

La relance du logement en faveur des ménages à revenus moyens

« Trop riches pour accéder aux logements du parc social... trop pauvres pour accéder aux logements du parc privé ». Le CESER, qui s'est toujours préoccupé du problème du logement, publie un rapport sur le logement des ménages à revenus moyens. Son avis préconise la construction d'un parc locatif public et privé de 10 000 logements par an au sein des 70 000 prévus par le Grand Paris pour ces centaines de milliers de Franciliens à revenus moyens.

L'Île-de-France souffre depuis plusieurs années d'un fort déficit en constructions de logements puisque à peine 35 à 40 000 logements sont réalisés par an au lieu des 60 à 70 000 requis par le Schéma directeur de la Région Île-de-France (SDRIF) et la loi sur le Grand Paris. Ce déficit concerne l'ensemble des catégories de la population francilienne et met en péril le fonctionnement et la compétitivité de la Région métropole.

Le CESER a chargé sa commission de la Ville, de l'habitat et du cadre de vie d'étudier plus spécifiquement le logement des ménages à revenus moyens parce qu'une véritable fracture est en train de se développer, en Île-de-France, entre l'offre de logements sociaux et l'offre de logements privés. Des centaines de milliers de

ménages franciliens se débattent dans une situation inextricable : leurs revenus sont trop élevés pour pouvoir obtenir des logements sociaux (ils seraient éligibles au Plan locatif social (PLS) mais le parc en comporte

dont 292 300 ménages locataires, éligibles au logement locatif social de type PLS, qui disposent d'un revenu mensuel moyen de 3 521 €⁽¹⁾. Pour eux, le taux d'effort acceptable pour se loger dans

“ **453 900 ménages disposent d'un revenu mensuel moyen de 3 873 €, dont 292 300 éligibles au logement locatif social.** ”

trop peu) mais sont trop faibles pour leur permettre de se loger dans le parc privé dont les prix ne cessent de flamber (tant en location qu'en acquisition).

Une offre inadaptée

Le public-cible du rapport est constitué de 453 900 ménages qui disposent d'un revenu mensuel moyen de 3 873 €,

le parc locatif est de 18 % de leurs revenus (25 % avec les charges) et pour accéder à la propriété, de 26 % de leurs revenus (31 % avec les charges). Les niveaux de prix maxima acceptables économiquement pour les locations se situent entre 9 et 11 €/m² et, pour l'accession à la propriété, entre 3 200 et 4 000 €/m².

La relance de la production de logements en faveur des ménages à revenus moyens en Île-de-France

Rapport et avis présentés par **Marie-Anne Belin** au nom de la commission Ville, habitat et cadre de vie
8 décembre 2011

La relance du logement en faveur des ménages à revenus moyens

Ces prix sont inférieurs à la réalité du marché en zone dense (la zone A bis composée de Paris et des 68 communes du cœur de l'agglomération), excluant, de fait, de ce territoire, les ménages à revenus moyens, « *trop riches pour accéder aux logements du parc social... trop pauvres pour accéder aux logements du parc privé* ».

Le parc locatif intermédiaire contribue à l'augmentation des prix des logements, plus rapide que celle des revenus et à une perte d'attractivité de la région Île-de-France. Outre son insuffisance, il est inadapté à la demande des ménages à revenus moyens : le parc social est d'un accès difficile et le parc privé trop onéreux.

Les ménages à revenus moyens sont contraints soit de s'éloigner de la zone dense alors que c'est là que devrait augmenter le parc locatif pour rapprocher emplois, transports et logements soit de quitter la région Île-de-France.

Le taux d'offre de logements pour

ces ménages est compris entre 24 % et 34 % alors que les 1,78 million de ménages à revenus modestes, éligibles au parc PLAI/PLUS⁽²⁾, disposent d'un taux d'offre compris entre 56 % et 63 %.

Porter le taux d'offre du parc PLS/PLI⁽³⁾ à 46 % nécessiterait la construction de 100 000 logements supplémentaires. Il faudrait construire, chaque année, et ce pendant au moins 10 ans, 5 000 logements sociaux PLS ou PLI et autant de logements locatifs privés, soit une production de 10 000 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. D'une part, une mesure sur la vacance des logements 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 Île-de-France. Cela permettrait de réduire la pression foncière au bénéfice du logement.

Les acteurs du marché et le logement des ménages à revenus moyens

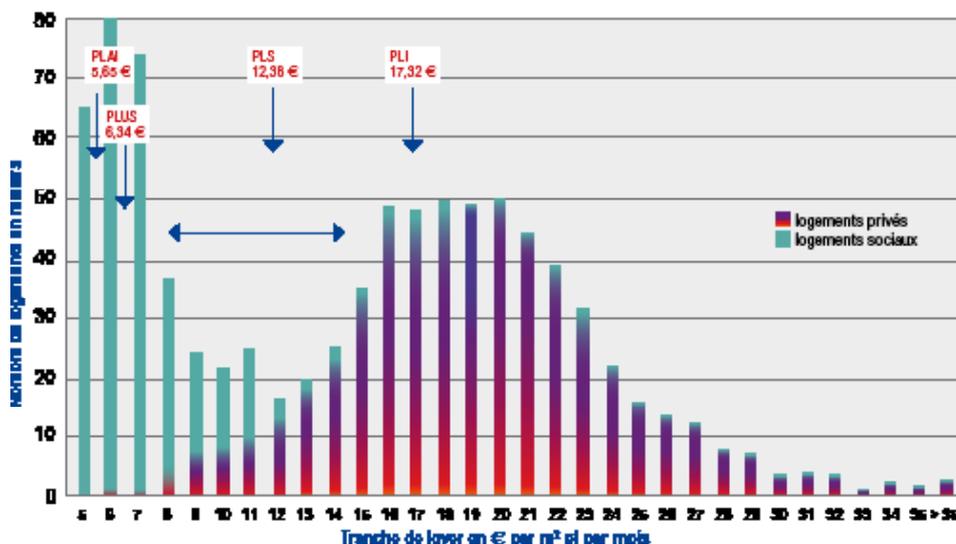
Les investisseurs institutionnels se sont, au cours de la dernière décennie, massivement désengagés du secteur résidentiel pour investir dans l'immobilier d'entreprise, jugé plus rentable. Pour produire 10 000 logements de plus par an, 1,8 Md€ d'investissement est nécessaire si l'on considère que le prix de revient moyen d'un logement, en Île-de-France, est de 180 000 € (selon la Caisse des dépôts et consignations), accompagnés de la production de terrains à bâtir.

Cela implique de susciter à nouveau l'intérêt des investisseurs institutionnels : le coût d'investissement d'un logement n'assure pas une rentabilité similaire à celle pratiquée dans d'autres secteurs immobiliers ou d'activités. Il sera très difficile de les faire investir dans 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

Répartition du parc de logements selon prix au m² 2009 de loyer mensuel Paris et 29 communes limitrophes (zones 1 bis et A bis – Source AORIF et OLAP)



et permettant l'apport financier de fonds privés ;

- de revoir les conditions de financement des logements PLS, notamment leur 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 Île-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 Zones d'aménagement concerté (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.

Augmenter le stock de logements

L'augmentation du stock de logements, tous segments confondus, doit être une priorité des acteurs économiques et institutionnels de la région Île-de-France. Cela passe par la définition d'un plan de relance pluriannuel de construction de logements permettant d'accueillir, de financer et de réaliser physiquement 70 000 logements par an au lieu des 35 à 40 000 logements actuels. Les 20 à 30 000 logements supplémentaires par an devront mobiliser 4,5 Md€ par an.

Pour augmenter le stock de logements dans le parc locatif social et privé, il faudrait :

- préciser la territorialisation présentée par le préfet de Région, en tenant compte des catégories de logements à construire et notamment la part de logements familiaux de type PLS ou logements libres pouvant bénéficier aux ménages à revenus moyens ;

- élargir la politique de distribution des financements à la construction de logements de type PLS au-delà des bailleurs sociaux pour favoriser la construction de logements au bénéfice des ménages à revenus moyens dans des secteurs géographiques où la demande pour ce type de loyer intermédiaire est soutenue ;

- accroître l'enveloppe du livret A consacrée au logement social, notamment celle consacrée au PLS. Pour construire 10 000 logements de plus par an pour les ménages à revenus moyens, la Caisse des dépôts et consi-

gnations estime qu'il faudrait mobiliser 1,8 Md€ 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 etc. ;

- imposer un certain nombre d'actions par des moyens législatifs et réglementaires.

L'action de la Région Île-de-France et des collectivités territoriales franciliennes

L'aide de la Région apparaît indispensable que ce soit en matière de financement de la construction, en matière foncière et de soutien aux opérations d'aménagements d'intérêt régional. Même si l'aide de 5 000 € par logement familial de type PLS est faible et que les zones géographiques présentant une demande compatible avec les plafonds de loyers des PLS sont peu soutenues.

La production de logements est freinée par un 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. Or, l'enjeu régional annuel de production de logements ne peut être traité qu'à l'échelle de la région Île-de-France dont une des spécificités est d'avoir sur son territoire une zone dense agglomérée d'importance. C'est pourquoi il est souhaitable que, dans la perspective de la réforme territoriale en cours, la compétence « logement » puisse être

réservée au niveau régional.

Il convient également d'augmenter la capacité donnée aux intercommunalités de maîtriser l'urbanisme. Faute d'avoir confié l'élaboration des Plans locaux d'urbanisme (PLU) au niveau intercommunal, l'élaboration des Schémas de cohérence territoriale (SCOT) doit être accélérée pour garantir la cohérence des politiques publiques en matière de logement dans la zone dense. L'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPF-IDF) pourrait orienter son action foncière au bénéfice des établissements de coopération intercommunale (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 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.

Enfin, il serait utile d'instaurer une autorité régionale organisatrice du logement disposant de pouvoirs en matière d'urbanisme et d'habitat lui permettant d'assurer une mise en œuvre cohérente de la programma-

tion 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 destinée 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.

(1) Source : IAU – note rapide 350 – décembre 2010

(2) Prêt locatif aidé d'intégration (PLI) et Prêt locatif à usage social (PLUS).

(3) Prêt locatif social (PLS) et Prêt locatif aidé d'intégration (PLI).

Cinq propositions du CESER

- Revoir la gouvernance du secteur du logement et réduire le déficit en logements pour les ménages à revenus moyens sont des enjeux majeurs pour l'avenir de la région Île-de-France.
- Produire un parc locatif public et privé de 10 000 logements par an au sein des 70 000 prévus par le Grand Paris, pour les ménages à revenus moyens.
- Orienter 1,8 Md€ par an pendant 10 ans pour construire et maintenir, un parc locatif public et privé significatif et durable en mobilisant à la fois financement social et financement privé.
- Remettre les organisations socioprofessionnelles au cœur du dispositif.
- Réorienter certaines aides publiques, notamment fiscales, vers la création d'un parc locatif intermédiaire.