



Rapport préparé par Madame Marie-Anne BELIN

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

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

Rapport :

Avis :

VERSION DU 28 NOVEMBRE

SOMMAIRE

PARTIE 1 - LES MENAGES À REVENUS MOYENS ET LEURS LOGEMENTS	6
1- Ménages à revenus moyens : essai de définition	7
1.1- Des ménages locataires, éligibles au logement locatif social.	8
1.2- Des ménages locataires, non éligibles aux dispositifs PLAI et PLUS du parc locatif social.	10
1.3- Des ménages locataires disposant d'un revenu mensuel moyen de 3.873 €	11
1.4- Des ménages dont 65% résident dans le parc locatif privé, qui occupent 13% du parc social et qui vivent majoritairement en zone dense (zonage PLS Abis).	11
2- Le logement : quel impact sur le budget des ménages à revenus moyens ?	13
2.1- Les ménages locataires dans le secteur privé : un taux d'effort brut acceptable de 18%.	14
2.2- Les prix acceptables par les «ménages à revenus moyens» dans le parc locatif privé : entre 9 €et 11 €/m ² en moyenne.	14
2.3- Les prix acceptables par les «ménages à revenus moyens» pour les logements en accession à la propriété : entre 3.200 €/m ² et 4.000 €/m ² .	14
PARTIE 2 - UNE OFFRE EN LOGEMENTS INADAPTEE AUX MENAGES A REVENUS MOYENS	17
1- Un parc immobilier insuffisant, vieillissant et une production de logements neufs beaucoup trop faible	18
1.1- La vacance des logements : des situations très contrastées.	19
1.2- Le recours au parc immobilier annexe (logements vacants et résidences secondaires) ne peut compenser cette faiblesse de la production de logements neufs.	21
1.3- Le recours à une intervention sur le parc de l'immobilier d'entreprises peut-il compenser une partie de la faiblesse de la production de logement ?	21
2- L'offre locative francilienne : un parc social réduit et un parc privé trop onéreux.	22
2.1- Le parc locatif social : une offre insuffisante pour les « ménages à revenus moyens »	23
2.2- Une demande des «ménages à revenus moyens» qui se tourne vers le parc privé et qui ne s'exprime pas dans les circuits classiques d'attribution de logements sociaux (mairies, préfectures, employeurs)	24
2.3- Le parc locatif privé : une offre au-delà des capacités financières des «ménages à revenus moyens» mais un maillon essentiel de la chaîne du logement	25
3- L'offre en accession à la propriété, inaccessible en zone dense sans un apport personnel de 45 %.	26
PARTIE 3 - LES ACTEURS DU MARCHE ET LE LOGEMENT DES MENAGES A REVENUS MOYENS	29
1- Les investisseurs institutionnels : un arbitrage en faveur de l'immobilier d'entreprise	30
1.1- Les compagnies d'assurance : un désengagement massif du secteur du logement (moins de 1,2% du parc locatif) au profit de l'immobilier d'entreprises	30
1.2- Les foncières cotées : un faible investissement dans le secteur du logement, qui cristallise la primauté du rendement face à la sécurisation des placements.	31
1.3- Les sociétés civiles de placement immobilier (SCPI), outils de placement dans le secteur du logement	31
1.4- Les fonds de retraite	32
2- Action logement : un soutien limité aux logements à revenus moyens	32

3- L'épargne salariale massive et certainement sous utilisés	33
4- Les propriétaires bailleurs privés garants du parc locatif privé et le rôle des family house	33
4.1- L'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) : pour une refonte complète de la politique nationale du logement	34
4.2- Les « Family Offices », acteurs du marché essentiellement parisien	35
5- Les bailleurs sociaux (HLM, EPL) : de la difficulté de proposer des logements aux ménages à revenus moyens	35
5.1- Une augmentation régulière du prix de revient d'un logement social neuf en Ile-de-France	35
5.2- Des difficultés de financement croissantes pour les logements sociaux neufs	36
5.3- Des règles de financement qui constituent des « trappes » dont il n'est pas possible de sortir	37
5.4- « Ménages à revenus moyens » et dispositif PLS : un rendez-vous manqué ?	37
6- Les propriétaires et aménageurs, acteurs privés du marché du foncier	40
6.1- Les propriétaires fonciers privés : comment les inciter à vendre pour construire des logements	40
6.2- Les aménageurs, producteurs de terrain à bâtir pour quelle valorisation du foncier ?	41

PARTIE 4 - LES MENAGES À REVENUS MOYENS DANS LA POLITIQUE DE L'ETAT EN MATIERE DE LOGEMENT EN REGION ILE-DE-FRANCE 43

1- Les dispositifs généraux de la politique nationale	43
1.1- Le financement du parc locatif social	43
1.2- Les aides en direction du parc locatif privé	46
1.3- Les dispositifs à la personne prévus par la loi	49
2- L'action de l'Etat en Ile-de-France: quelle politique en faveur des ménages à revenus moyens ?	50
2.1- La production annuelle de logements PLS en faveur des «ménages à revenus moyens» : en diminution depuis la loi DALO.	50
2.2- La politique de territorialisation pour la production de 70.000 logements par an : pas de précision sur les catégories de logements à construire	53
2.3- La politique contractuelle de l'État : quelle place pour les «ménages à revenus moyens» ?	54
2.4- La politique foncière de l'État en région Ile-de-France	55

PARTIE 5 - LES MENAGES A REVENUS MOYENS DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES FRANCILIENNES 59

1- La Région Ile-de-France : la place des ménages à revenus moyens dans la politique du logement de la Région.	59
1.1- La politique de la Région : une priorité aux logements des plus modestes	59
1.2- La question du logement dans le Schéma directeur de la Région Ile-de-France : 33.500 logements sociaux à produire par an (60% neufs et 40% en acquisition-amélioration).	60
1.3- La politique foncière de la Région Ile-de-France	62
1.4- La politique contractuelle de la Région en matière de logement.	64
2- Blocs communaux, départements : leurs outils pour le logement	64
2.1- Le bloc communal, socle de l'action publique pour le logement.	64
2.2- Intercommunalité : la bonne échelle pour l'aménagement de l'espace et la planification des politiques de logement.	65
2.3- Les départements, acteurs des politiques du logement.	67

PARTIE 6 - CINQ PROPOSITIONS **69**

- 1- Un enjeu majeur pour l'avenir de la région Ile-de-France : réduire le déficit en logements pour les ménages à revenus moyens et revoir la gouvernance du secteur du logement** **69**
- 1.1- Augmenter le stock de logements, tous segments confondus, et faire de l'accroissement de la production annuelle de logements la priorité absolue des acteurs économiques et institutionnels de la région 69
 - 1.2- Élaborer un plan de relance de la construction de logements adapté à l'Ile-de-France et définir les conditions permettant d'accueillir, de financer et de réaliser physiquement 70.000 logements par an sur l'ensemble des segments y compris les ménages à revenus moyens. 70
 - 1.3- Remettre sur le marché 40.000 logements encore vacants. 70
 - 1.4- Réguler le marché de bureaux et favoriser leur localisation sur de nouveaux pôles: 70
 - 1.5- Réserver la compétence du logement à la Région 70
 - 1.6- Une autorité régionale organisatrice du logement pour la mise en œuvre de la production des 70.000 logements par an. 72
 - 1.7- Accroître la capacité donnée aux intercommunalités de maîtriser l'urbanisme. 72
- 2- Produire, pour les ménages à revenus moyens, un parc locatif public et privé de 10.000 logements par an au sein des 70.000 prévus par le Grand Paris** **73**
- 2.1- Favoriser la reconstitution d'un parc locatif accessible aux ménages à revenus moyens (entre 9 et 11 €/m²) et intermédiaire (jusqu'à 19€/m²), en zone dense, sur les territoires où le besoin (offres et demandes) est avéré. 73
 - 2.2- Orienter 10.000 logements sur les 60 à 70.000 logements à produire par an en Ile-de-France au bénéfice des ménages à revenus moyens. 73
 - 2.3- Relancer les opérations d'aménagement (ZAC) pour produire du terrain à bâtir en favorisant la densification multipolaire de la zone agglomérée 75
- 3- Orienter 1,8 Md€ par an pendant 10 ans pour construire et maintenir un parc locatif public et privé significatif et durable, en mobilisant du financement social et du financement privé** **75**
- 3.1- S'appuyer pour partie sur les investisseurs privés. 75
 - 3.2- Mobiliser également les acteurs publics ou publics/privés pour favoriser la mixité et la diversité des logements; inciter des formes d'association des secteurs publics et privés, garantes de la création et du maintien d'un parc locatif sur la durée. 76
 - 3.3- Agir sur les règles nationales d'attribution de logement relatives aux plafonds de loyers et aux revenus car elles sont de moins en moins adaptées à la réalité sociale et économique des ménages en Ile-de-France 76
- 4- Remettre les organisations socioprofessionnelles au cœur du dispositif** **78**
- 5- Réduire le coût d'investissement notamment en réorientant certaines aides publiques vers la création d'un parc locatif intermédiaire** **78**

BIBLIOGRAPHIE **80**

GLOSSAIRE **81**

REMERCIEMENTS **83**

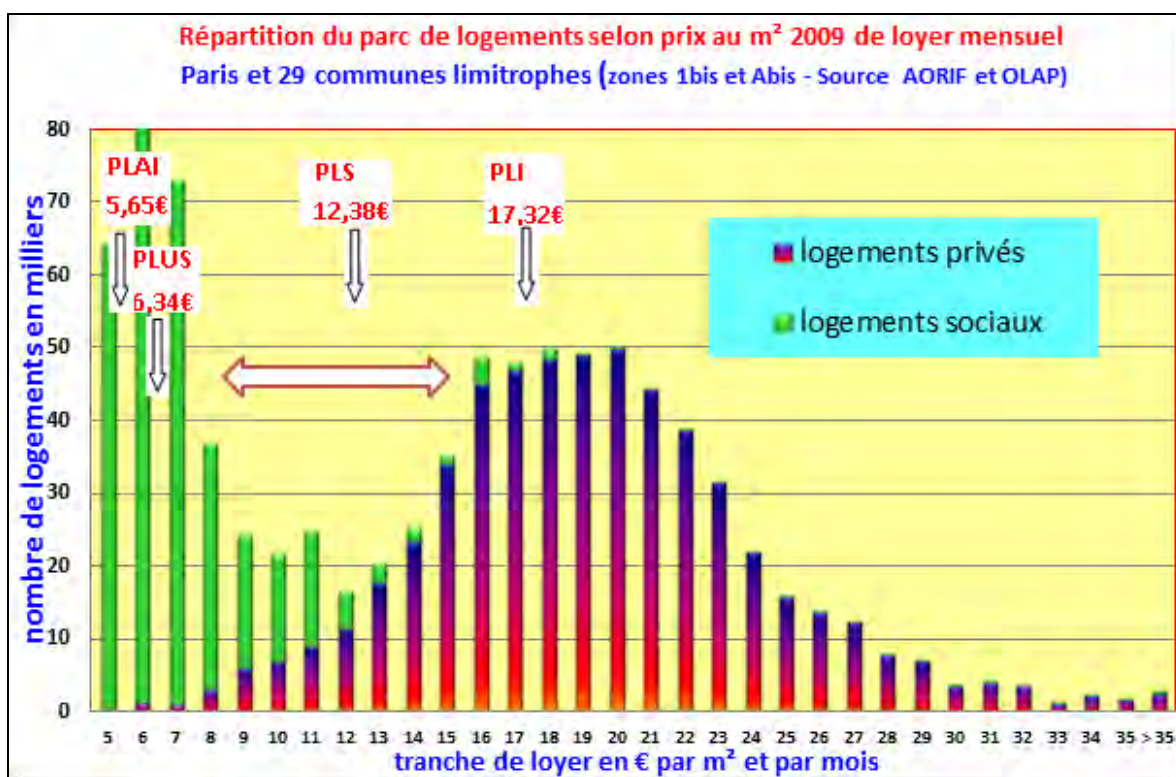
INTRODUCTION

L'Ile-de-France comprend 12 millions d'habitants, soit 18% de la population française. Il est estimé qu'environ 70.000 logements sont à réaliser chaque année jusqu'en 2030 afin de répondre aux besoins en logement des Franciliens.

Or, dans un contexte de déficit important de construction de logements, évalué à 30.000 logements par an, auquel s'ajoute une forte tension des prix dans la zone dense de l'agglomération, une fraction importante des ménages franciliens est contrainte à des choix résidentiels coûteux.

« trop riches pour accéder au logement du parc social... trop pauvres pour accéder aux logements du parc privé »

Les revenus de ces ménages sont supérieurs aux plafonds fixés pour accéder aux logements sociaux ou très sociaux (PLUS ou PLAI) et devraient normalement leur permettre d'accéder aux logements intermédiaires (PLS). Mais comme le montre le graphique qui suit, l'offre de logement social (en vert) est insuffisante dans la tranche de loyer supérieure à 8 ou 9 €. Ils sont donc contraints de se tourner vers le parc privé mais la plus grande partie de l'offre (en rouge) est à des prix nettement plus élevés et ces ménages sont fréquemment incapables de faire face aux prix demandés sauf à réduire leur surface les prix pratiqués.



Les précédents rapports du Conseil économique et social de la Région Ile-de-France (CESR) ont déjà soulevé des questions concernant l'accessibilité au logement pour les ménages à revenus

moyens¹, la nécessité de rendre possible pour ces derniers les parcours résidentiels et la création d'un maillon intermédiaire entre le secteur social et le secteur privé², l'intercommunalité, échelon le plus adapté pour mettre en œuvre la politique du logement³.

Le CESER a ciblé, dans le présent rapport, le problème particulier des ménages dont les revenus leur permettent difficilement d'accéder aux logements sociaux, au parc locatif privé ou à la propriété privée.

Les ménages les plus modestes, en Ile-de-France, ne sont plus les seuls à avoir des difficultés quant à leurs logements. Près de 10% des ménages franciliens avec des revenus moyens rencontrent désormais des difficultés importantes pour se loger. Ces ménages sont estimés à 454.000 en Ile-de-France. Ils sont fréquemment exclus d'une grande partie des systèmes d'aides publiques et ont des difficultés spécifiques peu souvent abordées.

* * *

L'objet du rapport porte sur les moyens pouvant être mis en place afin de relancer la production de logements pour les ménages à revenus moyens :

- La première partie définit les ménages à revenus moyens et les logements qui leur sont accessibles.
- La seconde partie présente leur relation au parc disponible sur le marché.
- La troisième partie explicite la position des acteurs dans la production de ces logements.
- La quatrième partie développe le rôle de l'État en matière de logement les concernant dans la région Ile-de-France.
- La cinquième partie traite des politiques locales en Ile-de-France pour ces ménages et la question de la gouvernance du logement.
- La sixième partie est consacrée aux six propositions.

¹ Avis n° 2005-07 du 4 avril 2005 relatif à la « chaîne du logement en Ile-de-France : voies et moyens pour la rendre effective » - rapporteur : Bernard LAURENT

² Avis n° 2005-16 du 8 décembre 2005 relatif au « rapport cadre de l'Exécutif sur la politique régionale du logement » - rapporteur Stéphane DAMBRINE

³ Avis n° 2008 du 10 avril 2008 relatif à la contribution de l'intercommunalité à l'action régionale » - rapporteur Isabelle DROCHON

PARTIE 1 - LES MENAGES À REVENUS MOYENS ET LEURS LOGEMENTS

Nous tenterons de définir, dans cette première partie, la notion de « ménages à revenus moyens » et d'évaluer l'impact du coût de leurs logements sur leurs budgets.

Il convient tout d'abord de préciser que, si nous avons retenu la notion de « ménages à revenus moyens » plutôt que celle, plus traditionnelle, de « classes moyennes », c'est parce que l'évolution de nos modes de vie a profondément bouleversé le schéma traditionnel selon lequel le niveau de vie des familles progressait pendant toute la vie active et permettait de construire des parcours résidentiels « ascendants » jusqu'à la période de la retraite. Or aujourd'hui, force est de constater, avec d'une part l'augmentation des divorces ou séparations fréquemment suivis de recompositions familiales, et d'autre part avec le développement d'une plus grande instabilité de l'emploi, que les revenus d'un ménage connaissent fréquemment des variations en dents de scie. Dès lors, la segmentation par les revenus traduit davantage une situation à un instant donné qu'une appartenance durable à une catégorie sociale.

Nous le ferons dans le cadre de trois périmètres géographiques bien délimités, au sein de la région Ile-de-France (1.281 communes) pour lesquelles on dispose d'abondantes statistiques issues des recensements de l'INSEE. Il faut se garder en effet de penser que les problèmes de logement sont de même nature selon que l'on se trouve dans le cœur de l'agglomération ou dans la partie la plus rurale de l'Ile-de-France et conserver à l'esprit que la moyenne masque fréquemment de grandes disparités. Comme on le verra plus loin, ce que nous entendons par « ménages à revenu moyen » correspond à la catégorie dont les revenus permettent d'accéder aux logements sociaux de type PLS voire PLI. Ces revenus sont définis sur 3 ou 4 périmètres géographiques différents (zonage) pour tenir compte du différentiel du coût de la vie et du logement au sein du territoire français. Jusqu'en 2008, ce zonage était calqué sur le zonage dit HLM qui avait été fixé par arrêté en 1978.

Comme l'indiquait la circulaire du 27 juillet 2009 : « les états généraux du logement en Ile-de-France, qui se sont tenus en mai 2008, ont montré l'absolue nécessité de développer à grande échelle un parc locatif se situant entre le financement PLUS et le prix du marché »

Pour que cet objectif du plan de relance soit atteint et pour développer une offre spécifique en Ile-de-France, il est nécessaire de procéder à une revalorisation de certains loyers plafonds des logements dits « ordinaires » financés en PLS.

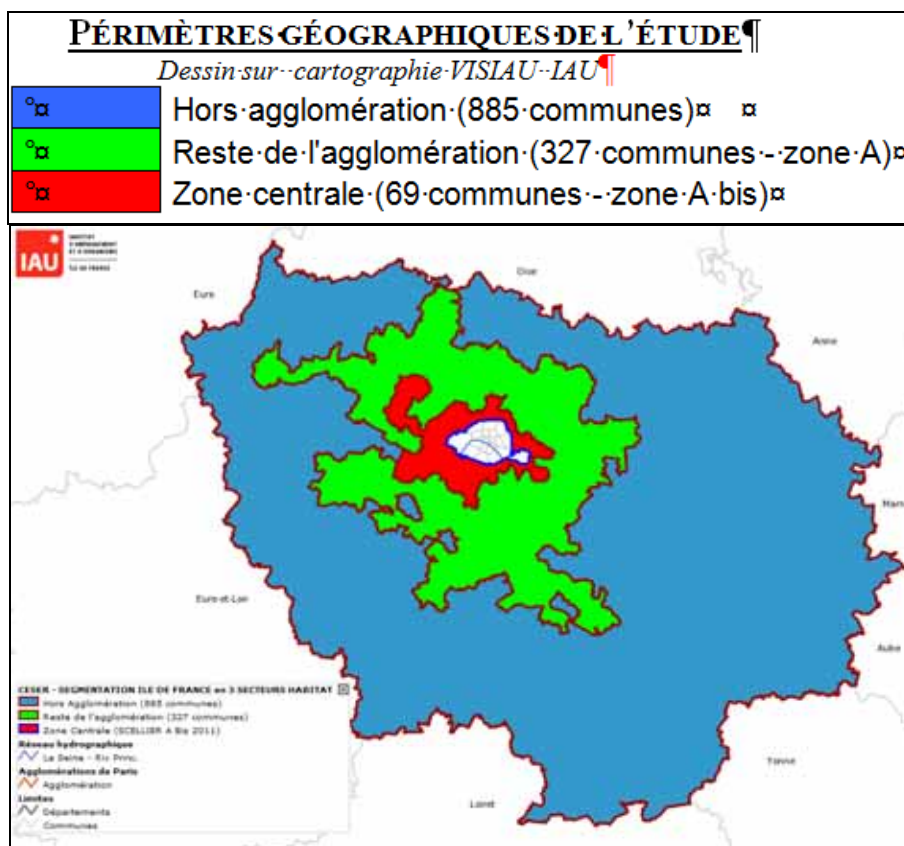
Dans le même temps, pour une meilleure prise en compte du niveau de tension du marché locatif, cette revalorisation s'accompagne pour ces logements d'un passage à un zonage A, B et C (ou zonage Robien⁴).

Depuis la parution de cet arrêté, le zonage dit Robien a cédé la place au zonage dit Scellier (lui-même modifié en 2011 pour tenir compte de la tension particulière constatée dans une partie du cœur de l'agglomération parisienne).

⁴ Cf. arrêté du 10 août 2006 pris pour l'application des articles 2 terdecies B et 2 terdecies C de l'annexe III au code général des impôts et relatif au classement des communes par zones

Sur le plan des loyers de marché (parc non social), l’Ile-de-France se trouve ainsi, aujourd’hui, segmentée en 4 zones : Abis, A, B1 et B2. Par mesure de simplification, nous avons fusionné les deux dernières zones (B1 et B2) et nous aboutissons au découpage suivant qui va guider notre analyse :

- Un premier ensemble de 69 communes comprenant Paris, ses 29 communes limitrophes et les 39 communes concernées correspondant à un périmètre d’action publique dit zone dense dans le présent rapport : zone Abis du zonage Scellier 2011. Cet ensemble représente quelques 4, 5 millions d’habitants ;
- Un deuxième ensemble de 327 communes de l’agglomération, dans son acception d’unité urbaine » (au sens INSEE du terme : règle des 200 mètres de continuité du bâti). C’est la zone A du zonage Scellier qui regroupe quelques 6 millions d’habitants ;
- Un troisième ensemble de 885 communes situées hors de l’agglomération. Il regroupe un peu plus d’un million d’habitants.



1-MENAGES A REVENUS MOYENS : ESSAI DE DEFINITION

Pour définir le public des ménages à revenus moyens visé par le rapport, les travaux s’appuient sur l’enquête nationale sur le logement 2006 de l’INSEE et de l’Institut d’Aménagement et d’Urbanisme (IAU) relatifs aux « Conditions de logement en Ile-de-France en 2006 », publiée en octobre 2009 et sur des extrapolations à partir du recensement 2007 de l’INSEE. Ont été en particulier repris les travaux de l’IAU sur la segmentation des ménages franciliens par plafonds de ressources publiée en décembre 2010 dans sa Note rapide 530.

L’INSEE désigne par le terme de « ménage », l’ensemble des personnes qui habitent dans un même logement, quels que soient leurs liens de parenté. Un ménage peut, ainsi, être constitué d’une ou plusieurs personnes. Au 1^{er} juillet 2006, la région Ile-de-France comptait 4.890.865 ménages vivant en résidence principale.

1.1- Des ménages locataires, éligibles au logement locatif social.

Par logement social, il faut entendre, essentiellement, dans ce rapport, et en application de la loi du 3 janvier 1977, tout logement faisant l'objet d'une convention entre l'Etat et le propriétaire-bailleur et dont l'attribution se fait en fonction de plafonds de ressources. Ces plafonds de ressources dépendent des revenus du ménage, de sa composition familiale et de sa zone géographique.

Pour sélectionner les candidats à un logement social, l'Etat a établi des barèmes de plafonds de ressources maximum, au-delà desquels les ménages ne peuvent prétendre bénéficier d'un tel logement. Quatre plafonds de ressources sont fixés tous les ans par décret :

- Les plafonds PLAI (prêt locatif aidé d'insertion) pour les logements destinés aux ménages très modestes,
- Les plafonds PLUS (prêt locatif à usage social) pour les ménages modestes,
- Les plafonds PLS (prêt locatif social) pour les ménages à revenus moyens,
- Les plafonds PLI (prêt locatif intermédiaire) pour les ménages à revenus moyens supérieurs.

Nota important : il n'existe pas de définition très précise 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 20% que doivent atteindre toutes les communes de 1.500 habitants en Ile-de-France 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.

Il est également important de rappeler que le respect du plafond de revenu ne s'impose que pour l'année d'entrée dans les lieux (revenus de l'année fiscale A-2). Une fois entré dans les lieux, le locataire bénéficie d'un droit au maintien absolu, même si ses revenus progressent et dépassent les plafonds précités.

Cette situation a conduit le législateur à introduire, par la loi de 2009 (dite MOLLE), un mécanisme de pénalisation financière- le supplément de loyer solidaire (SLS) - destiné à inciter les ménages à revenus plus élevés à libérer les logements sociaux qu'ils occupent alors que leurs revenus dépassent nettement les plafonds de ressources fixés pour l'attribution de leur propre logement. Le SLS s'applique à tout locataire dont les revenus sont supérieurs de 20% aux plafonds selon la catégorie de logement (PLAI, PLUS, PLS). Par ailleurs, avec la loi de 2009, les plafonds de ressources donnant accès au logement social ont diminué de 10,3%. Les ménages à revenus moyens logés en PLS désormais hors plafonds sont plus nombreux et les surloyers plus fréquents. Cependant, seuls 4% des ménages logés par les organismes HLM, dans leur parc social sont assujettis au SLS⁵.

⁵ AORIF, édition « Le logement social en Ile-de-France – Chiffres clés »

Segmentation des ménages franciliens, par plafonds de ressources d'accès au logement social										
au 1 ^{er} Janvier 2010										
Répartition des 4 890 900 ménages franciliens selon l'enquête ENL 2006 d'après IAU Note rapide n° 530 de décembre 2010										
Ensemble des Ménages		PLAI	PLUS	PLAI+PLUS	PLS	PLI	PLS+PLI	ensemble éligibles	>PLI	ensemble IDF
	effectif	1 397 200	1 649 800	3 047 000	767 550	556 650	1 324 200	4 371 200	519 700	4 890 900
	% ligne	28,6%	33,7%	62,3%	15,7%	11,4%	27,1%	89,4%	10,6%	100,0%
Ménages Propriétaires et logés gratuitement										
propriétaires	effectif	369 900	763 100	1 133 000	449 000	376 200	825 200	1 958 100	417 218	2 375 418
	% ensemble IDF	7,6%	15,6%	23,2%	9,2%	7,7%	16,9%	40,0%		48,6%
gratuit	effectif	78 200	59 600	137 800	26 300	18 900	45 200	183 000		
	sous-ensemble	448 100	822 700	1 270 800	475 300	395 100	870 400	2 141 100	417 218	2 558 418
	% ensemble IDF	9,2%	16,8%	26,0%	9,7%	8,1%	17,8%	43,8%		52,3%
Ménages Locataires										
Parc Locatif HLM	effectif	530 102	411 639	941 741	102 028	55 250	157 278	1 099 019	19 958	1 118 977
	% ensemble IDF	10,8%	8,4%	19,3%	2,1%	1,1%	3,2%	22,5%		22,9%
Parc locatif Privé & Libre		418 954	415 454	834 408	190 263	106 348	296 611	1 131 019	82 524	1 213 543
	% ensemble IDF	8,6%	8,5%	17,1%	3,9%	2,2%	6,1%	23,1%		24,8%
	sous-ensemble	949 100	827 100	1 776 100	292 300	161 600	453 900	2 230 000	102 482	2 332 482
	% ensemble IDF	19,4%	16,9%	36,3%	6,0%	3,3%	9,3%	45,6%		47,7%
Revenu moyen	€/mois	1 418 €	2 312 €	1 834 €	3 521 €	4 512 €	3 873 €	2 249 €		
L'écart avec le tableau IAU (NR n°530) provient du reclassement dans le parc locatif « privé et libre » de 79 319 logements du parc « social non HLM » (PLAI : 14 754 ; PLUS : 42 854 ; PLS : 16 663 ; PLI : 5 048)										

Il convient de rappeler que pour l'INSEE, « un ménage, au sens du recensement de la population, désigne l'ensemble des personnes qui partagent la même résidence principale, sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté. Un ménage peut être constitué d'une seule personne. Il y a égalité entre le nombre de ménages et le nombre de résidences principales ».

En premier lieu, ont été exclus du champ d'étude du rapport environ 10% des 4.890.900 ménages qui disposent de revenus supérieurs aux plafonds de ressources permettant l'attribution d'un logement social, dans tout leur éventail, du PLAI au PLI. Ce sont donc 4.371.200 ménages franciliens qui peuvent prétendre à un logement locatif social.

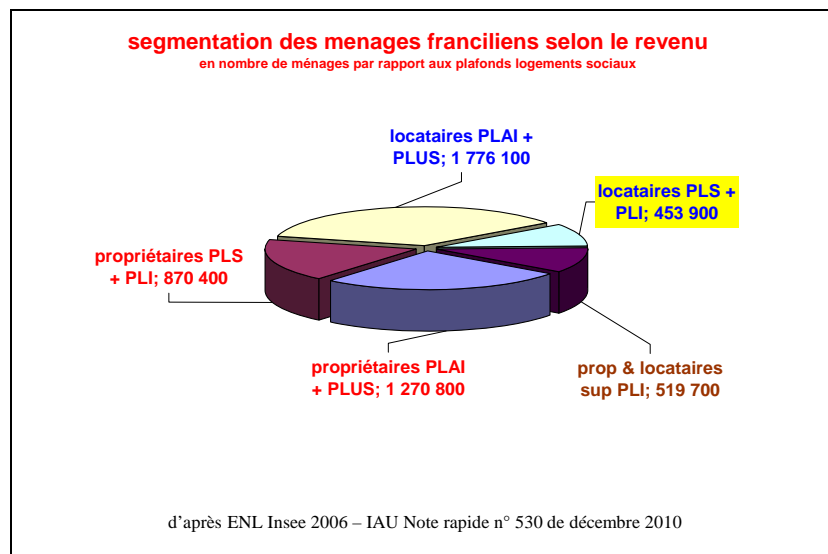
En second lieu, les ménages propriétaires de leurs logements ont été également exclus du champ du rapport car on peut considérer, qu'ils ont généralement trouvé une solution à leur recherche de logement⁶.

En troisième lieu, ont été exclus du champ du rapport (même s'il s'agit d'une situation généralement précaire), les 183.000 ménages logés gratuitement, c'est-à-dire des ménages qui, sans être propriétaires, ne paient pas de loyer (logés par leur employeur ou, par exemple, par un membre de leur famille).

⁶ Le taux de surpeuplement en accession constaté n'est que de 6% alors qu'il est de 22% dans le secteur locatif aidé et de 42% dans le secteur locatif privé (source INSEE). Il n'en demeure pas moins que le nombre de copropriétés dégradées augmente en Ile-de-France.

Ces deux dernières catégories (propriétaires et logés gratuitement) représentent 2.141.200 ménages qui sont exclus du champ de l'étude mais il faut se garder de considérer que ces ménages sont tous à l'abri des difficultés de logement d'autant que la part importante de ménages à revenus « modestes » qui sont propriétaires (1,13 million - voir le tableau de l'IAU ci-dessous) est importante. Mais on ne dispose pas de données plus précises sur la taille des ménages et des logements occupés ou surtout leur localisation.

Reste au total, 2.230.000 ménages locataires, tous éligibles à l'ensemble du parc locatif social, du PLAI au PLI, soit 45,6 % de l'ensemble des ménages franciliens.



1.2- Des ménages locataires, non éligibles aux dispositifs PLAI et PLUS du parc locatif social.

Sur ces 2.230.000 ménages locataires, près des 3/4 de ces ménages (1.776.100) sont éligibles aux dispositifs PLAI et PLUS, le dernier quart (453.900) étant éligible au parc de logement social et intermédiaire, de type PLS et PLI.

Ce sont ces 453.900 ménages locataires qui constituent le public visé par notre rapport et qui représentent 9,3% de l'ensemble des ménages franciliens occupant une résidence principale. Ils comprennent 292.300 ménages locataires éligibles au PLS (dont 118.700 sont dans le parc social) et 161.600 ménages locataires éligibles au PLI (dont 60.300 sont dans le parc social).

On notera que cette segmentation par les revenus ne constitue aucunement une segmentation par type de logement occupé. Ainsi par exemple, les 118.700 ménages locataires à revenu de niveau PLS qui sont dans le parc social ne sont pas tous dans des logements de type PLS sans qu'on puisse précisément mesurer les écarts. Mais l'on sait d'une part que le parc PLS n'est pas aussi important (voir plus loin) et d'autre part qu'une très grande partie du parc PLS est occupée par des ménages qui sont sous les plafonds PLUS voire PLAI, faute d'offre suffisante dans ces segments. Ces 118.700 ménages à revenu de niveau PLS se trouvent donc pour partie dans des logements de type PLUS voire PLAI dans lesquels ils sont régulièrement entrés (il y a plusieurs années) à une époque où leurs revenus étaient plus faibles.

1.3- Des ménages locataires disposant d'un revenu mensuel moyen de 3.873 €

Selon l'INSEE, le revenu d'un ménage est la somme des revenus individuels perçue au cours des douze derniers mois précédant l'enquête. Il s'agit du revenu global déclaré du ménage avant abattement fiscal et paiement des impôts. Ces revenus n'incluent pas les aides au logement. Ces 453.900 ménages locataires disposent d'un revenu mensuel moyen de 3.873 €, actualisé au 1^{er} janvier 2010, comme l'indique l'IAU, dans son analyse des revenus des ménages franciliens. En raison des différences de composition de ménages, ces revenus mensuels peuvent aller de 2.251 € à 5.776 €

Le revenu mensuel moyen des 292.300 ménages locataires éligibles au PLS est de 3.521 € celui des 161.600 ménages locataires éligibles au PLI est de 4.512 €. En comparaison, les ménages locataires éligibles à un logement PLAI et PLUS ont des revenus mensuels moyens de 1.834 €/mois. Les accédants à la propriété disposent, pour leur part, de revenus mensuels moyens de 4.700 €. Il apparaît donc que « le cœur de cible » du public concerné par notre rapport (les 453.900 ménages à revenus moyens) est essentiellement constitué de 292.300 ménages locataires éligibles au dispositif PLS.

1.4- Des ménages dont 65% résident dans le parc locatif privé, qui occupent 13% du parc social et qui vivent majoritairement en zone dense (zonage PLS Abis).

Il est important de rappeler que la crise du logement en Ile-de-France est certes une crise de production mais qu'elle est d'abord une crise du *mal logement*. Ces ménages locataires, cible de notre analyse, sont aujourd'hui, par définition statistique, tous logés. Mais, pour leur très grande majorité, ils se trouvent, de facto, de plus en plus en panne de mobilité résidentielle.

Selon l'IAU⁷, les logements sociaux dont peuvent bénéficier les 453.900 ménages locataires à revenus moyens, représentent entre 9 et 13% du parc immobilier locatif social francilien selon la définition (plus ou moins large) donnée au parc social, soit entre 110.000 et 155.000 logements. Mais quelle que soit la définition retenue, le parc social « intermédiaire » reste relativement modeste. Il correspond à un taux d'offre de logements compris entre 24 et 34% alors que, par comparaison, les 1.776.100 ménages à revenus modestes (c'est-à-dire pouvant bénéficier de logements PLAI ou PLUS) disposent d'une offre comprise entre 1.040.000 et 1.116.000 logements soit un taux d'offre compris entre 56 % à 63% des ménages locataires éligibles au PLAI/PLUS.

	Nombre de ménages locataires éligibles au parc social	Nombre de logements dans le parc social existant	Taux offre logement social / nombre de ménages éligibles
Ménages éligibles au logement PLAI - PLUS	1 176 100	1 040 000 à 1 116 266	56 à 63 %
Ménages éligibles au logement PLS/PLI	453 900	110 400 à 155 400	24,3% à 34,2%
Dont PLS	292 300		
Dont PLI	161 600		

Source IAU - note n°574 mai 2011

Les problèmes posés par la faiblesse de cette offre dans le parc social se trouvent aggravés par la stagnation globale du parc locatif depuis 25 ans, en dépit de la croissance de la population francilienne. Car, comme le rappelle le rapport de l'IAU de juin 2009 sur «*la mobilité résidentielle des ménages franciliens entre 1984 et 2006*» :

⁷ Source IAU note n° 574 mai 2011 le parc social intermédiaire comprend les logements ILN., PCL,PAP, PLA CFF, PPLS,PLS auxquels on peut ajouter les logements conventionnés hors ces types de financement

« Entre 1984 et 2006, le parc de logements principaux a progressé de près de 20%, ce qui représente 782.000 logements de plus sur la période. Ce nombre supplémentaire de logements se confond avec la progression du parc occupé en propriété. En effet, au cours de cette période, le parc des propriétaires occupants a augmenté de 748.000 unités, alors que dans le même temps le nombre de logements locatifs ne progressait que de +114.000 et celui des logements prêtés (logés gratuitement) diminuait de près de 81.000 unités. Sur cette même période, il est à noter que la progression du parc locatif a été essentiellement assurée par celle du parc social (+333.000) qui s'est en fait substituée à la disparition du parc social de fait au cours de cette période (-300.000 : -233.876 logements du secteur de la loi de 1948, -22.831 logements relevant de la sous location, des meublés, des hôtels et -43.176 logements du secteur locatif social non HLM). ».

Le parc locatif privé (ou libre) ne peut donc constituer un palliatif de l'insuffisance relative du parc social. Ces 453.900 ménages locataires à revenus moyens ont donc de réelles difficultés de logements et sont contraints à des choix résidentiels coûteux ou à des solutions de logements insatisfaisantes, 40% d'entre eux étant en « sur occupation » dans le parc locatif privé, lorsqu'ils achètent ou louent un logement sur le marché privé.

La situation de ces ménages est la suivante :

- Soit ils sont dans un logement social du type de parc correspondant à leur revenu (PLS ou PLI). On peut estimer que cela concerne environ 80.000 ménages dont une forte proportion en PLI ou assimilés.
- Soit ils sont dans un logement social du type PLAI-PLUS auquel ils ont pu accéder à une époque où leurs revenus étaient plus faibles
- Soit ils sont locataires dans le parc privé, avec des niveaux de loyers qui sont d'autant plus élevés qu'ils ont emménagé récemment.

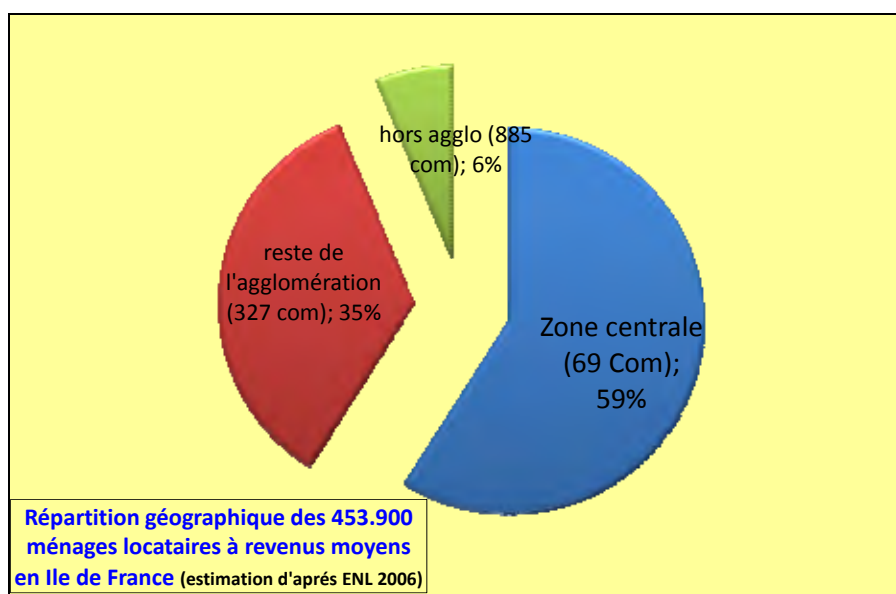
Dans ces 3 situations, les possibilités d'évolution, lorsqu'elles sont rendues nécessaires par une mobilité professionnelle ou par une évolution de la composition familiale, sont très limitées :

- Ceux de ces ménages qui seraient tentés de sortir de leur statut de locataire (social ou privé) peuvent, rarement aujourd'hui, accéder à la propriété, sauf à bénéficier d'un apport personnel très important (45% en moyenne) et à accepter de s'éloigner de l'agglomération.
- Ceux de ces ménages qui sont dans le parc privé (fréquemment dans des logements de petite taille), ne peuvent accéder à des logements plus adaptés dans le parc social car l'offre disponible (hors PLAI et PLUS auxquels ils ne sont pas éligibles) est trop faible ou trop irrégulièrement répartie sur le territoire régional. D'ailleurs, les candidats vont même jusqu'à renoncer à déposer des demandes de logement social. A titre d'exemple, à Paris, alors que le parc PLS représente 15% du parc social, les demandeurs de niveau PLS ne représentent que 5% des demandes.
- Ceux de ces ménages qui sont déjà dans le parc social hésitent à postuler pour d'autres appartements du parc social, notamment s'ils sont dans des logements type PLAI ou PLUS car ils ne peuvent rester dans les mêmes résidences et se heurtent à la même insuffisance d'offre que les ménages locataires dans le privé. Quant à postuler pour des appartements du parc privé, l'écart de prix au m² est tellement considérable qu'ils ne peuvent l'envisager. Et même s'ils en venaient à accepter un taux d'effort démesuré, les bailleurs les considéreraient comme insolvables.

Ces éléments contribuent à la faible mobilité des locataires franciliens (plus faible que dans le reste de l'hexagone) ou en explicitent les raisons, comme le montre la récente analyse de juillet 2011 conjointe de l'INSEE et de l'IAU (cf. « à la page » n°363: « Ile-de-France, une mobilité forte pour les jeunes, faible dans le parc locatif »). Or ce ralentissement de la mobilité a, lui-même des répercussions sur l'emploi (cf. rapport 273 du CREDOC de mars 2011 : « Les répercussions directes et indirectes de la crise du logement sur l'emploi »).

On notera que ces ménages locataires à revenus moyens vivent majoritairement en zone dense (Abis) (59 % dans la zone très tendue du cœur d'agglomération, 35 % dans la zone agglomérée hors zone tendue, les autres, à 6%, résidant hors zone agglomérée). Et contrairement à une idée couramment répandue, ils n'ont pas toujours la possibilité de s'éloigner du cœur de l'agglomération, notamment lorsqu'ils ont des enfants scolarisés. Cette situation familiale impose en effet que l'un des deux conjoints, au moins, ait son travail à proximité du domicile.

Il serait donc totalement illusoire d'imaginer que les difficultés que ces ménages rencontrent pour se loger dans des conditions compatibles avec leurs besoins et leurs revenus, vont trouver leur solution - certes regrettable mais acceptable faute de mieux - dans un éloignement toujours plus accentué aux franges de l'agglomération. Dans des cas de plus en plus fréquents, la seule solution qu'ils acceptent est de renoncer à vivre et à travailler dans la région francilienne. Cela explique le fort déficit migratoire francilien dans la tranche d'âge 30/39 ans (cf. ateliers de l'IAU sur le thème « migrations et métropoles » - décembre 2008 - octobre 2009).



Une telle « fuite » de main d'œuvre est dommageable pour le fonctionnement de la métropole et compromettrait à terme, si elle devait se poursuivre, son positionnement dans la compétition mondiale.

2- LE LOGEMENT : QUEL IMPACT SUR LE BUDGET DES MENAGES A REVENUS MOYENS ?

Pour mesurer l'impact de la dépense liée au logement sur le budget des ménages à revenus moyens, l'indicateur du « taux d'effort brut » est couramment utilisé.

Le taux d'effort brut est le rapport entre le montant que doit acquitter le ménage pour le paiement du loyer (charge financière brute) et le revenu annuel (avant abattement fiscal et paiement des impôts) total du ménage. Le taux d'effort brut ne tient pas compte des charges ni des aides au logement.

2.1- Les ménages locataires dans le secteur privé : un taux d'effort brut acceptable de 18%.

L'analyse par l'IAU de l'enquête sur les conditions de logement en Ile-de-France en 2006 montre que les locataires du secteur privé qui occupent leurs logements depuis plus de quatre ans semblent considérer comme acceptable un taux d'effort brut de 18%. Par comparaison, les « ménages locataires à revenus moyens » qui occupent leur logement, dans le secteur privé, depuis quatre ans, consentent un taux d'effort brut de 20%, ceux installés depuis moins de quatre ans consentent un taux d'effort brut de 22%. Cela est mesuré par la stabilité dans le temps du ménage dans son logement.

A taux d'effort comparable, les ménages optent rarement pour la location. Ils considèrent, en effet, les loyers comme une dépense à perte et, quand ils sont élevés, ne sont consentis que sur une période courte.

Par comparaison, les ménages à revenus moyens du parc locatif social consentent un taux d'effort brut de 12% ; quant aux accédants récents à la propriété, ils consentent un taux d'effort de 26%.

Les charges, quand elles sont prises en compte, ont un impact important, faisant passer le taux d'effort brut moyen des ménages locataires dans le secteur privé de 18% à 25%, de 22% à 29% pour les locataires récents dans le secteur privé et de 26% à 31% pour les accédants récents à la propriété.

Cela représente un taux d'effort brut du simple à plus du double pour un locataire occupant un logement dans le parc social ou dans le parc privé.

2.2- Les prix acceptables par les «ménages à revenus moyens» dans le parc locatif privé : entre 9€ et 11 €/m² en moyenne.

Les loyers des logements occupés par « les ménages à revenus moyens » sont d'environ 13 €/m², en moyenne, en Ile-de-France.

Dans la zone dense, constituée de Paris et de sa petite couronne, ces loyers sont, en moyenne, supérieurs à ces 13 €/m². Dans la zone agglomérée hors zone dense, ils restent accessibles, dans l'ensemble, « aux ménages à revenus moyens ». Or, un loyer moyen, en zone dense, de 13 €/m² est trop élevé pour les ménages à revenus moyens : les travaux réalisés par l'IAU montrent, en effet, qu'il convient de proposer à ces ménages des loyers compris entre 9€ et 11€/m² pour que leurs taux d'effort brut soient acceptables et se rapprochent des 18% requis. A 12 €/m² et au-delà, 60% des « ménages à revenus moyens » ont un taux d'effort brut supérieur à 18%, les 40% restant pouvant, quant à eux, supporter un loyer de 13 €/m² en conservant un taux d'effort brut de 18%.

A titre indicatif, un loyer de 15 €/m² représente, pour un ménage à revenu moyen du parc locatif privé, un taux d'effort brut de 21,9% en moyenne, un loyer de 19 €/m² représentant un taux d'effort brut de 27,9%.

2.3- Les prix acceptables par les «ménages à revenus moyens» pour les logements en accession à la propriété : entre 3.200 €/m² et 4.000 €/m².

Les ménages à revenus moyens se sont adaptés, ces dernières années, pour accéder à la propriété : ils ont bénéficié de la réduction, depuis 1998, de 8% à 3,5%, des taux d'intérêts; ils ont augmenté leur apport personnel qui est passé, en moyenne, de 51.000 € en 2000, à 73.000 € en 2006; ils ont allongé la durée de leurs emprunts, qui est passée de 15,5 années en 2002, à 18,4 années en 2006 ; ils ont, enfin, augmenté leurs remboursements d'emprunts qui sont passés de 730 €/mois en 2002, à 900 €/mois en 2006.

Le taux d'effort brut moyen acquitté par les accédants récents est en progression, atteignant 26% (31% avec les charges). Le nombre des Franciliens « primo-accédants » est à la baisse : ils étaient 60%, en 2006, à accéder pour la première fois à la propriété, contre 66% en 2002.

Il convient de produire, dans ce cadre, des logements dont les prix à l'accession sont compris entre 3.200 €/m² et 4.000 €/m² : il s'agit de la gamme de prix qui autorise les ménages à revenus moyens à devenir propriétaires et qui concourt, de ce fait, à fluidifier le marché locatif. Mais, force est de constater que les prix pratiqués en zone dense sont rarement (sauf dans la Seine-Saint-Denis) ceux-là : seuls les ménages qui disposent d'un apport personnel élevé peuvent prétendre à l'accession. Pour ce qui concerne donc l'accession à la propriété, l'écart entre l'offre et la demande, en zone dense, est tel que la question se pose de la pertinence d'une action publique en la matière, sauf à la concentrer sur certains territoires.

[En conclusion de cette première partie](#)

Les ménages à revenus moyens qui représentent 9,3% des ménages franciliens occupant une résidence principale, soit près de 1 million de Franciliens, sont de plus en plus en difficulté. Ils n'entrent plus, de fait, dans les logements sociaux et le parc privé disponible est trop cher.

Ces ménages disposent en moyenne de 1.500 € mensuels de plus que les ménages éligibles à un logement social de type PLUS et ils gagnent en moyenne 800 € de moins que les ménages ayant acheté récemment. Ils résident pour 65% d'entre eux dans le parc privé et pour les autres habitent dans 13% du parc social. Ils vivent majoritairement en zone centrale (59%) ou en zone agglomérée hors zone centrale (35%). Leurs besoins portent sur des logements dont les loyers se situent entre 9 et 11 €/m².

Au-delà de 11 €/m², leur taux d'effort brut est trop élevé, atteignant 22% pour 15 €/m² et 28% pour 19 €/m². A défaut d'une action publique massive et ciblée permettant une forte diminution des prix de vente des logements, les ménages à revenus moyens ne peuvent que rester locataires.

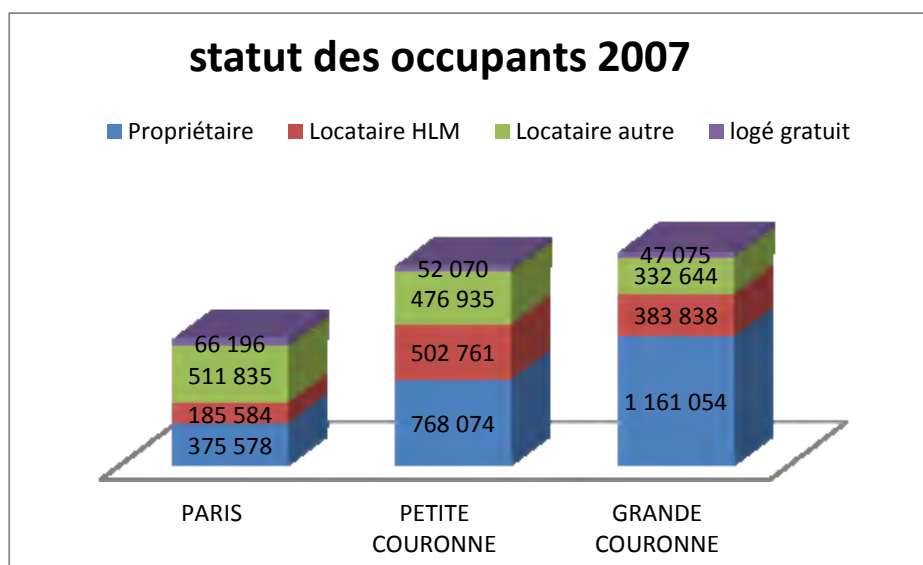
Il convient donc de porter les efforts de production de logements sur l'augmentation du parc locatif social et privé les concernant prioritairement et offrant des loyers entre 9 et 11 €/m².

PARTIE 2 - UNE OFFRE EN LOGEMENTS INADAPTEE AUX MENAGES A REVENUS MOYENS

En 2007 selon le recensement INSEE, la région Ile-de-France comptait 5,339 millions de logements dont 4,863 millions de résidences principales (91,6%), 150.684 résidences secondaires et logements occasionnels (2,1%) et 325.215 logements vacants (6,1%).

S'agissant du statut des occupants (propriétaire, locataire HLM, locataire autre), la situation est assez différente selon les secteurs géographiques.

- Le taux de propriétaires est relativement faible à Paris (35%), un peu plus élevé en petite couronne (autour de 40/45%) mais encore en deçà de la moyenne de la France entière, laquelle n'est atteinte qu'en grande couronne (autour de 60%)
- Pour les locataires, à l'exception de Paris, où le parc locatif privé est très important et le parc social faible, il y a un quasi équilibre entre le parc social et le parc privé
- Corollaire de ce qui précède, la probabilité pour un ménage de trouver un logement en grande couronne, est deux fois plus forte si c'est un achat, car le parc est plus important mais nettement plus faible si c'est une location.



Source recensement INSEE 2007

En effet, la petite couronne est essentiellement constituée d'un habitat dense et urbain, ce qui n'est pas le cas de la grande couronne qui regroupe à la fois des espaces très urbanisés (dont certains sont partie intégrante de l'agglomération parisienne) et des espaces ruraux et périurbains.

Entre 1984 et 2006, le poids de Paris dans le parc de logements franciliens a diminué, passant de 28,3% à 24,8%, celui de la petite couronne est resté stable, passant de 36,7% à 36,4% ; celui de la grande couronne a progressé, passant de 34,8% à 38,8%.

Il convient d'observer qu'entre 1984 et 2006, toujours selon l'INSEE, le parc de logements en résidences principales s'est accru de 782.000 unités dont 748.000 logements en propriété. La part des propriétaires occupants a continué d'augmenter, passant de 40% en 1984 à 48% en 2006, cette proportion, inférieure de 9 points à la moyenne nationale devant cependant être relativisée.

Entre 1984 et 2006, l'offre locative, quant à elle, n'a que très peu progressée, en précisant que cette faible progression est le fait du parc social.

Les deux tendances de fond que sont le développement d'une « France de propriétaires » et le respect d'un taux minimum de logements sociaux (20% pour la loi SRU, jusqu'à 30% pour le SDRIF) ne peuvent qu'aboutir à la forte diminution du parc locatif libre.

Or, le fonctionnement même d'une métropole internationale nécessite de pouvoir offrir aux nouveaux arrivants des solutions de logements qui ne peuvent se limiter à l'accession à la propriété ou l'accès au parc HLM de l'autre.

Deux notes publiées par l'INSEE et l'IAU permettent de chiffrer l'importance des populations concernées par cette attractivité métropolitaine :

- « En 2006, 284.200 Franciliens vivaient à l'étranger cinq ans auparavant. Ils représentent un tiers des nouveaux arrivants en France métropolitaine en provenance de l'étranger. La région reste la porte d'entrée privilégiée des personnes venant de l'étranger, devant les régions Rhône-Alpes (11%) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (8%). A elle seule, la capitale accueille 34.% de ces nouveaux venus dans la région (96.900), contre 14% pour le département de Seine-Saint-Denis ou celui des Hauts-de-Seine. (Note n°343 d'octobre 2010 de l'IAU).
- « En moyenne, chaque année, entre 2001 et 2006, 105.000 provinciaux sont arrivés en Ile-de-France tandis que 178.000 Franciliens ont fait le chemin inverse. Le dynamisme économique de la région et l'offre de formation attirent des cadres et des personnes diplômées. Les échanges sont positifs pour l'Ile-de-France uniquement pour les personnes les plus diplômées. Les personnes titulaires d'un diplôme du second cycle supérieur représentent ainsi 40% des entrants» (note n°336 de juin 2010).

Maintenir un parc locatif important n'est pas seulement une nécessité pour loger les familles à revenu moyen, c'est également un impératif pour accueillir les nouveaux arrivants qui participent au dynamisme métropolitain.

1- UN PARC IMMOBILIER INSUFFISANT, VIEILLISSANT ET UNE PRODUCTION DE LOGEMENTS NEUFS BEAUCOUP TROP FAIBLE.

En 1968, on comptait 2,73 personnes par logement mais en 2007, on n'en comptait plus que 2,33. Cela s'explique par la diminution du nombre moyen d'enfants dans les familles, par l'augmentation du nombre de personnes seules et par ce que l'on appelle la décohabitation familiale (séparation ou divorces, indépendance des jeunes adultes...). Certes, en 1968, nombre de Franciliens vivaient dans des conditions de surpeuplement ou d'insalubrité qui ne pouvaient perdurer et le calcul de l'impact de la décohabitation est forcément théorique. Elle a ainsi « consommé » 850.000 logements en Ile-de-France en 4 décennies.

En effet, pour comprendre les raisons de la diminution du nombre moyen d'occupants et leur incidence sur les difficultés de logements en Ile de France, on notera qu'entre 1968 et 2007 :

- La population francilienne a cru de 26%
- Le nombre de résidences principales a cru de 48%
- Le nombre de personnes par logement a baissé de 14%

Malgré cette évolution sociétale, le rythme des constructions neuves a baissé régulièrement : pratiquement 60.000 par an entre 1975 et 1982, 48.000 par an entre 1982 et 1990, 43.400 par an entre 1990 et 1999, 31.000 par an entre 2002 et 2006.

Sur cette dernière période, ce sont les logements en accession à la propriété qui sont majoritaires dans les constructions annuelles (53,5%), parmi les constructions de logements en location, le secteur locatif social occupe une part très faible : moins de 5.500 logements HLM ont été construits par an entre 2002 et 2006, contre 10 à 15.000 logements locatifs sociaux construits annuellement aux périodes précédentes.

Le préfet de la Région Ile-de-France indiquait devant l'assemblée du CESER, le 27 octobre 2010, que le rythme de construction annuelle se situait autour de 35.000 logements atteignant ainsi simplement « le point mort » des constructions (besoins liés à l'évolution de population et à la décohabitation mais aussi à la nécessité de compenser - comme le rappelle le SDRIF qui en chiffre le poids à 23% des constructions neuves depuis 1985 - les disparitions de logements dans le parc ancien, à la suite de démolitions, de fusions de logements et de changements d'usage comme ces logements en rez-de-chaussée devenant des commerces ou utilisés par des professions libérales etc.).

Entre 2005 et 2009, ce sont 13.000 logements sociaux neufs en moyenne par an qui ont été financés (portés à près de 20.000 en 2010). La production neuve de logements sociaux correspond entre 40% et 60% du « point mort »⁸.

Ces chiffres sont loin des 60.000 logements à construire par an que préconise le SDRIF et des 70.000 prévus dans le cadre de la loi du Grand Paris.

Selon l'Institut d'épargne immobilière et foncière (IEIF), la période 2000-2006 marque un tournant historique avec seulement 0,79 résidence principale construite pour un nouveau ménage. La tendance s'est donc inversée : en 1960, le nombre de logements neufs mis sur le marché francilien était deux fois supérieur à celui des nouveaux ménages.

Aujourd'hui, le rapport est inférieur à 1 : contrairement à la période 1962-1982, il n'y a donc plus de constructions neuves excédentaires destinées au renouvellement du parc immobilier.

Cette évolution porte une conséquence : le vieillissement du parc immobilier des résidences principales. Ce vieillissement va s'accroître puisque la production de logements neufs est à un niveau si faible qu'elle n'autorise plus un taux de vacance permettant des démolitions ou des réhabilitations dans le parc existant⁹.

1.1- La vacance des logements : des situations très contrastées.

La question des logements vacants¹⁰ fait l'objet de débats permanents. Pour les uns, il s'agit d'un stock qui pourrait être remis sur le marché et ainsi apporter une solution partielle au déficit constaté. Pour les autres, les logements vacants ne sont que le reflet de la fluidité du marché¹¹ qui rend les logements inutilisés entre deux locations ou au moment des changements de propriétaires. Il ne s'agirait donc pas d'un stock mais d'un flux. La réalité, difficile à mesurer, se situe vraisemblablement entre ces deux positions

⁸ Cf. Partie 4, 2.1 - A noter que sur cette période, les financements ont concerné pour 68% la production neuve et pour 32% le parc existant. Source : bilan 2010 Comité régional de l'habitat

⁹ IEIF rapport sur le logement sous tension - Avril 2010

¹⁰ Logement défini comme ne constituant, au moment du recensement, ni une résidence principale ni une résidence secondaire et se trouvant inoccupé

¹¹ Cf. étude IAU de 2006 intitulée « Logements vacants en IdF : un parc qui participe très largement au fonctionnement du marché »

L'évolution du nombre de logements vacants mesurée au cours des quarante dernières années lors des recensements périodiques, met en évidence des fluctuations qui correspondent aux tensions constatées sur le marché immobilier.

Recensement	1968	1975	1982	1990	1999	2077
Logements vacants	163.556	275.248	307.394	309.162	409.491	325.215

Source : INSEE 2007

Incontestablement, il existe un minimum de vacance incompressible pour permettre à la fois des parcours résidentiels et l'entretien du parc de logements. Mais, au-delà de ce seuil, il y a bien un socle de vacances qui s'explique (hors périodes de relocations ou vente) par les deux raisons suivantes :

- L'incapacité des propriétaires à remettre leurs logements sur le marché (leur situation ou leur niveau de confort ne correspondant pas aux standards du marché, des travaux sont donc nécessaires),
- Le choix délibéré des propriétaires, à court ou à moyen terme, de ne pas mettre le logement sur le marché, pour diverses raisons (réservation pour un proche, spéculation etc.).

En 1998, une taxe spécifique sur les logements vacants a été mise en place dans les grandes agglomérations. Cette taxe, d'un montant identique à celui de la taxe d'habitation, avait pour objectif d'inciter les propriétaires de logements laissés volontairement inoccupés depuis au moins 2 ans et situés dans des zones où la demande de logements est particulièrement forte, à remettre ceux-ci sur le marché locatif. Les prévisions par extrapolation des résultats nationaux donnent environ 75.000 logements (dans l'agglomération parisienne, hors espace rural francilien) qui seraient effectivement « gelés » depuis plus de 2 ans. Pour les remettre sur le marché, on pourrait envisager d'une part des taxes plus dissuasives et d'autre part des mécanismes particuliers¹² favorisant - mieux que les dispositifs ANAH actuels - les remises en état qui s'avèreraient indispensables.

325.215 logements sont vacants dans les 3 périmètres étudiés mais présentent des situations très contrastées¹³. Ce contraste est encore plus évident au niveau communal et confirme qu'il existe bien, dans certaines communes, en zone dense, un stock de logements qui se situe au-delà des stricts besoins de fluidité du marché immobilier qui correspond aux nécessaires adaptations des logements (travaux, périodes de relocation etc.).

Agir sur la moitié de ces logements en augmentant la taxe sur les logements vacants dans les zones les plus tendues permettrait de mettre en location 40.000 logements existants soit près de 60% d'une année de production dans 571 communes qui regroupent 6.720.737 habitants et ont une vacance entre 5 et 7%.¹⁴

¹² cf. les copropriétés en difficulté : par exemple portage immobilier provisoire avec une cession temporaire de l'usufruit au profit de l'organisme qui réaliserait les travaux.

¹³ Recensement INSEE 2007

¹⁴ Source : recensement INSEE 2007 : 80.000 logements dans ces communes sont vacants. L'hypothèse retenue par le CESER est la remise sur le marché de la moitié de ces logements. Il se trouve que l'on obtiendrait le même chiffre de 40 000 en faisant l'hypothèse d'une remise sur le marché de tous les logements au-delà d'un taux « normal » de 7%.

1.2- Le recours au parc immobilier annexe (logements vacants et résidences secondaires) ne peut compenser cette faiblesse de la production de logements neufs.

La transformation en résidences principales du parc annexe ne permet plus de palier à l'insuffisance de production de résidences principales neuves.

Selon l'Institut de l'épargne immobilière et foncière¹⁵, le parc de résidences secondaires est marqué, depuis le début des années 2000 par sa réaffectation, en partie, en résidence principale ; deux raisons expliquent ce phénomène :

- L'urbanisation de la région Ile-de-France a « rattrapé » ce parc et l'a rendu moins propice à sa vocation de résidence d'agrément,
- Le vieillissement de la population et le nombre croissant de seniors ont transformé les résidences secondaires en résidences principales.

Mais l'IEIF montre également la limite de ce phénomène : « *un examen attentif des mouvements observés entre le parc de résidences principales et ce qu'il est convenu d'appeler le parc annexe (logements vacants et résidences secondaires) montre que son utilisation a atteint ses limites en Ile-de-France. Le phénomène de transformation de résidences secondaires en résidences principales a particulièrement impacté les 885 communes de la partie hors agglomération.*

Une analyse plus fine par taille de communes met en évidence des mutations relativement spectaculaires dans les petites villes de moins de 10.000 habitants et une stabilisation voire une augmentation des résidences secondaires à plus grande échelle (comme c'est le cas à Paris). Ainsi, globalement en Ile-de-France, le nombre de résidences secondaires et logements occasionnels ne baisse pas (il augmente même sur certaines zones) mais sa part dans le parc total a tendance à diminuer (de 3,6% en 1968 à 2,8% en 2007).

La résidence secondaire s'est développée dans le cœur de l'agglomération, sous forme de pied à terre pour provinciaux, de résidence alternée pour des retraités bi-localisés ou encore des logements occasionnels occupés par des « célibataires industriels », dont les familles restent en province, et qui profitent des opportunités offertes par l'extension du réseau TGV. La résidence secondaire ne correspond plus aux anciens standards du logement occupé par une personne qui dispose d'une résidence principale ailleurs, et l'on peut considérer à ce jour que le gisement potentiel des résidences secondaires mutables en résidences principales a été épuisé.

1.3- Le recours à une intervention sur le parc de l'immobilier d'entreprises peut-il compenser une partie de la faiblesse de la production de logement ?

Depuis dix ans l'immobilier d'entreprise, plus rentable pour les investisseurs, a été privilégié au détriment du résidentiel (le rendement net du tertiaire se situe entre 6 et 7% tandis que le logement en dégage seulement 3%). En Ile-de-France, le parc de bureaux est passé en dix ans de 40 à 50 millions de mètres carrés. De 1999 à 2009, le parc francilien de bureaux a cru de 1,9% par an en moyenne et celui des entrepôts de 7% par an contre 0,9% pour le parc de logements.

Entre 1999 et 2009, les surfaces de bureaux, locaux, entrepôts mis en chantier ont augmenté de 3,1% par an tandis qu'elles ont reculé de 2,7% par an dans les logements.

¹⁵ IEIF rapport sur le logement sous tension –Avril 2010

Du fait d'un stock élevé disponible de 3,6 millions de m² en Ile-de-France au 1^{er} janvier 2011, le parc immobilier d'entreprises pourrait apparaître comme « un recours » à la production de logements. Ce stock élevé serait lié, pour certains, à une surproduction et pour d'autres, à une obsolescence du parc qui pourrait dégager du foncier bâti.

- **La qualité du stock futur se détériore.**

Le parc ancien de bureaux représente 70% de l'offre. Une partie, considérée comme « obsolète » par les professionnels, peine à retrouver des repreneurs du fait notamment de l'âge des immeubles (plus de 20 ans), de leur taille (inférieure à 10.000 m²), de leur configuration physique et de leur localisation très éloignée des transports en commun. Le potentiel du parc obsolète serait ainsi de l'ordre de 380.000 m² hors Paris et la Seine Saint Denis.¹⁶

Les propriétaires ne devraient arbitrer sur ces surfaces que lorsqu'ils seront contraints de provisionner dans leurs comptes les pertes correspondantes. Cela est inéluctable mais ce phénomène sera lent et insuffisant pour régler la question de la pénurie de logements. En outre, la transformation de ces immeubles en logements n'est pas toujours faisable d'un point de vue technique (profondeur des immeubles etc.) ou du fait de leur environnement (implantation dans des zones d'activité etc.). Par ailleurs, le montant des travaux, souvent conséquent, peut plutôt jouer en faveur des opérations de démolition-reconstruction. Les contraintes du marché (concurrence entre acteurs-promoteurs d'opérations de transformation et acheteurs tertiaires potentiels) et de l'équilibre financier (notamment s'il s'agit de logement social) peuvent freiner de telles initiatives.

Aussi, à court terme, ces transformations devraient rester totalement marginales (20 à 30.000 m² par an) sauf à accélérer le processus de transformation par des dispositifs incitatifs (ex : bonifications de COS conséquentes permettant de « boucler financièrement » l'opération)

- **Surproduction ou pénurie de bureaux neufs à venir ?**

« L'offre en gris »¹⁷ correspondant à des projets prêts à devenir des bureaux, serait en 2011 de 2,8 millions de m², en progression de 1,8%, en un an. Ce constat met à mal l'idée selon laquelle le foncier serait une ressource manquante. Cependant le gel du lancement de nouveaux projets lié à la crise a eu pour effet un arrêt temporaire de mises en chantier. Les professionnels prévoient de ce fait une résorption rapide de la partie du stock adaptée à la demande et certains prévoient même une pénurie de produits neufs en 2013/2014.

- **La relocalisation des bureaux administratifs : une opportunité?**

Une autre piste pourrait consister en la relocalisation des bureaux administratifs en Ile-de-France pour dégager du foncier en zone dense et renforcer les pôles en zone agglomérée (grand Paris). Les données existantes concernant le parc tertiaire (occupé ou non) de l'Administration (les ministères et leurs antennes) font état de 4,2 millions de m² de bureaux en Ile-de-France. Cette réflexion pourrait être intégrée à celle menée par l'Etat dans le cadre de l'élaboration des schémas immobiliers des différentes administrations.

2- L'OFFRE LOCATIVE FRANCILIENNE : UN PARC SOCIAL REDUIT ET UN PARC PRIVE TROP ONEREUX.

Les ménages locataires à revenus moyens sont logés, pour un tiers, dans le parc locatif social; les deux autres tiers occupent un logement du parc locatif privé.

¹⁶ Source CBRE : les départements de Paris et de Seine Saint Denis ont été exclus, Paris compte tenu de sa particularité, la Seine-Saint-Denis au regard de son parc tertiaire récent

¹⁷ Offre en gris : projet immobilier ayant obtenu un permis de construire mais dont la construction n'est pas lancée.

2.1- Le parc locatif social : une offre insuffisante pour les « ménages à revenus moyens »

110.400 logements sociaux pourraient bénéficier aux 453.900 ménages à revenus moyens dans le parc social. (cf. page 13 du rapport qui explicite l'offre de logements sociaux pour ces ménages).

Sur 292.300 ménages locataires à revenus moyens éligibles au PLS, 118.700 ménages occupent actuellement un logement social majoritairement PLAI / PLUS (entrés il y a longtemps dans le parc) et sont, certainement, peu enclins à quitter le parc locatif social¹⁸ ; ils vont donc y rester.

La vocation des dispositifs PLS est de loger, en zone tendue, les ménages à revenus moyens et ce, d'autant plus que la circulaire de juillet 2009 a augmenté les plafonds de loyer PLS à 12, 38 €/m² à Paris et dans les communes limitrophes et à 9,52 €/m² dans le reste de l'agglomération.

A première vue, il apparaît que cet objectif est atteint puisque 73% du parc PLS francilien se situe à Paris et en petite couronne. Rappelons que 59% des ménages à revenus moyens se logent dans les 69 communes de la zone dense (267.847 ménages), 35% dans l'unité urbaine hors de ces 69 communes (157.198 ménages) et 6% hors zone agglomérée (28.844 ménages).

Pourtant, à y regarder de plus près, il apparaît, à l'analyse, que le dispositif PLS n'est pas toujours en adéquation avec les besoins des ménages à revenus moyens :

- Le constat est fait que le parc de logements PLS, en zone tendue, est très souvent occupé par des ménages à revenus modestes qui se situent dans les plafonds de logements de type PLUS voire PLAI. Cela engendre des taux d'effort anormalement élevés pour ces ménages locataires, supérieurs à leurs possibilités budgétaires.
- Il est comptabilisé dans la loi SRU et souvent utilisé pour atteindre les 20 % de logements sociaux sans qu'il bénéficie pour autant aux ménages à revenus moyens.
- Il est en partie utilisé pour le financement des logements de jeunes travailleurs et d'étudiants voire pour re-conventionner du parc privé mais donc sans augmentation de stock global de logements locatifs comme cela a été le cas, par exemple, pour le patrimoine ICADE dans les Hauts-de-Seine
- Le dispositif PLS est inadapté à certains territoires, notamment en grande couronne ou en zone agglomérée où l'écart de loyer avec le secteur privé est si faible que les ménages à revenus moyens préfèrent opter pour ce dernier voire acheter d'autant que ces territoires sont souvent concernés par la TVA/ANRU qui favorise l'accession¹⁹.
- Plusieurs collectivités (c'est le cas de la Région Ile-de-France mais également celui de plusieurs conseils généraux) limitent leurs aides à la construction de PLS aux communes ayant atteint un niveau élevé de logements sociaux au sens de la loi SRU (par exemple, 40% dans le cas de la RIF). De même, certaines communes imposent, dans les programmes de logements sociaux, un taux minimum de PLS. C'est la traduction d'un objectif louable de développer la mixité sociale mais qui lorsque les réalités du marché locatif local font que le PLS est trop cher, manque totalement sa cible et conduit les bailleurs sociaux, faute de demande adaptée, à loger dans ces logements PLS, des populations qui n'en ont pas les revenus et qui de ce fait sont conduites supporter des loyers disproportionnés.

¹⁸ cf. partie 1, 1.1 - Le parc locatif social est essentiellement composé du parc de logements faisant l'objet d'une convention entre l'Etat et le propriétaire-bailleur.

Mais il n'est pas que cela car le secteur locatif social comprend également :

Le secteur HLM non conventionné, avec des logements qui conservent leur ancien statut juridique en vigueur avant la loi du 3 Janvier 1977.

Le secteur social non-HLM constitué des logements appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics, aux sociétés de la Caisse des dépôts et consignations (SNI, Icade) et aux EPL ; enfin, le secteur de la loi de 1948 qui est le parc social « de fait » composé de logements anciens occupés par des ménages modestes ou pauvres.

¹⁹ cf. rapport ORF 2011

L'attribution de logements du parc social au bénéfice des ménages à revenus moyens leur est désormais défavorable pour les raisons suivantes :

- Les plafonds de ressources pour accéder au logement social ont été diminués en 2009, de 10,3%.
- La production de logements sociaux, toutes catégories confondues, reste insuffisante au regard des besoins. L'augmentation de 5,3% du parc HLM francilien a été inférieure à la croissance nationale qui, sur la même période a été de 7,7%. Les mises en locations (quelques 11.000 par an) sont des constructions neuves à 58% et des acquisitions-améliorations à 42% (à Paris, les acquisitions-améliorations représentent 55% de la production sociale totale).

Il faut donc impérativement continuer à construire des logements PLS pour les ménages locataires à revenus moyens qui y sont éligibles mais il est fondamental de ne les construire que dans les communes où la pression locative ne permet pas aux ménages considérés de se loger dans le parc privé à des conditions acceptables.

2.2- Une demande des «ménages à revenus moyens» qui se tourne vers le parc privé et qui ne s'exprime pas dans les circuits classiques d'attribution de logements sociaux (mairies, préfectures, employeurs)

Les demandeurs de logement sociaux sont, pour la quasi-totalité d'entre d'eux, des personnes aux conditions de ressources faibles ou en situation d'urgence et qui n'hésitent pas à déposer leurs demandes de logement dans les circuits classiques (mairies, préfectures ou Action Logement). 78% des ménages occupant dans des logements de type PLS ont un profil qui les rendent éligibles au PLUS et au PLAII ce qui les oblige à payer un loyer PLS plus élevé.²⁰ Ceci est la conséquence d'une offre sociale et très sociale insuffisante et mal répartie sur l'ensemble du territoire de l'Ile-de-France.

Dans le même temps, des zones géographiques qui présentent une demande locative compatible avec le PLS sont écartées de la production de ce type de produit, faute d'une incitation politique régionale suffisante. Selon les territoires, un déphasage apparaît entre l'offre et la demande en fonction des revenus des ménages.

Les ménages à revenus moyens, qui pourraient bénéficier de logements PLS, passent très peu par ces circuits publics pour rechercher un logement : moins de 3% d'entre eux le font. Si les autres se tournent vers le réseau local de commercialisation de logements, c'est parce qu'ils ne savent pas toujours qu'ils ont accès au logement social ou bien peuvent avoir le sentiment d'un déclassement social en faisant une telle demande ou encore considèrent qu'ils ne seront pas prioritaires dans le traitement des demandes de logement sociaux au regard de leurs revenus ce qui s'avère exact au regard de la politique de réservation menée par l'Etat, les collectivités locales et Action logement telle qu'elle est constatée aujourd'hui.

La faiblesse des demandes exprimées peut résulter aussi d'un déficit d'image du logement social dans l'opinion publique portant sur la qualité de l'environnement urbain dans lequel sont implantés ces logements sociaux mais aussi d'une méconnaissance du parc social et de ses conditions d'accès. L'absence de formalisation des demandes posent des difficultés en termes de visibilité et donc de traitement des besoins de ces ménages.

²⁰ Source : Etude de l'Observatoire du logement social de janvier 2011.

On observe également que, dans les dernières décennies, les entreprises contribuaient à loger la majorité de leurs salariés dont les ménages à revenus moyens. Il n'en va plus ainsi aujourd'hui. Il est souhaitable que quelque soit leur statut et leur taille, elles puissent être un lieu incontournable au même titre que les mairies pour les ménages à revenus moyens qui demandent un logement. Les imprimés CERFA (document unique) pourraient être proposés dans les entreprises par la personne en charge des ressources humaines ou par les comités d'entreprises.

2.3- Le parc locatif privé : une offre au-delà des capacités financières des «ménages à revenus moyens» mais un maillon essentiel de la chaîne du logement

- Une offre locative privée située entre 12,7 €/m² et 19,7 €/m².

L'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP), dans une étude publiée au mois de mai 2010, indiquait les prix pratiqués, en moyenne, au 1^{er} janvier 2010, dans le parc locatif privé :

- 19,7 €/m² à Paris
- 14,9 €/m² en petite couronne
- 12,7 €/m² en grande couronne.

Ces prix en 2011 ont continué à augmenter et il apparait clairement que ceux-ci sont au dessus du taux d'effort brut acceptable par les ménages à revenus moyens, compris, rappelons-le, entre 9 € et 11 €/m². Ce sont donc les prix pratiqués en grande couronne qui se rapprochent le plus des possibilités financières des « ménages à revenus moyens ».

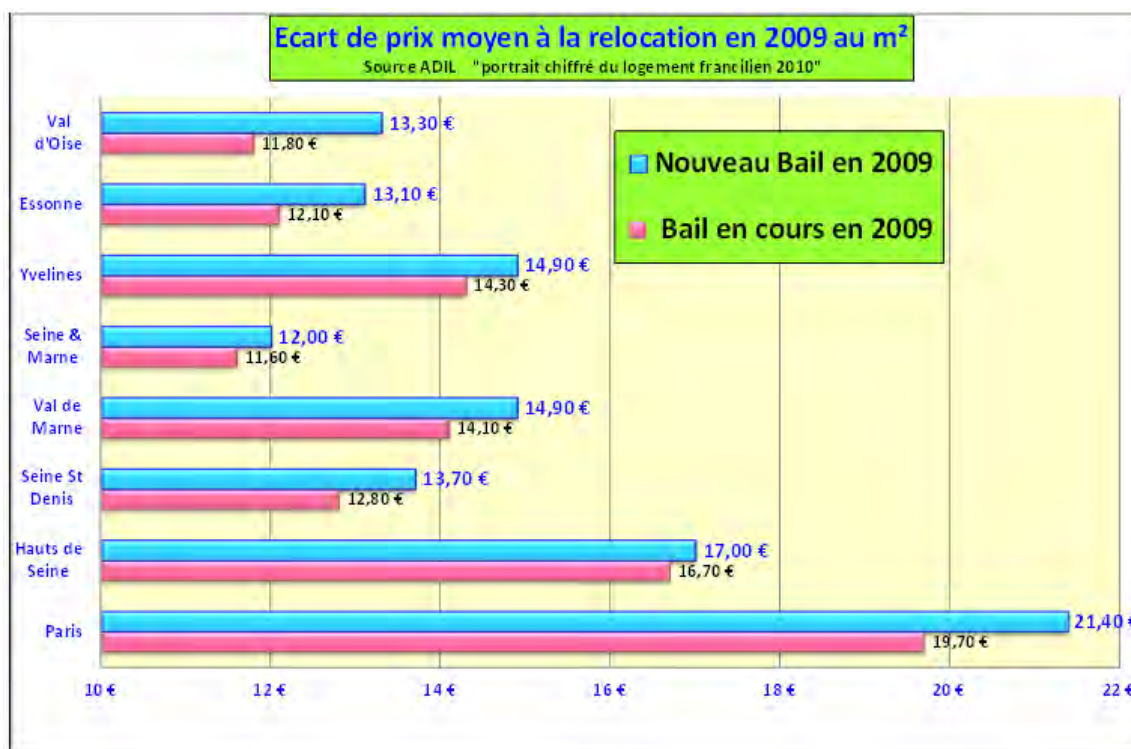
L'Ile-de-France se caractérise notamment par la grande insuffisance d'un parc locatif intermédiaire offrant des loyers entre 9€ et 19 €/m² pour les ménages notamment les plus mobiles en zone dense. Le déficit du parc locatif intermédiaire, illustré par le graphique page 8, peut être estimé à 102.000 logements, correspondant à un loyer mensuel variant entre 9 et 19 €/m², en prenant l'hypothèse d'un taux de couverture des besoins pour les ménages à revenus moyens se rapprochant de celui des ménages à revenus modestes sous les plafonds PLAI et PLUS. L'offre actuelle en logements locatifs sociaux de type PLAI et PLUS représente entre 56% et 63% des besoins des ménages à revenus modestes. L'offre actuelle en logements locatifs sociaux de type PLS et intermédiaire de type PLI représente entre 24% et 34% des besoins des ménages à revenus moyens.

- Un parc locatif privé essentiel à la mobilité résidentielle mais en perte de vitesse

Le parc locatif privé se caractérise également par une occupation qui est, majoritairement, temporaire : en effet, 15% du parc est remis chaque année sur le marché, soit quelques 150.000 logements sur un parc de 1.052.000 logements.

Ce parc connaît une mobilité résidentielle forte qui se définit par un changement de logement occasionné par divers motifs : agrandissement de la famille, décohabitation, évolution des ressources du ménage, volonté d'avoir un meilleur environnement etc.

Les logements du parc locatif privé forment un maillon indispensable de la « chaîne du logement » car ils permettent des rotations d'occupation soutenues : les durées d'occupation moyennes dans ce secteur sont de 6,5 ans contre 13,1 ans dans le parc locatif social et 16,5 ans dans le parc occupé par des propriétaires. Ainsi, 55% des ménages locataires résidant dans le parc privé ont emménagé au cours des quatre dernières années.



Mais le parc locatif privé est en perte de vitesse : en 30 ans, de 1973 à 2006, la part du locatif privé est passée de 41% à 23,1% du parc total de logements de la région Ile-de-France. De 1984 à 2002, le parc locatif privé a perdu 147.000 logements, 28.500 entre 2002 et 2006 dont 62% à Paris. Cette baisse a des effets démultipliés sur l'offre de logements car elle concerne le parc le plus mobile de la région. Les raisons en sont notamment la vente à la découpe et la transformation, développée par des collectivités, d'un parc privé en parc social.

3- L'OFFRE EN ACCESSION A LA PROPRIETE, INACCESSIBLE EN ZONE DENSE SANS UN APPORT PERSONNEL DE 45 %.

L'accession de maisons a été écartée du rapport car ce type de bien est minoritaire en zone dense (Paris et la petite couronne) et inaccessible pour les « ménages à revenus moyens » parce que deux fois plus chers que les appartements.

Entre 1990 et 1998, les prix de ventes d'appartements dans le centre de l'agglomération ont connu une forte diminution ; ainsi à Paris, ils ont chuté d'environ 37% en moyenne et en petite couronne de 15% en moyenne. À partir du premier trimestre 1998, la tendance s'inverse et les prix n'ont pas cessé d'augmenter jusqu'à aujourd'hui. En moyenne, sur cette période allant de 1998 à 2010, les prix en Ile-de-France ont progressé de 161%.

Aussi, au premier trimestre 2011, en Ile-de-France, selon les transactions enregistrées par la Chambre des notaires d'Ile-de-France, les prix de vente moyens d'appartements dans l'ancien varient entre 2.700 €/m² en Essonne et 7.780 €/m² à Paris.

En voici les moyennes départementales :

Paris : 7 780 €/m² (+ 20,8% en un an)

Petite couronne :

Hauts-de-Seine : 5.250 €/m² (+3,5% en un an) Gennevilliers : 3.080 €/m²; Suresnes : 5.670 €/m²
 Seine-Saint-Denis : 3.110 €/m² (+8,6 % en un an) Les Lilas : 5.100 €/m²; Villepinte : 2.510 €/m²
 Val-de-Marne : 4.100 €/m² (+ 11,9 % en un an) Créteil : 3.000 €/m²; Le Perreux : 4.350 €/m²

Grande couronne :

Yvelines : 3.760€m² (+10% en un an) Bois d'Arcy : 2.88€m²; Versailles : 5.260€m²
Essonne : 2.700€m² (+5,8% en un an) Chilly-Mazarin : 2.400€m²; Savigny/Orge : 3.110€m²
Seine-et-Marne : 2.740€m² (+6,6% en un an), Savigny-le-Temple : 2.360€m²; Fontainebleau : 3.520€m².
Val d'Oise : 2.790 €m² (+7,4 % en un an), Argenteuil : 2.180 €m²; Enghien-Is-Bains : 3.750 €m²

Au regard de ces prix, seuls des achats en grande couronne ou sur certains territoires en limite de la zone dense sont donc possibles aux ménages à revenus moyens qui peuvent acheter, rappelons-le à des prix oscillant entre 3.200 €m² et 4.000 €m². A 5.000 €m², seuls les ménages qui disposent d'un apport personnel élevé (47%) supportent en moyenne un taux d'effort inférieur à 26%.

En conclusion de cette deuxième partie, la production de logements ne permet pas, aujourd'hui, de faire face à l'accroissement démographique que connaît la région Ile-de-France.

L'écart entre l'offre et la demande de logements est d'autant plus élevé que la hausse de la population s'accompagne d'une hausse du nombre de ménages, plus importante que par le passé : ce phénomène est lié à une évolution sociale qui ne semble pas achevée. Le recours au parc annexe (résidences secondaires) a atteint ses limites en Ile-de-France. Le marché est tendu à l'extrême et la fluidité du parc, essentielle pour assurer une mobilité des ménages, est à l'heure actuelle, quasi inexistante.

L'Ile-de-France se caractérise notamment par la grande insuffisance d'un parc locatif intermédiaire offrant des loyers entre 9€ et 19€m² pour les ménages notamment les plus mobiles en zone dense (Abis).

Cette insuffisance du parc locatif intermédiaire en Ile-de-France fait partie sans doute des causes de l'augmentation des prix des logements, plus rapide que celle des revenus. Elle incite les ménages, des plus modestes aux plus aisés, à acheter, dans une concurrence à la hausse : les premiers, de crainte de ne plus pouvoir se loger, comme l'a indiqué le rapport de la Fondation de l'Abbé Pierre ; les seconds, convaincus que la hausse va se poursuivre.

Ce parc locatif insuffisant est inadapté à la demande des ménages à revenus moyens, d'un accès difficile pour le parc social et trop onéreux pour le parc privé. La production neuve est globalement beaucoup trop faible et le parc locatif a tendance à diminuer. Cette baisse a des effets démultipliés sur l'offre de logements car elle concerne le parc le plus mobile de la région. En effet, le parc locatif privé est un maillon indispensable de la « chaîne du logement » en offrant des rotations d'occupation soutenues comme nous l'avons vu plus haut.

Les ménages à revenus moyens sont contraints de s'éloigner de la zone centrale ou de quitter la région. C'est pourtant là que l'augmentation du parc locatif les concerne pour rapprocher emploi, transport et logement. L'offre nouvelle locative y est trop faible entre 9 et 19 €m², et plus particulièrement entre 9 et 11 €m². Le déficit du parc locatif intermédiaire peut être estimé à 100.000 logements, correspondant à un loyer mensuel variant entre 9 et 19 €m², en prenant l'hypothèse d'un taux de couverture des besoins se rapprochant (mais se situant 10 points en dessous) de celui des ménages à revenus modestes sous les plafonds PLAI et PLUS.

En effet, comme le précise le point 1.4 de la partie 1 (*Source IAU note n° 574 mai 2011*), le taux d'offre de logements pour les ménages éligibles au parc PLS/PLI (453.900 ménages à revenus moyens) est compris entre 24% et 34 % (selon la définition du parc) alors que, par comparaison, les 1,78 million de ménages à revenus modestes (c'est-à-dire éligibles au parc de logements PLAI ou PLUS) disposent d'une offre comprise entre 1,04 et 1,12 million de logements soit un taux d'offre compris entre 56% à 63% (toujours selon la définition du parc). Porter le taux d'offre de parc PLS/PLI à 46% nécessiterait la construction d'un parc supplémentaire de l'ordre de 100.000 logements.

Pour supprimer ce déficit de parc social en 20 ans, il faudrait fixer au niveau régional un objectif de construction de 5.000 logements par an pendant 20 ans à construire soit environ 7% de la production annuelle. Cette offre permettrait d'atteindre un taux de couverture par le parc social de 50% environ des besoins de ces ménages (les 50% restants étant couverts par le parc privé).

Ainsi, globalement, il faudrait construire chaque année pendant 10 ans au moins 5.000 logements sociaux PLS voire PLI et autant de logements locatifs privés, soit une production de 10.000 logements par an pour les ménages à revenus moyens.

Deux actions ponctuelles sans effet récurrent pourraient également être menées pour accroître l'offre à destination de toutes les catégories de revenus : l'une sur la vacance de logement qui peut remettre 40.000 logements sur le marché en zone dense, l'autre sur les bureaux en étudiant la relocalisation des bureaux administratifs, la transformation de bureaux en logement ou la création d'une taxe sur la vacance de longue durée compte tenu du stock important de bureaux vacants en Ile-de-France, ce qui pourrait avoir pour effet de réduire la pression foncière au bénéfice du logement.

PARTIE 3 - LES ACTEURS DU MARCHÉ ET LE LOGEMENT DES MÉNAGES À REVENUS MOYENS

Le « point mort » permettant le simple renouvellement du parc qui disparaît (démolition, fusions de logement, changement d'usage) se situe à 35.000 logements par an. D'où un déficit de construction entre 20.000 et 30.000 logements par an.

Depuis deux décennies, la production annuelle de logements neufs est trop faible pour répondre à l'évolution démographique de la région Ile-de-France et aux besoins des ménages franciliens de toutes catégories dont les ménages à revenus moyens ; ce phénomène est d'une telle ampleur que le parc immobilier se fige et n'est plus suffisamment fluide pour autoriser de véritables parcours résidentiels.

71.000 résidences principales achevées chaque année à la fin des années 1970, 47.000 au milieu des années 1990, 31.000 par an entre 2002 et 2006 : l'Ile-de-France connaît un effondrement de la construction, alors même que depuis le début des années 2000, la croissance de la population francilienne renforce la demande en logements, déjà alimentée par les évolutions socio-démographiques comme le vieillissement de la population, les séparations familiales, la décohabitation des jeunes, la double résidence, etc.

Comme le rappelle le SDRIF voté en septembre 2008, « Tandis que le SDRIF de 1994 prévoyait la construction de 53.000 logements par an, ce sont en moyenne 40.000 logements par an qui ont été réalisés entre 1990 et 2005, soit 10.000 logements de moins chaque année ». Les réalisations des 5 dernières années n'ont pas permis d'inverser cette tendance. Entre 2003 et 2009, 40.000 logements par an ont été réalisés.²¹

Dans ce contexte délicat, il convient d'analyser le positionnement et la stratégie des acteurs du marché, qu'ils soient bailleurs privés (institutionnels, particuliers, employeurs...) ou bailleurs publics (organismes HLM, Entreprises publiques locales (EPL, sociétés d'économie mixtes) etc.

Selon l'enquête annuelle sur le marché de l'investissement en France du Crédit Foncier Immobilier, portée sur 60 investisseurs les plus actifs en immobilier résidentiel, il apparaît que l'investissement dans le logement a connu une légère baisse en 2010 pour atteindre 1,66 Md€ (France entière) contre 1,8 Md€ en 2009 (hors vente Icade).²² La région Ile-de-France a absorbé près de 90% des transactions (dont 54% pour Paris). Les localisations privilégiées se concentrent en majorité sur Paris et la petite couronne (66%).

²¹ Source CITADEL

²² Le fait marquant en 2009 a été, en outre, la cession d'une partie du patrimoine d'ICADE qui à elle seule, a représenté 2,5 milliards € de transactions et qui sont venus s'ajouter à titre exceptionnel au 1,8 milliards de transactions.

1- LES INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS : UN ARBITRAGE EN FAVEUR DE L'IMMOBILIER D'ENTREPRISE

Par « investisseur institutionnel », on entend les compagnies d'assurance, les foncières cotées, les sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) ou les fonds de retraite et mutuelles.

A l'issue du mouvement engagé au cours de ces 15 dernières années (voir point 1.1 paragraphe suivant), le marché de l'immobilier français reste dominé par les investisseurs français, avec près de 7,7 Mds€ engagés en 2010 soit 76% des investissements. Les investisseurs allemands sont en repli depuis 2007 mais restent très présents avec près de 1,1 milliard en 2010 ; les investisseurs d'origine américaine, quant à eux, réapparaissent peu à peu. Les compagnies d'assurance ont été les plus actives (1,8 Md€, quasi exclusivement en Ile-de-France), suivies des SCPI. La prudence et la sélectivité des investisseurs restent de mise tant au niveau géographique, avec une concentration des acquisitions sur des actifs franciliens, qu'au niveau de la classe d'actifs (actifs sécurisés)²³.

1.1- Les compagnies d'assurance : un désengagement massif du secteur du logement (moins de 1,2% du parc locatif) au profit de l'immobilier d'entreprises

En quinze ans, les compagnies d'assurance se sont retirées massivement du marché du logement, pour détenir aujourd'hui moins de 1,2% du parc locatif francilien. Cela est dû à l'insuffisance du rendement courant (pendant la période de possession de l'immeuble) au regard d'autres placements et à la réduction des espoirs de plus-value lors des cessions immobilières à la suite de modifications législatives intervenues²⁴. Les actifs immobiliers des sociétés d'assurance sont répartis entre l'immobilier d'entreprise (bureaux, commerce et entrepôts) à hauteur de 74% et l'immobilier résidentiel à hauteur de 23%.

Entre 2002 et 2006, les compagnies d'assurance ont vendu plus de la moitié de leur patrimoine parisien. A Paris, ce parc a été acheté par les bailleurs sociaux, ce qui a permis d'augmenter le parc social mais a contribué à la diminution du parc locatif privé intermédiaire. Au 1^{er} janvier 2010, on ne comptabilisait plus que 33.000 logements, propriété des compagnies d'assurance, dont 85 % en Ile-de-France et 58 % à Paris, contre 52.000 logements au 1^{er} janvier 2004.

Les assureurs-vie recherchent une diversité et une liquidité de leurs actifs et comparent leurs placements aux intérêts qu'ils versent à leurs assurés (4% en 2010). Si l'on examine le portefeuille global des compagnies d'assurance (vie plus dommage), les fonds placés en immobilier (tout type d'immobilier confondu), ne représentent que de 3 à 12% de l'ensemble des fonds placés.

Pourtant la stabilité des revenus du logement intéresse les assureurs. La volatilité du logement est très inférieure à celle du bureau ; le logement constitue ainsi une offre d'actifs sécurisés. Ils pourraient donc se ré-intéresser en Ile-de-France à cette catégorie d'investissement en acceptant un TRI²⁵ comparable voire légèrement inférieur aux autres placements immobiliers.

²³ Source DTZ Research 20 Janvier 2011

²⁴ Il y a 15 ans, 55% du parc immobilier de Generali étaient constitués de logement, cela représente aujourd'hui 4%, c'est-à-dire 20 immeubles ; le parc immobilier de SFL était à 60% constitué de logements ; aujourd'hui cela représente 1%.

²⁵ Taux de Rendement Interne = instrument de mesure de la performance (rentabilité) d'un investissement calculé en tenant compte de la somme du rendement courant et de la plus-value de revente.

Toutefois leur intérêt reste très sélectif. Il est avant tout marqué par des produits en zone tendue du marché, pour l'essentiel Paris et la petite couronne et les assureurs y regrettent bien sûr l'absence de produits à des prix raisonnables.

Les assureurs-vie estiment incontournable de rechercher des solutions permettant de rapprocher la rentabilité de l'investissement résidentiel de celle d'entreprise (bureaux et commerces), le résidentiel présentant un risque locatif plus faible. Sur ces bases, ils évoquent la faculté de s'engager sur le long terme dans un cadre conventionné en Ile-de-France en échangeant un encadrement temporaire (20 ans ou plus) des loyers contre une réduction du coût de l'investissement au travers d'avantages à l'acquisition et à la revente, de conditions de crédit adaptées et une liberté à l'issue de cette période d'encadrement des loyers.

1.2- Les foncières cotées : un faible investissement dans le secteur du logement, qui cristallise la primauté du rendement face à la sécurisation des placements.

Les sociétés foncières cotées jouent un rôle mineur dans le parc immobilier francilien. Leur patrimoine représente 45 milliards € dont seulement 7% sont consacrés au logement. Elles sont par conséquent peu présentes sur le secteur du logement en Ile-de-France. Sur une quarantaine de SIIC, regroupées au sein de la Fédération des sociétés immobilières et foncières (FSIF), seules deux sociétés foncières ont une stratégie en matière de logements. Le secteur résidentiel avec 3 à 3,5% de rendement ne peut pas rivaliser avec d'autres dans lesquels des rendements situés autour de 6% peuvent être versés aux actionnaires.

Pour la Fédération des sociétés immobilières et foncières (FSIF) toutefois, le désengagement récent du domaine du logement doit être nuancé. Elle rappelle que si la question de la rentabilité est levée, le secteur résidentiel demeure une option envisageable pour les foncières (intégrant actifs sécurisés et garanties).

Il pourrait y avoir, en particulier, des investissements sur des logements dont les loyers vont de 15 € à 17 €/m². Cette offre potentielle, bien qu'elle concerne essentiellement des ménages à revenus supérieurs à ceux du rapport, resterait un atout qui permettrait de renforcer le parc locatif privé insuffisant, essentiel à la mobilité et permettrait, par décalage, de libérer des logements qui pourraient, dans certains cas, correspondre aux besoins des ménages à revenus plus modestes.

1.3- Les sociétés civiles de placement immobilier (SCPI), outils de placement dans le secteur du logement

Une SCPI est une structure d'investissement de placement collectif dont l'objet est l'acquisition et la gestion d'un patrimoine immobilier. Elle collecte de l'argent dans le public et redistribue des loyers ou avantages fiscaux à ses porteurs de parts, ses associés. En Ile-de-France, les SCPI représentent un investissement de l'ordre de 250 M€ par an soit 1.000 logements neufs produits par an.

Selon l'Association des sociétés de placement immobilier (ASPIM), le rendement moyen brut des parts de SCPI, en 2009, a été excellent : 6,05%. Le principe de ce placement : acheter des parts de sociétés qui acquièrent des immeubles (le plus souvent de bureaux) pour les louer. Une fois les frais de gestion déduits, les revenus locatifs sont reversés aux porteurs de parts. Les fonds de retraite sont quasi-absents du secteur du logement.

1.4- Les fonds de retraite

Les fonds de retraites sont peu présents sur le secteur du logement, qui ne correspond plus à leurs visées stratégiques. Il est suggéré pourtant que les caisses de prévoyance ou de retraite soient incitées à réaliser des placements dédiés au logement contribuant à l'effort d'agrandissement du parc locatif social intermédiaire. Il y a là une possibilité de mettre en place un nouveau levier de financement, à long terme, pour le logement des ménages à revenus moyens.

2- ACTION LOGEMENT : UN SOUTIEN LIMITE AUX LOGEMENTS A REVENUS MOYENS

Depuis sa création, Action Logement intervient essentiellement dans deux domaines : l'investissement pour la réservation de logements locatifs généralement dans des programmes conduits et gérés par des bailleurs sociaux et le financement de prêts aux salariés. Depuis 1996, Action Logement a élargi son intervention dans le cadre d'une politique conventionnelle entre l'Etat et les partenaires sociaux.

Action Logement collecte les fonds auprès des entreprises dont l'effectif est supérieur à 20 salariés : ils représentent, au niveau national quelques 1,7 Md€ et sont gérés de manière paritaire. Leur affectation est fixée par décret.

A la fin du mois de juillet 2011, le secrétariat d'Etat en charge du logement a annoncé le cadrage financier arrêté à l'issue de la concertation sur les emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) sur la période triennale 2012-2014 :

- prêts directs aux salariés : 2,25 Mds€
- financement des HLM : près de 2,8 Mds€
- financement de l'accord national interprofessionnel (ANI) sur l'accompagnement des jeunes dans leur accès au logement : 420 millions d'euros
- financement de l'Association foncière logement : 600 millions d'euros
- financement de l'ANAH et de l'ANRU : 3,25 Mds€
- autres interventions (sécurisation, accompagnement de la mobilité...) : 1,55 Md€

En Ile-de-France, la Foncière logement n'a pas eu les effets escomptés correspondant à la production de logements neufs pour les ménages à revenus moyens.

En 2011, l'enveloppe nationale au titre du développement du logement locatif intermédiaire représente 270 M€ et l'accession à la propriété 700 M€

En Ile-de-France, bien que le logement des ménages à revenus moyens soit une des préoccupations d'Action Logement, les fonds dégagés (prêts remboursés et collecte auprès des employeurs) sont globalement utilisés au bénéfice des salariés de situation plus modeste et une partie d'entre eux affectés au financement des opérations ANRU et l'ANAH. Ce n'est pas sans effet sur la capacité d'Action logement à financer la construction neuve de logements pour les ménages à revenus moyens en Ile-de-France.

Action Logement développe cependant une offre de logements intermédiaires en finançant la construction de logements dont une partie à Paris et en petite couronne qu'elle évalue à 20 % de ses attributions annuelles et favorise l'accession sociale : le dispositif de prêts pour l'accession étant adapté et ciblé dorénavant à la fois sur les ménages à revenus modestes et moyens jusqu'aux plafonds de ressources PLI, primo et secundo accédants.

3- L'ÉPARGNE SALARIALE MASSIVE ET CERTAINEMENT SOUS UTILISÉES

L'épargne salariale est, en France, à un niveau élevé : elle représente, en stock total, quelques 80 Mds€ Autour de cette épargne salariale, se sont développées les notions de « participation » à la fin des années 1960 promue par Charles de Gaulle, et aujourd'hui de « finance et d'investissement socialement responsable ». Comment diriger une partie de cette épargne salariale vers la construction de logements, qualifiée d'« investissement socialement responsable »? Certains proposent que soit inventé un OPCI²⁶ Logement avec un système fiscal adapté et un taux de rendement à 5 %.

4- LES PROPRIÉTAIRES BAILLEURS PRIVÉS GARANTS DU PARC LOCTIF PRIVE ET LE ROLE DES FAMILY HOUSE

Le parc immobilier de la région Ile-de-France compte 5.337 000 logements dont 4.890.000 résidences principales (cf. Partie 1 du rapport).

Les propriétaires bailleurs en détiennent (et louent) 20%, soit près de 1.000.000 de logements en Ile-de-France. Sachant que, dans la capitale, plus de 60% des ménages locataires sont logés par des personnes physiques, il en ressort que 34% des résidences principales appartiennent à une personne physique bailleur privé et 33% à un propriétaire occupant contre respectivement 16 % et 53% dans le reste de la région. Cela met en évidence le rôle de tout premier plan des bailleurs personne physique dans l'offre de logement de la capitale, d'autant que ce parc privé accueille plus de 50% de la mobilité résidentielle (*sources : les cahiers Habitat de l'IAURIF de février 2002*).

- **Qui sont les bailleurs privés ?**

Les bailleurs privés, au plan national, possèdent un parc locatif de près de 5 millions de logements (les bailleurs institutionnels gèrent un parc nettement moins important de l'ordre de 1 million de logements). Ils représentent, un ménage sur dix, soit 2.500.000 de ménages.

Ils se situent dans les tranches les plus aisées avec un revenu moyen presque du double de celui des non bailleurs Près de 80% possèdent leur résidence principale contre 52% pour les non bailleur. Les bailleurs les moins aisés et les plus âgés sont ceux qui possèdent le plus de logements anciens (56% des logements loués datent d'avant 1949).

La moyenne d'âge des propriétaires bailleurs est de 57 ans, mais ils le sont devenus à 42 ans ; l'image du propriétaire retraité est donc exacte mais l'investissement réalisé l'a été bien avant l'âge de la retraite.

- **Combien de logement possèdent-ils ? et comment ?**

63% des bailleurs ne louent qu'un logement (Ils représentent 30% du parc soit 1.500.000 de logements), 26% en louent 2 ou 3 (28% du parc, 1.400.000 logements), 11% plus de 7 (42% du parc, 2.100.000 logements).

Les cadres possèdent plus de lots en copropriété, les indépendants des immeubles entiers et les retraités des maisons individuelles.

²⁶ L'OPCI est un Organisme de Placement Collectif Immobilier non coté mis en place sur un modèle voisin de celui des SCPI et des OPCVM (placement collectif en actions)

- **D'où les bailleurs détiennent-ils leurs logements ?**

- obtention gratuite (héritage donation) 30%.
- achat dans un autre objectif que la location 28%.
- achat pour investissement ne représente que 43%.

- **Les motivations des investisseurs bailleurs**

L'investisseur bailleur fonde son choix en comparant la rentabilité et le risque locatif de l'investissement logement à celui de placement alternatif.

Les variables prises en considération sont les loyers, les perspectives de plus values et les taux d'intérêts. Les perspectives d'évolution, à moyen et long terme, de ces variables sont aussi prises en considération ainsi que la fiscalité qui à un impact non négligeable.

- **Gestion et stratégie patrimoniale.**

- Les deux tiers du parc sont gérés directement par les propriétaires, mais ce taux tombe à 50% chez les cadres supérieures et en région parisienne.

- Les logements vacants ne le sont volontairement que pour 8% d'entre eux, les autres ne le sont qu'entre deux locations, par difficulté de trouver preneur à la location, nécessité de faire des travaux, difficulté de financement de ceux-ci ou simplement temps nécessaire pour les réaliser.

Les incidents de paiement de loyers touchent près de 1 loyer sur 10, plus de 60% sont réglés de façon amiable 20% après intervention d'un huissier, 20% font l'objet d'une saisine du tribunal.

Plus de 80% des bailleurs prévoient une stabilité de leur patrimoine, 5 % une augmentation et 15% une diminution, 90% des logements seraient conservés. Mais les bailleurs âgés et ceux qui possèdent les plus gros patrimoines sont les plus vendeurs.

Chez ceux qui ont l'intention de conserver leur patrimoine locatif, les raisons sont majoritairement la régularité du revenu (49%), la sécurité du capital (28 %) et la transmission aux héritiers (26%), seuls 5% invoquent l'intention d'installer un enfant.

A l'inverse ceux qui ont l'intention de vendre le feraient en raison des difficultés de trouver des locataires solvables ou leur comportement (53%), de la médiocrité des loyers (36%), de besoins de liquidités (25 %).

4.1- L'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) : pour une refonte complète de la politique nationale du logement

L'UNPI se compose d'adhérents aux profils multiples (propriétaires et copropriétaires, bailleurs, occupants, ou fonciers etc.) et regroupe 120 chambres syndicales de propriétaires et copropriétaires réparties sur l'ensemble du territoire. Elle souligne « *la nécessité vitale de conserver, en Ile-de-France, un parc locatif privé fort, pour loger une population plus jeune, donc plus mobile, dans une région où l'accession à la propriété est très difficile compte tenu du niveau des prix* ».

Dans son Livre blanc 2010, l'UNPI demande à ce que des réformes soient entreprises dans trois directions pour soutenir l'investissement locatif des particuliers :

- une réforme de la fiscalité, avec notamment, la suppression de l'ISF,
- une réforme indispensable du parc HLM avec la suppression du plafonnement du surloyer de solidarité pour les ménages au dessus des seuils et la remise en cause du principe du maintien de ces ménages dans le parc HLM dispositions dont l'existence constitue une forme de concurrence déloyale pour les propriétaires bailleurs,
- une réforme du conventionnement avec la suppression du décret de plafonnement des révisions de loyers (hors relocation) propre à la région parisienne.

Par sa proposition de GRL (garantie des risques locatifs), l'UNPI veut assurer la diminution des risques liés aux paiements de loyers pour les ménages en difficulté, qui peuvent être soutenus par une aide de l'Etat. Surtout, l'UNPI vient de proposer la suppression des aides à la pierre du type dispositif Scellier, TVA réduite et crédits d'impôts et les remplacer par les aides à la personne car la question centrale pour cette organisation, est de solvabiliser les ménages.

4.2- Les « Family Offices », acteurs du marché essentiellement parisien

Les « Family Office » sont des structures de conseil qui s'adressent aux familles fortunées pour les aider à gérer leurs actifs, avec des méthodes professionnelles et jouent un rôle d'intermédiaires pour sélectionner les actifs immobiliers. Ces riches particuliers ont bénéficié largement des dispositifs fiscaux et contribué très certainement à la hausse du marché en renforçant la tension constatée en 2010. L'actif vedette le plus prisé en France : l'immeuble parisien, de type haussmannien, d'une surface de 2.000 m², occupés par des bureaux, si possible avec rez-de-chaussée commerçant. Selon le cabinet DTZ, leurs investissements dépasseraient 700 M€ en 2010 soit un peu plus de 6% des 11 Mds€ investis en France en 2010. Fait nouveau : depuis deux ans d'anciens chefs d'entreprises, à la tête d'importantes liquidités tirées de la revente de leurs sociétés dans l'industrie, la distribution, le commerce ou Internet, se lancent sur le marché. Pour ces investisseurs, la pierre, depuis la crise de 2008, est perçue comme une valeur refuge.²⁷

5- LES BAILLEURS SOCIAUX (HLM, EPL) : DE LA DIFFICULTE DE PROPOSER DES LOGEMENTS AUX MENAGES A REVENUS MOYENS

Les bailleurs sociaux ou OLS (organismes de logement sociaux) sont constitués de 3 grandes familles tenant essentiellement au type de leur actionariat (public, privé ou mixte) :

- les organismes HLM²⁸ de type Offices Publics de l'Habitat -OPH-, dont le périmètre d'intervention est celui de la collectivité qui en a la tutelle (commune, intercommunalité ou département),
- les organismes HLM de type sociétés anonymes d'HLM rebaptisées ESH, Entreprises sociales de l'habitat,
- les Sociétés d'économie mixte immobilières rebaptisées entreprises publiques locales.

5.1- Une augmentation régulière du prix de revient d'un logement social neuf en Ile-de-France

Le prix de revient du parc social est en forte hausse depuis six ans. En Ile-de-France, pour un logement de type PLUS neuf, ce coût serait passé de 100.000 € en 2005 à 160.000 € en 2010, soit une augmentation de 60 %.

Pour un logement de type PLUS acquis auprès d'un promoteur en VEFA (vente sur plan, « en l'état futur d'achèvement »), ce coût serait passé, en 2005, de 109.000€ à 176.000€ en 2010, soit une augmentation de 61%²⁹. Les normes en matière d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite sont un élément responsable de cette évolution.

²⁷ Dans le quotidien « Les Echos » du 10 février 2011, Philippe PERELLO, patron du conseil Knight Franck France indique : « depuis la tempête financière de 2008, pas mal d'entre eux ont délaissé les placements en actions, trop volatils, au profit de la pierre, plus stable, perçus comme une valeur refuge.

²⁸ Les organismes HLM sont définis par l'article Article L411-2 du code de la Construction et de l'Habitat. Ils comprennent, outre les deux catégories OPH et ESH, les sociétés coopératives et les fondations HLM

²⁹ Source : CDC Ile de France

5.2- Des difficultés de financement croissantes pour les logements sociaux neufs

Dans le même temps, on observe une baisse du montant moyen des subventions publiques.

Jusqu'en 1977, les bailleurs sociaux bénéficiaient ainsi d'une aide égale à 90% environ du coût de la construction. Depuis une dizaine d'années, l'intervention de l'Etat est en baisse : elle est passée de 1,34% du PIB en 2000 à 1,1% en 2011. Entre 2003 et 2011, l'aide à la pierre³⁰ a connu une diminution de plus de 53%. Les crédits ouverts pour cette aide en 2011 sont en baisse de 110 M€

Le montant des subventions accordées par les collectivités publiques baisseraient également : de l'ordre de 25.000 € par logement il y a 5 ans, elles seraient passées à 17.000 € il y a deux ans pour atteindre 12.500 € en moyenne par logement en 2010.

De plus, la contribution à cet effort de l'Etat et des collectivités est moins importante pour les logements de type PLS que pour les logements de type PLAI ou PLUS.

De façon schématique, on peut considérer que la construction d'un programme de logements social fait intervenir d'une part des dispositions -à la charge de l'Etat ou des collectivités- qui ont pour effet de diminuer le coût de construction ou d'exploitation future (TVA à taux réduit, exonération de taxes foncières, prêt bonifiés, garantie de prêt, réduction du prix du foncière etc.) et d'autre part un « tour de table » permettant de réunir les fonds nécessaires pour réaliser ledit programme.

On peut tout aussi schématiquement présenter le montage du « tour de table » de la façon suivante :

- environ 65% du coût de l'opération est couvert par un prêt bonifié provenant de la collecte du Livret A. Ce type de prêts refinancés par les fonds d'épargne sont distribués sur de longues durées et à taux inférieurs à ceux du marché toutefois, les conditions sont différentes selon la catégorie de logements à financer. Si leurs taux sont toujours indexés au livret A, les taux du PLUS et du PLAI par exemple, sont à un niveau inférieur.
- environ 25% du coût est couvert par des subventions apportées soit par des collectivités locales, soit par des collecteurs d'Action Logement (ex « 1% »), en contrepartie de réservations physiques de logement (tout se passe comme si l'organisme qui subventionne « achetait » un ou plusieurs logements dont il confierait ensuite la gestion au bailleur social mais en conservant le droit de désigner un occupant de son choix).
- le reliquat, soit environ 10% du coût est assuré par le bailleur social sur ses fonds propres qui correspondent aux excédents qu'il a pu dégager soit de l'exploitation de son parc soit des plus-values de cession éventuelles.

L'équilibre des opérations neuves (« tour de table ») devient de plus en plus difficile. Pour équilibrer leurs opérations, les OLS doivent augmenter la part de leurs fonds propres et réduire leur capacité en termes de production ou s'orienter vers la production des seuls logements subventionnés par les collectivités lesquelles sont devenues très sélectives excluant fréquemment les logements sociaux PLS du champ de leur aide.

³⁰ Les « aides à la pierre » désignent les financements de l'Etat (éventuellement délégués au niveau des départements ou des EPCI) en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition de logements locatifs sociaux, les aides destinées à la rénovation de l'habitat privé, ainsi que celles en faveur de la location accession et de la création de places d'hébergement d'urgence.

Or les fonds propres sont aussi indispensables pour financer les opérations de réhabilitation du parc ancien de ces organismes. Il y a donc des arbitrages qui deviennent de plus en plus difficiles, d'autant qu'il n'y a plus d'accès aux PALULOS ("Prime à l'amélioration des logements à usage locatif») qui soutenaient ces réhabilitations.

5.3- Des règles de financement qui constituent des « trappes » dont il n'est pas possible de sortir

Par ailleurs, les règles de conventionnement des logements sociaux, associées aux types de prêts différenciés (PLAI, PLUS et PLS) sont corrélées à des plafonds de ressources des nouveaux entrants. Celles-ci figent durablement l'affectation des logements et créent des « trappes » dont il est très difficile de s'extraire. Pour corriger ces dysfonctionnements, un système plus flexible reste à inventer, respectant une certaine mixité sociale et favorisant la prise en compte des évolutions de la vie des ménages par une faculté d'adaptation des loyers aux revenus des personnes. Des expérimentations de modulation des loyers en fonction des ressources des ménages sont en cours qui permettent de rechercher de nouvelles solidarités entre ménages modestes et ceux qui ont des revenus plus importants. Elles ne font toutefois pas l'unanimité. De manière assez générale, une plus grande souplesse de la gestion locative est demandée en matière d'occupation patrimoniale, avec l'assouplissement des règles, l'adaptation des aides et du champ d'intervention des bailleurs sociaux.

5.4- « Ménages à revenus moyens » et dispositif PLS : un rendez-vous manqué ?

Toutes les études faites sur le périmètre francilien montrent que le dispositif PLS est confronté à deux difficultés : une insuffisante collecte de la demande réelle, d'une part, et une inadéquation géographique d'une partie de l'offre, d'autre part.

L'insuffisante collecte de la demande

La demande émanant des ménages éligibles au logement social intermédiaire est très inférieure au poids de ces ménages en Ile-de-France. A Paris, ils ne représentent que 4,7% des demandes de logement social en 2009 alors qu'ils représentent 16% des ménages éligibles aux PLAI/PLUS/PLS (source Apur –nov 2010 - « l'accès au logement social à Paris »). Les raisons en sont multiples mais tiennent essentiellement à l'image du logement social (perçu comme réservé aux plus pauvres) et à l'image des listes et délais d'attente considérables dont les médias se font régulièrement l'écho.

L'inadéquation géographique ou structurelle d'une partie de l'offre

Comme le montrent les études de la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL), les niveaux de prix auxquels sont loués les logements PLS sont, dans certaines localités franciliennes, parfois identiques, voire supérieurs à ceux du parc privé. Certes, avec un plafond à 12,45€ par m² de loyer mensuel hors charges, le PLS est encore très « compétitif » à Paris et dans la proche couronne Ouest (92 et 78), surtout pour les appartements de petite taille. Mais ce n'est plus vrai pour les grands appartements (4 ou 5 pièces dans la proche couronne Est) et pas davantage aux limites de l'agglomération. En zone A (agglomération), le plafond du PLS est à 9,57€/par m² et en zone B1 ou B2, il est à peine plus faible (respectivement 8,25 et 7,90€/par m²). Or, du fait notamment des prix élevés de construction (respect de normes environnementales en avance sur le parc privé), l'équilibre financier de la construction de logements sociaux impose de retenir les loyers plafonds, en dehors de toute considération de « prix de marché ».

Par ailleurs, comme le rappelle l'IAU (Note rapide 547 - mai 2011) « *le financement PLS apparaît avant tout valable pour les petits logements, car au-delà d'une certaine surface les logements intermédiaires deviennent trop chers. Ils sont de fait difficiles à attribuer à partir de 4 pièces. Les réservataires eux-mêmes sont difficiles à convaincre pour un PLS de 5 pièces, tant ils redoutent des difficultés de location.* ».

Quel que soit leur statut juridique, les bailleurs sociaux (de droit privé ou de droit public), ont des difficultés à proposer des logements aux ménages à revenus moyens concernés par les logements sociaux de type PLS. Il apparaît que le dispositif de type PLS est mal adapté, peu attractif et, en définitive, peu sollicité par les ménages et les collectivités territoriales. Il ne bénéficie pas des avantages que connaissent les dispositifs PLAI et PLUS en termes de compensations pour la commune de la taxe foncière sur les propriétés bâties, ou de subventions pour surcharge foncière. Plusieurs bailleurs sociaux souhaitent que ce dispositif PLS soit redimensionné avec, par exemple, un déplafonnement des loyers dans les zones où les loyers du parc privé le permettraient ou une augmentation des subventions ou des aides.

Les collectivités territoriales franciliennes, au premier rang desquelles la Région et les départements mettent en place des politiques publiques du logement ciblées aidant prioritairement à la construction de logements de type PLUS et PLAI qui concernent les ménages à revenus modestes et les logements familiaux de type PLS ne sont aidés que très faiblement (1,3% du budget alloué aux logements familiaux sociaux par la Région).

Ainsi par exemple, la Région Ile-de-France limite son aide à la construction de PLS aux communes ayant atteint un niveau élevé (40%) de logements sociaux au sens de la loi SRU. De même, certaines communes imposent, dans les programmes de logements sociaux, un taux minimum de PLS. C'est la traduction d'un objectif louable de développer la mixité sociale. Lorsque les réalités du marché locatif local font que le PLS est trop cher par rapport au parc privé, celui-ci manque totalement sa cible et conduit les bailleurs sociaux, faute de demande adaptée, à loger dans ces logements PLS, des populations qui n'en ont pas les revenus.

Ainsi, ils sont occupés à 78%³¹, par des ménages éligibles aux logements sociaux de type PLUS voire très sociaux de type PLAI. Ces ménages doivent alors supporter des taux d'effort supérieurs à leurs capacités.

Il faut donc impérativement continuer à construire des logements familiaux PLS pour les ménages locataires à revenus moyens qui y sont éligibles. Il est fondamental de les construire dans les communes où la pression locative ne permet pas aux ménages considérés de se loger dans le parc privé à des conditions acceptables.

Les dispositifs PLS peuvent également être utilisés pour construire des résidences étudiantes, des foyers pour les jeunes travailleurs, et des établissements pour les personnes âgées.

Des réflexions et initiatives sont prises par des bailleurs sociaux en faveur des ménages à revenus moyens :

- la Société nationale immobilière (SNI) filiale à 100% de la Caisse des dépôts et consignations développe, par exemple, une stratégie visant à se concentrer sur la production de logements intermédiaires (avec des loyers de sortie inférieurs de 20% du niveau du marché local) avec un objectif de construire quelques 400 logements par an en Ile-de-France avec un investissement de 100 Millions €annuels,

³¹ Source : Observatoire du logement social, janvier 2011

- le Groupe « Logement français » propose l'expérimentation d'un système de « logement social à loyer progressif » ; cette expérimentation a été lancée en mars 2010 par deux de ses sociétés, en zones tendues des régions Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur : elle consiste à redistribuer aux ménages les moins favorisés les recettes du Supplément de loyer de Solidarité (SLS) tout en conservant aux locataires le bénéfice de l'Allocation personnalisée au logement (APL). Ce système est actuellement à l'évaluation et peut former, pour les ménages à revenus modestes et moyens, un complément concret d'aides financières soulageant des taux d'effort souvent trop élevés en zone tendue,
- le Groupe I3F souligne le fait que les réservataires de logements sociaux mettent la priorité sur le logement des ménages à revenus modestes plutôt que sur le logement des ménages à revenus moyens. Ces derniers ne savent pas toujours qu'ils sont éligibles au logement social, via le dispositif PLS. Il y a donc un travail de communication à faire en faveur de ce dispositif. Le Groupe I3F indique qu'il a une capacité de production de 6.000 logements par an, avec un prix de revient, par logement, en Ile-de-France, de quelques 180.000 € dont 10 à 15 % de fonds propres.

Partant du constat que la pénurie affecte toute la chaîne du logement, des ménages les plus modestes aux ménages à revenus moyens, l'émergence d'opérateurs globaux intervenant sur cette chaîne présenterait de nombreux avantages : garantir la fluidité et l'équilibre d'un secteur, diversifier la production de logements en favorisant la mixité des catégories de logements de l'hébergement d'urgence et du logement très social jusqu'au logement intermédiaire, et faciliter la péréquation des ressources locatives de gestion entre les locataires les plus modestes et ceux les plus solvables.

Certains vont jusqu'à proposer que les bailleurs sociaux exploitent des bâtiments "mixtes" où cohabiteraient des logements sociaux et des logements à loyer libre. Quelques acteurs en Ile-de-France, sont en capacité de gérer sur le long terme un parc complémentaire à celui qui est déjà géré.

Certains bailleurs sociaux sont prêts, sous réserve que leur objet social le permette, à expérimenter l'extension de leur champ de compétences à la production de logements pour les ménages à revenus moyens. Ils sont prêts à le faire sur les territoires où ce besoin est avéré (en dessous du loyer du marché local privé constaté, au dessus du parc social et en cas d'insuffisance du parc locatif), en PLS ou dans des conditions proches de celles dont ils disposent pour le financement du logement social tout en s'engageant à maintenir leur effort de production de logements sociaux (TVA à taux réduit³², exonération de TFPB et d'IS, prêt livret A).

D'ores et déjà, les Entreprises publiques locales (EPL), sociétés d'économie mixte des collectivités locales, peuvent aller au-delà du champ d'activité des organismes HLM, actuellement restreint au logement social et défini à l'article L.411 du Code de la construction et de l'habitat (CCH). Elles peuvent, en effet, s'appuyer sur des fonds privés pour produire des logements.

³² TVA au taux de 5,5% portée à 7% dans le cadre du plan gouvernemental fin 2011

Certains bailleurs pourraient ainsi investir davantage en faveur du logement intermédiaire à la condition que ce soit sur le long terme et dans le but d'offrir une réelle offre locative intermédiaire, complémentaire du logement social. C'est une forme de réalisation d'une mission d'intérêt général qui pourrait justifier un régime particulier avec, comme garant de l'exécution de cette mission, la collectivité locale.

A titre expérimental des initiatives pourraient être soutenues pour développer des logements destinés aux ménages à revenus moyens financés à partir d'arbitrage d'actifs immobiliers appartenant à ces organismes ou sociétés, ou à partir d'une politique d'utilisation ou d'augmentation des capitaux propres soutenus par les actionnaires privés et publics. Ces capitaux auraient des effets de levier financier importants avec des opérations répondant localement à des besoins clairement identifiés.

6- LES PROPRIETAIRES ET AMENAGEURS, ACTEURS PRIVES DU MARCHE DU FONCIER

L'ensemble des acteurs s'accordent aujourd'hui à dire que le foncier existe en zone dense mais qu'il fait l'objet de rétention ou de sous-utilisation et qu'il convient d'inciter sa mise en vente pour pouvoir l'aménager, le valoriser et le densifier.

Pour ce faire, le propriétaire doit être incité à vendre. Cela peut impliquer :

- que la collectivité locale définisse le projet urbain qu'elle entend développer sur les emprises mutables et institue rapidement un périmètre opérationnel (ZAC etc.),
- que des mesures incitatives soient définies en cas de rétention du foncier,
- qu'en matière de logement, des règles de construction sur l'emprise foncière soient favorables par rapport aux autres type de construction.

6.1- Les propriétaires fonciers privés : comment les inciter à vendre pour construire des logements

Ces grands propriétaires fonciers privés sont, en zone dense, des sociétés privées, des entreprises industrielles, des congrégations religieuses etc. Ils fixent au départ la valeur attendue de leurs terrains lors de leur cession mais elle résulte soit de la valeur d'usage du bâtiment cédé, soit de la valeur liée aux droits à construire définis par la collectivité locale dans son PLU.

Ils cherchent d'abord à conforter les droits à construire sur leurs emprises avant de les céder et négocient avec la collectivité locale la programmation immobilière des projets urbains envisagés sur leurs terrains. Ce processus est souvent long.

Il existe aujourd'hui un dispositif fiscal applicable aux SIIC - article 210E du code des impôts - permettant au vendeur d'un bien à une SIIC ou une OPCI, qui a l'obligation de le conserver pendant 5 ans, de bénéficier d'un taux d'imposition sur la plus value réalisée réduite de 33 à 19%.

Un tel dispositif incitatif pourrait être étendu aux propriétaires fonciers acceptant de vendre un terrain pour y construire des logements intermédiaires dans un délai de 5 ans (par exemple dans des zones où le secteur résidentiel est en concurrence avec d'autres catégories d'immobiliers).

6.2- Les aménageurs, producteurs de terrain à bâtir pour quelle valorisation du foncier ?

Ce sont des producteurs de terrains à bâtir et des acteurs de long terme (10 à 15 ans). Ils achètent le foncier aux propriétaires. Ils financent la réalisation de voiries, d'espaces publics, de réseaux et une partie des équipements publics, notamment liés à l'habitat (crèche, école etc.). Le coût du foncier acheté au propriétaire est supporté financièrement par l'aménageur pendant la période de libération du foncier (amiable ou par expropriation), la mise en état des sols (démolition, dépollution etc.) et sa commercialisation.

Il est ensuite réparti entre les programmes construits (par exemple : logement sociaux, logements libres, commerces) avec, le cas échéant, une péréquation à l'avantage du logement social.

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) pourrait utilement élargir à certains logements intermédiaires hors PLS les financements de « portage » du foncier qu'elle pratique pour les logements sociaux.

Ces acteurs sont susceptibles par ailleurs de réaliser des péréquations financières entre différents programmes de construction immobilière lors de la vente des terrains à bâtir qu'ils concourent à réaliser. Cette capacité est d'autant plus grande que les programmes immobiliers sont importants. Ils pourraient être incités à densifier leurs opérations et à produire des terrains pour du logement intermédiaire par des dispositifs de réduction de l'Impôt sur les sociétés (IS).

Toutefois, selon l'Observatoire régional du foncier en Ile-de-France (ORF), le nombre d'opérations reste faible en zone dense et la production de terrain à bâtir passe par une relance des opérations d'aménagement (ZAC).

En conclusion de la partie 3

Pour produire 10.000 logements de plus par an, 1,8 milliard € d'investissement et la production de terrain à bâtir sont nécessaires ; ils devront s'appuyer à la fois sur les investisseurs privés et sur les opérateurs publics.

Cela implique de susciter de nouveau l'intérêt des investisseurs institutionnels : le coût d'investissement d'un logement n'assure pas une rentabilité (rendement avec plus ou moins-value à long terme) similaire à celle pratiquée dans d'autres secteurs immobiliers ou d'activités. Il sera très difficile de faire revenir sur le logement tant que cette rentabilité ne sera pas comparable à celles d'autres domaines de placement et tant que le prix du logement restera très élevé en zone dense du fait de la pénurie d'offres.

Il convient alors :

- de soutenir l'expérimentation de création de sociétés ayant pour objet l'investissement à long terme de logements locatifs intermédiaires comprenant des actionnaires publics et privés susceptibles à la fois de garantir le maintien du parc locatif sur la durée et permettant l'apport financier de fonds privés,
- de revoir les conditions de financement des logements PLS et notamment son redimensionnement (enveloppe, révision des subventions, bénéficiaires, modalités de distribution, etc.),

- d'expérimenter la faculté d'élargir le rôle des bailleurs sociaux et d'inciter à l'émergence d'opérateurs globaux du logement qui pourraient faciliter la péréquation des ressources locatives de gestion entre les locataires les plus modestes et ceux les plus solvables et garantir la mobilité des salariés,
- d'orienter une partie de l'épargne populaire, de l'épargne d'entreprise et d'Action Logement vers le logement locatif intermédiaire,
- d'orienter le dispositif fiscal de soutien au logement (type Scellier) en le recentrant sur la construction du parc locatif de type PLS voire PLI avec des plafonds de loyer et de revenus, pour les ménages à revenus moyens et de mettre fin aux autres dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement locatif en Ile-de-France, qui ne sont pas associés à des plafonds de revenus car leurs effets s'avèrent inflationnistes.
- de relancer le développement d'opérations d'aménagement, notamment par la création de ZAC susceptibles de permettre des péréquations financières entre les différents programmes immobiliers réalisés dans leurs périmètres et rechercher des dispositifs incitatifs pour engager les propriétaires fonciers à construire du logement.

PARTIE 4 - LES MENAGES À REVENUS MOYENS DANS LA POLITIQUE DE L'ETAT EN MATIERE DE LOGEMENT EN REGION ILE-DE-FRANCE

1- LES DISPOSITIFS GENERAUX DE LA POLITIQUE NATIONALE

Depuis la promulgation, le 1^{er} août 2001, de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le Budget de l'Etat s'organise en 31 Missions qui recouvrent 132 programmes. La politique de l'Etat en matière de logement est contenue dans la mission « Ville et logement » qui comprend quatre programmes :

- aides à l'accès au logement (5.285 M€de crédits de paiements au budget 2011)
- développement et amélioration de l'offre de logements (518 M€de CP au budget 2011)
- politique de la ville (618 M€de CP au budget 2011)
- prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables (1.185 M€de CP au budget 2011).

Le domaine de la construction de logements a bénéficié, depuis plusieurs décennies, d'une intervention forte de la collectivité publique. Les aides publiques se font en direction du développement et de l'amélioration du parc locatif social et privé, et en direction des personnes.

1.1- Le financement du parc locatif social

La distribution des prêts

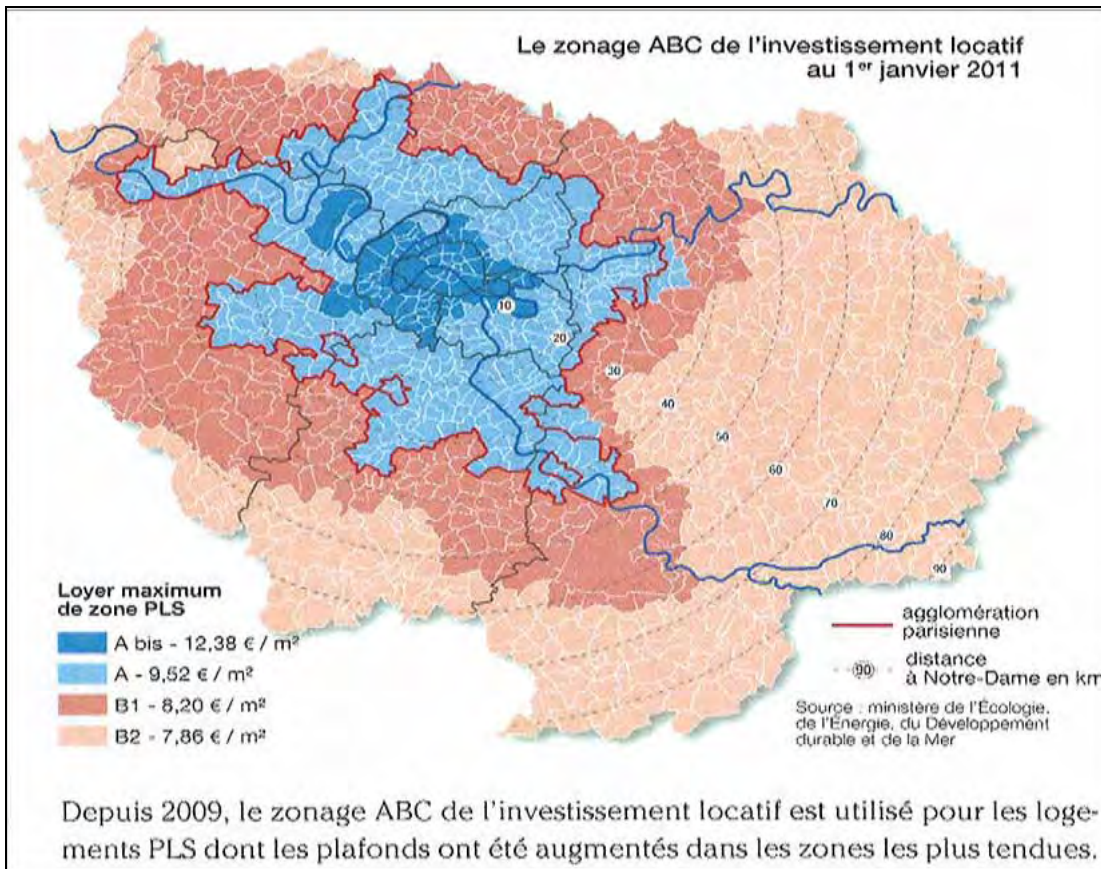
- ***Le rôle de l'État pour les ménages à revenus moyens : la fixation des enveloppes de prêts PLS et PLI.***

Les ménages à revenus moyens sont concernés par les financements aidés par l'État pour la construction des logements de type PLS et PLI. Dans la mesure où ceux-ci sont destinés à des opérations moins sociales que les PLAI et PLUS, ils sont moins aidés par l'État. Ils peuvent être mobilisés indifféremment par les organismes de logement social et par les investisseurs privés. Ils sont financés à partir de la collecte du livret A et consentis par la Caisse des dépôts et consignations ou par les organismes bancaires bénéficiaires d'une enveloppe attribuée suite à adjudication annuelle par l'État.

Le Prêt locatif social (PLS) est assorti d'avantages fiscaux : application d'un taux réduit de TVA à 5,5%³³, exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant 25 ans mais, à la différence des prêts PLAI et PLUS, sans remboursement de l'exonération par l'Etat aux collectivités.

L'enveloppe PLS est répartie en trois segments : au bénéfice des OLS et organismes bénéficiant d'une garantie de la collectivité locale, aux bénéficiés des promoteurs et autres bailleurs sociaux et enfin aux particuliers dans des conditions de financement différentes.

³³ TVA au taux de 5,5% portée à 7% dans le cadre du plan gouvernemental fin 2011



Le Prêt locatif intermédiaire (PLI) ne nécessite aucun agrément préalable en zone tendue (A ou B, donc la totalité de l'Ile-de-France) car il ne bénéficie ni de la TVA à taux réduit ni de l'exonération de la TFPB (taxe foncière sur la propriété bâtie). Les conditions du prêt, la fiscalité applicable à ces opérations (pas de TVA réduite, pas d'exonération de TFPB) et la non prise en compte de ces logements en tant que logements sociaux dans la loi SRU de ces logements sont des raisons de sa non-utilisation.

Conditions de financement et caractéristiques par catégorie de prêt

	PLUS	PLAI	PLS	PLI
Obligations				
Plafonds de ressources en % du PLUS	100	55-60	130	150 en zone A 160 en zone B 140 en zone C
Plafonds de loyers en % du PLUS	100 (1)	69	150 à 195 selon la zone	150 à 275 selon la zone
Conventonnement	oui	oui	oui	non
Aides				
TVA à taux réduit	oui	oui	oui	non
Subvention de l'Etat : taux maximum (logement neuf)	5%	15-17%	0	0
Subvention foncière de l'Etat	oui	oui	oui	non
Exonération de TFPB	25 ans	25 ans	25 ans	non
Caractéristiques du prêt				
Durée du prêt principal (dont prêt foncier)	40 ans 50 ans	40 ans 50 ans	40 ans 50 ans	30 ans 50 ans

5

Source : FICHE THEMATIQUE USH MAI 2009 10 €

- ***La distribution par la Caisse des Dépôts et Consignations et les banques des enveloppes de prêts pour les PLS et PLI***

A compter de 2011, a été mise en place une enveloppe unique par produit (PLS et PLI notamment) pour les banques désirant financer ces opérations. Les caractéristiques de ces prêts sont les suivantes (pour un Livret A à 2,25% au 1^{er} août 2011):

- PLS : les taux minimum et maximum des prêts sont respectivement de 3,32% et 3,62%. L'enveloppe s'élève à 3,4 Mds€ dont 2,800 Mds€ pour les établissements de crédits et 700 M€ pour la CDC.
- PLI : les taux minimum et maximum des prêts sont respectivement de 3,7% et 4%. L'enveloppe s'élève à 200 M€ dont 120 M€ pour les établissements de crédits et 80 M€ pour la CDC.

Enfin, les logements financés en PLS/PLI ne bénéficient pas de subvention pour surcharge foncière que l'Etat peut accorder aux dispositifs PLAI et PLUS.

Pour construire 10.000 logements de plus par an pour les ménages à revenus moyens, la CDC estime qu'il faudrait mobiliser 1 M€ de plus par an. La Direction des Fonds d'Epargne de la CDC dispose des liquidités nécessaires pour répondre à cette demande.

Par ailleurs, dans la perspective de la construction de 70.000 logements par an, la CDC se propose d'investir directement avec d'autres partenaires, pour réaliser des logements à coûts maîtrisés dont les loyers pourraient être inférieurs de 20% au prix du marché en tant qu'investisseur dans les zones en devenir.

- ***Dans ce système, 35% de la collecte du Livret A sont distribués par les banques***

Les enveloppes sont accordées par adjudication aux établissements de crédits. Ce système est en cours de modification. Les établissements ont suggéré de revoir les conditions d'adjudication (enveloppe, conditions pour les bénéficiaires etc.) pour mieux répondre à la demande de la clientèle.

Le mécanisme de réservation

Il convient de rappeler que lorsqu'une personne ou un organisme veut construire (ou acquérir et réhabiliter/améliorer) des logements sociaux, avec notamment un financement de type PLAI/PLUS/PLS, il doit préalablement obtenir un agrément de l'État (ou d'une collectivité qui a reçu délégation) lequel permet d'obtenir des aides sous des formes diverses :

- a. soit par le biais de diminutions de charges (TVA à taux réduit selon le principe de la « livraison à soi-même », exonération de la taxe sur le foncier bâti...)
- b. soit par le biais de subventions de l'État, dites « aides à la pierre » (pour surcharge foncière par exemple) et des collectivités.

En contrepartie de la TVA à taux réduit, l'État dispose d'un contingent de réservation de 30% des logements du programme lui permettant d'y placer des ménages qu'il choisit (fonctionnaires pour 5% et « mal logés » pour 25%). Il en est de même pour les organismes qui apportent des subventions ou des garanties (Action Logement, collectivités). Le système de réservation fonctionne en tant que « droit de proposition de candidats » qui sont soumis au bailleur social (trois propositions pour un logement), lequel décide en dernier ressort de l'attribution.

À chaque changement de locataire, le contingent reste à la disposition du réservataire qui peut ainsi exercer son droit de proposition mais dans un délai très limité (un mois), faute de quoi le logement est attribué à un autre candidat choisi par le bailleur. A l'exception du contingent préfecture, les contingents ont une durée limitée à celle des prêts (20 ans par exemple). Au-delà, le contingent est récupéré par le bailleur social.

1.2- Les aides en direction du parc locatif privé

L'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) : Un financement désormais prélevé sur la collecte d'Action Logement et qui concerne peu les logements visés par ce rapport.

Les objectifs principaux fixés à l'Agence sont :

- la poursuite de la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé ;
- le rééquilibrage des aides en faveur des propriétaires occupants les plus modestes avec une intervention forte sur la lutte contre la précarité énergétique ;
- la prise en compte des besoins d'adaptation liés à la perte d'autonomie des occupants;
- la poursuite de l'aide aux propriétaires bailleurs.

En 2010, en Ile-de-France, 71,8 M€ de subventions ont été versées aux propriétaires bailleurs ou occupants, par l'ANAH, en faveur de 38.196 logements anciens ne concernant pas les logements visés par ce rapport. En revanche, le financement, prélevé sur la collecte d'Action Logement, ne sera pas sans effet sur la capacité de cet organisme à financer la construction neuve de logements pour les ménages à revenus moyens en Ile-de-France.

Les mesures fiscales en faveur de l'investissement locatif privé dans le neuf : le dispositif dit « Scellier » inadapté aux besoins des ménages franciliens à revenus moyens.

Le dispositif Scellier s'inscrit dans le droit fil des dispositifs portant les noms des ministres ou des députés qui les ont lancés³⁴ mis en place à partir de 1984 par les pouvoirs publics lorsqu'ils ont décidé d'inciter les particuliers à prendre une part croissante dans la construction de logements locatifs en France.

Ces dispositifs reposent soit sur un abattement sur le revenu avant impôt soit sur une réduction d'impôt pour l'investisseur, étalés dans le temps avec en contrepartie un engagement à louer « nu » (non meublé) à titre exclusivement de résidence principale sur une période minimale (9 ans par exemple) en respectant des plafonds de loyer associés parfois à des plafonds de revenus des locataires.

La loi de finances rectificatives pour 2008 a ainsi instauré, à partir du 1er janvier 2009, en remplacement des dispositifs Robien et Borloo, un nouveau dispositif dit « Scellier »³⁵.

Dans sa version initiale (en vigueur pour les acquisitions réalisées –y compris sur plan- jusqu'au 31/12/2010, le dispositif de base dit « classique » offrait une réduction d'impôt étalée sur 9 ans dans la limite de 25% (2,77% par an) de l'investissement plafonné à 300.000€ En contrepartie, l'investisseur s'engageait à louer son bien pendant 9 ans sans dépasser un plafond de loyer fixé en fonction de la zone géographique. Ainsi, par exemple, pour un achat réalisé en décembre 2010 d'un logement livré en juillet 2011, le montant du loyer à ne pas dépasser en 2011 est de 21,84€ par m² en zone Abis (15,19 hors agglomération et 12,42€ en limite de l'Ile-de-France).

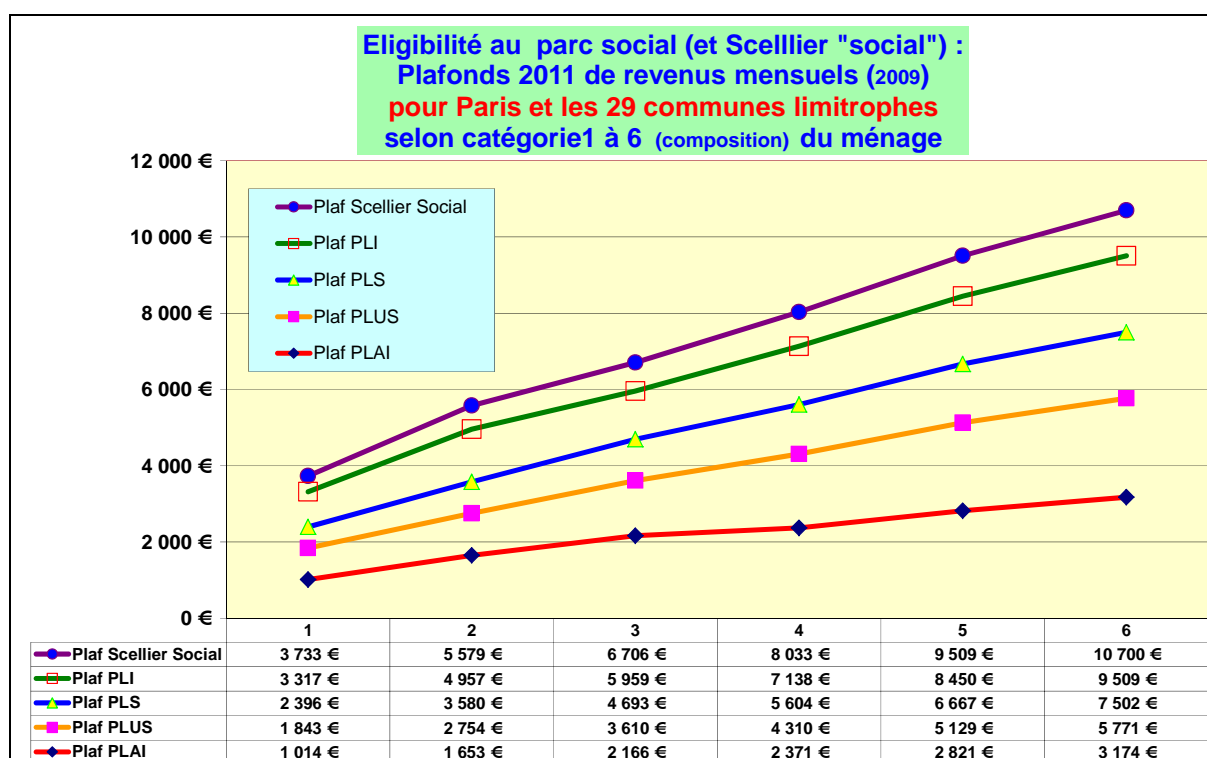
Il existe également une variante du dispositif Scellier dénommée « Scellier Intermédiaire » mais plus connue sous le nom de « Scellier social ». La durée minimale de l'engagement de location est toujours de 9 ans, le plafond de l'investissement est toujours de 300.000 € le taux de réduction d'impôt est toujours de 25% mais les locataires ne doivent pas dépasser un plafond de revenu (un peu supérieur au plafond PLI) et les loyers maximums autorisés sont plus faibles 17,47€ par m² en zone Abis (12,15 hors agglomération et 9,94 € en limite de l'Ile-de-France).

³⁴ (Méhaignerie, Quilès-Méhaignerie, Périssol, Besson, Robien, Robien recentré, Borloo neuf ou populaire etc...)

³⁵ Les logements SCCELLIER en 2009 ont représenté les 2/3 des 105 000 logements neufs vendus en France.

En contrepartie de ces contraintes, les bailleurs privés bénéficient d'un abattement forfaitaire de 30% pour le calcul des impôts à payer sur les revenus procurés par les loyers et du bénéfice, à condition de s'engager à louer leur bien pour 12 ou 15 ans (au lieu de 9) d'une réduction d'impôt supplémentaire (par rapport aux 25% obtenus sur 9 ans dans la limite de 300.000 euros) de 6% pour la période 9/12 ans et de 6% pour la période 12/15 ans, soit au total, une réduction d'impôt qui peut atteindre 37% de l'investissement initial. Les plafonds de revenus fixés pour le bénéfice du Scellier Intermédiaire (Social) sont nettement supérieurs aux plafonds PLS et légèrement supérieurs aux plafonds PLI.

Ainsi, alors que les plafonds de ressources PLS sont, par construction, supérieurs de 30% aux plafonds de base (PLUS), les plafonds du PLI sont à +66% du PLUS et ceux du Scellier intermédiaire à +86% du PLUS, du moins en zone Abis car, dans le reste de l'agglomération les différents zonages ne se superposent pas.



Voir tableau suivant : détail des catégories 1 à 6 de ménages

Catégories de ménage	
1	Une personne seule
2	Deux personnes ne comportant aucune personne à charge à l'exclusion des jeunes ménages ¹
3	Trois personnes ou une personne seule avec une personne à charge ou jeune ménage sans personne à charge ¹
4	Quatre personnes ou une personne seule avec deux personnes à charge
5	Cinq personnes ou une personne seule avec trois personnes à charge
6	Six personnes ou une personne seule avec quatre personnes à charge

L'engouement constaté en 2009 et qui s'est poursuivi en 2010 autour de l'investissement locatif défiscalisé en Ile-de-France aurait pu être une réponse partielle aux besoins des ménages à revenus moyens. Force est de constater que cette aide fiscale s'est localisée :

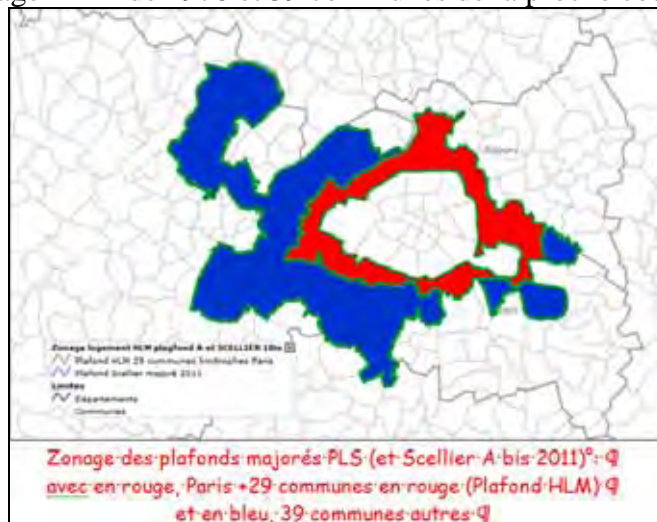
- soit en zone dense sur des produits inadaptés aux ménages à revenus moyens (loyer trop élevé, taille des logements réduite puisque les investisseurs se limitent à l'enveloppe maximale de 300.000€ laquelle ne permettait d'acquérir en 2010 à Paris qu'un appartement neuf de 35m²) et ont concouru à la hausse du marché ;

- soit en zone non dense avec des logements souvent inoccupés car les plafonds de loyers pour la mise en location ont été supérieurs aux loyers de marché avec un risque pour les candidats d'une absence de rentabilité.

Le gouvernement a donc profondément modifié le dispositif pour les logements acquis à partir de l'année 2011. Si le plafond de l'investissement est inchangé, le taux de réduction d'impôt passe de 25% en 2010 à 13% en 2011 et 9% en 2012. Les logements répondant aux caractéristiques énergétiques BBC (bâtiment basse consommation) peuvent bénéficier de 9 points de déduction supplémentaire (donc 22% en 2011 et 18% en 2012) S'il s'agit de Scellier « intermédiaire » (dit social), les deux périodes triennales supplémentaires au-delà de la 9eme année permettent de déduire 5% de plus (au lieu de 6).

Comme on le voit, l'avantage fiscal, très coûteux pour les finances publiques est nettement réduit. Mais surtout, le gouvernement a profité de l'aménagement du dispositif pour réviser le zonage mais aussi les plafonds de loyer qui ont été fortement abaissés (sauf à Paris).

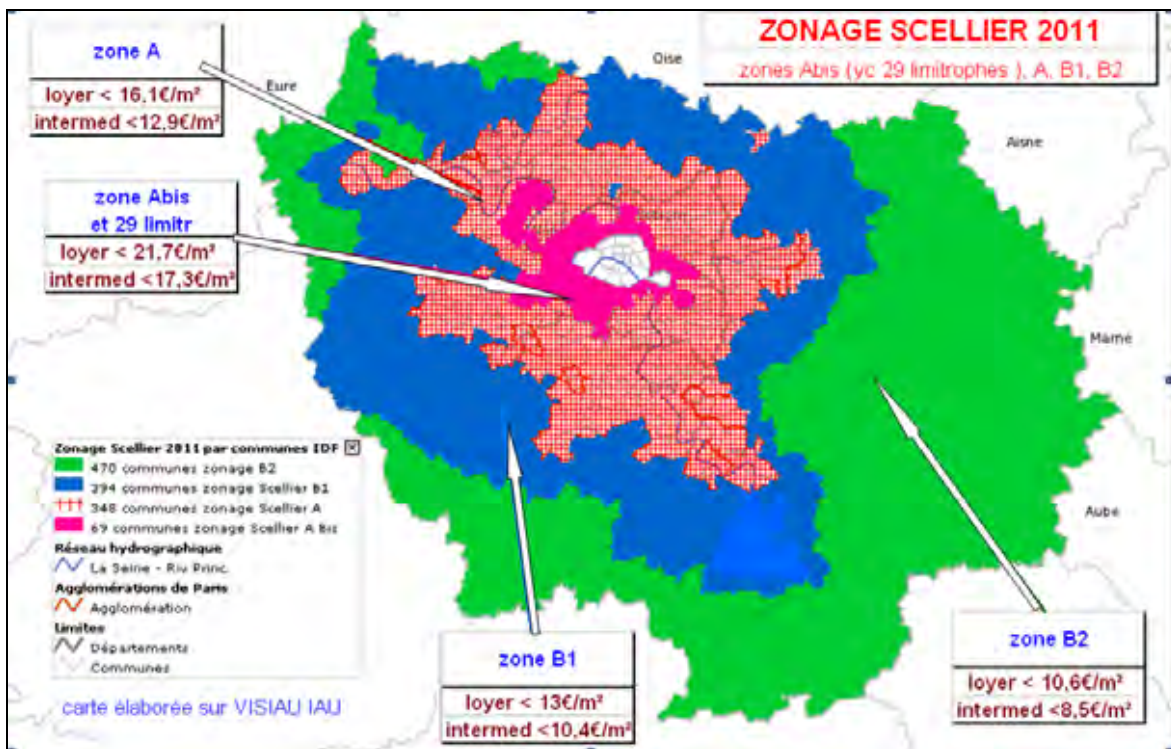
Conscients de ce que la définition uniforme de la zone A (dans laquelle se trouvait Paris, tout comme les grandes agglomérations françaises) ne permettait pas de traduire la spécificité du marché parisien, les pouvoirs publics ont créé une zone Abis regroupant Paris, les 29 communes limitrophes du découpage HLM de 1978 et 39 communes de la proche couronne ouest de Paris.



Le plafond à Paris est ainsi de 21,70 €/m² ce qui peut paraître élevé dans l'absolu mais reste relativement compétitif pour de petites surfaces d'appartement. C'est d'ailleurs un prix un peu inférieur au prix moyen constaté en cas de relocation, toutes surfaces confondues. En Scellier dit « social » le prix n'est plus que de 17,36 €/m². Mais dès que l'on quitte les 69 communes de l'hyper centre, les prix plafond de loyer chutent sensiblement par rapport à 2010 : Pour le Scellier classique en zone A, 16,10 €(au lieu de 21,84 €) et en zone B1, 13 €(au lieu de 15,19 €). Pour le Scellier dit « social », en zone A, 12,88 €(au lieu de 17,47 €) et en zone B1, 10,40 €(au lieu de 12,15 €).

La nouvelle orientation du dispositif Scellier à partir de 2011 avec une révision à la baisse vers une offre intermédiaire répondant mieux aux tensions du marché va dans le bon sens. Elle présente cependant un effet limité sur l'offre en Ile-de-France pour les ménages à revenus moyens dont les loyers accessibles sont entre 9 et 11 €/m² (cf. Partie 1, 2.2 de notre rapport). Le dispositif Scellier social prévoit des conditions de ressources pour les locataires supérieures à celles pour être éligibles au PLS³⁶ et un niveau de loyer de 17,36 €/m² pour les 69 communes dont Paris et 12,88 €/m² dans le reste de la zone agglomérée.

³⁶ L'avantage fiscal cumulé devrait disparaître en 2011. Il permettait de bénéficier du cumul de l'avantage fiscal Scellier et du PLS avec TVA à 5,5%



Nota : dans les analyses précédentes fondées sur une segmentation de l'Ile de France en 3 zones, nous avons regroupé les zones B1 (bleue) et B2 (verte)

1.3- Les dispositifs à la personne prévus par la loi

Les aides à la personne sont constituées de l'APL (Aide personnalisée au logement), de l'ALS (Allocation de logement social) et des différents prêts à l'accession (prêt épargne logement, prêt à taux zéro, etc.). Ces aides ciblent les populations pour lesquelles le logement représente une charge financière trop importante ; elles représentent, dans le budget de l'Etat, une enveloppe de plus 5 Mds d'euros pour le logement social et concernent, à la fin de l'année 2010, presque un, million de ménages franciliens qui vivent, en grande majorité, dans le parc privé.

- **L'aide personnalisée au logement (APL) ne bénéficie pas aux ménages à revenus moyens.**

A partir de 1977, l'« aide à la pierre » a été réduite et complétée par une aide à la personne distribuée par les Caisses d'allocations familiales versée directement aux organismes ou aux bailleurs privés s'ils le souhaitent. Cette aide bénéficie aux ménages à revenus modestes. Elle est plafonnée et, pour les plus modestes, elle ne couvre plus le différentiel entre le loyer pratiqué et le revenu du ménage pour permettre un taux d'effort brut de 18%. Il n'est pas rare que ces ménages atteignent ainsi des taux d'effort de 30% voir de 50%.

L'APL, dans le secteur locatif, concerne 48.5% des foyers en Ile-de-France ; elle bénéficie à 46.8% des propriétaires.

L'APL accession semble être un produit efficace, sécurisé et sécurisant et peut concerner notre cible dans certains secteurs géographiques. L'aide est prise en compte par le secteur bancaire lors du montage du prêt ; en outre ce produit s'adapte à la vie des personnes (accident de la vie, baisse de revenu, chômage etc.) et à leurs revenus. C'est la raison pour laquelle elle a été maintenue dans le nouveau dispositif ouvert en 2011.

En conclusion, les ménages à revenus moyens ne bénéficient pas, de fait, de l'APL.

- L'allocation de logement social (ALS)

Elle est attribuée aux occupants locatifs ou accédants qui n'ont pas signé une convention avec la Caisse d'allocations familiales : cela concerne 18,9% de ménages dans le secteur locatif et 15,1% des propriétaires.

- **Le prêt à taux zéro plus (PTZ +)³⁷, une aide fiscale aux personnes sous forme de prêts à l'accession à la propriété**

Selon les études réalisées notamment par l'ADIL 75, les ménages à revenus moyens, cible de notre rapport lorsqu'ils ne disposent pas d'un apport personnel conséquent ne bénéficient pas du PTZ + ou y renoncent compte tenu du montant élevé des mensualités de remboursement de tous les prêts.

2- L'ACTION DE L'ETAT EN ILE-DE- FRANCE: QUELLE POLITIQUE EN FAVEUR DES MENAGES A REVENUS MOYENS ?

Une circulaire du Premier Ministre du 27 juillet 2009 a défini une nouvelle organisation des services de l'Etat en Ile-de-France. Le 1^{er} juillet 2010 a été créée la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) qui intègre toute la chaîne de l'hébergement et du logement. La Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA), pour sa part, décline les politiques de l'Etat en matière d'aménagement ; elle définit les grands enjeux en mettant en cohérence les différents schémas et projets d'aménagement élaborés en Ile-de-France notamment dans le cadre du Grand Paris.

La politique du logement de l'Etat en Ile-de-France a créé un espace d'échanges et de concertation : le Comité régional pour l'habitat qui est composé d'une centaine de représentants des collectivités territoriales et des professionnels du logement. C'est devant cette instance que les représentants de l'Etat en région Ile-de-France présentent les objectifs et résultats de la production de logements ainsi que la politique de territorialisation de cette production.

2.1- La production annuelle de logements PLS en faveur des «ménages à revenus moyens» : en diminution depuis la loi DALO.

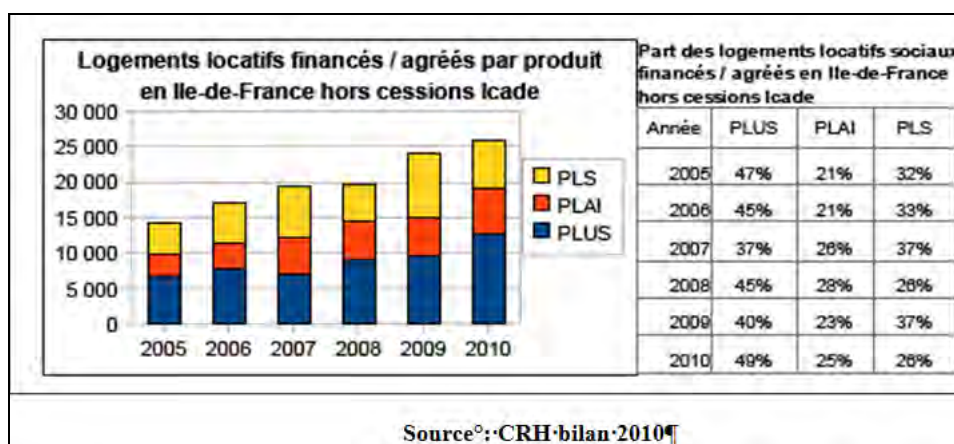
Après une augmentation du nombre de logements PLS entre 2003 et 2009 (soit 38.670 logements toutes catégories confondues sur cette période), un rééquilibrage très sensible a été constaté, depuis la loi DALO, au bénéfice du financement des logements les plus sociaux avec 26 % des logements sociaux PLS financés en 2010 contre 33 % en moyenne sur les 5 années précédentes en Ile-de-France.

³⁷ Le Prêt à Taux Zéro plus (PTZ +) est né de la fusion de trois anciennes aides à l'accession : le prêt à taux zéro, le Pass-foncier et le crédit d'impôt TEPA. Les conditions de son attribution ont été fixées depuis Janvier 2011. Contrairement à l'ancien PTZ, le PTZ + n'est pas soumis à des plafonds de ressources .Il cible des familles cherchant à se loger dans les zones « tendues » où le prix du mètre carré est le plus élevé, la Région Ile-de-France par exemple. Il s'agit d'un prêt complémentaire dont le montant ne peut représenter plus de la moitié du total des prêts nécessaires à l'achat et qui ne peut dépasser 40% du coût de l'opération.

En Ile de France, la part des logements PLS tout type confondu diminue en 2010.

Nb logements	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total 2003-2009
PLA-I familiaux	1 221	1 026	1 173	1 251	1 500	1 921	2 607	10 699
Plus familiaux	6 412	5 603	4 495	6 598	6 226	7 252	8 089	44 675
PLS familiaux	2 809	5 055	3 080	4 835	4 704	7 898	10 289	38 670

Source : fichier Camus Garcia-DRIH/OIS.
Commentaire : depuis 2003, le PLS occupe une place croissante dans le financement des logements familiaux en Île-de-France. Il représente 41 % des logements sociaux familiaux financés de 2003 à 2009 (48 % de Plus et 11 % de PLA-I).



Ce rééquilibrage a été d'autant plus grand que l'année 2010 a été une année exceptionnelle de financement de logements locatifs sociaux neufs. En 2010, hors cessions Icade, 19.658 logements locatifs sociaux neufs PLA-I, PLUS et PLS ont été financés à comparer aux 12.942 logements sociaux financés sur la période 2005/2009. L'augmentation de logements sociaux financés a donc été importante (52% sur la région) et confirmée pour tous les départements (de + 5% en Seine et Marne à +90% dans les Yvelines). Pour les logements PLS en 2010, sept départements ont vu diminuer leur production de logements PLS par rapport à 2009. Seul le département des Hauts-de-Seine l'a vu augmenter (+ 52%).

Entre 2003 et 2009, près du quart des financements mobilisés en Ile-de-France en PLS concernaient des logements foyers (23%), près de la moitié des opérations d'acquisition amélioration et un tiers seulement des logements familiaux neufs qui correspondent à notre cible soit sur cette période, 17.390 logements représentant 34,4 % des logements PLS financés.

Répartition des financements PLS mobilisés en Ile-de-France de 2003 à 2009

Département	PLS			
	Logements familiaux		Logements foyers	
	Production nouve	Acquis amélioré	Production nouve	Acquis amélioré
75	2 846	4 000	1 588	506
92	2 237	3 567	751	361
93	2 571	4 106	1 589	84
94	1 573	4 632	974	96
77	2 225	291	1 236	115
78	1 812	2 062	865	94
91	2 765	2 013	1 566	8 62
95	1 361	609	1 130	0
Total	17 390	21 280	9 699	2 118

Source : fichier Camus Garcia - DRIHL/OLS.

Commentaire : de 2003 à 2009, près du quart des financements PLS mobilisés en Île-de-France concernent des logements foyers (23 %) et près de la moitié des opérations d'acquisition amélioration (46 %).

Source : note rapide IAU

En 2010, ce sont 4532 logements PLS qui ont été financés sur les 19.658 logements sociaux neufs financés ou encore sur les 40.026 logements sociaux financés en neuf et en acquisition-amélioration.

Hors cessions Icade, le logement familial représente 66% de la production en 2010 contre 34% pour les autres publics (14% pour les résidences sociales, 10% pour le logement étudiant, 8% en faveur des structures pour personnes âgées et personnes handicapées, 1% pour les maisons relais et 1% pour les structures d'hébergement).

Pour mémoire, la part de logements familiaux étaient de 63,8% en 2008 et 72,1% en 2009 (respectivement 12 616 et 17 415 logements familiaux pour une production totale hors cessions Icade de 19 768 et 24 141 logements).

Nature logement	Type bénéficiaire	NEUF	ACQUISITION-AMÉLIORATION	% y compris cessions Icade		% hors cessions Icade
Logements foyers en Résidence sociale	Publics issus de FTM	1280	148	4%	9%	14%
	Jeunes	1035	285	3%		
	Publics issus de FJT	193	111	1%		
	Autres publics spécifiques	304	150	1%		
Autres logements foyers	Personnes Agées	1442	288	4%	5%	8%
	Personnes handicapées	257	0	1%		
	Autres publics spécifiques	77	35	0%		
Pensions de famille (Maisons relais)	Maison relais ou res. d'accueil	142	94	1%	1%	1%
	Autres publics spécifiques	262	58	1%		
Logements ordinaires	Hébergement	262	58	1%	6%	10%
	Etudiants	1814	763	6%		
	Ménages hors cessions ICADE	12852	4285	43%		
	Ménages ICADE hors décret 2007	-	7865	20%		
	Ménages ICADE décret 2007	-	6286	16%	35%	
	Total IDF des logements locatifs sociaux financés de droit commun en 2010	19658	20368	100%		
		40026				

Source°: bilan 2010 CRH, juin 2011

Hors cessions Icade, 19 658 logements locatifs sociaux neufs ont été financés en 2010 contre 12 942 en moyenne sur 2005-2009 soit une augmentation de +52% sur la région, confirmée par tous les départements (de +5% en Seine et Marne à +90% dans les Yvelines).

Part de la production neuve dans le total des logements locatifs sociaux financés hors cessions ICADE

département	Total production neuve cumulée sur 2005-2009	moyenne annuelle du nombre de LLS NEUFS financés sur 2005-2009 hors cession Icade	Total production cumulée sur 2005-2009 hors cessions Icade	part du neuf sur 2005-2009 hors cessions Icade	PLUS neuf 2010	PLAI neuf 2010	PLS neuf 2010	Total neuf 2010	Total (neuf+AA) 2010	part du neuf sur 2010 hors cessions Icade	Neuf 2010 / neuf 2005-2009
75	11948	2390	25933	46%	1957	1442	894	4293	6459	66%	180%
92	6521	1304	9735	67%	911	342	820	2073	3390	61%	159%
93	10119	2024	13212	77%	1078	980	758	2816	3071	92%	139%
94	8379	1676	10542	79%	1721	688	183	2592	2944	88%	155%
77	8638	1728	9676	89%	922	316	577	1815	2535	72%	105%
78	5355	1071	7280	74%	878	481	675	2034	2509	81%	190%
91	7775	1555	10692	73%	1750	444	494	2688	2958	91%	173%
95	5977	1195	7698	78%	875	341	131	1347	2009	67%	113%
IDF	64712	12942	94768	68%	10092	5034	4532	19658	25875	76%	152%

Source : bilan 2010 CRH, juin 2011

En reprenant la répartition 2003/2009 constatée entre les différents types de logements PLS où 1/3 de ceux-ci correspondaient à des logements familiaux neufs, on peut estimer en 2010 que ce sont 1.510 logements familiaux (PLS) qui seront financés.

2.2- La politique de territorialisation pour la production de 70.000 logements par an : pas de précision sur les catégories de logements à construire

La loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris vise la production en Ile-de-France, de 70.000 logements par an. Or aujourd'hui, la production annuelle varie entre 35 et 40.000 logements par an : il y a donc un impératif à produire massivement. Ce n'est que par l'augmentation de la production annuelle de logements et le rattrapage du retard accumulé que la région Ile-de-France pourra rester attractive auprès des ménages : en effet, en dépit de sa réelle capacité à offrir deux emplois par ménage ce que les autres régions n'offrent que beaucoup plus difficilement, de plus en plus d'actifs quittent la région francilienne pour d'autres régions où le rapport coût/qualité de vie est bien meilleur.

Lors du Comité régional de l'habitat du 16 juin 2011, le préfet de la région d'Ile-de-France a présenté la politique de territorialisation des objectifs de logements qui s'organise autour des deux principes suivants :

- Découpage de l'Ile-de-France en bassins « TOL » (territorialisation des objectifs de logement) qui respectent les limites administratives des territoires en agrégeant les territoires de plusieurs collectivités ;
- Déclinaison de l'objectif annuel de la construction de 70.000 logements en trois parties :
 - 35.000 logements par an pour le maintien de la population en place
 - 25.000 logements par an pour accueillir les populations nouvelles et offrir des parcours résidentiels variés
 - 10.000 logements par an pour répondre aux besoins supplémentaires engendrés par le projet du Grand Paris.

Cette territorialisation ne précise pas les catégories de logements à construire (et notamment la part des logements PLS ou logements libres pouvant bénéficier aux ménages à revenus moyens).

2.3- La politique contractuelle de l'État : quelle place pour les «ménages à revenus moyens» ?

- **Les contrats de développement territorial du Grand Paris**

L'initiative de ces contrats est prise par l'État ou les communes ou EPCI compétents (territoires concernés par le réseau de transport du Grand Paris ou grand territoire stratégique de la Région ou attenant à une commune répondant à ces critères). La Région émet un avis sur le projet et en particulier sur la mise en compatibilité du SDRIF par rapport au contrat.³⁸ Le contrat a une durée de quinze ans et comporte notamment les objectifs et priorités en matière de logements, en termes quantitatifs et qualitatifs. Il expose le programme des actions, opérations d'aménagement nécessaire à la mise en œuvre des objectifs et leur condition de mise en œuvre.

La conclusion de ces contrats peut-être l'occasion d'introduire l'objectif de constituer un parc locatif intermédiaire sur les territoires dans lesquels il est insuffisant au regard du parc existant.



- **Les opérations de rénovation urbaine, financées par l'ANRU dans le cadre du Contrat de projets Etat-Région (CPER 2007-2013)**

La rénovation urbaine s'appuie sur un financement à hauteur :
Pour l'ANRU (financé sur la collecte d'Action Logement) : de 4,2 Mds€
Pour la Région Ile-de-France : 1,15 Md€

Plus de 110.000 logements sociaux auront été traités d'ici 2013 dont 35.000 démolis et reconstruits, et 65.000 réhabilités pour partie en dehors des sites concernés. Sur ces sites et leur pourtour, il est prévu la création d'une offre diversifiée afin de tendre vers plus de mixité sociale. Le PLS figure parmi les produits mobilisés à cet effet.

³⁸ Article 11 du décret 2011-724 du 24 Juin 2011 relatif au contrat de développement territorial prévus par l'article 21 de la loi n°210-597 du 3 Juin 2010 relative au Grand Paris

De 2004 à 2010, 2.300 logements PLS, soit 383 logements par an, ont été livrés à ce titre sur un total de 7.500, ce qui représente 31% de l'offre diversifiée (source ANRU). Mais les PLS, fortement concurrencés par l'accession à la propriété encouragée par la TVA/ANRU, posent ici les mêmes problèmes d'attribution que ceux déjà évoqués, en n'assurant pas, y compris dans ces territoires, la diversité escomptée.³⁹

- ***Les conventions de délégation à la pierre***

En 2010, le département de Paris, le département des Hauts-de-Seine, la communauté d'agglomération de Cergy Pontoise et celle de Melun-Val-de-Seine, ont la possibilité de gérer l'attribution des financements et des aides pour la production de logements sociaux.⁴⁰ En « subdéléguant » les enveloppes, le Préfet de Région fixe le nombre de logements à produire par catégories. Ainsi, l'État a-t-il la possibilité dans ce cadre d'introduire une action spécifique et une territorialisation qui soit adaptée à une offre de logements PLS familiaux destinés aussi aux ménages à revenus moyens.

- ***Les conventions d'équilibre habitat/activités***

Un certain nombre de communes ont signé avec l'État des conventions d'équilibre habitat/activités. Elles fixent les conditions de réalisation des logements et des bureaux pour une période de trois à cinq ans, prenant en compte les différentes politiques de l'État, et notamment la nécessité d'un équilibre entre les constructions destinées à l'habitation et celles destinées aux activités économiques. Elles intègrent les orientations liées à la politique de l'habitat. C'est un outil très performant pour obliger les développeurs à rechercher des opérations mixtes logement/emploi sur certains territoires alors que l'immobilier d'entreprise a pu être privilégié⁴¹.

2.4- La politique foncière de l'État en région Ile-de-France

- La cession de terrains publics appartenant à l'État : un potentiel de production de 6.000 logements par an.

Le programme national de mobilisation du foncier met l'accent sur la réalisation de logements locatifs sociaux. 514 sites ont été retenus au titre de la programmation 2008-2012, soit plus de 1.140 ha. Plus de la moitié des sites (270) se situe en Ile-de-France. Le foncier « abandonné » représenterait une part importante des emprises publiques en Ile-de-France. Près de 500 ha sont mobilisables : emprises de l'ex A87, de l'ex 103, valorisation de friches routières à Antony, valorisation ferroviaire .etc.⁴². 12 à 15% de l'offre foncière en Ile de France mise sur le marché par an proviendrait du foncier de l'État ou de ses entreprises publiques.

³⁹ Source : rapport CESER « Intégration des quartiers sensibles et politique régionale du logement »-janvier 2010

⁴⁰ La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales permet, par son article 61, à l'Etat de déléguer aux EPCI (communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle, communautés de communes compétentes en matière d'habitat) et aux départements la gestion des aides à la pierre (parc locatif social et parc privé relevant de l'ANAH).

⁴¹ Source Immogroup: Depuis dix ans, l'immobilier d'entreprise plus rentable pour les investisseurs a été privilégié au détriment du résidentiel. En Ile de France, entre 1999 et 2009, les surfaces de bureaux, locaux, entrepôts mis en chantier ont augmenté de 3,1% par an alors qu'elles ont reculé de 2,7% par an dans les logements ! Cette situation s'est dégradée progressivement. ? De 1999 à 2009 le parc francilien a cru de 1,9% par an en moyenne et celui des entrepôts de 7% par an contre 0,9% pour le parc de logements (après 0,8% entre 1984 et 2006.⁴¹

⁴² Source : Programme national de mobilisation des terrains publics en faveur du logement et de l'aménagement durable – Bilan 2006-2007. MEEDDAT

Pour la période 2008-2012, la SNCF via RFF s'est engagée à céder une centaine de sites aux collectivités locales pour y créer entre 5.000 et 6.000 logements. RFF est disposé à libérer au total 250 sites pour 15.000 logements, dont 30% à 40% dans le secteur social.

Ces cessions d'emprises foncières se font sur la base d'un programme de constructions à venir définies avec la collectivité locale. L'évaluation du prix de la cession foncière tient compte du programme. L'obligation de réaliser du logement pour les ménages à revenus moyens sur les territoires de forte tension du marché pourrait être introduite lors de ces cessions d'emprise avec les obligations en matière de logements sociaux.

- *Sa politique au travers des établissements publics fonciers*
- *Sa politique de réservation de logements pour certaines grandes administrations de l'Etat.*

L'État, (Ministères de la Justice, de la Défense - 6.500 logements et des Douanes) a réservé sur une longue durée pour ses fonctionnaires des logements construits par le groupe SNI (filiale à 100% de la CDC).

En contrepartie d'un engagement financier correspondant au différentiel entre le loyer du marché et le loyer encadré, la SNI s'est engagée à construire les logements, à encadrer les loyers sur une longue période et à les réserver aux fonctionnaires. Une partie des conventions de réservation de ses logements arrive aujourd'hui à échéance.

En Ile-de-France, cela concerne quelques 6.500 logements. Selon la décision que prendra l'État sur ce parc, il évoluera vers un re-conventionnement du parc privé dans le parc social en passant d'un loyer libre entre 11 et 14 €/m² à un loyer social entre 6 et 8€/m², la vente à l'unité ou la vente en bloc. Selon la localisation des logements et la réalité du marché local, les stratégies ne seront pas les mêmes.

En conclusion de la partie 4

Représentant un cinquième de la population mais le tiers du Produit intérieur brut (PIB) national, la région Ile-de-France est au cœur de l'économie mondiale et de l'économie nationale et sa bonne santé est vitale pour le reste du pays. Elle doit cependant devenir plus accueillante sous peine de déclin. Ceci concerne d'abord le logement où le déficit se creuse.

L'État et les collectivités locales doivent donc impérativement s'attacher à trouver rapidement les moyens permettant de financer la production de 70.000 logements par an fixée par le législateur pour conserver à l'Ile-de-France son attractivité auprès des ménages.

L'augmentation du stock de logements, tous segments confondus doit être une priorité des acteurs économiques et institutionnels de la région Ile-de-France. Cela passe par la définition d'un plan de relance pluriannuel de construction de logements, adapté à l'Ile-de-France permettant d'accueillir, de financer et de réaliser physiquement 70.000 logements par an.

En effet, depuis plusieurs années, seulement 35.000 à 40.000 nouveaux logements sont construits annuellement dont 13.000 logements neufs sociaux en moyenne soit le tiers de la production annuelle concernant le parc social (ou la moitié en 2010 compte tenu du financement de 20.000 logements sociaux). Les deux tiers (ou la moitié en 2010) se développent au bénéfice du parc locatif privé. De l'ordre de 20.000 à 30.000 logements supplémentaires par an au moins devront donc être construits représentant 4,5 milliards €/an d'investissement à mobiliser⁴³.

⁴³ Source : Le prix de revient moyen d'un logement en Ile-de-France est de 180.000€selon la Caisse des Dépôts et Consignations

Le déficit de logement pèse fortement sur les ménages à revenus moyens alors même qu'ils concourent au fonctionnement de la région et à son développement. Cette problématique mobilise insuffisamment la puissance publique qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités locales et les logements sociaux de type PLS qui leur sont normalement destinés, leur sont en réalité peu attribués. Les aides de l'Etat (aide personnalisée au logement, dispositif PTZ) ne les concernent pas. Ils sont concernés par la réalisation de logements de type PLS mais l'attribution de ces logements leur échappe largement.

L'augmentation du stock de logements dans le parc locatif social et privé intermédiaire implique de :

- Orienter le dispositif fiscal de soutien au logement en le recentrant sur la construction du parc locatif pour les ménages à revenus moyens comme cela a déjà été dit en partie III du rapport ;
- Préciser la territorialisation présentée par le Préfet de Région le 16 juin dernier par catégories de logement à construire et notamment la part de logements familiaux de type PLS ou logements libres pouvant bénéficier aux ménages à revenus moyens dont les besoins sont différents d'un territoire à l'autre en Ile-de-France ;
- Élargir la politique de distribution des financements à la construction de logement de type PLS au-delà des bailleurs sociaux pour favoriser la construction de logements au bénéfice des ménages à revenus moyens, en incitant son utilisation dans les zones géographiques qui présentent une demande et une offre locative compatible avec le PLS, en revoyant les conditions d'éligibilité ;
- Accroître l'enveloppe du livret A consacrée au logement social et notamment celle consacrée au PLS. Pour construire 10.000 logements de plus par an pour les ménages à revenus moyens, la CDC estime qu'il faudrait mobiliser 1 milliard € de plus par an ;
- Intégrer dans la politique contractuelle la constitution d'un parc locatif social et privé pouvant bénéficier aux ménages à revenus moyens au travers notamment de la vente de ses propriétés foncières, des contrats de développement territorial, des conventions de délégation à la pierre portant notamment sur les PLS familiaux concernant les ménages à revenus moyens et des conventions foncières via ses établissements fonciers et d'aménagement en Ile-de-France;
- Imposer par des moyens législatifs ou réglementaires :
 - La réalisation d'un volume à déterminer de logements sociaux lors de tout nouveau programme de construction de logements ;
 - Le développement d'une approche territoriale de la loi SRU pour améliorer la diversité sociale ;
 - La fixation, dans les zones à urbaniser, d'un seuil minimal des surfaces à consacrer au logement ;
 - Le soutien au travers des dotations aux collectivités locales, des collectivités qui font l'effort de construire du logement ;
 - L'intensification de l'offre en logements dans des territoires stratégiques.

PARTIE 5 - LES MENAGES A REVENUS MOYENS DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES FRANCILIENNES

1- LA PLACE DES MENAGES A REVENUS MOYENS DANS LA POLITIQUE DU LOGEMENT DE LA REGION ILE-DE-FRANCE .

1.1- La politique de la Région : une priorité aux logements des plus modestes

La Région, en 2011, consacre un budget de quelques 98 M€ en crédits de paiements pour aider à la création de logements locatifs sociaux, PLS, PLUS et PLAI, sur une enveloppe globale consacrée au logement d'un peu plus de 200 M€ en autorisations de programmes. Ce budget comprend une aide aux logements locatifs sociaux de type PLS, correspondant aux ménages à revenus moyens : 1,500 M€ en AP (3 M€ au BP 2010) et 6,100 M€ en CP (7,700 au BP 2010)⁴⁴, soit la moitié par rapport à 2010.

La baisse du montant des autorisations de programme en 2011 témoigne bien de la priorité affichée par la Région sur les dispositifs PLAI et PLUS. Les crédits en Autorisation de programme pour les PLS ne représentent qu'1,3% du budget alloué aux logements familiaux sociaux.

La Région Ile-de-France a adopté, le 10 février 2011, une délibération-cadre sur l'action régionale en faveur du logement, la dernière datant de 2005. Elle y affirme ainsi sa volonté d'intervenir dans le secteur du logement, qui n'est pas de sa compétence mais qu'elle juge suffisamment essentiel pour qu'elle mette en place une politique publique dotée de moyens budgétaires. Trois axes majeurs structurent sa politique du logement : développer massivement la construction de logements sociaux, lutter contre la précarité énergétique et soutenir les copropriétaires dans le parc privé le plus dégradé.

La priorité y est clairement affirmée par la collectivité régionale : il s'agit de porter l'effort sur les dispositifs PLAI et PLUS, le PLS ayant une part mineure dans la politique régionale :

« Les opérations conventionnées en PLS peuvent présenter un intérêt quand elles offrent la possibilité de diversifier l'offre de logement dans des secteurs fortement pourvus en logements sociaux. Un appoint de subvention peut en effet être nécessaire pour équilibrer ces programmes. Le positionnement régional s'explique par la nécessité, régulièrement rappelée dans divers rapports, de développer l'offre de logements à bas loyers, qui fait durablement défaut pour répondre à la demande majoritaire. Sans un développement massif de ce type d'offre, les tensions sur les marchés locatifs et de l'accession à la propriété ne pourront baisser. C'est bien cela qui bloque le parcours résidentiel des ménages. Il est donc proposé de soutenir les opérations de logements familiaux PLS dès lors qu'elles sont situées dans des communes ou arrondissements dotés de plus de 40% de logements locatifs sociaux.

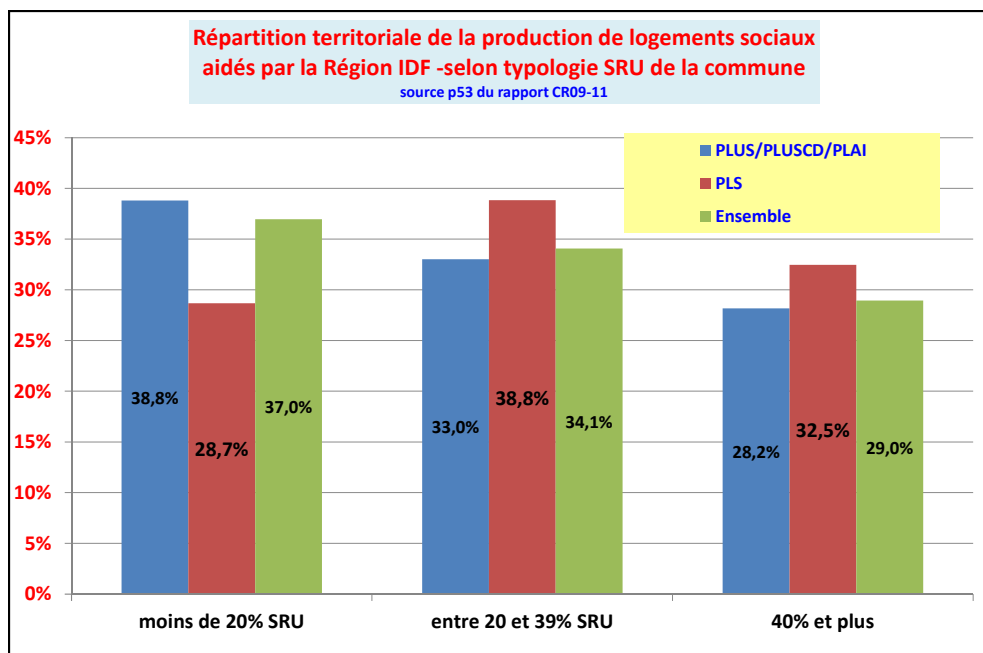
*L'aide proposée s'élève à 5% du coût des travaux et honoraires et est plafonnée à 5.000 € par logement PLS ».*⁴⁵

⁴⁴ . Aide à la création de logements locatifs très sociaux (PLAI) : 35, 900 millions € en AP (36 millions € au BP 2010) et 35, 690 millions € en CP (27 millions € au BP 2010).

. Aide à la création de logements locatifs sociaux (PLUS) : 74 millions € en AP (46 millions € au BP 2010) et 55, 800 millions € en CP (36, 200 millions € au BP 2010).

⁴⁵ La subvention accordée par la Région est, pour les PLAI de 30 % du coût des travaux et honoraires et plafonnée à 12 000 € par logement familial; pour le PLUS, l'aide régionale est de 5 % du coût des travaux et honoraires et plafonnée à 10 000 € par logement.

Le bilan de la production aidée par la Région entre 2004 et 2009 fait apparaître la création de logements locatifs sociaux dans les communes comptant moins de 20% de logements sociaux (36,97% de la production). Le reste de la production est localisée, pour l'essentiel, dans les communes dont le taux de logements sociaux est compris entre 20 et 50%, particulièrement dans celles dont le taux de logements sociaux est en dessous de 20% en 2010 (1.853 logements PLS soit 28,68 % de la production PLS) ainsi que dans les communes dont le taux de logements sociaux est au dessus de 40% (1.792 logements soit 32,5% de la production de logements PLS).



Rappelons que 78% des ménages locataires dans des logements de type PLS ont un profil qui les rendent éligibles au PLUS et au PLAI ce qui les oblige à payer un loyer PLS plus élevé.⁴⁶ Ceci est la conséquence d'une offre sociale et très sociale insuffisante et mal répartie sur l'ensemble du territoire de l'Ile-de-France. Dans le même temps, des zones géographiques qui présentent une demande locative compatible avec le PLS sont écartées de la production de ce type de produit, faute d'une incitation publique régionale suffisante.

1.2- La question du logement dans le Schéma directeur de la Région Ile-de-France : 33.500 logements sociaux à produire par an (60% neufs et 40% en acquisition-amélioration).

Le Schéma directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) est le document d'anticipation et de planification, à horizon 2030, de la collectivité régionale pour aménager son territoire dans le développement durable. Son projet a été adopté par une délibération du Conseil régional en date du 25 septembre 2008 et il est en cours de révision.

L'objectif affiché, en matière de logement, était, en 2007, de construire, à horizon 2030, 1,5 million de logements pour répondre aux besoins des Franciliens, soit, en moyenne, 60.000 logements par an. Cet objectif a été relevé à 70.000 logements par an par la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris. Le SDRIF voté en 2008, simultanément validé et mis en révision par la loi du 16 juin 2011, fixait, en complément de l'objectif quantitatif global, un objectif particulier de production (neuf + acquisition-amélioration) de logements locatifs sociaux avec l'ambition affichée de porter le taux régional (en 2005, lors du lancement de la révision du SDRIF, 22% de logement sociaux au sens de l'article 55 de la loi SRU) à 30% d'ici 2030.

⁴⁶ Source : Étude de l'Observatoire du logement social de janvier 2011.

En 2010, 20.000 logements locatifs sociaux⁴⁷ neufs ont été financés, soit près de 30 % des 70.000 logements neufs attendus, année exceptionnelle eu égard au rythme annuel moyen de 13.000 logements neufs produit par an entre 2005 et 2009. Ce chiffre est à comparer à celui fixé dans le SDRIF de « production de 33.500 logements locatifs sociaux par an dont 60% de nouveaux logements, soit 20.100 logements par an et 40 % d'acquisition amélioration dans le parc privé ».

Le SDRIF définit trois périmètres du territoire francilien pour une répartition raisonnée de cet effort de production annuelle des 33.500 logements locatifs sociaux :

- Le cœur d'agglomération (118 communes)

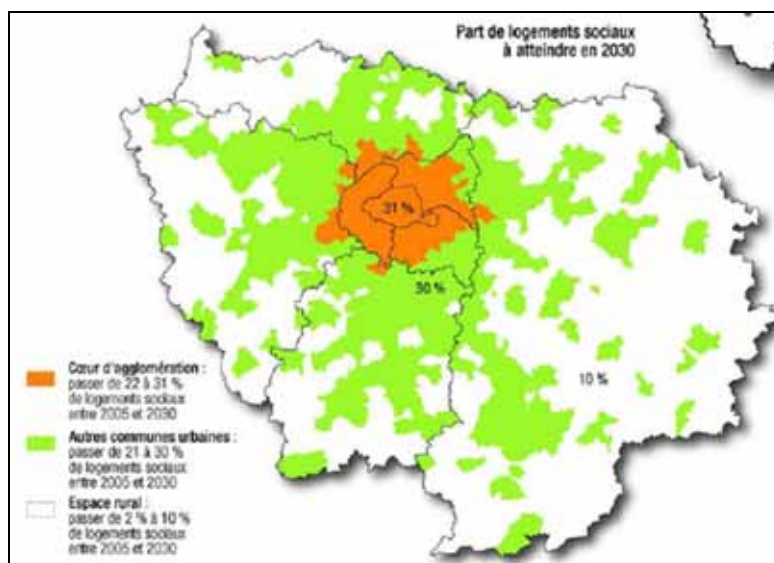
L'objectif est de passer, entre 2005 et 2030, de 22% à 31% de logements sociaux, avec une production annuelle de 19.500 logements sociaux (10.800 neufs et 8.700 en acquisition-amélioration).

- Les autres communes urbaines de l'agglomération centrale et des autres agglomérations (489 communes).

L'objectif est de passer, entre 2005 et 2030, de 21% à 30% de logements sociaux, avec une production annuelle de 13.150 logements sociaux (7.800 neufs et 5.300 en acquisition-amélioration).

- Les communes rurales (674 communes).

L'objectif est de passer, entre 2005 et 2030, de 2% à 10% de logements sociaux, avec une production annuelle de 850 logements sociaux. (500 neufs et 350 en acquisition-amélioration).



Source : SDRIF - IAU

La problématique de reconstitution d'un parc locatif intermédiaire en zone tendue n'est pas traitée en tant que telle dans le SDRIF.

Certes, le SDRIF préconise de « lutter contre la spécialisation de certains marchés immobiliers locaux qui alimente les mécanismes de ségrégation ». Il affirme en particulier que « le maintien d'un secteur locatif privé, parc d'accueil de la mobilité des ménages (décohabitation des jeunes, accueil des nouveaux arrivants au sein des territoires), et notamment d'un volant de logements à loyers maîtrisés, permet en effet d'accompagner la mobilité professionnelle des actifs et facilite l'adaptation du logement aux évolutions de la composition des ménages. ».

⁴⁷ Source : Discours d'ouverture de Monsieur le Préfet aux Assises régionales du logement.

Mais le SDRIF ne donne aucune indication sur la façon dont cet objectif non quantifié pourrait être atteint alors qu'il est vraisemblablement, dans un certain nombre de communes situées au-delà du cœur de l'agglomération, non cohérent avec les objectifs affichés pour le parc de logement sociaux, sauf à restreindre drastiquement l'accès des franciliens à la propriété individuelle ou à renforcer la production de logements sociaux neufs au détriment des acquisitions-améliorations.

Par ailleurs, le SDRIF affirme que « l'un des grands enjeux du schéma directeur est de rétablir la fluidité de la chaîne du logement et de recréer les conditions de la mobilité résidentielle des ménages au sein de l'ensemble de la région et des bassins de vie franciliens ». Or, on sait qu'aujourd'hui, les ménages à revenus moyens jouent un rôle certain dans le ralentissement de cette mobilité résidentielle. Le SDRIF n'en tire pas de conclusion quantifiée ni d'orientation plus opératoire que la simple affirmation selon laquelle « L'offre sociale doit également couvrir différents segments du parc : logements locatifs très sociaux pour les plus modestes, locatifs intermédiaires pour les classes moyennes supérieures en cœur d'agglomération, programmes en accession sociale, etc. »

La construction et le maintien d'un parc locatif intermédiaire significatif, compte tenu de son insuffisance apparaît comme un objectif à introduire et quantifier (parc social et parc privé) au niveau régional.

Hypothèses départementales permettant d'atteindre 30 % de logements locatifs sociaux dans le parc total de logements en 2030

Département	Part de logements sociaux dans le parc total		Part de logements sociaux dans le parc de résidences principales (référence SRU)		Indice d'effort (part 2030/part 2005)	Nombre total de logements à construire chaque année entre 2005 et 2030
	2005	2030	2005	2030		
75	13 %	20 %	15 %	24 %	1,60	4 500
92	24 %	34 %	26 %	37 %	1,44	8 600
93	34 %	40 %	36 %	44 %	1,21	8 800
94	26 %	35 %	28 %	38 %	1,35	7 500
77	18 %	27 %	19 %	30 %	1,57	8 900
91	20 %	29 %	22 %	32 %	1,46	7 400
78	19 %	27 %	20 %	29 %	1,42	7 400
95	24 %	32 %	26 %	34 %	1,33	6 900
Ile-de-France	21 %	30 %	23 %	33 %	1,42	60 000

Source : SDRIF 2008

1.3- La politique foncière de la Région Ile-de-France

La maîtrise du foncier est essentielle dès lors que l'on aborde la question de la construction de logements. L'action de la Région se déploie de la manière suivante :

- **Une stratégie d'acquisition foncière et immobilière**

La Région préside l'Etablissement public foncier d'Ile-de-France, créé par un décret du 13 septembre 2006 et concourt à sa stratégie d'acquisitions foncières. L'EPF IDF est compétent sur les territoires de cinq départements sur les huit que compte la région Ile-de-France : Paris, l'Essonne, le Val-de-Marne, la Seine-Saint-Denis et la Seine-et-Marne.

Les départements des Yvelines, du Val d'Oise et des Hauts-de-Seine ont, chacun, leur propre établissement public foncier ce que, soucieux de la cohérence de la politique foncière régionale, le CESER avait regretté. Les quatre EPF ont permis des acquisitions entre 2007 et 2010 donnant la possibilité de produire 18.000 logements. Ils ont signé des conventions permettant de construire 42.000 logements dans les 10 ans.

Le rôle de l'EPF-IDF est de procéder à des acquisitions foncières ou immobilières destinées à faciliter leur aménagement et d'en faire le portage financier au travers d'une Taxe spéciale d'équipement et du recours à l'emprunt. Il peut conclure des conventions pluriannuelles avec le conseil général concerné et, en accord avec les communes qui définissent les secteurs géographiques de son intervention et la nature des programmes de construction. Les 2/3 de son activité sont en faveur de la construction de logements et le tiers restant en faveur du développement économique. Entre 1/3 et 1/4 des logements sociaux construits globalement se situeraient sur le foncier contrôlé par l'EPF-IDF.

A chaque opération, 30% de logements sociaux sont prévus (PLAI, PLUS, PLS), si l'opération est menée dans une commune qui est en dessous des 20% de logements sociaux demandés par la loi SRU, elle peut aller jusqu'à 50% de logements sociaux.

L'EPF-IDF n'intervient que lorsque la commune le demande soit dans le cadre d'une simple « veille foncière » pour, lors des déclarations d'intention d'aliéner (DIA), alerter la commune quant à l'intérêt présenté par la parcelle concernée par le projet de cession soit dans le cadre du droit de préemption que la commune lui a délégué.

90 % des terrains achetés aujourd'hui par l'EPF-IDF sont en territoire urbain.

Sur la période 2007-2013, l'EPF-IDF s'est engagé à hauteur de 1,5 Md€, permettant ainsi la réalisation de 7.000 logements par an. En régime de croisière, prochainement atteint, son budget d'acquisition est de l'ordre de 200 M€ par an. En 2011, son activité engagée représente 1 Md€ avec plus de 100 contrats signés (une centaine de communes et une vingtaine d'intercommunalités). L'EPF-IDF estime qu'à partir de 2014, les réserves foncières qu'il maîtrise représenteront sur les cinq départements de sa compétence un potentiel de l'ordre de 7.000 logements par an sur une vingtaine d'années.

Les conditions d'interventions foncières de l'EPF pourraient, à notre sens, prévoir, à l'occasion des signatures des conventions avec les collectivités locales :

- une action prioritaire de leurs interventions au bénéfice des EPCI engageant un SCOT ;
- un quota PLS pour les ménages à revenus moyens dans les communes où les PLS représentent une offre locative inférieure à l'offre du parc privé.

- ***Un soutien au portage financier des acquisitions foncières et immobilières***

Le Budget primitif 2011 prévoit 2,5 M€ en autorisations de programme (à l'identique du montant prévu au BP 2010) et 3 M€ en crédits de paiement (contre 4,100 M€ au BP 2010).⁴⁸ Ces crédits sont ouverts au titre du dispositif régional d'intervention foncière adopté le 18 juin 2009 qui a donné lieu à la signature d'une nouvelle convention de partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations en octobre 2009.

Ce dispositif permet de soutenir les opérations d'acquisition foncière ou immobilière réalisées en vue de la création de logements locatifs sociaux ou du redressement de copropriétés en difficulté dans le cadre de durées de portage maximum de 2 ou 5 ans respectivement.

À cette fin, les prêts de portage délivrés par la Caisse des dépôts et consignations sur fonds d'épargne peuvent donner lieu à une prise en charge des intérêts par la Région.

⁴⁸ La Région consacre une ligne budgétaire au sein du Chapitre 905 « Aménagement des territoires-Habitat-Logement » à sa politique foncière.

1.4- La politique contractuelle de la Région en matière de logement.

La Région a contractualisé des politiques publiques avec l'État d'une part et les départements de son territoire d'autre part.

Le contrat de projets État-Région (CPER) 2007-2013.

Un contrat de projets État-Région 2007-2013 a été signé le 23 mars 2007. Il prévoit un engagement financier d'un montant de 2,041 Mds€ de la part de l'État et de 3,425 Mds€ de la part de la Région. Le CPER se décline en huit grands projets dont l'un porte sur l'attractivité de l'Ile-de-France. Dans ce cadre, notamment, la Région a lancé un appel à projets en faveur des « nouveaux quartiers urbains » pour « *retenir les projets les plus ambitieux en matière de mixité des fonctions urbaines et sociales, de diversification de l'habitat, d'innovation architecturale et urbaine, de conception économe en énergie.* ».

La création d'un parc locatif intermédiaire pourrait faire partie des objectifs inclus dans ces Nouveaux Quartiers urbains

2- BLOCS COMMUNAUX, DEPARTEMENTS : LEURS OUTILS POUR LE LOGEMENT

Le niveau régional n'est pas le seul niveau territorial dans lequel ont été mises en place les politiques publiques locales en faveur du logement. Les départements et surtout les blocs communaux (communes et intercommunalités) sont des acteurs majeurs des actions publiques locales pour le logement.

Cette pluralité d'acteurs locaux, si elle permet parfois d'additionner les financements, rend complexe la réalisation des opérations et souligne l'importance d'un dossier unique pour leur montage.

2.1- Le bloc communal, socle de l'action publique pour le logement.

Le bloc communal est constitué des communes elles-mêmes et de leurs regroupements, les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qu'il s'agisse des communautés de communes ou des communautés d'agglomération.

La commune est un acteur incontournable pour produire du logement compte tenu de sa maîtrise du droit des sols et des règles de constructibilité.

Les communes ont la compétence en matière d'élaboration des Plans locaux d'urbanisme (PLU) de délivrance des permis de construire et de l'urbanisme opérationnel (ZAC etc.).

Le maire est bien l'acteur capital qui réunit, en ses mains, les différents outils qui en font le passage obligé pour tout ce qui relève de la construction. Les différents acteurs en charge de la production de logements travaillent systématiquement en partenariat avec les communes.

Dans un PLU, diverses dispositions peuvent contribuer à accroître la production de logements notamment sociaux : emplacements réservés pour la construction de logements, COS différencié par affectation, secteurs de mixité sociale, délimitation de périmètres de projets d'aménagement comprenant du logement (ZAC) etc.

2.2- Intercommunalité : la bonne échelle pour l'aménagement de l'espace et la planification des politiques de logement.

- **Les schémas de cohérence et d'organisation territoriale (SCOT)**

En matière d'habitat, la loi Engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2 » a octroyé un rôle majeur au niveau intercommunal en lui confiant la réalisation de SCOT, qui ont, désormais, une dimension prescriptive à l'égard de PLU. Ce document fixe les objectifs de politique publique d'aménagement urbain en matière d'habitat notamment. Il ne peut toutefois déterminer l'utilisation parcelle par parcelle comme le fait le PLU dont l'élaboration reste de la compétence des communes.

Pour atteindre les objectifs de production régionale de logements, le rôle des intercommunalités pourrait être essentiel à la condition qu'elles aient une plus grande capacité à agir. En effet, les Plans locaux pour l'habitat (PLH), présentés aujourd'hui au comité régional pour l'habitat (CRH) ont, en général, des capacités de production de l'ordre de 3 logement pour 1.000 habitants et par an, alors qu'il en faudrait plus du double. Dans le département du Rhône, chaque année, ce sont 6 logements pour 1.000 habitants qui sont construits. Peut-être cela tient-il au fait que le Grand Lyon, est une communauté urbaine, c'est à dire une forme d'intercommunalité plus intégrée que les communautés de communes et les communautés d'agglomérations.⁴⁹

Ces éléments permettent de replacer les différents problèmes rencontrés en Ile-de-France au premier rang desquels les règles de constructibilité foncière. Les disponibilités foncières sont quantitativement suffisantes pour faire face aux objectifs de production de logement. L'exercice effectif de la compétence « logement » des intercommunalités, et en particulier la mise en œuvre efficace des PLH repose, de fait, pour l'essentiel, sur la mobilisation des outils de l'urbanisme, la compétence urbanisme restant quasi systématiquement au niveau des communes.

Les communautés urbaines, pour lesquelles cette compétence est obligatoire, sont absentes en Ile-de-France, la compétence logement des EPCI n'est donc pas cohérente ni complète, et ne permet pas à l'intercommunalité de jouer pleinement le rôle que l'on attend d'elle.

Le SDRIF va fixer comme objectif majeur la construction de 70.000 logements en moyenne par an pour les vingt prochaines années. L'intercommunalité peut constituer l'un des échelons les plus adaptés pour une mise en œuvre efficace de la politique du logement.

Des évolutions majeures sont donc nécessaires pour favoriser la mise en œuvre du SDRIF en matière de logements :

- Poursuivre la réflexion visant à transférer la compétence urbanisme réglementaire au niveau intercommunal ;
- Accélérer l'élaboration et l'approbation de SCOT fixant des objectifs de production de logements cohérents avec la mise en œuvre du SDRIF.

⁴⁹ nota : pour atteindre les 70 000 logements annuels, il faudrait construire 6,03 logements pour 1 000 habitants actuels. Cet exemple montre que ce ratio de 6 logements à construire par an pour 1.000 habitants est réaliste, même en Ile de France, à la condition que les SCOT, PLH et PLU soit construits de manière à le respecter.

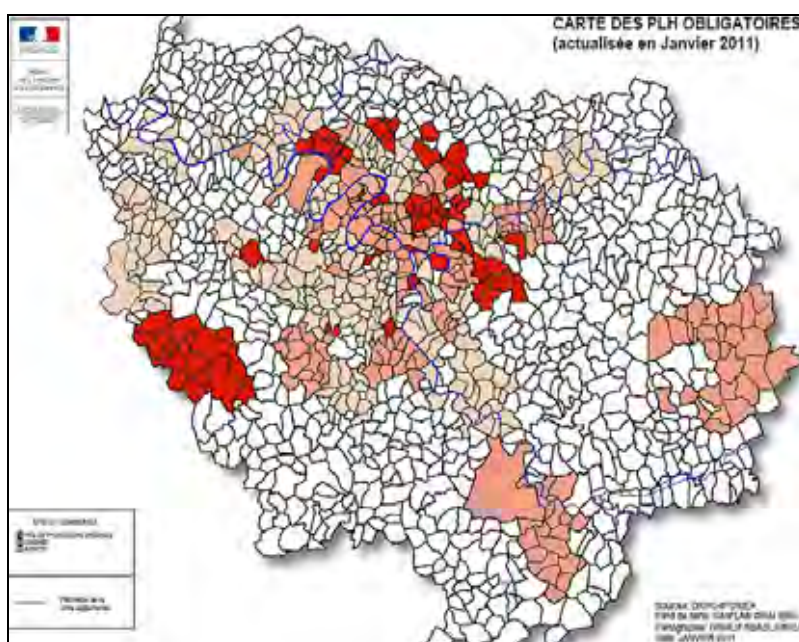
- **Les plans locaux de l'habitat (PLH).**

En Ile-de-France, la loi du 25 mars 2009 impose aux communautés d'agglomération, aux communautés de communes de plus de 30.000 habitants avec au moins une commune de plus de 10.000 habitants ayant la compétence « habitat » ainsi qu'aux communes de plus de 20.000 habitants hors EPCI de se doter d'un programme local de l'habitat. 30 EPCI et 1 commune (Gennevilliers) disposent d'un PLH adopté et 15 EPCI ont engagé la démarche.

3 EPCI ont ré-engagé un PLH dont un est arrivé à échéance.

Parmi les 45 EPCI dans l'obligation d'adopter leur PLH avant Mars 2011, 24 ont été adoptés (avis favorable du CRH), 12 sont engagés et 9 EPCI n'avaient pour l'instant entamé aucune procédure d'élaboration d'un PLH.

Sur les 55 communes devant avoir adopté leur PLH avant mars 2011, 1 PLH a été adopté, 29 ont été engagés et 25 communes n'avaient encore engagé aucune démarche.



À titre d'exemple, Plaine commune a fixé dans son PLH du 14 décembre 2010, notamment un objectif de développement de l'offre neuve de 2.720 logements par an ; celui-ci intègre 40 % de logements locatifs sociaux dont 20% de PLS. Les PLU des communes qui composent Plaine commune sont en cohérence avec cet objectif de production ; cette cohérence entre le niveau communal et intercommunal n'est malheureusement pas toujours le cas.

On observera toutefois que dans le cas de Plaine commune qui compte 346.000 habitants (recensement 2007). L'offre neuve correspond à 7,8 logements pour 1.000 habitants. C'est mieux que ce que l'on a pu observer entre 2000 et 2010 (moins de 4 pour 1.000) mais c'est vraisemblablement inférieur à ce qu'il faudrait réaliser (de l'ordre de 10 à 11 logements pour 1.000 habitants) dans ce territoire offrant de larges opportunités foncières, pour atteindre l'objectif global de 70.000 logements par an.

2.3- Les départements, acteurs des politiques du logement.

Les départements prennent également leur part dans les politiques publiques en faveur du logement et la plupart des départements franciliens ont voté des délibérations-cadre pour le logement. Chaque département développe ses propres objectifs en y intégrant, de façon variable d'un département l'autre, la problématique du logement des ménages à revenus moyens via le PLS.

Deux départements, Paris et les Hauts-de-Seine, bénéficient de la part de l'Etat d'une délégation des aides à la pierre. Il faut aussi préciser que les Départements des Hauts-de-Seine, du Val d'Oise et des Yvelines ont, chacun, créé leur Établissement public foncier qui travaille selon les mêmes modalités que l'Établissement public foncier de la Région Ile-de-France.

À titre illustratif :

- Le département du Val-de-Marne fait le constat que l'offre en logements sociaux est très insuffisante par rapport aux besoins chiffrés à quelques 54.000 demandeurs de logements. Dans son nouveau Plan pour l'habitat, le Département a décidé de supprimer l'aide départementale pour la réalisation de logements financés en PLS dans les communes dont le taux de logements sociaux est inférieur à 30%; il maintient son aide aux logements PLS dans les communes dont le taux de logements sociaux est supérieur à 30%, à la condition que soient réalisés autant de logements en PLUS et en PLAI.
- Le département de l'Essonne, établit que, dans les communes ayant un taux de logements sociaux supérieur à 40 % les logements en PLS sont financés sans condition ; dans les communes ayant un taux de logements sociaux compris entre 20% et 40%, la construction de logements en PLS est financée à hauteur de 1 logement PLS pour 4 logements PLAI ou PLUS, dans les communes ayant un taux de logements sociaux inférieur à 20%, le département ne finance que les logements en PLAI ou en PLUS. Le Département de l'Essonne affirme clairement que « sa priorité est la construction de logements sociaux à faibles loyers de type PLUS mais avant tout PLAI ».
- Le département des Hauts-de-Seine a obtenu, de la part de l'Etat, de la délégation des aides à la pierre : à cette fin, la dotation reçue par le Département a été portée, en décembre 2010 et pour l'exercice en cours, de 27 M€ à 37,8 M€ soit près de 10,8 M€ supplémentaires dédiés à hauteur de 5,6 M€ pour la production de logements sociaux. L'objectif était de produire en 2010, près de 7.000 logements sociaux.
- Le Département des Yvelines a mis en place un contrat de développement de l'offre résidentielle (CDOR), dispositif exceptionnel courant sur la période 2006-2013 : ce CDOR « a pour objectif d'augmenter le rythme de production de logements historiquement bas des années 2000-2004, en apportant une aide financière aux communes et intercommunalités qui s'engagent dans la réalisation de projets de production d'une offre résidentielle nouvelle. Sur la période 2006-2013, ce dispositif doit permettre d'augmenter le rythme annuel moyen de construction du département d'au moins 50%, en le portant de 3.700 à, au moins, 6.000 logements ».

Par exemple, un CDOR a été conclu, à la fin de l'année 2007, entre le Département des Yvelines et la communauté d'agglomération de Versailles Grand Parc qui s'engage à réaliser 4.914 logements sur 6 ans dont 1.591 logements sociaux.

En contrepartie, Versailles Grand Parc perçoit du Département 2.000 € par logement réalisé au-delà de la moyenne de référence 2000-2004 (377 logements par an). Après trois ans, Versailles Grand Parc a réalisé 35,8 % de ses objectifs de construction au titre du CDOR. Pour atteindre ses engagements, Versailles Grand Parc doit encore réaliser 1.052 logements par an dont 418 logements sociaux.

- Le département de Paris, pour sa part, avait signé en 2005 une convention de délégation de compétences des aides à la pierre, convention couvrant la période de 2005 à 2010. Au total, sur cette période, 33.073 logements locatifs sociaux nouveaux (dont 8.446 PLS) ont été financés dont plus de la moitié portait sur la production de logements neufs. Le Conseil de Paris, siégeant au printemps 2011 en formation de Conseil général, a demandé à l'Etat le renouvellement de la délégation de compétences pour la période 2011.2016, avec l'objectif de financer sur cette période 30.000 logements locatifs sociaux dont 30% de PLS.

En conclusion de la partie 5,

L'organisation du logement en Ile-de-France doit être revue pour garantir la construction des 70.000 logements par an répondant à l'ensemble des besoins des franciliens dont ceux des ménages à revenus moyens.

La construction et le maintien d'un parc locatif intermédiaire significatif, compte tenu de son insuffisance, apparaît comme un objectif à introduire et à quantifier (parc social et parc privé) au niveau régional.

Or, la production de logements est freinée par l'exercice de la compétence « urbanisme et habitat » éclatée entre différents niveaux de collectivités locales, sans cohérence. Le financement du logement social dépend également de multiples acteurs. L'enjeu régional annuel de production de logements ne peut être traité qu'à l'échelle de la région Ile-de-France dont une des spécificités est d'avoir sur son territoire, une zone dense agglomérée d'importance.

C'est pourquoi, dans la perspective de la réforme territoriale en cours, il est souhaitable que la compétence logement puisse être réservée au niveau régional. L'aide de la Région en matière de financement de la construction de logement, en matière foncière (conventions conclues par l'EPF IdF) et en matière de soutien aux opérations d'aménagement d'intérêt régional apparaît indispensable. Même si l'aide de 5.000 €/par logements familiaux de type PLS est faible et que les zones géographiques présentant une demande compatible avec les plafonds de loyer des PLS sont peu soutenues.

L'accroissement de la capacité donnée aux intercommunalités de maîtriser l'urbanisme reste indispensable. Faute d'avoir confié l'élaboration des PLU au niveau intercommunal, l'élaboration des SCOT doit être accélérée pour garantir la cohérence des politiques publiques en matière de logement dans la zone dense. L'EPF IdF pourrait orienter son action foncière au bénéfice des EPCI engageant un SCOT et également fixer un quota PLS pour les ménages à revenus moyens dans les communes où les plafonds de loyers PLS se situent à un niveau sensiblement inférieur à l'offre du parc privé. Il importe désormais que les SCOT et PLU approuvés permettent bien la réalisation effective et territorialisée des 70.000 logements par an, et intègrent la production d'un parc locatif de 10.000 logements familiaux pour les ménages à revenus moyens.

L'intérêt d'instaurer une autorité organisatrice du logement pour atteindre l'objectif de production annuel paraît d'autant plus grand que les documents d'urbanisme approuvés ne le permettent pas toujours. Elle pourrait disposer de pouvoirs lui permettant d'assurer une mise en œuvre cohérente de la programmation physique des 70.000 logements annuels en précisant leurs localisations, leurs statuts d'occupation, les catégories de logements et notamment la part de logements PLS destinés aux ménages à revenus moyens. Elle pourrait également coordonner et déterminer la répartition des contributions entre les collectivités territoriales et devenir un point d'entrée unique pour simplifier le montage du financement du logement social.

PARTIE 6 - CINQ PROPOSITIONS

La question du logement, en Ile-de-France comme sur l'ensemble du territoire national, est centrale. La production de logements, ces dix dernières années, en Ile-de-France, est tellement faible, qu'elle en devient pénalisante pour l'attractivité de notre région.

Les ménages les plus modestes ne sont plus les seuls à avoir des difficultés quant à leurs logements. Près de 10% des ménages franciliens, avec des revenus moyens mensuels variant entre 3.500 et 3.800 € rencontrent désormais des difficultés importantes pour se loger⁵⁰. Les besoins qu'ils expriment en matière de logement mobilisent peu la puissance publique qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités locales. Ces ménages expriment rarement une demande de logement social, soit par méconnaissance de leurs droits soit par une image dégradée de l'environnement urbain dans lequel sont implantés les logements sociaux. Pourtant, ils contribuent au fonctionnement de notre société et au développement de notre région. Le parc de logement les concernant est un enjeu essentiel de la mobilité résidentielle des Franciliens, de la fluidité du marché du logement en Ile-de-France.

Ces ménages sont très sensibles aux évolutions de la vie qui modifient rapidement leur situation financière, le logement représentant une part de plus en plus importante de leurs revenus. Les incidents de la vie, le parcours de moins en moins linéaire des ménages peuvent très vite les conduire à une situation précaire : séparation, perte d'emploi, maladie, retraite rendent encore plus nécessaire le règlement de la question du logement les concernant. Le nombre des Franciliens concernés impose que les politiques publiques développées en région Ile-de-France tiennent compte de leurs besoins. Cette question n'est pas nouvelle mais s'est très significativement accrue ces dix dernières années. Elle ne pourra être traitée par une mesure miracle mais pourra trouver sa solution par une série de mesures agissant sur l'ensemble de la chaîne du logement.

1- UN ENJEU MAJEUR POUR L'AVENIR DE LA REGION ILE-DE-FRANCE : REDUIRE LE DEFICIT EN LOGEMENTS POUR LES MENAGES A REVENUS MOYENS ET REVOIR LA GOUVERNANCE DU SECTEUR DU LOGEMENT

1.1- Augmenter le stock de logements, tous segments confondus, et faire de l'accroissement de la production annuelle de logements la priorité absolue des acteurs économiques et institutionnels de la région Ile-de-France.

Ce n'est que par l'augmentation de la production annuelle de logements et le rattrapage du retard accumulé que la région Ile-de-France pourra rester attractive auprès des ménages : en effet, en dépit de sa réelle capacité à offrir deux emplois par ménage ce que les autres régions n'offrent que beaucoup plus difficilement, de plus en plus d'actifs quittent la région francilienne pour d'autres régions où le rapport coût/qualité de vie est bien meilleur.

Avec un cinquième de la population, la région Ile-de-France produit le tiers du Produit intérieur brut (PIB) national. Elle est au cœur de l'économie mondiale et de l'économie nationale et sa bonne santé est vitale pour le reste du pays. Elle doit cependant devenir plus accueillante sous peine de déclin. Ceci concerne d'abord le logement où le déficit se creuse.

⁵⁰ Une précision : selon l'INSEE, en 2006, les classes moyennes sont celles dont les revenus sont compris entre 1010 € et 2 860 € mensuels, par unité de consommation.

C'est pourquoi l'Etat et les collectivités locales doivent s'attacher à trouver rapidement les moyens permettant de financer la production de 60 à 70.000 logements par an, en Ile-de-France, en augmentant le stock de logements existants. Cela implique de poursuivre l'effort financier public en Ile-de-France mais également de favoriser le placement de nouveaux fonds sur ce secteur immobilier, pour que cet objectif ne reste pas un vœu pieux. Cela passe par des réponses adaptées aux besoins des ménages, différentes d'un territoire à l'autre au sein de l'Ile-de-France.

1.2- Élaborer un plan de relance de la construction de logements adapté à l'Ile-de-France et définir les conditions permettant d'accueillir, de financer et de réaliser physiquement 70.000 logements par an sur l'ensemble des segments y compris les ménages à revenus moyens.

Une prise de conscience générale de l'enjeu majeur du logement est nécessaire pour l'avenir de la région Ile-de-France. Une dynamique politique forte doit être mise en place pour atteindre les objectifs de production annuelle de logements. Le SDRIF et la loi sur le Grand Paris ont, respectivement, fixé des objectifs de production de 60.000 et 70.000 logements par an. Or, depuis plusieurs années, 35 à 40.000 nouveaux logements sont construits annuellement dont le tiers dans le parc social et les deux autres tiers relevant du parc locatif privé. Il faut donc produire quelques 25.000 logements en plus par an au moins, mobiliser 4,5 Mds€⁵¹ et élaborer un plan de relance pluriannuel de construction de logements et définir les conditions permettant d'accueillir, de financer et de réaliser physiquement 70.000 logements par an sur l'ensemble des segments y compris celui portant sur les ménages à revenus moyens

1.3- Remettre sur le marché 40.000 logements encore vacants.

Un taux de vacance en dessous de 5% correspond aux nécessaires adaptations des logements (travaux, périodes de relocation etc.) et résulte de la fluidité du parc. Toutefois, en Ile-de-France, un certain nombre de communes, en zone dense, conservent un taux de vacance supérieur à 5%. Agir sur la moitié de ces logements en augmentant la taxe sur les logements vacants dans les zones les plus tendues permettrait de mettre en location 40.000 logements existants soit près de 60% d'une année de production dans 571 communes qui regroupent, en zone tendue du marché, 6.720.737 habitants et qui ont une vacance entre 5 et 7%.⁵²

1.4- Réguler le marché de bureaux et favoriser leur localisation sur de nouveaux pôles:

- Par une politique de relocalisation des administrations en zones prioritaires de développement ou dans le cadre du Grand Paris, pour libérer du bâti en zone très tendue et assurer une diversité emploi/logement sur ces nouveaux pôles,⁵³
- En taxant les bureaux vacants, s'ils sont transformables en logements, à l'issue de la deuxième année de vacance,
- En étudiant un dispositif pour favoriser la transformation de bureaux en logements.

1.5- Réserver la compétence du logement à la Région

L'enjeu régional annuel de production de logements doit être traité à l'échelle de la région Ile-de-France dont une des spécificités est d'avoir sur son territoire, une zone dense agglomérée d'importance. La région Ile-de-France connaît un fort déficit en constructions neuves de logements et les Franciliens ont désormais des problèmes pour se loger. Cela concerne toutes les catégories de logements.

⁵¹ Source : Le prix de revient moyen d'un logement en Ile de France est de 180.000€ selon la Caisse des Dépôts et Consignations

⁵² Source recensement INSEE 80 000 logements dans ces communes sont vacants. L'hypothèse retenue par le CESER est la remise sur le marché de la moitié de ces logements

⁵³ L'administration occuperait 4,2 millions de mètres carrés de parc tertiaire en Ile de France

Les ménages les plus modestes ont le plus de difficultés car ils ne peuvent plus se loger dans le parc HLM faute de revenus suffisants et d'un parc adapté à leurs situations. Les ménages à revenus moyens sont également en situation délicate car ils ne peuvent plus accéder au logement social, et le parc privé leur est trop onéreux du fait, notamment, d'une insuffisance notoire du parc locatif intermédiaire.

La question du logement des ménages à revenus moyens fait partie des grandes problématiques auxquelles la région Ile-de-France doit répondre pour assurer le développement économique et social équilibré de ses territoires et garantir la mixité sociale, en particulier dans le cœur de l'agglomération où une pression immobilière considérable exclut progressivement cette catégorie de ménages.

Le contexte politique et juridique actuel incite à s'interroger sur le rôle à venir de la Région Ile-de-France dans le domaine du logement : en effet, la loi du 16 décembre 2010 (loi n° 2010-1563) portant réforme des collectivités territoriales, prévoit, à terme, une répartition et une spécialisation des compétences des départements et des Régions. A partir du 1^{er} janvier 2015, seules les communes devraient conserver la clause générale de compétence, les collectivités départementales et régionales devraient être dotées de compétences exclusives et les interventions financières croisées des Départements et des Régions strictement encadrées.

La Région, en 2011, consacre un budget de quelques 98 M€ en crédits de paiements pour aider à la création de logements locatifs sociaux, PLS, PLUS et PLAI, l'aide aux logements locatifs sociaux intermédiaires (PLS), correspondant aux ménages à revenus moyens étant de 1,500 M€ en AP (3 M€ au BP 2010) et 6,100 M€ en CP (7,700 au BP 2010). La baisse du montant des autorisations de programme en 2011 témoigne bien de la priorité affichée par la Région sur les dispositifs PLAI et PLUS.

Elle apporte également des moyens pour stimuler la conception et la réalisation de projets urbains franciliens importants (les nouveaux quartiers urbains) à même de participer à l'effort de construction de logements. Elle intervient en matière foncière en prenant à sa charge les intérêts d'emprunt de la CDC destinés à l'acquisition foncière et concourt à la politique d'acquisition et de veille foncière par l'intermédiaire de l'Établissement public foncier d'Ile-de-France.

La Région doit continuer à définir sa propre politique du logement, en référence aux besoins propres de ses habitants et à ses priorités. Son aide est indispensable et elle doit donc pouvoir continuer à subventionner les logements sans pour autant se substituer à l'État sur le plan financier.

Mais pour produire les 70.000 logements, il faut maîtriser l'urbanisme et les règles de construction sur les emprises foncières. Des pistes de réflexion doivent donc être proposées pour associer la Région à la mise en œuvre de la production de ces logements dans une gouvernance partagée entre elle, l'État et les collectivités territoriales en charge de la définition des règles d'urbanisme. Il convient de souligner que, dans une très large majorité d'États membres de l'Union européenne, l'autorité publique de référence en matière de logement est l'autorité régionale ou locale.

Dans le prolongement de ses travaux, le CESER est favorable à ce que la Région Ile-de-France bénéficie d'une compétence spécifique en matière de logement. Elle pourrait, par le biais d'une autorité régionale organisatrice du logement, intervenir dans la mise en œuvre concrète de la programmation physique des 70.000 logements annuels.

1.6- Une autorité régionale organisatrice du logement pour la mise en œuvre de la production des 70.000 logements par an.

La réflexion engagée par le Conseil régional pour la création d'un syndicat du logement regroupant l'État et les collectivités territoriales, s'inscrit bien dans cette démarche, comme l'a soutenu, également depuis longtemps, le CESER. Cet outil pourrait intervenir dans le domaine de l'habitat et de l'urbanisme au côté des intercommunalités avec des objectifs de cohérence régionale, de production rapide de logements et de réduction des inégalités territoriales, en regroupant et en affectant les financements correspondants aux opérations prioritaires.

La création de cet outil permettrait de définir et d'adapter les règles spécifiques d'attribution de logements en :

- précisant les périmètres d'application, les plafonds de ressources, les niveaux de loyers etc ;
- prenant en compte l'ensemble des besoins ;
- et les fortes disparités entre les territoires de la Région Ile-de-France.

Il pourrait animer un observatoire régional du logement qui apporterait une connaissance plus fine des évolutions du marché immobilier (accession et location) notamment sur les zones tendues en Ile-de-France, et sur les micromarchés locatifs, la vacance et l'évolution du parc de logements afin de définir une politique en matière de loyer des logements aidés.

Cette autorité organisatrice pourrait avoir pour vocation de :

- mettre en œuvre la programmation physique des 70.000 logements par an en précisant leurs localisations, leurs statuts d'occupation, les catégories de logements et notamment la part de logements sociaux PLS familiaux et de logements libres destinés aux ménages à revenus moyens. ;
- définir les catégories d'opérations de logement qui feraient l'objet d'un intérêt régional et bénéficier d'un pouvoir d'intervention en matière foncière pour assurer un équilibre des territoires (délimitation de périmètres d'opérations d'aménagement, droit de préemption, droit de priorité, emplacements réservés pour le logement etc.) ;
- coordonner et déterminer la répartition des contributions entre les collectivités territoriales et devenir un point d'entrée unique pour simplifier le montage du financement du logement social sur les territoires prioritaires;
- participer à la politique contractuelle de l'Etat en matière de logement pour concourir à la mise en œuvre cohérente de la politique régionale : contrats de développement territorial, contrats de cessions foncières, conventions de délégation à la pierre, conventions d'équilibre habitat/activités, réglementation relative à l'utilisation des fonds d'Action Logement en Ile-de-France etc.

Le CESER qui s'est déjà exprimé sur ce sujet, est favorable à ce que soit étudiée, par la Région, la mise en place d'une autorité organisatrice en matière de logement dont les pouvoirs lui permettraient d'intervenir en matière d'habitat et d'urbanisme pour assurer une mise en œuvre cohérente du secteur du logement au niveau régional.

1.7- Accroître la capacité donnée aux intercommunalités de maîtriser l'urbanisme.

Le niveau régional, pertinent pour la mise en œuvre des politiques publiques de logement, trouve sa complémentarité dans le niveau intercommunal, le plus à même de maîtriser les enjeux locaux d'urbanisme et d'habitat. La loi Engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2 » a octroyé un rôle majeur au niveau intercommunal en lui confiant la réalisation de Schémas de cohérence et d'organisation territoriale (SCOT), qui ont, désormais, une dimension prescriptive à l'égard des Plans locaux d'urbanisme (PLU).

Elle a toutefois laissé la compétence d'élaboration des Plans locaux d'urbanisme (PLU) au niveau communal. De ce fait, l'importance d'accélérer l'élaboration des SCOT sur le territoire central apparaît d'autant plus nécessaire rapidement. Lors de leur approbation, les SCOT et les PLU devront permettre la réalisation effective et territorialisée des 70.000 logements par an.

2- PRODUIRE, POUR LES MENAGES A REVENUS MOYENS, UN PARC LOCATIF PUBLIC ET PRIVE DE 10.000 LOGEMENTS PAR AN AU SEIN DES 70.000 PREVUS PAR LE GRAND PARIS

2.1- Favoriser la reconstitution d'un parc locatif accessible aux ménages à revenus moyens (entre 9 et 11 €/m²) et intermédiaire (jusqu'à 19€/m²), en zone dense, sur les territoires où le besoin (offres et demandes) est avéré.

L'Ile-de-France se caractérise notamment par la grande insuffisance d'un parc locatif intermédiaire offrant des loyers entre 9 € et 19 €/m² pour les ménages notamment les plus mobiles en zone dense. Cette insuffisance du parc locatif intermédiaire en Ile-de-France fait partie sans doute des causes d'augmentation des prix des logements plus rapide que celle des revenus en incitant les ménages, des plus modestes aux plus aisés, à acheter, dans une concurrence à la hausse : les premiers, de crainte de ne plus pouvoir se loger, comme l'a indiqué le rapport de la Fondation de l'Abbé Pierre ; les seconds, convaincus que la hausse va se poursuivre. C'est pourquoi une politique du logement stable en Ile-de-France sur une durée longue est nécessaire. Elle doit viser à la constitution d'un parc locatif intermédiaire suffisamment significatif pour influencer sur la fluidité du parc de logements dans son ensemble et se localiser dans des communes de la zone dense où son utilité est avérée.

Les ménages à revenus moyens disposent en moyenne de 1.500 € de plus que les ménages éligibles à un logement social PLUS, et gagnent en moyenne 800 € de moins que les ménages ayant acheté récemment. Leurs besoins portent sur des logements dont les loyers se situent entre 9 et 11 €/m². Au-delà de 11 €/m², leur taux d'effort brut est élevé, atteignant 22% pour 15 €/m² et 28% pour 19 €/m². Une partie des investissements à venir sur le logement devrait donc être prioritairement orientée vers le logement locatif entre 9 et 11 €/m² au bénéfice des ménages à revenus moyens car ce sont eux qui rencontrent le plus de difficultés sur ce segment de logements, tout en incitant à la constitution d'un parc locatif intermédiaire sur un segment plus vaste insuffisant en Ile-de-France.

2.2- Orienter 10.000 logements sur les 60 à 70.000 logements à produire par an en Ile-de-France au bénéfice des ménages à revenus moyens.

Pour favoriser le rétablissement des parcours résidentiels, un parc locatif public et privé doit être reconstitué en Ile de France, prioritairement destiné aux ménages à revenus moyens les plus en difficultés.

5 actions sont suggérées :

- a) **Fixer des objectifs de production d'un parc locatif à destination des ménages à revenus moyens.** Le déficit du parc locatif peut-être estimé à 102.000 logements en prenant comme hypothèse de se rapprocher de l'offre de logements dans le parc social pour les ménages à revenus modestes sous plafond PLAI et PLUS et de produire à court terme (10 ans) pour 50% de ces nouveaux logements/an dans le parc social, soit 5.000 logements et 50% dans le parc privé soit 5.000 logements en assignant dans le SDRIF l'objectif de construction territorialisée et le maintien d'un parc locatif public et privé.

- b) ***Préciser la territorialisation des 70.000 logements par catégories de logements à construire et notamment la part de logements familiaux de type PLS ou de logements libres pouvant bénéficier aux ménages à revenus moyens*** en tenant compte de la réalité des demandes de logement, des différences territoriales des offres et **introduire un quota territorial de logements familiaux PLS à produire** où les besoins et demandes sont avérés.
- c) ***Soutenir l'orientation d'une partie des fonds d'épargne d'entreprise*** vers le secteur du logement pour les ménages à revenus moyens.
- d) ***Orienter le dispositif fiscal de soutien à l'investissement locatif, qui n'est pas associé à des plafonds de revenus, vers le financement de logements du type PLS voire PLI*** et mettre fin aux autres dispositifs fiscaux dont les effets s'avèrent inflationnistes.
- e) ***Inscrire dans les politiques publiques (État, Région, Collectivités territoriales franciliennes) la production d'un parc locatif intermédiaire à destination des «ménages à revenus moyens»*** dans les secteurs où le parc locatif privé intermédiaire est insuffisant et utile et fixer un objectif de construction en :
- Augmentant l'aide de la Région qui aujourd'hui correspond à une enveloppe d'autorisation de programme de 1,3% de celle consacrée aux logements familiaux sociaux et plafonnée à 5.000 € par logement (soit l'aide au financement d'environ 300 logements pour toute l'Ile-de-France),
 - Augmentant dans les conventions conclues entre l'EPF-IDF et les collectivités, le quota de logements PLS familiaux;
 - Intégrant dans les critères de sélection des nouveaux quartiers urbains (NQU) soutenus par la Région, la prise en compte de logements familiaux de type PLS lorsque ces opérations se situent dans des secteurs qui marquent une insuffisance du parc locatif,
 - Intégrant cet objectif dans les politiques contractuelles publiques: contrat de projets État-Région, contrats de développement territorial, conventions d'équilibre habitat/activités, conventions de délégation à la pierre portant notamment sur les PLS familiaux, ventes de propriétés foncières appartenant à l'État et aux collectivités locales, conventions foncières via les établissements fonciers et d'aménagement.
 - Déclinant au travers des SCOT, des PLU, des PLH et des contrats de développement territorial un objectif quantifié de production de logement en cohérence avec l'objectif régional de production de 70.000 logements par an et en précisant les secteurs d'insuffisance d'un parc locatif intermédiaire si il est avéré ;en intégrant dans les règlements de construction des PLU en zone dense des règles incitatives de construction de logement (COS majoré, COS différencié par affectation, emplacements réservés pour le logement etc.),
 - Orientant l'utilisation d'une partie des crédits d'Action Logement dans le cadre de la programmation tri annuelle 2012-2015.

2.3- Relancer les opérations d'aménagement (ZAC) pour produire du terrain à bâtir en favorisant la densification multipolaire de la zone agglomérée

La région doit poursuivre son développement urbain de manière multipolaire et concourir à la densification de la zone urbaine en favorisant prioritairement ces polarités et non la poursuite de la densification de l'hyper centre. En matière foncière, l'ensemble des acteurs s'accordent aujourd'hui à dire que le foncier existe mais qu'il fait l'objet de rétention ou de sous-utilisation et qu'il convient d'inciter sa mise en vente pour pouvoir l'aménager, le valoriser et le densifier.

Cela implique que :

- Les collectivités locales compétentes en urbanisme définissent les projets urbains sur les emprises mutables et instituent rapidement des périmètres opérationnels d'aménagement (ZAC...);
- des mesures soient définies en cas de rétention du foncier pour inciter à l'engagement de construire du logement.

Un recensement systématique des emprises foncières d'une certaine taille, potentiellement mutables, ou sous densifiées devrait être mené et une délimitation des périmètres d'aménagement favorisée par l'Etat, la Région, les EPCI en charge de SCOT et les communes hors EPCI compétents pour permettre une diversité de programmes immobiliers dont la production d'un parc locatif intermédiaire.

Les opérations d'aménagement (ZAC...) qui développent au sein de leurs périmètres un ensemble de programmes immobiliers sont susceptibles de permettre des péréquations financières entre les différents programmes immobiliers réalisés. Cette capacité est d'autant plus grande que les programmes immobiliers sont importants.

Les aménageurs pourraient être incités à densifier leurs opérations et à produire des terrains pour du logement intermédiaire par des dispositifs à rechercher.

Les collectivités s'engageant dans la délimitation de périmètres d'aménagement pourraient être soutenues en tant que « bâtisseur »

3- ORIENTER 1,8 Md€ PAR AN PENDANT 10 ANS POUR CONSTRUIRE ET MAINTENIR UN PARC LOCATIF PUBLIC ET PRIVE SIGNIFICATIF ET DURABLE, EN MOBILISANT DU FINANCEMENT SOCIAL ET DU FINANCEMENT PRIVE

3.1- S'appuyer pour partie sur les investisseurs privés.

Le coût des opérations de construction de logements n'assure pas une rentabilité (rendement avec plus ou moins-value à long terme) similaire à celle pratiquée dans d'autres secteurs immobiliers ou d'activités. Il sera très difficile de faire venir les investisseurs privés sur le secteur du logement tant que cette rentabilité ne sera pas comparable à celles d'autres domaines de placement et tant que le marché restera très élevé en zone dense du fait de la pénurie d'offres. Ces opérations de construction de logements ne pourront être produites sans une volonté politique forte. Cela passe par la réduction du coût d'investissement des opérations construites dans la zone dense impliquant une série d'actions portant sur chaque élément de la chaîne de production.

Afin de susciter à nouveau l'intérêt des investisseurs, notamment institutionnels, pour le logement des ménages à revenus moyens, des expérimentations pourraient être menées par l'État, la Région et des collectivités franciliennes sur des territoires où ce parc immobilier est utile.

Différentes formules, associant le secteur public et le secteur privé pourraient être développées au terme desquelles l'investisseur s'engagerait à conserver son bien immobilier en location sur une longue période (20 ans) en respectant certaines conditions (plafond de loyer, des niveaux de revenus.....), en contrepartie d'une réduction du coût d'acquisition immobilière.

Cette réduction selon les cas pourrait résulter de conditions particulières portant sur le financement bancaire, la fiscalité locale (taxe foncière, taxe d'aménagement), la fiscalité immobilière (TVA, IS), le prix du foncier (péréquation foncière entre programmes immobiliers, bail emphytéotique etc.) etc.

3.2- Mobiliser également les acteurs publics ou publics/privés pour favoriser la mixité et la diversité des logements; inciter des formes d'association des secteurs publics et privés, garantes de la création et du maintien d'un parc locatif sur la durée.

Pour diversifier la production de logements, garantir la fluidité et l'équilibre du secteur, l'émergence d'opérateurs globaux du logement pourrait faciliter la péréquation des ressources locatives de gestion entre les locataires les plus modestes et ceux les plus solvables et garantir la mobilité des salariés. Des expérimentations avec des bailleurs sous contrôle public pourraient être soutenues afin de leur ouvrir le champ de la construction de logements pour les ménages à revenus moyens sans diminuer leur action actuelle de production de logement social.

La création de sociétés ayant pour objet l'investissement long terme de logements locatifs comprenant des actionnaires publics et privés (par exemple de type EPL) susceptibles de garantir sur la durée le parc locatif et l'investissement de fonds privés offrant rentabilité et effet de levier pourrait être expérimentée. Pour augmenter l'offre locative et agir sur toute la chaîne du logement, le développement de l'accession sociale sécurisée doit être favorisé pour les ménages en situation financière de le faire

3.3- Agir sur les règles nationales d'attribution de logement relatives aux plafonds de loyers et aux revenus car elles sont de moins en moins adaptées à la réalité sociale et économique des ménages en Ile-de-France

Les besoins en logement sont très différents en fonction des territoires de l'Ile-de-France. Les règles établies de manière nationale deviennent de plus en plus difficiles à adapter localement du fait de la spécificité de la région Ile-de-France. La réglementation par zones, fixée par l'Etat, est basée sur des périmètres anciens, complexes, et de moins en moins adaptés à la réalité des territoires et de la société. Cette situation française est très différente de celle rencontrée en Europe : la gouvernance, le plus souvent, a été décentralisée aux régions considérant que le logement doit accompagner le développement économique du territoire. La définition de zonage, au plan national, a été abandonnée et la définition même du logement social varie selon les pays. Par ailleurs, la situation des ménages évolue désormais très fortement au cours de la vie. Elle suit des parcours qui ne sont plus comme autrefois linéaires, avec la multiplication des accidents de la vie (chômage, séparation, recomposition, retraite etc.). Cela impose de réfléchir à la manière de pouvoir faire évoluer l'occupation du parc locatif. La faiblesse de la vacance, l'insuffisance de la production et le peu de fluidité du parc rendent difficiles les évolutions nécessaires à l'occupation du parc locatif. Le constat fait sur le parc locatif montre une inadaptation des loyers à de nombreuses situations des ménages, dans le parc social ou le parc privé.

Les logements sociaux de type PLS, tout d'abord, ne concernent plus, de fait, les ménages à revenus moyens.

78% des ménages dans des logements de type PLS ont un profil qui les rendent éligibles au PLUS et au PLAI ce qui les oblige à payer un loyer PLS plus élevé.⁵⁴ Ceci est la conséquence d'une offre sociale et très sociale insuffisante et mal répartie sur l'ensemble du territoire de l'Ile-de-France et de l'encouragement de politiques régionales qui aident financièrement la construction de PLS dans les zones qui connaissent un fort taux de logements HLM. Dans le même temps, des zones géographiques qui présentent une demande locative compatible avec le PLS sont écartées de la production de ce type de produit, faute d'une incitation politique régionale suffisante.

Un écart existe entre les lieux où s'expriment la demande et les lieux de production. Selon les territoires, un déphasage apparaît entre l'offre et la demande en fonction des revenus des ménages. Par ailleurs, les règles actuelles de financement des logements sociaux, avec des aides à la pierre différentes selon les plafonds de ressources des ménages, créent des « trappes » dont il n'est pas possible de sortir y compris dans la Région Ile-de-France .

Pour corriger ces dysfonctionnements, un système plus flexible reste à inventer, respectant une mixité sociale et favorisant la prise en compte des évolutions de la vie des ménages par une faculté d'adaptation des loyers aux revenus des personnes. Des expérimentations de modulation des loyers en fonction des ressources des ménages sont en cours qui permettent de rechercher de nouvelles solidarités entre ménages modestes et ceux qui ont des revenus plus importants. Mais elles ne font toutefois pas l'unanimité.

De manière assez générale, une plus grande souplesse de la gestion locative est demandée en matière d'occupation patrimoniale, avec l'assouplissement des règles, l'adaptation des aides et du champ d'intervention des bailleurs sociaux. Au-delà des grands principes de solidarité qui doivent rester fixés par l'État en matière de logement et sans réduire son engagement financier en Ile-de-France, la nécessité de mettre en place sur le territoire francilien un assouplissement des règles d'occupation du parc locatif social paraît indispensable pour accueillir les ménages des plus modestes à ceux qui ont des revenus moyens, sans remettre en cause l'APL et en favorisant la mixité sociale. Il apparaît souhaitable que l'Etat et la Région engagent rapidement une réflexion à cet effet.

Pour le parc privé non conventionné, agir temporairement sur l'augmentation forte des loyers à l'occasion du renouvellement d'un bail portant le loyer du parc locatif privé au-delà de 19 € en zone très tendue

Différentes propositions sont apportées selon les acteurs pour mieux adapter l'offre à la demande du parc privé : l'encadrement des loyers avec un blocage temporairement en zone très tendue lors du renouvellement du bail paraît utile. D'autres suggèrent de rééquilibrer les rapports locatifs et mettre en place une garantie des risques locatifs dont le coût serait correctement réparti, c'est-à-dire avec une participation des locataires ; d'assouplir les rapports entre locataires et bailleurs pour une mobilité accrue des locataires, d'assouplir également les procédures d'expulsion pour impayés de loyers en instituant en contrepartie de droits et dispositifs nouveaux, que sont le droit au logement opposable (DALO) et la garantie des risques locatifs (GRL) avec une nouvelle forme de location.

⁵⁴ Source : Etude de l'Observatoire du logement social de janvier 2011.

4- REMETTRE LES ORGANISATIONS SOCIOPROFESSIONNELLES AU CŒUR DU DISPOSITIF

Mieux connaître et localiser les demandes des ménages à revenus moyens et remettre l'entreprise et les partenaires sociaux au cœur du dispositif

Les demandeurs de logement sociaux sont, pour la quasi-totalité d'entre eux, des personnes aux conditions de ressources faibles ou en situation d'urgence et qui n'hésitent pas à déposer leurs demandes de logement dans les circuits classiques (mairies, préfectures ou employeurs). Les ménages à revenus moyens qui pourraient bénéficier de logements PLS, passent très peu par ces circuits pour rechercher un logement : moins de 3% d'entre eux le font. Les autres se tournent vers le réseau local de commercialisation de logements. Ils ne savent pas toujours qu'ils ont accès au logement social ou bien peuvent avoir le sentiment d'un déclassement social en faisant une telle demande.

D'autres considèrent qu'ils ne seront pas prioritaires dans le traitement des demandes de logement au regard de leurs revenus, ce qui s'avère exact au regard de la politique de réservation menée par l'État, les collectivités locales et Action Logement telle qu'elle est constatée aujourd'hui⁵⁵. La faiblesse des demandes exprimées résulte également d'un déficit d'image du logement social dans l'opinion publique, portant sur la qualité de l'environnement urbain dans lequel sont implantés ces logements sociaux. L'absence de formalisation des demandes pose des difficultés en termes de visibilité et donc de traitement des besoins des ménages.

On observe également que, lors des dernières décennies, les entreprises logeaient la majorité de leurs salariés dont les ménages à revenus moyens. Il n'en va plus ainsi aujourd'hui. Quel que soient leur statut et leur taille, elles devraient pourtant être un lieu incontournable au même titre que les mairies pour les ménages à revenus moyens qui demandent un logement. Il convient donc de favoriser l'expression de ces demandes pour mieux les territorialiser, les définir et les prendre en compte dans l'action publique. Les imprimés CERFA (document unique) pourraient être proposés dans les entreprises par la personne en charge des ressources humaines ou par les comités d'entreprises. Le développement d'actions communes entre le réseau des agences locales de location, les bailleurs sociaux, les réservataires de logements sociaux et les acteurs économiques, pourrait également permettre de mieux définir les besoins et rapprocher les offres de logement des demandes concernant à la fois le parc locatif privé et le parc social existant localement.

La politique partenariale en discussion entre l'État et Action Logement devrait tenir compte de la spécificité de la région Ile-de-France. Les employeurs devraient être incités à améliorer l'information destinée à leurs salariés en matière de logement, en particulier en faveur des ménages à revenus moyens et à mieux connaître et focaliser leurs demandes.

5- REDUIRE LE COUT D'INVESTISSEMENT NOTAMMENT EN REORIENTANT CERTAINES AIDES PUBLIQUES VERS LA CREATION D'UN PARC LOCATIF INTERMEDIAIRE

L'évolution des ressources des ménages et le prix des logements n'évoluent plus, depuis plusieurs années, de façon parallèle. À titre illustratif, on observe que le coût de production du parc social a été en forte hausse depuis six ans⁵⁶ et ne cesse d'augmenter alors que parallèlement à la diminution de l'effort de l'État, les subventions des collectivités locales baissent également.

⁵⁵ A noter que cette politique de réservation tricéphale, unique pays européen à l'avoir, est un frein à la recherche de cohérence de la politique de peuplement et de mixité dans le parc social qui ne contribue pas à favoriser l'arrivée des ménages à revenus moyens, source de diversité.

⁵⁶ +60% en 6 ans entre 2005 et 2010 source CDC

Contrairement à une idée répandue, ce n'est toutefois pas en agissant uniquement sur le prix du foncier qu'on pourra réduire le prix d'un logement mais en agissant sur un ensemble de facteurs constituant le prix global de l'investissement d'un logement.

La faiblesse des ressources publiques actuelles impliquent de rationaliser les aides pour améliorer leur efficacité, les orienter sur les réels besoins des franciliens, mieux diriger le dispositif de soutien au logement pour constituer un parc locatif utile et engager à cet effet une réflexion spécifique à la Région Ile-de-France compte tenu de son rôle majeur sur le plan national et international. Elle pourrait porter sur une meilleure articulation des aides fiscales à apporter aux investisseurs en immobilier d'entreprises comme en logement, pour assurer une bonne attractivité des capitaux en Ile-de-France.

Le financement de la production de logements en Ile-de-France, notamment en faveur des ménages à revenus moyens pourrait résulter d'une :

- Réorientation du dispositif fiscal de soutien au logement vers la création du parc locatif pouvant bénéficier aux ménages à revenus moyens ;
- Révision de la politique de distribution du financement de logements de type PLS au-delà des bailleurs sociaux pour favoriser leur attribution aux ménages à revenus moyens et inciter son utilisation dans des zones géographiques qui présentent une demande locative compatible avec le PLS et des besoins confirmés ;
- Augmentation de l'enveloppe de l'épargne du livret A consacrée au logement en l'orientant sur des logements utiles aux ménages à revenus moyens⁵⁷, d'un montant de 1 Md€ pendant 10 ans et ouverte à des bénéficiaires élargis. Les caractéristiques financières seraient à définir pour assurer un financement attractif permettant aux organismes de reconstituer leurs fonds propres et de prendre en charge, par leurs recettes locatives, certaines aides aux personnes les plus modestes.
- Orientation d'une partie des fonds d'épargne populaire, de l'épargne et de l'enveloppe d'Action Logement en Ile-de-France ;
- Incitation des propriétaires à vendre en contrepartie d'un engagement de construire du logement
- Augmentation du produit de la taxe sur les 40.000 logements vacants en zone tendue ;
- Péréquation des valeurs foncières entre différents programmes immobiliers intégrant la réalisation de logement pour les ménages à revenus moyens en favorisant la création d'opérations d'aménagement (ZAC).

Les conditions de financement du logement mériteraient d'être examinées pour réduire le cumul des frais à l'occasion des différents prêts relatifs au portage financier du foncier (5 ans), au portage financier des travaux de construction (2ans) et au portage de l'investissement sur le long terme (20 ans) en recherchant des financements mieux reliés pendant ces trois phases : achat du foncier, financement des travaux de construction et financement de l'immeuble livré.

Enfin, de manière plus générale, une réflexion sur les conditions de distribution des financements de logements PLS paraît indispensable pour adapter son utilisation aux besoins des ménages à revenus moyens.

⁵⁷ À titre d'exemple, pour financer 10 000 logements de plus par an, toutes catégories confondues, l'enveloppe à mobiliser devrait être augmentée de 1 milliard € par an selon la CDC;

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

Louis CHAUVEL. « *Les classes moyennes à la dérive* » - Seuil - octobre 2006

Laurent GHEKIERE – « Le développement du logement social dans l'Union européenne » - Cecodhas ; Dexia ; Union sociale pour l'habitat - 2007

Christophe GUILLUY et Christophe NOYE. « *Atlas des nouvelles fractures sociales en France, les classes moyennes oubliée et précarisées* » - Editions Autrement - 2004

Stéphane GREGOIR, Mathieu HUTIN, Tristan-Pierre MAURY, Geneviève PRANDI.
« *Quels sont les rendements de l'immobilier résidentiel en Île-de-France ?* » - EDHEC Business school- mai 2010

ANAH. « *La production de logements à loyers maîtrisés* » - Rapport d'activité - 2008

AORIF.

« *Accession sociale, enquête sur le profil des accédants* » - Dossier ressource n°21 - juin 2010

« *Guide PLH Francilien* » - Les dossiers de l'AORIF n°1 - juin 2010

APUR

« *Les classes moyennes et le logement à Paris* » - novembre 2006

« *Analyse des données statistiques sur les familles parisiennes* » - Rapport 2010

CONSEIL D'ANALYSE ECONOMIQUE (CAE)

Rapport Jacques MISTRAL et Valérie PLAGNOL « *Loger les classes moyennes* » - 2008

CREDOC.

Régis BIGOT et Sandra HOIBIAN - « *Les difficultés des Français face au logement* » - Cahier de Recherche n° 265 - décembre 2009

Régis BIGOT – « *Les classes moyennes sous pression* » - Consommation et Modes de vie n°219 - mars 2009

Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France (DRIHL)

« *Document de stratégie et de pilotage, macro-organigramme* » (1ère partie) - janvier 2010

Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France. (DRIEA)

« *Le bilan de la production de logement en Ile-de-France en 2008* »

« *Enquête sur le Parc Locatif Social (EPLS)* ». 2009

Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU)

« *Les conditions de logement en Île-de-France en 2006* » - Avec l'INSEE et la Direction régionale de l'équipement - Edition 2009

Les revenus des ménages. Stratégies métropolitaines. Les cahiers.n°151 - juin 2009

André MASSOT – « *Rapport sur la construction en Île-de-France et dans trois régions de Province* » - juillet 2008

André MASSOT – « *Rapport sur la situation du logement dans six pays d'Europe : Allemagne, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni* » - novembre 2007

« *L'accession sociale en Île-de-France* » - février 2007

« *Le logement social intermédiaire en Ile-de-France* » - Note rapide n° 547 – mai 2011

« *Quelle offre pour les locataires franciliens à revenus moyens ?* » - Note rapide n° 530 - décembre 2010

« *L'évolution sociale à la périphérie de l'Île-de-France* » - Note rapide n° 423 - février 2007

INSEE.

« *Île-de-France faits et chiffres* » - n°66 - juillet 2004

« 1996-2006 : Forte hausse des dépenses de logement à Paris et en Petite Couronne » - Île-de-France à la page. N°312 - janvier 2009.

ORIE

Christian DE KERANGAL - « Vers une politique de traitement de l'obsolescence des bureaux en Ile-de-France » - -28 janvier 2008

Mairie de Paris.

« Accès au logement social à Paris » - Analyse de la demande de logement social et bilan d'activité de la commission de désignation mis en place par le Maire de Paris - avril 2004

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

« Politique du logement social : Une nouvelle ambition ». Dossier de presse. 3 février 2010

« Bilan des logements aidés année 2009 (hors DOM)-Bilan par région » - janvier 2010

« Les aides financières au logement » - octobre 2009

« Les organismes de logement social » - juin 2009

« Programme national de mobilisation des terrains publics en faveur du logement et de l'aménagement durable-Bilan 2006/2007 » - juillet 2008

« Plan de cohésion sociale - Emploi, logement, égalité des chances - Le logement : le gouvernement s'engage - Plus de 60 mesures pour sortir de la crise » - novembre 2005

Observatoire Régional du Foncier en Île-de-France

« Du programme local de l'habitat à l'opération Le foncier comme élément-clef. » - Colloque du 6 juin 2008

Préfecture de la région Ile-de-France, préfecture de Paris.

La Lettre du préfet de la région d'Île-de-France - Dossier « seconds états généraux du logement, des propositions ciblées » - juillet-août 2010

Commission pour la libération de la croissance française.

Sous la présidence de **Jacques ATTALI** - « Une ambition pour 10 ans » -15 octobre 2010

Sites Internet

Agence Nationale pour l'Information sur le Logement - ANIL

La Loi Molle (2009) - Loi de Mobilisation pour Le Logement et la Lutte contre l'Exclusion
<http://www.anil.org/fr/analyses-et-commentaires/analyses-juridiques/2009/loi-mlle/index.html>

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer

Rubrique Logement

Loi ENL (2006) – Loi Engagement National pour le Logement

http://www.logement.gouv.fr/article.php3?id_article=5813

Le prêt à taux zéro : http://www.logement.gouv.fr/article.php3?id_article=4078

Le Prêt Locatif Social :

http://www.logement.gouv.fr/article.php3?id_article=4454&var_recherche=PLS

Chambre des notaires de Paris : http://www.paris.notaires.fr/prix/info_prix.php

Service de la Diffusion du Droit : <http://www.legifrance.gouv.fr/home.jsp>

GLOSSAIRE

ALS	Allocation de logement social
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APL	Allocation personnalisée au logement
ASPIM	Association des sociétés de placement immobilier
CCH	Code de la construction et de l'habitat
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDOR	Contrat de développement de l'offre résidentielle
CRH	Comité régional de l'habitat
DALO	Droit au logement opposable
DRIEA	Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
ENL	Engagement national pour le logement (loi du 13 Juillet 2006)
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPF-IDF	Etablissement public foncier d'Ile-de-France
EPL	Entreprise publique locale (ex société d'économie mixte - SEM)
FNAIM	Fédération nationale des agents immobiliers
FSIF	Fédération des sociétés immobilières et foncières
GRL	Garantie des risques locatifs
IAU	Institut d'aménagement et d'urbanisme
IEIF	Institut d'épargne immobilière et foncière
IS	Impôt sur les sociétés
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
OLAP	Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne
OLS	Organisme du logement social
OPCI	Organisme de placement collectif immobilier
ORF	Observatoire régional du foncier en Ile-de-France
PEL	Plan épargne logement
PLAI	Prêt locatif aidé d'insertion
PLH	Plan local de l'habitat
PLI	Prêt locatif intermédiaire pour les ménages à revenus moyens supérieurs.
PLS	Prêt locatif social pour les ménages à revenus moyens,
PLUS	Prêt locatif à usage social pour les ménages modestes,
PTZ	Prêt à taux zéro
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SCPI	Société civile de placement immobilier
SDRIF	Schéma directeur de la Région Ile-de-France
SHON	Surface hors œuvre nette
SIIC	Société d'investissement d'immobilier cotée
SLS	Supplément de loyer solidaire
SNI	Société nationale immobilière
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TOL	Territorialisation des objectifs de logements
UNPI	Union nationale de la propriété immobilière
VEFA	Vente en l'état de futur achèvement
ZAC	Zone d'aménagement concertée

REMERCIEMENTS

Le rapporteur et les membres de la commission Ville, Habitat et 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 ou d'entretiens.

Auditions

Agnès EL-MAJERI	Directrice de la Mission Ile-de-France Fondation Abbé Pierre
Christine CORBILLÉ	Directrice du Département Démographie, Habitat, Equipement et Gestion locale de l'IAU.
Patrick PETOUR	Chef du service Etudes et diffusion de la Direction régionale de l'INSEE.
Rémi CHARRIER	Chargé d'études à la division démographie et politiques sociales de l'INSEE
Jérôme BEDIER Jean-Luc BERHO	Président du Conseil de Surveillance d'Action Logement Vice-président du Conseil de Surveillance d'Action Logement
Jean-Martin DELORME	Directeur régional interdépartemental de l'Hébergement et du Logement.
Jean-Claude RUYSSCHAERT	Directeur régional et interdépartemental de l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France
Bernard VINCENT	Vice-président de Plaine Commune délégué à l'habitat et au foncier
Véronique GUILLOMAIN	Directrice de l'Habitat de Plaine Commune
Emmanuelle COSSE	Vice-présidente de la Région d'Ile-de-France en charge du <u>Logement Habitat Renouvellement urbain et de l'action foncière</u>

Entretiens

Allianz

Philippe DEPOUX, Directeur général immobilier
Olivier WIGNIOLLES, Président d'Allianz Real Estate France

AORIF

Pierre CARLI, président et Christophe RABAULT, directeur général

Association française des sociétés de placement immobilier (ASPIM)

Arnaud DEWACHTER, Secrétaire général
Patrice ROSSARD Conseiller du Président

Caisse des dépôts et consignation (CDC)

Marc DESJARDINS, Directeur de la mission emprunt national
Hammam ALLALI en charge de l'intervention de la CDC en tant qu'investisseur en matière de logement
Nathalie TESSIER, Directrice générale adjoint chargée du Grand Paris

Philippe JOSSERAND, Directeur général adjoint chargé des financements

CBRE : (CB Richard Ellis - conseil en immobilier d'entreprises)

Maurice GAUCHOT Président

Confédération générale du logement (CGL)

Michel FRECHET, Président

Pascal ROBIN, Secrétaire général

Chambre des notaires de Paris

Alain DAVID, statisticien

Alain JOUBERT, Secrétaire général

Crédit Foncier

Florent LEGUY, Directeur

Crédit Foncier Ad Valorem

Stéphane IMOWICZ, Directeur général

Christian DE KERANGAL, Directeur général délégué de Crédit Foncier immobilier et Président du Crédit Foncier Expertise

Crédit Mutuel

Marie Christine CAFFET, Directrice du développement et de la communication

EFFIDIS

Anne Sophie GRAVE, Présidente du directoire

Etablissement public foncier d'Ile-de-France (EPF)

Gilles BOUVELOT, Directeur général

Fédération française des banques (FFB)

Cécile RICHARD Directrice des affaires économiques et juridiques,

Philippe RIFAUX, Délégué Général

Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA)

Nathalie ROBIN, Présidente de la commission « Immobilier »

FNAIM Ile-de-France

Michel TERRIOUX, Délégué général

Fédération nationale des promoteurs constructeurs (FNPC)

Olivier DE LA ROUSSE, Président de Vinci Immobilier

Fédération des ESH

Laurent GHEKIERE, en charge des questions européennes.

Fédération des sociétés immobilières et foncières (FSIF)

Dorian KLEBERG, Délégué Général

Foncière développement logement

Thierry BEAUDEMOULIN Directeur général

Gécina

Christophe CLAMAGERAN, Directeur général

Loïc HERVE, Directeur de l'immobilier résidentiel

Groupe Malakoff Médéric

Guy CHARLOT, Directeur

Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France (IAU)

Christine CORBILLE, Directrice du département démographie, habitat, équipement et gestion locale

Jean-Jacques GUILLOUET, chargé d'études

Philippe PAUQUET, chargé d'études

Immobilière 3F

Yves LAFFOUCRIERE, Directeur général

Logement français

Pierre CARLI, Président du directoire,
Christine GUIRAMAND, Directrice des études
Elsa SIMONIN, chargée d'études

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

Dominique FIGEAT, Délégué à l'action foncière et immobilière
Jésus RODRIGUEZ, chef du département foncier

Régie immobilière de la Ville de Paris (RIVP)

Serge CONTAT, Directeur général

SNI :

Thierry BERGEREAU, Directeur de l'Etablissement SNI Ile de France

Union nationale de la propriété immobilière (UNPI)

Jean PERRIN, Président
Philippe SEMERDJIAN-PHEBUS, Président de l'UNPI Paris-Ile-de-France
Paul PHILIPPOT, Délégué général de l'UNPI

Valophis

Stéphane DAMBRINE, Directeur général

Ville de Paris :

Jean-Yves MANO, adjoint au maire en charge du Logement

Vinci Immobilier

Olivier DE LA ROUSIERE, Président-directeur général

L'arrêté du 22 décembre 2010 a dressé la liste des communes figurant en zone A bis initialement pour l'application de la Loi Scellier.
C'est ce périmètre qui concerne notre rapport

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, Courbevoie, 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.

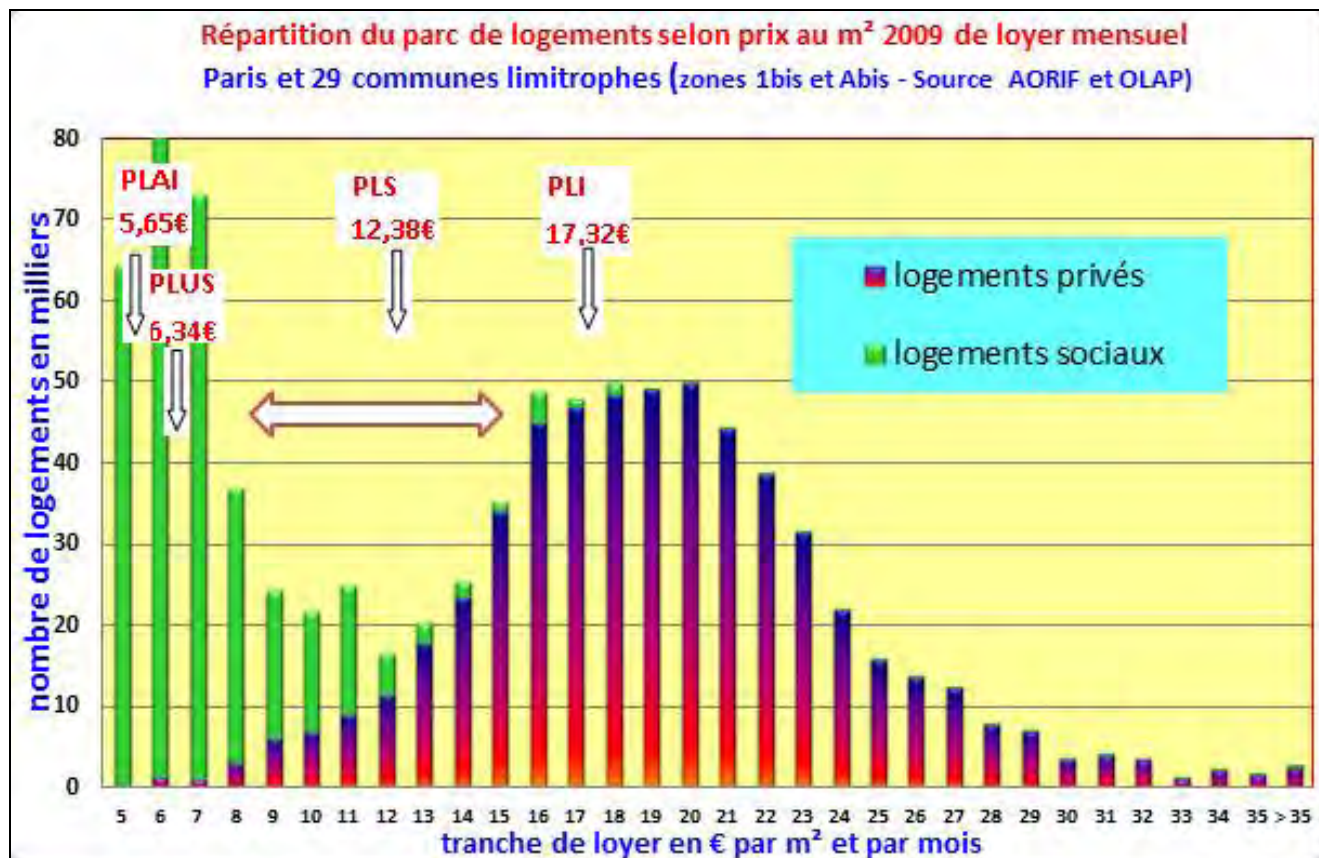
93 - Seine-Saint-Denis

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.

Rapport du CESER Île-de-France : « Le logement des ménages à revenus moyens en Île-de-France »



Légende, bien lire : Paris et 29 communes limitrophes (zone 1bis) + Zone Abis

Sources : Union Sociale pour l'Habitat d'Île-de-France/AORIF et L'Observatoire des Loyers en Agglomération Parisienne (OLAP)