ses partenaires, pourrait initier cette étude dans son programme de travail 2014 en identifiant, localisant et quantifiant ces ménages en Ile-de-France. Il s'agirait de mesurer avec précision la réalité du phénomène.

Dans un contexte de pénurie de logements en Ile-de-France, il s'agit d'éclaircir ce point pour in fine, concourir à la fluidité de toute la chaîne du logement. Faire évoluer les ménages à revenus trop élevés ou les ménages en sous-occupation dans le parc vers des logements adaptés à leurs caractéristiques, permettrait de libérer en cascade les logements fluidifiant ainsi toute la chaîne dans son ensemble.

Vers une gestion mutualisée des mobilités au sein du parc social à une échelle territoriale pertinente (niveaux 1&2)

La signature d'accords inter-bailleurs et inter-réservataires (Etat, Région, collectivités locales, Action logement, bailleurs sociaux) permettrait de gérer collectivement toutes les demandes de mobilités au sein du parc social sur un bassin de vie pertinent et d'harmoniser les règles d'attribution des logements. Une autorité organisatrice du logement pourrait utilement œuvrer à la signature de tels accords. Les demandes de mobilités, qui aujourd'hui ne donnent pas lieu à un traitement spécifique, pourraient ainsi être traitées différemment des autres demandes et examinées dans une logique inter-réservataires ou inter-bailleurs dans un « référentiel unique ».

La « Charte des mutations de la Ville de Paris », adoptée en juin 2009 par le Conseil de Paris, est un premier pas vers la prise en compte de ce besoin de mobilité au sein du parc social. Par cette charte *« l'ensemble des bailleurs signataires s'engage à mettre en place une politique incitative en faveur des mutations de logement dans leur parc immobilier, afin de permettre une meilleure adéquation du logement à la situation familiale ou sociale du locataire. Par cet acte, les bailleurs sociaux participent à la levée des obstacles qui freinent la mobilité interne des locataires dans le parc social et se donnent comme objectif d'atteindre un niveau de 20% de relogements affectés au titre des mutations internes. »*¹¹⁶

¹¹⁶ Charte sur les mutations internes au sein du parc social – Ville de Paris – juin 2009

Encourager la mise en place de dispositifs de bourses d'échanges entre les locataires franciliens du parc social (niveaux 1&2)

Le marché du logement social est très tendu en Ile-de-France et l'attente est longue avant d'obtenir satisfaction.

Pour répondre à cette préoccupation, des villes telles que Montreuil¹¹⁷ ou Grenoble¹¹⁸ expérimentent depuis 2009, en association avec leurs bailleurs sociaux la mise en place de dispositifs de « bourses d'échanges de logements » afin de favoriser la mobilité et les parcours résidentiels des locataires. Un portail internet accessible aux locataires a été mis en place. Ils peuvent ainsi entrer directement en contact avec d'autres locataires résidant sur la commune (quel que soit le bailleur pour Grenoble, auprès de l'OPH Montreuillois pour la ville de Montreuil) et qui veulent, eux aussi trouver un logement mieux adapté à leurs besoins (changement de situation, problème de santé...).

De tels dispositifs auraient toute leur place aux côtés du dispositif montreuillois, permettant ainsi de fédérer les bailleurs franciliens à l'échelle régionale, départementale ou par bassin de vie et de décloisonner la gestion des attributions de logements dans leur parc respectif.

Expérimenter avec des bailleurs, deux pistes pour mieux adapter le loyer des logements à l'évolution des situations des locataires (niveaux 1&2) :

Les ménages franciliens n'ont plus aujourd'hui un parcours de vie linéaire. La précarité de l'emploi, particulièrement chez les jeunes qui entrent dans la vie active, les bouleversements familiaux, l'essor de la monoparentalité, le départ en retraite, les problèmes de santé, sont autant de facteurs qui modifient la situation des locataires et font varier leurs capacités financières dans le temps. Une adaptation des loyers des logements dans ce contexte, est nécessaire. Une expérimentation pourrait être menée avec les bailleurs, propriétaires de parcs importants, visant à moduler les loyers en fonction des parcours de vie des locataires. Deux pistes pourraient ainsi être étudiées dans le respect des équilibres financiers des bailleurs :

1) Permettre au sein d'un même ensemble immobilier de logements sociaux d'échanger les conventionnements entre logements (PLAI, PLUS, PLS) : les bailleurs volontaires, pourraient avoir plus de souplesse dans l'attribution de leurs logements qui se trouveraient ainsi moins liés au type de financement qu'à leur futur locataire. A titre d'exemple, pour une opération financée de 250 logements répartis en 100 logements de type PLAI, 100 PLUS et 50 PLS, rien n'empêcherait alors le bailleur d'échanger au sein de cet ensemble de 250 logements un ou plusieurs logements financés en PLAI en loyer PLUS ou PLS et vice-versa à la condition que l'équilibre financier global de l'opération soit préservé.

2) Permettre de fixer un loyer en fonction des revenus du ménage occupant, en s'appuyant sur des exemples de villes pratiquant déjà ce type de dispositif (exemple : Montréal).

¹¹⁷ Expérimentation de la Ville de Montreuil, géré par l'OPH Montreuillois

¹¹⁸ Expérimentation de l'Union Sociale de l'Habitat, ACTIS, Grenoble Habitat, la SDH et la Ville de Grenoble

AXE 4 : LA CREATION D'UNE OFFRE SOCIALE ET INTERMEDIAIRE DANS LE PARC PRIVE

« Pour une redynamisation des parcours résidentiels à tous les niveaux de la chaîne du logement »

A l'instar de la Fondation de l'Abbé Pierre, il est ici considéré qu'une offre sociale nouvelle est également à trouver dans le parc privé. Augmenter le nombre de logements du parc privé conventionné, du niveau très social jusqu'à des niveaux intermédiaires, peut permettre de redynamiser les parcours résidentiels à tous les niveaux de la chaîne du logement.

Au vu de l'importance du parc privé, trouver des solutions au sein de ce parc en captant un maximum de logements à des loyers correspondant aux besoins des Franciliens sans effet inflationniste est essentiel.

RAPPEL DES CONSTATS

1) Un parc privé incontournable

Le parc privé en Ile-de-France joue un rôle social indéniable puisque si l'on additionne locataires et propriétaires, c'est plus de la moitié des ménages à bas revenus qui loge dans le parc privé. C'est dans ce parc que l'on trouve les taux d'effort les plus élevés, pouvant parfois atteindre 50% pour les ménages locataires à bas revenus les plus en difficulté. De plus, le parc privé francilien comptait en 2009 selon l'ANAH, plus de 22 000 copropriétés très fragiles (soit 394 000 logements).

2) Seulement 10% des aides de l'ANAH dédiés à l'Ile-de-France

Les aides de l'ANAH en direction des ménages d'Ile-de-France représentent 10% de ses aides nationales, là où l'Ile-de-France représente 20% des ménages ou des résidences principales, et surtout 25% du parc inconfortable et 39 % du parc collectif construit avant 1949. Par ailleurs, les dispositifs d'aides de l'ANAH dont pourraient bénéficier les 80 000 propriétaires occupants à bas revenus et à faible reste à vivre en Ile-de-France ne leur sont pas adaptés et ces ménages sont insuffisamment aidés faute d'être mal repérés. Enfin, les aides de l'ANAH sont orientées vers l'aide aux travaux, principalement envers les propriétaires occupants, notamment pour de la rénovation énergétique, mais sont inadaptées aux moyens dont disposent les ménages à bas revenus pour les inciter à s'engager dans ces travaux.

3) Des aides de l'ANAH qui ne permettent pas de faire émerger une offre de logements à bas loyers dans le parc privé

Dans le cas de conventionnement d'un logement entre l'ANAH et un propriétaire bailleur, il est très difficile de déboucher sur un loyer conventionné de niveau très social. Actuellement, y compris dans les cas les plus favorables, l'ANAH vise à capter des logements dont les loyers de sortie ne correspondraient pas aux besoins des ménages à bas revenus. En effet, les loyers de sortie s'apparenteraient plus à des loyers de type PLUS qu'à des loyers de type PLAI. Le conventionnement ANAH reste cependant essentiel pour capter de nouveaux logements à loyers encadrés, répondant davantage aux besoins de ménages moins en difficulté, certes, mais participant à la fluidité de la chaîne du logement dans son ensemble.

4) Des aides complémentaires parfois méconnues de l'ANAH pour réduire les loyers

Face aux difficultés de conventionnement à des niveaux de loyers sociaux et très sociaux, l'ANAH a créé, suite à la réforme de son régime d'aides en 2011, des aides complémentaires sous forme de primes parfois méconnues, afin d'atteindre les niveaux de loyers souhaités : la prime de réduction de loyer, à laquelle doivent se joindre d'autres cofinanceurs et la prime de réservation au profit d'un public prioritaire.

5) Une intermédiation locative qui porte ses fruits mais dont les dispositifs sont multiples et parfois de courte durée

Trois dispositifs d'intermédiation locative se juxtaposent aujourd'hui en Ile-de-France: Louez Solidaire à Paris (dispositif originel), Solibail au niveau national et Solizen, dispositif expérimental au niveau régional (ciblé sur les jeunes actifs). Ces dispositifs proposent de sécuriser les conditions de location par : des garanties financières par le paiement du loyer par un tiers (l'association à qui a été confié le dispositif), des avantages fiscaux, la remise en l'état et la récupération des locaux (au bout de 18 mois pour Solibail) et l'accompagnement social des ménages vers l'autonomie locative. Cependant, ces dispositifs restent multiples et se juxtaposent, au risque d'une dilution de l'effort de financements publics entrepris en faveur de l'intermédiation locative dans son ensemble.

6) Les agences immobilières à vocation sociale (AIVS) peuvent également permettre de remettre des logements sur le marché

Une agence immobilière à vocation sociale (AIVS) est une structure à la croisée de l'immobilier et du social qui gère des logements qu'elle loue à des ménages en difficulté pour le compte d'autrui. Les premières AIVS ont été créées avec l'objectif de capter des logements vacants pour répondre aux demandes de logements à bas loyers et permettre la remise sur le marché de logements anciennement inconfortables ou insalubres que les propriétaires n'auraient pas imaginé remettre sur le marché. Selon le PACT Val de Marne, plusieurs centaines de logements vacants sont aujourd'hui repérés par les PACT¹¹⁹ en Ile-de-France, les AIVS ou encore les collectivités locales et seraient susceptibles d'être remis immédiatement sur le marché.

¹¹⁹ PACT : associations spécialisées dans l'amélioration des conditions d'habitat et du cadre de vie. Pour exemple, la PACT Val-de-Marne intervient dans 6 domaines de l'habitat : l'intermédiation locative, l'adaptation/accessibilité, l'éco-habitat, les copropriétés, l'habitat indigne, la valorisation patrimoniale.

PROPOSITIONS

Mettre en concordance la part des moyens mis par l'ANAH en Ile-de-France avec le poids de la population francilienne et du parc de logements francilien (notamment celui nécessitant des travaux d'amélioration) (niveau 2)

La part des moyens mis à disposition par l'ANAH en Ile-de-France devrait se rapprocher de l'importance de la région en termes de population et de logements, soit 20% au lieu de 10% actuellement.

Développer et rapprocher les dispositifs d'intermédiation locative en Ile-de-France pour plus d'efficacité (niveaux 1&2)

Il est préconisé de développer et de rapprocher les 3 dispositifs d'intermédiation locative¹²⁰ qui interviennent aujourd'hui en Ile-de-France afin de mutualiser et de démultiplier la force de frappe financière de ces dispositifs pour mobiliser des logements dans le parc privé.

Une conférence régionale réunissant notamment l'Etat, la Région, les Départements, la Ville de Paris et les EPCI et communes volontaires, l'ANAH et Action Logement, pourrait permettre de faire émerger rapidement un dispositif plus universel et plus pérenne.

Capter immédiatement les logements vacants repérés (niveaux 1&2)

La mise en place d'une prime régionale exceptionnelle de 5 000 € en zone dense à destination des propriétaires de logements vacants ou en capacité d'être remis sur le marché et qui sont actuellement repérés par les PACT, les agences immobilières à vocation sociale (AIVS) et les collectivités locales est souhaitable. Les logements pourraient ainsi être remis en location, moyennant un engagement de 9 ans de loyers encadrés auprès de l'ANAH. Cette mesure permettrait de créer une offre immédiate à loyer modéré.

Cette prime, pour être attractive, devrait être immédiate et versée en une seule fois et calculée de sorte à ce qu'elle puisse être incitative pour le propriétaire bailleur. Estimée à environ 5 000 € en zone dense, elle pourrait être modulable selon les zones.

Si cette prime de 5 000 € peut paraître élevée, elle doit cependant l'être suffisamment pour être attractive aux yeux de propriétaires qui verront l'encadrement de leur loyer pendant 9 ans.

Pour comparaison, la subvention de la Région Ile-de-France à la production de logements sociaux neufs en 2012 s'est élevée à environ 9 000 € par logement PLUS et à environ 10 000 € par logement PLAI¹²¹. Autrement dit, la captation de 500 logements en zone dense – chiffre que l'on peut considérer comme optimiste – représenterait une dépense de 2,5 M€ pour la Région Ile-de-France, alors que la production de 500 logements PLUS lui coûterait 4 M€ et celle de 500 logements PLAI lui coûterait 5 M€.

Une fois sous loyer encadré pendant 9 ans, le logement capté pourrait être décompté comme logement social dans le quota de l'article 55 de la loi SRU.

Cette prime serait une réponse immédiate au besoin de logements en Ile-de-France et contribuerait à répondre à l'urgence des besoins en logements sociaux et intermédiaires, en faisant baisser la pression sur le logement social dans son ensemble.

Cette prime pourrait être mise en place sur plusieurs années, le temps de constituer un parc « alternatif » au parc social au sein du parc privé et pourrait constituer une action novatrice de la part de la Région.

¹²⁰ Les 3 dispositifs présents en Ile-de-France : Solibail (Etat), Louez solidaires et sans risque (Ville de Paris) et Solizen (Région)

¹²¹ En 2012 la Région a dépensé (en CP d'investissement) 73 M€ pour une participation au financement de 8 130 logements PLUS et a dépensé (en CP d'investissement) 27 M€ pour une participation au financement de 2 704 logements PLAI.

Soutenir les agences immobilières à vocation sociale (AIVS) en Ile-de-France (niveau 1&2)

Toutes les agences immobilières à vocation sociale (AIVS) d'Ile-de-France n'ont pas été retenues dans le cadre des appels à projets du dispositif Solibail. Cependant, leur rôle reste entier car elles ne sont pas que de simples agences immobilières. Elles permettent de capter des logements et de les mettre en location à des conditions de loyers adaptés en faveur des ménages à bas revenus, tout en garantissant une gestion locative adaptée (faible montant des cautions, suivi individuel...) et présentant des avantages pour les propriétaires (garantie de loyer, garantie de bon entretien du logement...).

Dans l'optique de constitution d'un parc privé à loyer modéré, ces acteurs organisés qui gèrent des logements dans la durée en faveur des ménages en difficulté restent à soutenir.

Aussi, afin de pérenniser leur action et à l'instar de ce que propose la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (DIHAL)¹²², une subvention « au logement géré » pourrait être mise en place en faveur de ces acteurs dans une optique de pérennisation de leur action. En accord avec les revendications de la FAPIL (Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion de l'Insertion par le Logement)¹²³, une prime de 1 100 € par logement géré viendrait stabiliser les finances de ces acteurs et les inciterait à continuer à capter des logements privés pour les ménages modestes, y compris en dehors des dispositifs de type Solibail. Ce soutien aurait pour objectif de continuer à gérer, voire d'augmenter le stock des 4 000 logements déjà captés en Ile-de-France par les AIVS, les PACT ou encore les collectivités locales.

Un soutien de la Région et d'autres collectivités au dispositif de « prime de réduction des loyers » (niveau 1&2)

Compte tenu des difficultés rencontrées par l'ANAH pour conventionner à des loyers de niveau social, il est proposé que la Région Ile-de-France, dans le cadre de sa politique de soutien au parc privé, participe financièrement au dispositif de prime de réduction des loyers, dont l'objet est de rendre plus attractif le conventionnement en zone dense. Cette mesure n'a pas été chiffrée dans le présent rapport mais devrait être débattue avec l'ANAH et l'ensemble des acteurs.

Un soutien spécifique de la Région et de l'ANAH aux propriétaires à bas revenus (niveau 1&2)

Il est recommandé que la Région Ile-de-France, en articulation avec l'ANAH et l'Etat, aide les ménages à bas revenus propriétaires qui peuvent rencontrer de grandes difficultés pour se maintenir à domicile en adaptant leur logement ou en finançant leurs travaux énergétiques. Une évaluation des actions menées de lutte contre la précarité énergétique pour les ménages à bas revenus pourrait utilement être menée.

¹²² Evaluation du programme d'intermédiation locative ou « Comment mobiliser le parc privé à des fins sociales » - DIHAL - mars 2013

¹²³ Source FAPIL

AXE 5 : UNE ADAPTATION DU REGIME D'AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

« Pour une meilleure solvabilisation des ménages à bas revenus »

RAPPEL DES CONSTATS

1) Des aides personnelles au logement indispensables à la solvabilisation des ménages à bas revenus mais au prix d'efforts importants pour la collectivité

L'augmentation des taux d'effort bruts pour les ménages à bas revenus depuis une vingtaine d'années met de plus en plus à contribution les aides personnelles au logement pour solvabiliser les ménages, mais au prix d'efforts financiers très importants pour la collectivité, puisque 16 Mds € par an sont versés en France en aides pour abaisser le loyer comme le souligne l'OCDE¹²⁴.

2) Des modalités d'attribution qui peuvent parfois poser des difficultés supplémentaires

Les modalités d'attribution des aides personnelles au logement peuvent parfois provoquer des difficultés supplémentaires pour les ménages à bas revenus. A titre d'exemple, en cas de difficultés de paiement du loyer, l'aide au logement est suspendue, pouvant faire basculer très rapidement les ménages fragiles vers l'exclusion. Autre exemple, la notion de « sur-occupation » entraîne aujourd'hui l'inéligibilité à l'aide personnalisée au logement (APL), situation qui peut parfois s'avérer dramatique pour des ménages à bas revenus.

3) Le « forfait charges » des aides personnelles au logement n'a pas suivi l'évolution des charges réelles

En 2006, les charges accroissaient la dépense logement de 29% dans le parc social. Le « forfait charges » pris en compte dans le calcul de l'APL est faible eu égard au montant des charges réelles. Or en 2009 on estime que dans le logement social d'Ile-de-France, le coût de ces charges est supérieur de 11% à celui constaté à l'échelle nationale¹²⁵.

4) Un important taux de non recours aux prestations sociales

Selon le rapport de l'IGAS relatif à l'évaluation des aides personnelles au logement¹²⁶, 40% des bénéficiaires du RSA ne sont pas bénéficiaires d'une aide personnelle au logement au niveau national. Selon l'OLS¹²⁷, plus de 60% des locataires du parc social ne bénéficient pas de l'aide personnalisée au logement (APL). Depuis décembre 2012, le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) appuie les ministères sociaux dans le cadre d'une mission visant à expérimenter dans deux départements, la Seine-et-Marne et la Loire-Atlantique, des solutions concrètes permettant de réduire le non-recours à six prestations sociales : RSA (socle et activité), ASPA (ex-minimum vieillesse), CMU complémentaire, aide à la complémentaire santé, l'allocation logement et l'APL.

5) Des locataires du parc social couverts différemment en fonction de la zone géographique

Selon l'OLS¹²⁸, dans l'ensemble, les locataires du parc social situé en zone 1 sont mieux couverts en termes de ressources. Les familles résidant en zone 1 bis le sont moins. La définition de deux zones de prix pour l'Ile-de-France par le dispositif de l'APL (zones 1 et 2) contre trois pour le logement social (zones 1, 1 bis et 2) est à l'origine d'une mauvaise couverture de la différence entre la zone 1bis et la zone 1.

¹²⁴ La France étant le 3^{ème} pays au monde par l'importance de ses aides en pourcentage du PIB, derrière la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande. Source : *Les Echos* du 21 août 2013

¹²⁵ Source : travaux du groupe « bailleurs » de l'Observatoire du Logement Social en Ile-de-France - mai 2011

¹²⁶ *Evaluation des aides personnelles au logement* - Inspection générale des affaires sociales (IGAS) - mai 2012

¹²⁷ *Les synthèses de l'Observatoire du Logement Social* - OLS - CTRAD- AORIF - N°26 - septembre 2010

¹²⁸ Idem

PROPOSITIONS

Si le régime des aides personnelles au logement ne dépend pas de l'institution régionale, le choix est tout de même fait d'émettre des propositions à l'égard du fonctionnement de ces aides, dont l'existence est aujourd'hui incontournable pour l'accès et le maintien dans le logement des ménages à bas revenus.

Etablir des règles d'aides personnelles au logement adaptées aux réalités des ménages à bas revenus (niveau 2)

Le montant des aides personnelles au logement devrait pouvoir garantir, non seulement un taux d'effort correct aux ménages en question, mais également un reste à vivre suffisant, tout en tenant compte des charges réelles des ménages, ou a minima réactualiser le calcul du « forfait charges ».

Faciliter la reprise du paiement des loyers et prévenir l'expulsion locative en cas de situation difficile pour les locataires (niveau 2)

La suspension des aides personnelles au logement en cas d'impayé de loyer peut provoquer un basculement très rapide dans l'exclusion pour les ménages à bas revenus. Dans le cas d'un ménage locataire du parc social, le montant des aides suspendues, s'il était versé sur un compte bloqué, pourrait venir en déduction de la dette locative du ménage, faciliter la reprise du paiement des loyers et prévenir l'expulsion locative.

Afin de mieux prendre en compte la diversité des ménages concernés, un assouplissement de la notion de sur-occupation d'un logement qui entraîne aujourd'hui l'inéligibilité à l'aide au logement serait souhaitable.

Mieux reconnaître dans le zonage des aides personnelles au logement une spécificité de la zone dense (niveau 2)

A défaut d'une révision nationale du système des aides au logement, le zonage APL en Ile-de-France pourrait reconnaître une spécificité de la zone 1bis d'Ile-de-France (cf annexe 2) avec un montant plafond mieux adapté des aides.

Agir pour diminuer le taux de non-recours à l'aide personnelle au logement de ceux qui en ont le plus besoin (niveau 2)

Le dispositif d'étude engagé par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) dans les départements de Loire-Atlantique et de Seine-et-Marne concernant le non recours aux aides (APL, RSA,...) de la part d'un grand nombre de ménages éligibles pourrait donner des pistes à suivre pour l'amélioration du taux de recours dans les autres départements franciliens.

CONCLUSION

Dans un contexte de pénurie de logements et de rigueur budgétaire annoncée au niveau national, la question de l'accès et du maintien dans le logement des ménages à bas revenus en Ile-de-France est préoccupante.

Il s'agit avant tout de prendre conscience qu'en Ile-de-France, un million de ménages vivent sous le seuil de pauvreté francilien et que 350 000 d'entre eux vivent avec moins de 14 €/jour/UC pour régler l'ensemble de leurs autres dépenses, une fois leurs dépenses de logements payées...

Si aucune solution miracle n'existe, c'est par l'assemblage de mesures et la prise en considération de la chaîne du logement comme un tout, que l'on peut contribuer à répondre aux attentes des ménages à bas revenus en Ile-de-France.

Aussi, pour répondre aux ménages les plus en difficulté, cinq propositions d'actions sont donc à creuser :

- construire pour tous en Ile-de-France et produire des logements très sociaux de type PLAI voire « super PLAI » en zone dense en faveur notamment des 70 000 ménages qui ne peuvent payer un loyer supérieur à 5 €/m² et qui aujourd'hui vivent avec difficulté dans le parc privé. Plusieurs leviers peuvent être activés tels que l'aide à la construction, la mise à disposition de foncier ou encore la baisse du coût de construction,
- clarifier la notion de « reste à vivre » utilisée par les bailleurs sociaux pour en faire un véritable outil de repérage des difficultés sociales et non pas un outil de sélection, voire d'exclusion des ménages à bas revenus à l'entrée du parc social,
- relancer la mobilité au sein du parc social, pour un logement qui corresponde réellement aux besoins de ses occupants et pour optimiser l'occupation du parc social,
- créer une offre sociale et intermédiaire dans le parc privé pour redynamiser les parcours résidentiels à tous les niveaux de la chaîne du logement,
- adapter le régime des aides personnelles au logement pour une meilleure solvabilisation des ménages à bas revenus sans pour autant favoriser l'inflation des loyers.

ANNEXE 1

Les catégories de logements sociaux selon les aides de l'Etat à la construction (chiffres 2013)

Les logements sociaux relèvent donc de plusieurs catégories, selon les aides ou agréments accordés par l'Etat et la nature des prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations :

- (1) Le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)** finance des logements dont les loyers sont les plus bas, et qui sont réservés aux ménages qui cumulent des difficultés financières et sociales. Ces logements destinés aux ménages très modestes peuvent également être qualifiés de « *logements très sociaux* ». Les valeurs des loyers maximum des opérations conventionnées par l'Etat entre le 1er janvier et le 31 décembre 2013 pour les logements financés en PLAII sont les suivantes¹²⁹:

	Zone 1 bis	Zone 1	Zone 2	Zone 3
Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)	5,87 €/m ²	5,51 €/m ²	4,83 €/m ²	4,48 €/m ²

- (2) Le prêt locatif à usage social (PLUS)** finance la plupart des logements sociaux destinés aux ménages à ressources modestes. Ces logements destinés aux ménages modestes peuvent également être qualifiés de « *logements sociaux* ». Les valeurs des loyers maximum des opérations conventionnées par l'Etat entre le 1er janvier et le 31 décembre 2013 pour les logements financés en PLUS sont les suivantes¹³⁰:

	Zone 1 bis	Zone 1	Zone 2	Zone 3
Prêt locatif à usage social (PLUS)	6,58 €/m ²	6,19 €/m ²	5,44 €/m ²	5,05 €/m ²

- (3) Le prêt locatif social (PLS)** finance des logements conçus pour qu'en zone tendue le loyer soit plus élevé que celui du PLUS mais plus bas que le loyer moyen du marché. Ces logements destinés aux ménages à revenus moyens peuvent également être qualifiés de « *logements intermédiaires* » (d'où la confusion parfois avec les PLI, destinés à des revenus moyens supérieurs). Les valeurs des loyers maximum des opérations conventionnées par l'Etat à compter du 1er janvier 2013 pour les logements financés en PLS sont les suivantes¹³¹:

	Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
Prêt locatif social (PLS)	12,85 €/m ²	9,88 €/m ²	8,51 €/m ²	8,16 €/m ²	7,58 €/m ²

¹²⁹ Loyers applicables aux conventions conclues entre le 1er janvier 2013 et le 31 décembre 2013 (source - circulaire du 24 janvier 2013 relative à la fixation du loyer et des redevances maximums des conventions conclues en application de l'art. L.351-2 du code de la construction et de l'habitation- Texte non paru au JORF)

¹³⁰ Idem

¹³¹ Loyers des "logements ordinaires" (hors foyers) applicables aux conventions conclues à compter du 1er janvier 2013 (source - circulaire du 24 janvier 2013 relative à la fixation du loyer et des redevances maximums des conventions conclues en application de l'art. L.351-2 du code de la construction et de l'habitation- Texte non paru au JORF)

(4) Le prêt locatif intermédiaire (PLI) finance les logements destinés aux ménages à revenus moyens supérieurs. Cette catégorie disparaît peu à peu.¹³²

	Zone A bis	Zone A	Zone B	Zone C
Prêt locatif intermédiaire (PLI)	18,17 €/m ²	15,14 €/m ²	10,53 €/m ²	7,57 €/m ²

Note importante : il existe plusieurs définitions du « parc locatif social ». Dans son acception la plus large, ce parc comprend l'ensemble du parc HLM ainsi que le parc conventionné avec des organismes de logement social qui correspond aux logements de type PLI ou assimilé. Mais au sens de la loi SRU (article 55), le taux de 25%, que doivent atteindre toutes les communes de 1 500 habitants en Ile-de-France¹³³ ne s'applique qu'à une partie de l'ensemble précité. Si le parc HLM de type PLAI/PLUS/PLS en fait partie, le parc de type PLI en est exclu. Cela explique d'ailleurs, la quasi disparition de toute construction dans ce segment social, plutôt dédié, contrairement à ce que son nom indique, à des ménages à revenus moyens supérieurs.

¹³² Source : arrêté du 29 juillet 2004 publié au JORF du 31 juillet 2004 – arrêté du 26 mai 2011 publié au JORF du 1^{er} juin 2011

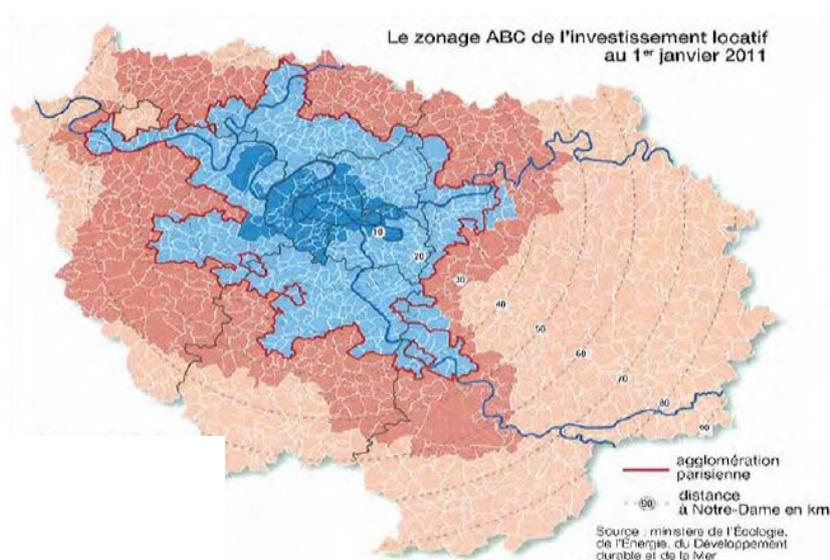
¹³³ La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 a porté de 20% à 25% la part exigible de logements locatifs sociaux au sein des communes de plus de 1 500 habitants en Ile-de-France (3 500 habitants dans les autres régions) comprises dans une agglomération ou un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de 15 000 habitants.

Le zonage « lettres » : PLS, PLI et secteur locatif privé

Pour les dispositifs fiscaux incitatifs dans le parc privé (réductions d'impôt pour les investisseurs qui louent leur bien dans certaines conditions), ont été créés des zonages – zones lettres (A, B, C) – qui délimitent les territoires éligibles à la déduction fiscale. Ce zonage fixe la modulation des plafonds d'accès et de loyer, commune par commune.

Cependant, certains logements sociaux se réfèrent à ce zonage. Les plafonds des logements sociaux financés par un prêt locatif social (PLS) ne ressortent pas du zonage « chiffres » cité précédemment, mais du zonage « lettres », tout comme pour les prêts locatifs intermédiaires (PLI).

La zone A bis, définie comme la zone la plus tendue, comprenait Paris et 29 communes limitrophes jusqu'à l'arrêté du 22 décembre 2010 qui a introduit pour la détermination des plafonds de loyer dans le cadre du dispositif fiscal « Scellier » une zone A bis plus étendue qui comprend désormais 39 communes supplémentaires issues des départements des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et des Yvelines.



Zone A bis depuis 2010 (Paris + 68 communes)

75 — Paris :
Paris.

78 — Yvelines :
Le Chesnay, Croissy-sur-Seine, Maisons-Laffitte, Le Pecq, Rocquencourt, Saint-Germain-en-Laye, Versailles, Le Vésinet, Viroflay.

92 — Hauts-de-Seine :
Antony, Asnières-sur-Seine, Bagneux, Bois-Colombes, Boulogne-Billancourt, Bourg-la-Reine, Châtenay-Malabry, Châtillon, Chaville, Clamart, Clichy, Colombes, Courbevoix, Fontenay-aux-Roses, Garches, La Garenne-Colombes, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Malakoff, Marnes-la-Coquette, Meudon, Montrouge, Nanterre, Neuilly-sur-Seine, Le Plessis-Robinson, Puteaux, Rueil-Malmaison, Saint-Cloud, Sceaux, Sèvres, Suresnes, Vanves, Vaucresson, Ville-d'Avray.

93 — Seine-Saint-Denis :
Aubervilliers, Bagnolet, Les Lilas, Montreuil, Pantin, Le Pré-Saint-Gervais, Saint-Denis, Saint-Ouen.

94 — Val-de-Marne :
Arcueil, Bry-sur-Marne, Cachan, Charenton-le-Pont, Fontenay-sous-Bois, Gentilly, Ivry-sur-Seine, Joinville-le-Pont, Kremlin-Bicêtre, Maisons-Alfort, Nogent-sur-Marne, Le Perreux sur-Marne, Saint-Mandé, Saint-Maur-des-Fossés, Saint-Maurice, Villejuif, Vincennes.

Rappel des loyers plafonds des nouvelles conventions signées à compter du 1er janvier 2013 des logements dits « ordinaires » financés au moyen de PLS en Ile-de-France (loyer mensuel en €/m² de surface utile)

	Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2
Prêt locatif social (PLS)	12,85 €/m ²	9,88 €/m ²	8,51 €/m ²	8,16 €/m ²

Source : circulaire loyers du 24 janvier 2013

Rappel des loyers plafonds pour les logements financés au moyen de PLI en 2013 en Ile-de-France (loyer mensuel en €/m² de surface utile)

	Zone A bis	Zone A	Zone B1
Prêt locatif intermédiaire (PLI)	18,17 €/m ²	15,14 €/m ²	10,53 €/m ²

Source : arrêté du 26 mai 2011

Note : la zone C ne concerne pas l'Ile-de-France, elle n'est pas citée ici.

ANNEXE 3

Les plafonds de ressources pour les logements sociaux PLAI, PLUS et PLS en Ile-de-France en 2013

Les plafonds de ressources pour accéder à un logement social sont calculés en fonction de la somme des revenus fiscaux de référence de l'ensemble du foyer. Ces ressources varient selon la géographie et le type de financement du logement : prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), prêt locatif à usage social (PLUS) ou prêt locatif social (PLS¹³⁴).

Paris et communes limitrophes			
Composition du foyer	Logement financé à l'aide d'un PLAI	Logement financé à l'aide d'un PLUS	Logement financé à l'aide d'un PLS
Catégorie 1	12 549 €	22 814 €	29 658 €
Catégorie 2	20 459 €	34 096 €	44 324 €
Catégorie 3	26 818 €	44 697 €	58 106 €
Catégorie 4	29 354 €	53 365 €	69 374 €
Catégorie 5	34 919 €	63 493 €	82 540 €
Catégorie 6	39 296 €	71 447 €	92 881 €
Personne supplémentaire	+ 4 378 €	+ 7 960 €	+ 10 348 €
Île-de-France (hors Paris et communes limitrophes)			
Composition du foyer	Logement financé à l'aide d'un PLAI	Logement financé à l'aide d'un PLUS	Logement financé à l'aide d'un PLS
Catégorie 1	12 549 €	22 814 €	29 658 €
Catégorie 2	20 459 €	34 096 €	44 324 €
Catégorie 3	24 591 €	40 987 €	53 283 €
Catégorie 4	27 002 €	49 094 €	63 822 €
Catégorie 5	31 967 €	58 118 €	75 553 €
Catégorie 6	35 971 €	65 401 €	85 021 €
Personne supplémentaire	+ 4 007 €	+ 7 287 €	+ 9 473 €

Catégorie 1 : 1 personne seule

Catégorie 2 : 2 personnes sans personne à charge, sauf couple de jeunes ménages (couple sans personne à charge, dont la somme des âges est au plus égale à 55 ans)

Catégorie 3 : 3 personnes ou 1 personne seule avec 1 personne à charge ou 1 couple de jeune ménage sans personne à charge

Catégorie 4 : 4 personnes ou 1 personne seule avec 2 personnes à charge

Catégorie 5 : 5 personnes ou 1 personne seule avec 3 personnes à charge

Catégorie 6 : 6 personnes ou 1 personne seule avec 4 personnes à charge

La notion de couple s'applique aux personnes mariées ainsi qu'aux personnes vivant en concubinage ou liées par un pacte civil de solidarité (PACS).

¹³⁴ Pour rappel, en ce qui concerne les logements financés en PLS, le zonage de référence est différent, cf annexe 2

ANNEXE 4

Le tableau de référence des ménages « à bas revenus » selon les sources

		1- Ménages sous les plafonds PLAI	2- Ménages sous le seuil de pauvreté Seuil à 60%	3- Ménages sous le seuil de pauvreté Seuil à 50%	4- Ménages bénéficiaires des APL-AL (CNAF)	Total des ménages d'Ile-de- France
DONNEES GENERALES	Effectif	1 387 877	988 904	664 465	690 543	4 890 865
	% ligne	28,4	20,2	13,6	14,1	100
	Taille du ménage	2,40	2,40	2,46	2,56	2,29
	Revenu ménage (€/mois)*	1 521	1 218	1 052	1 570	3 406
	Rev. ménage/ UC (€/mois)*	971	763	640	976	2 187
TYPES DE MENAGES	% personne isolée	42,6	48,3	43,3	48,0	40,5
	% famille monoparentale	16,0	13,2	18,3	13,5	6,7
	% couple sans enf.	15,7	12,8	9,6	13,5	24,0
	% couple avec enf.	25,7	25,7	28,8	25,0	28,8
	% total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
STATUT D'OCCUPATION	% propriétaire	26,4	23,7	20,1	5,6	48,4
	% locatif social	39,1	39,1	39,1	53,8	24,6
	% locatif privé	28,9	31,1	33,9	40,6	23,1
	% logé gratuit.	5,6	6,1	6,9	0,0	3,9
	% total	100,0	100,0	100,0	100	100,0
AGE DE LA PERSONNE DE REFERENCE	% moins de 30 ans	18,6	21,1	24,9	25,4	12,1
	% 30 ans moins de 50 ans	39,4	36,1	34,3	45,0	40,3
	% 50 ans moins de 65 ans	19,2	18,5	18,4	16,6	26,2
	% 65 ans ou plus	22,8	24,2	22,4	13,0	21,4
	% total	100	100	100	100	100
NOMBRE DE PIECES DES LOGEMENTS	% 1 pièce	18,1	21,9	25,2	9,6	11,6
	% 2 pièces	22,7	23,1	21,6	18,8	19,5
	% 3 pièces	30,2	27,3	28,0	25,0	25,7
	% 4 pièces ou +	29,0	27,7	25,2	46,6	43,3
OCCUPATION ET DEGRE DE PEUPLEMENT	Durée occupation (an)	12,1	12,0	11,0	8,5	13,2
	% surpeuplement	34,7	39,8	45,2	42,5	19,2
	% sous peuplement	31,4	28,1	26,0	17,8	51,3

*Valeurs 1^{er} janvier 2012

INSEE ENL 2006 – Traitements IAU, 2012

ANNEXE 5

Témoignages de ménages logés dans le parc privé ayant besoin d'accéder au parc social en Ile-de-France

Fondation Abbé Pierre, Mission IDF– Espace Solidarité Habitat

Couple avec 3 enfants, locataire du parc privé avec un loyer de 1 280 € : Le ménage a une demande de logement depuis 1999 et n'a jamais eu de proposition. DALO et recours au tribunal administratif (TA) en cours. Il y a eu un congé validé par le tribunal. La famille étant occupante sans droit ni titre, elle se retrouve sans aide au logement et dans l'impossibilité de régler le loyer en totalité. La famille s'acquitte de 600 € par mois. Elle a une procédure d'expulsion pour validation de congé à laquelle vient s'ajouter la dette locative qui va augmenter au fil du temps. Les ressources du ménage sont composées du RSA et des allocations familiales, soit un total de 1189,36 € – une participation au loyer de 600 € = 3,92€ / jour et par personne.

Dame seule avec un enfant de 16 ans : Elle a une demande de logement depuis 1996, un DALO, un TA, un dossier accord collectif en cours, etc. Elle perçoit une pension de vieillesse et un RSA complémentaire soit un total de 666 € pour un loyer résiduel de 430 € (après déduction de l'aide au logement de 307€), soit après paiement du loyer 3,93€ / jour et par personne.

Dame seule avec 2 enfants étudiants : Elle est locataire du parc privé. Le loyer est devenu avec le temps incompatible avec les ressources du foyer. Elle est salariée comme caissière. Procédure pour dette locative, expulsion. Demande de logement depuis 2000, un DALO, un recours TA, un recours RI en cours. Le loyer initial était de 1 400 €, elle avait 400 € d'allocation logement + 120 € d'allocation logement Ville de Paris et donc un loyer résiduel de 880 €. Le loyer n'était plus du tout compatible avec les ressources du foyer (RSA + salaire) 1 600€, soit une moyenne journalière de 8€ par jour et par personne. Mais comme il y avait une dette locative et le bail résilié par décision du tribunal, plus d'allocation logement CAF et Ville de Paris. La famille a été expulsée sans relogement.

Monsieur âgé de 46 ans, allocataire du RSA, en demande de logement depuis 2000 : DALO, TA, recours indemnitaire en cours. Auparavant, Monsieur avait une activité professionnelle régulière. Il vit dans une pièce de 13 m² et a reçu un congé, pas encore validé par le tribunal mais valide. Le logement est très humide, le propriétaire a déjà été condamné à effectuer des travaux mais cela n'est pas suffisant pour assainir le logement. Le logement ne permet pas d'avoir une vie sociale, recevoir de la famille, des amis, etc. Le loyer est de 470 € et Monsieur perçoit un RSA de 425 € + une allocation logement de 307 €, soit après avoir réglé le loyer 262 € / mois et donc 8,70 € / jour.

Monsieur isolé, salarié, en demande de logement depuis 2001 : éligible au DALO, recours TA ok, recours indemnitaire en cours. Il vit dans une pièce de 12 m². Il est âgé de 45 ans. Il a eu des périodes sans activité. Il a été positionné sur un logement mais en rang 3 donc attribué au rang 1. Il a un salaire de 1100 € pour un loyer de 342€, soit une fois réglé le loyer 758 € ou 25 € / jour.

Dame seule, qui vit avec ses 2 enfants dans un studio de 30 m² : Elle paie un loyer 550 € charges comprises actuellement. Elle n'a aucune dette locative, pas de problème de savoir habiter. Elle a une demande de logement social depuis 2006 et est éligible au DALO. Elle s'est vue proposer un logement en banlieue, un « 3 pièces » adapté à sa situation familiale et financière. Le loyer charges comprises était de 572,25€, donc seulement 22€ en plus que son loyer actuel. Avec l'aide au logement, le loyer résiduel était le même que son logement actuel, à savoir 76,68€, mais pour un « 3 pièces ». Le bailleur a ajouté une estimation de la consommation de chauffage à 45,72€ par mois. Après calcul, cela ramenait le « reste à vivre » à 7,40€ / jour et par personne. La candidature de Madame a été refusée sous prétexte de « reste à vivre insuffisant ».

Les budgets-types évalués par l'Union nationale des familles (UNAF)

D'autres notions proches du « reste à vivre » ont également cours. L'Union nationale des familles (UNAF) propose des **budgets-types** qui permettent d'évaluer le montant des dépenses de subsistance pour 4 catégories de familles de référence¹³⁵. Ces budgets déterminent le **niveau des dépenses estimées nécessaires** pour qu'une famille, d'une composition déterminée, vive sans privations. Il s'agit de proposer un repère de « minimum de vie décent » sous la forme de dépenses de subsistance. Ce sont des budgets de besoins qui fixent les « besoins minimaux décents » d'une famille-type pour assurer la vie (et non la survie) et indiquent les sommes nécessaires pour les couvrir, ce qui implique de se doter de critères pour définir ce qui est décent et ce qui ne l'est pas.

Pour calculer les budgets-types, l'UNAF s'appuie sur l'analyse des besoins réels des familles (enquêtes diverses) et sur 5 grandes sources de normes :

- recommandations scientifiques (ex : recommandations nutritionnelles)
- dispositions législatives (ex : code de la route)
- dispositions réglementaires (ex : surface minimale habitable décente)
- préconisations de l'UNAF (ex : âge minimal de 14 ans pour la téléphonie mobile)
- observation, contexte (ex : km parcourus quotidiennement ...)

En 2011, l'UNAF a introduit trois nouveaux postes de dépenses liées aux nouvelles technologies, à la santé (complémentaire) et l'éducation (livres scolaires, assurance, sorties, ...). Selon l'UNAF, pour vivre décemment en France suivant les normes, il faudrait par exemple qu'un adulte seul avec deux enfants âgés de 6 à 14 ans gagne près de 2 300 € nets mensuels (avant impôts). La conclusion de l'UNAF est d'ailleurs sans appel : les dépenses des ménages augmentent constamment tandis que les prestations familiales ne compensent plus cette hausse.

Les ménages modestes en particulier ne peuvent pas vivre convenablement, en suivant les normes de notre société¹³⁶.

¹³⁵ Couple avec 2 enfants (6-14 ans) ; Couple avec 2 ados (14-18 ans) ; Adulte seul avec 2 enfants (6-14 ans) ; Couple avec 2 enfants (6-14 ans) et 2 ados (14-18 ans). Source : Budgets-types UNAF (norme 2012)

¹³⁶ *Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence - Analyse établie autour du concept de « reste à vivre »* - Rapport du CNLE – juin 2012

Le calcul réglementaire du taux d'effort

Pour répondre aux candidatures des ménages aux logements sociaux, les bailleurs sociaux évaluent les risques locatifs. Deux indicateurs sont alors utilisés : le taux d'effort et le reste à vivre - ce dernier peut être calculé très différemment d'un organisme à l'autre comme vu dans le rapport. Parfois en complément, des grilles budgétaires types peuvent accompagner l'analyse budgétaire des candidatures.

Le taux d'effort net est la part que représentent les dépenses de logement dans le revenu d'un ménage, aides personnelles au logement incluses.

L'arrêté du 10 mars 2011 fixe la méthode réglementaire de calcul du taux d'effort mentionné à l'article R*441-3-1 du code de la construction et de l'habitation :

Le calcul réglementaire du taux d'effort net: Taux d'effort = N/D

Numérateur (N) : Loyer logement + loyer des annexes + charges récupérables par le bailleur + (contribution des locataires aux travaux d'économie d'énergie) - APL ou ALS + charges domestiques eau et chauffage du logement en cas d'installation/abonnement individuelle¹³⁷

Dénominateur (D) : Ressources des personnes qui vivent dans le foyer

L'usage veut qu'un taux d'effort de 30 % ne soit pas à dépasser. Dans la pratique, avec la hausse des loyers et charges, ce niveau est très souvent dépassé, dans le parc privé et public. Seul 1 organisme HLM sur 9 interrogé par l'USH en 2010 dit respecter la règle du taux d'effort à 30%.

Le taux d'effort pris isolément est peu significatif pour juger de la solvabilité des ménages :

- à niveau de ressources équivalent, 30 % de taux d'effort ne signifie pas la même chose pour une personne isolée ou pour une famille,
- un faible taux d'effort peut cacher un niveau de vie très faible.

De plus, il reste indicatif : il est basé sur du déclaratif, certaines charges peuvent ne pas être signalées et le montant d'APL calculé reste estimatif.

Le taux d'effort est systématiquement calculé comme premier niveau de l'analyse budgétaire et le seuil de 30% reste un indicateur de fragilité. Il joue un rôle d'alerte : à ce niveau de taux d'effort, une analyse plus approfondie de la demande et du budget ainsi que du projet du ménage est quasi systématiquement déclenchée.

Le taux d'effort prend plus de signification dans l'analyse budgétaire lorsqu'il est associé au reste à vivre. Un taux d'effort important sera jugé dangereux si le reste à vivre est faible, il pourra être jugé viable si le « reste à vivre » est fort.

¹³⁷ Ce sont les **charges d'eau et de chauffage** (chauffage central et chauffage de l'eau) lorsqu'elles ne relèvent pas des charges collectives refacturées par le bailleur. La réglementation ne fixe pas de méthode de calcul du forfait mais, comme le fait le bailleur ICF, on peut déterminer un forfait.

ANNEXE 8

Démographie en Ile-de-France (INSEE – Recensement de la population 2008)

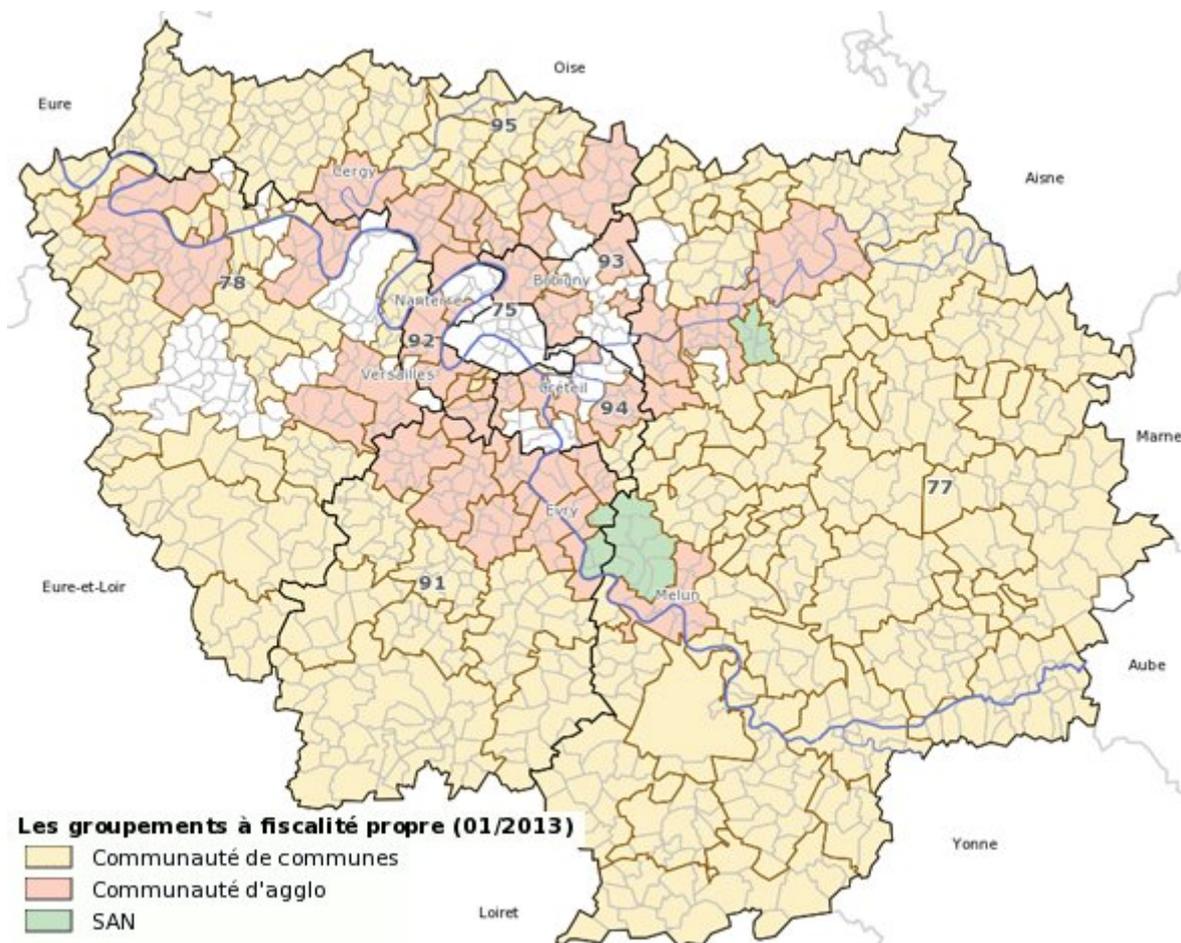
Dans le cadre de ce rapport, est appelée « **zone dense** », la zone regroupant Paris et la petite couronne soit 124 communes pour un peu plus de 6,5 millions d'habitants.

Aire	Population Recensement 2008	Superficie	Densité	1999-2008 croiss. population
Commune de Paris Département 75	2 211 297	105 km ²	20 169 /km ²	+0,45%/an
Petite Couronne Départements du 92, 93, 94 123 communes	4 366 961	657 km ²	6 647/km ²	+0,89%/an
Grande couronne Départements du 77, 78, 91, 95 1 157 communes	5 081 002	11 250 km ²	452 /km ²	+0,68%/an
Île-de-France	11 659 260	12 012 km ²	971 /km ²	+0,71%/an
Zones statistiques (Insee - Recensement de la population 2008)				
Superficies	Population Recensement 2008	Superficie	Densité	1999-2008 croiss. population
Unité urbaine Agglomération parisienne	10 354 675	2 845 km ²	3 640 /km ²	+0,70%/an
Aire urbaine Aire urbaine de Paris	12 089 098	17 175 km ²	704/km ²	+0,71%/a

Carte des intercommunalités en Ile-de-France au 1^{er} janvier 2013

En 2013, 92 % des communes d'Ile-de-France font partie des 115 groupements à fiscalité propre de la région. Cela représente 79 % de la population francilienne hors Paris (64 % avec Paris) avec :

- 70 communautés de communes (-1 par rapport à 2012),
- 42 communautés d'agglomération (+3 par rapport à 2012),
- 3 syndicats d'agglomération nouvelle (-1 par rapport à 2012).



Source : <http://www.iau-idf.fr/lile-de-france/les-intercommunalites.html>

REMERCIEMENTS

La présidente Mme Marie-Anne BELIN, la rapporteure Mme Colette AUBRY, le chargé de mission M. Sylvain ROCHE et l'ensemble des membres de la commission Ville, habitat, cadre de vie adressent leurs très vifs remerciements aux personnalités et organismes qui ont bien voulu apporter leur contribution à la préparation du présent rapport au cours d'auditions et d'entretiens :

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et notamment Mme Isabelle ROUGIER, directrice et Mme Véronique GIACOBINO, chargée de mission territoriale ;

Les associations de solidarité du Secours populaire, Secours Catholique, de la Cimade et d'ATD Quart Monde et notamment Mme Brigitte BERLAN, présidente du Conseil régional d'Ile-de-France du Secours populaire français et représentante des associations de solidarité au CESER Ile-de-France ;

Les Caisses d'allocations familiales (CAF) et notamment Mme Claudine PIRUS de la Cellule technique de réflexion et d'aide à la décision (CTRAD) et M. Noël BARBIER, Président du conseil d'administration de la CAF de Seine et Marne ;

La Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) et notamment M. Hervé LEROY, directeur adjoint;

La Fondation Abbé Pierre et notamment M. Joaquim SOARES, directeur-adjoint des études à la Fondation et Mme Fadila DERRAZ, assistante sociale à l'Espace solidarité habitat de la Fondation ;

L'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) d'Ile-de-France et notamment Mme Catherine BOILLOT, directrice du département démographie de l'IAU, M. Philippe PAUQUET et M. Jean-Jacques GUILLOUET, chargés d'études au département démographie, habitat, équipement et gestion locale de l'IAU ;

L'Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France (AORIF) et notamment M. Christophe RABAULT, directeur;

Le PACT Val de Marne et notamment M. Yves LE SOUDEER, directeur et M. Marc DESPLANQUES, responsable du service « AIVS » ;

La Région Ile-de-France et notamment M. Angelo ZAGALOLO, directeur du logement, de l'action foncière et du renouvellement urbain à l'unité Société à la Région Ile-de-France et M. Jérôme DE VIVIES, chef du service logement social ;

La Ville de Paris et notamment M. Jean-Baptiste MARTIN, chef du service du logement et de son financement à la direction du logement et de l'habitat à la Ville de Paris.

La présidente, la rapporteure de la commission Ville, habitat, cadre de vie du CESER tiennent tout particulièrement à remercier les membres de la commission qui se sont fortement investis au cours de ce rapport, en particulier au sein des groupes de travail mis en place sur des thématiques aussi diverses que le reste à vivre, le « super PLAI », la mobilité, les coûts de construction, le parc privé ou encore les aides personnelles au logement.

GLOSSAIRE

AIVS	Agence immobilière à vocation sociale
AL	Allocation de logement
ALS	Allocation de logement sociale
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANIL	Agence nationale pour l'information sur le logement
AORIF	Union sociale de l'habitat d'Ile-de-France
APL	Aide personnalisée au logement
ASLL	Accompagnement social lié au logement
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
BBC	Bâtiment basse consommation
CAF	Caisse d'allocations familiales
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CDT	Contrat de développement territorial
CGEDD	Commissariat général à l'environnement et au développement durable
CHU	Centre d'hébergement d'urgence
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
CRHL	Comité régional de l'hébergement et du logement en Ile-de-France
CTRAD	Cellule technique de réflexion et d'aide à la décision (cf CAF)
DALO	Droit au logement opposable
DIHAL	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées
DREIF	Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement en Ile-de-France
ENL 2006	Enquête nationale sur le logement de 2006 (INSEE)
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPF	Etablissement public foncier
FAPIL	Fédération des associations et des acteurs pour la promotion de l'insertion par le logement
FNAIM	Fédération nationale de l'immobilier
FFB	Fédération française du Bâtiment
HLM	Habitation à loyer modéré
IAU	Institut d'aménagement et d'urbanisme
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LHI	Lutte contre l'habitat indigne

OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OLAP	Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne
OLS	Observatoire du logement social
OPH	Office public de l'habitat
PACT	Association spécialisée dans l'amélioration des conditions d'habitat et du cadre de vie (nom originel : « Propagande et action contre le taudis »)
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PEEC	Participation des employeurs à l'effort de construction
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLI	Prêt locatif intermédiaire
PLS	Prêt locatif social
PLUS	Prêt locatif à usage social
RAV	Reste à vivre
RI	Revenu d'insertion
RPLS	Répertoire sur le parc locatif social
RSA	Revenu de solidarité active
SDRIF	Schéma directeur de la Région Ile-de-France
TA	Tribunal administratif
TOL	Territorialisation de l'offre de logements
UC	Unité de consommation
UNAF	Union nationale des familles
UNPI	Union nationale de la propriété immobilière
USH	Union sociale pour l'habitat
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZUS	Zone urbaine sensible

BIBLIOGRAPHIE

Auditions

- *Présentation issue de l'audition de l'ANAH*, du 17 mai 2013 ;
- *Présentation issue de l'audition de la Fondation Abbé Pierre – Mission Habitat*, du 28 février 2013 ;
- *Présentation issue de l'audition de l'IAU Ile-de-France*, du 10 janvier 2013 ;
- *Présentation issue de l'audition du CTRAD*, du 4 octobre 2012 ;
- *Présentation issue de l'audition de la DRIHL*, du 4 octobre 2012 ;
- *Présentation issue de l'audition du Secours populaire*, du 6 septembre 2012 ;
- *Présentations issues des auditions de l'AORIF*, du 9 juillet 2012 (actualisée en novembre 2012) et du 4 octobre 2012.

Codes, lois et projets de lois

- *Loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social* ainsi que son décret n°2013-670 du 24 juillet 2013 ;
- *Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dit « ALUR »*, en cours d'examen au Parlement au moment du rapport;
- *Les projets de loi relatifs à la décentralisation et à la réforme de l'action publique* en cours d'examen au Parlement au moment du rapport ;
- *Le code de la consommation* ;
- *Le code de la construction et de l'habitation* ;
- *Le code de l'urbanisme*.

Colloque

- *Présentations issues du colloque de l'Observatoire du logement social (OLS)* du 4 avril 2013.

Documents institutionnels de la Région Ile-de-France

- *Présentation « Intervention de la Région Ile-de-France en faveur du logement »* - Direction du logement, du renouvellement urbain et de l'action foncière – Unité société, 2013 ;
- *RAP CR 48-13* relatif au compte administratif 2012 de la Région Ile-de-France, du 20 juin 2013 ;
- *RAP CR 118-12* relatif au Budget primitif 2013 de la Région Ile-de-France, du 19 décembre 2012 ;
- *RAP CP 12-599* relatif à l'action régionale en faveur du logement des jeunes - Expérimentation en faveur du développement de l'intermédiation locative - Validation des candidatures de l'appel à projets 2012, du 12 juillet 2012 ;
- *COM 20120628-02* Communication relative à la création d'une autorité organisatrice du logement en Ile-de-France, du 28 juin 2012 ;
- *RAP CR 09-11* relative à l'action régionale en faveur du logement, du 10 février 2011.

Etudes, enquêtes et répertoires

- *Atlas francilien 2013* - IAU Ile-de-France – 2013 ;
- *Le surendettement des ménages* – Enquête typologique 2011 de la Banque de France - janvier 2013 ;
- *Evolution en 2012 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne* – Observatoire des loyers dans l'agglomération parisienne (OLAP) – 2013 ;
- *Les coûts de production des logements locatifs sociaux depuis 2005 – Eclairages – Etude n°1* - Caisse des dépôts et consignations – novembre 2012 ;
- *Emménagements 2011* dans le Dossier annuel n°25 de l'Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne (OLAP) – octobre 2012 ;
- *Evaluation du programme d'intermédiation locative - Plein Sens* – Caisse des Dépôts – mars 2012 ;
- *Répertoire des logements locatifs et des bailleurs sociaux (RPLS)* - 2011 et 2012 ;
- *Résultats 2010 de l'observatoire des charges de copropriété FNAIM Paris Ile-de-France* – Chambre syndicale FNAIM Paris Ile-de-France – décembre 2011 ;
- *Evaluation par les bailleurs des risques locatifs des candidats au logement* – Union Sociale pour l'Habitat – FORS – février 2010 ;
- *Les difficultés des Français face au logement* – Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) – décembre 2009 ;
- *Les conditions de logement en Ile-de-France en 2006* – Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) – Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) d'Ile-de-France – Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France (DREIF) - 2009.

Notes rapides de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (IAU) d'Ile-de-France

- *Note rapide n°619 « Loi Duflot 1, une dynamique renforcée pour le logement social en Ile-de-France »* - IAU Ile-de-France - avril 2013 ;
- *Note rapide n°611 « Hébergement d'urgence et d'insertion et logement adapté en Ile-de-France »* - IAU Ile-de-France - décembre 2012 ;
- *Note rapide n°601 « Le parc locatif libre : petits logements, loyers élevés »* - IAU Ile-de-France – OLAP – juillet 2012 ;
- *Note rapide n°590 « Le parc locatif privé francilien, une fonction sociale qui perdure, mais à quel prix ? »* - IAU Ile-de-France – ANAH - février 2012 ;
- *Note rapide n°577 « Comment décliner les objectifs de construction à l'échelle locale ? »* - IAU Ile-de-France – octobre 2011 ;
- *Note rapide n°565 « Le parc HLM francilien renforce sa fonction sociale »* - IAU Ile-de-France - AORIF – septembre 2011 ;
- *Note rapide n°546 « Ile-de-France : 406 000 demandeurs de logements sociaux en 2010 »* - IAU Ile-de-France - mai 2011.

Rapports

- *Rapport annuel 2013 de l'OLAP* - Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP) – mai 2013 ;
- *Bilan 2012 du CRHL - Construire et rénover des logements pour tous – Mettre à l'abri, héberger et loger les plus démunis* – Comité régional de l'hébergement et du logement (CRHL) en Ile-de-France - Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) - mars 2013 ;
- *Evaluation du programme d'intermédiation locative ou « comment mobiliser le parc privé à des fins sociales ? »* - Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (DIHAL) - mars 2013 ;
- *L'état du mal-logement en France - 18^{ème} rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre* – Fondation Abbé Pierre – février 2013 ;
- *Pour un choc de solidarité en faveur des sans-abris et des mal-logés* – Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale – décembre 2012 ;
- *La maîtrise des coûts de production* - Note de synthèse de l'USH – août 2012 ;
- *Rapport sur les modes et méthodes d'attribution des logements sociaux à Paris : état des lieux et mise en perspective* - Mission d'information et d'évaluation – Conseil de Paris – juillet 2012 ;
- *Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence – Analyse établie autour du concept de « reste à vivre »* - Rapport du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) – juin 2012 ;
- *Evaluation des aides personnelles au logement* - Inspection générale des affaires sociales (IGAS) – mai 2012 ;
- *Rapport annuel 2012 de l'OLAP* - Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP) – mai 2012 ;
- *Loyers Hlm, droit au logement et mixité sociale* – Note du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) - avril 2012 ;
- *Rapport annuel 2012 de la Cour des comptes : « Le logement social : les priorités géographiques »* - Cour des comptes – février 2012 ;
- *Rapport 2011-2012 de l'ONPES – Crise économique, marché du travail et pauvreté* – Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) – 2012 ;
- *Le logement des ménages à revenus moyens en Ile-de-France*, présenté par Mme Marie-Anne BELIN – Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) d'Ile-de-France – décembre 2011 ;
- *Mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires* – Conseil général de l'Energie et du Développement Durable – Ministère de l'Ecologie – février 2010 ;
- *Le logement en Ile-de-France en 2002* présenté par M. Gilbert DIEPOIS – Conseil économique et social régional (CESR) d'Ile-de-France – septembre 2002.

Documents divers

- *Les Echos* – 21 août 2013 ;
- *Aide à la pierre – Programmation 2013* – Actualités Contenu Habitat n°965 – Union sociale de l’habitat - mars 2013 ;
- *Éléments de cadrage – Comment réduire les coûts de construction ?* – Fédération française du bâtiment (FFB) Grand Paris – février 2013 ;
- *L’habitat essentiel* – Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) – septembre 2012 ;
- *Éléments de calcul des aides personnelles au logement à compter du 1^{er} janvier 2012* – Ministère de l’égalité des territoires et du logement – mai 2012 ;
- *Les situations récurrentes* - Contribution du Secours populaire français, Secours catholique, la Cimade, ATD Quart Monde – 2012 ;
- *Le « bail solidaire » : une alternative à l’encadrement des loyers* – FNAIM – 2012 ;
- *L’enquête sur les charges de copropriété en 2010* – Michel Mouillart, professeur d’économie à l’Université Paris Ouest – Administrer n°449 – décembre 2011 ;
- *Faciliter la mobilité résidentielle dans le parc social* – Cahiers Actualités Habitat n°143 – Union sociale pour l’habitat – juin 2011 ;
- *Les synthèses de l’Observatoire du Logement Social* – OLS – CTRAD – AORIF - N°26 – septembre 2010 ;
- *Charte sur les mutations internes au sein du parc social* – Ville de Paris – charte approuvée par le Conseil de Paris en juin 2009.