

les actes du **COLLOQUE**



Comment le parc social peut-il répondre aux besoins en logement des Franciliens ?



Jeudi 4 avril 2013
à la Préfecture d'Ile-de-France

www.ols-idf.org

Comment le parc social peut-il répondre
aux besoins en logement des Franciliens ?

COLLOQUE LES ACTES

Jeudi 4 avril 2013
à la Préfecture d'Île-de-France

Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France
Aorif – l'Union Sociale pour l'Habitat d'Île-de-France
Caisse des dépôts et consignations, Direction Régionale Île-de-France
Fédération des EPL d'Île-de-France
Institut d'Aménagement et d'Urbanisme île-de-France

www.ols-idf.org

Sommaire

Ouverture.....	6
Introduction.....	7
Première table ronde	
Quel accès au logement pour les ménages défavorisés ?	12
Exposé introductif	12
Echanges avec la salle	19
Deuxième table ronde	
Quelles réponses aux besoins en logement des ménages locataires à revenu moyen ?	22
Exposé introductif	22
Echanges avec la salle	29
Synthèse des débats	31
Conclusion.....	33



Retranscription : Société Ubiquis, relecture et mise en page : IAU îdF / Philippe Pauquet, Jean-Jacques Guillouet, AORIF / Lucie Menigoz, Drihl / Charlotte Dianoux

Crédits photos pages intérieures : IAU-îdF / Benoît Basset, USH / Gilles Roubaud, photo DRIHL

OUVERTURE

Bernard LOCHE Journaliste



Merci d'avoir répondu nombreux à ce colloque intitulé « *Comment le parc social peut-il répondre aux besoins en logement des Franciliens ?* ».

Au cours de ce colloque, nous travaillerons sur deux segments particulièrement importants du marché du logement : les besoins des ménages les plus défavorisés et ceux des classes moyennes. Trois présentations nous fourniront les données essentielles sur ces deux segments, puis les différents acteurs du logement social témoigneront : élus, bailleurs, responsables associatifs. Nous échangerons ensuite avec la salle.

Jean-Martin Delorme, vous conclurez ce colloque au nom de la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement que vous dirigez.

Mais tout d'abord, je passe la parole à Aude Evin, conseillère régionale, présidente de la commission logement de l'assemblée régionale, qui va ouvrir pour nous ce moment d'échange.

Aude Evin Conseillère régionale



Je représente aujourd'hui la vice-présidente Emmanuelle Cosse, qui n'a pu se déplacer.

L'ordre du jour est intéressant, car il aborde des thématiques rarement traitées, ainsi que des travaux qui portent sur la connaissance de la demande de logements en Île-de-France. En effet, si nous disposons d'informations sur les personnes logées et le parc qu'elles occupent, nous connaissons mal les populations demandeuses de logements.

Nous disposons aujourd'hui d'une réévaluation récente du nombre de demandeurs en Île-de-France, qui désoriente les élus et les bailleurs. En effet, nous sommes passés de 400 000 en juillet 2010 à 540 000 demandes à la fin 2012. Or ces ménages qui peuvent être accueillis dans le logement social influent sur le peuplement des territoires. Par exemple, les PLH programment des constructions en fonction des typologies de logements, mais s'appuient peu sur des données concernant les projections de ménages demandeurs susceptibles d'être accueillis.

Nous constatons donc des frictions aux deux bouts de la chaîne du logement, concernant d'une part les populations les plus défavorisées, et d'autre part les populations à revenus moyens, qui ne trouveraient pas leur place dans le logement social. Il est donc intéressant de s'attacher à l'accueil de ces deux types de population.

S'agissant des populations les plus défavorisées, nous assistons à un développement de la précarité économique. Cette fragilité est renforcée par l'augmentation des divorces et des séparations. Un accompagnement de ces populations est donc nécessaire, car l'accès au logement leur est plus difficile. La région a ainsi choisi de privilégier l'aide à la création de logements

pour les plus défavorisés par une politique incitative à la création de logements en fonction des ressources des habitants. Je rappelle que près de 90 % des ménages franciliens disposent de revenus leur permettant d'accéder au logement social, y compris intermédiaire¹.

Nous privilégions aussi la construction de PLA-I. En 2013, un budget de 32 millions d'euros y a été affecté. Nous nous félicitons que le gouvernement ait choisi de soutenir la création de logements sociaux par l'instauration de la TVA à 5,5 % et la mise à disposition de foncier avec décote.

Mais nous pourrions aussi réfléchir à la sortie du lien entre le niveau de financement et le loyer de sortie. Des expériences sont réalisées dans certaines régions, qui ne relient plus le niveau de prêt et le niveau du loyer, mais considèrent le coût consacré au logement par les ménages.

La deuxième table ronde traitera de l'accueil des ménages locataires à revenus moyens dans le logement social. Nous faisons aujourd'hui face à une restriction des moyens publics et des modalités de financement, et donc à une priorisation des logements destinés aux ménages qui ne peuvent plus accéder au parc privé. L'accès au logement social pour les ménages à revenus moyens est donc toujours d'actualité. Toutefois, ces ménages ne sont pas répertoriés parmi les demandeurs de logement sociaux. Il convient de s'interroger sur les raisons de l'autocensure dont ils font preuve, alors que certaines communes disposent de logements PLS non attribués.

Bernard LOCHE

Avant d'aborder cette question nous évoquerons les besoins en logements, la demande HLM et la production de logements locatifs sociaux en Île-de-France en 2013. Je donne maintenant la parole à Gérard Lacoste, Directeur-Général Adjoint de l'IAU îdF, qui va nous fournir quelques données de cadrage indispensables.

¹ Ces 90 % regroupent 28,4% de ménages situés sous les plafonds de ressources PLA-I, 33,6% de ménages situés entre les plafonds PLA-I et PLUS, 16,0% de ménages situés entre les plafonds PLUS et PLS, et 11,3% situés entre les plafonds PLS et PLI.

INTRODUCTION

Gérard LACOSTE



Je vous remercie de me donner l'occasion de présenter les travaux de l'Observatoire du logement social.

Je rappelle que l'OLS a été créé en 2000. Il s'agit d'un regroupement de bonnes volontés qui étudient les données relatives au logement social. Il regroupe les organismes de logement social via l'Aorif, la Drihl, la Caisse des dépôts, la fédération des EPL et l'IAU îdF. L'OLS s'appuie notamment sur les sources produites par ces cinq acteurs, qui nourrissent la connaissance du parc, son historique et son occupation. A ce titre, les bailleurs reçoivent régulièrement des enquêtes et des questionnaires afin de construire cette connaissance. Les informations proviennent également des fichiers relatifs aux attributions et de sources nouvelles, comme le fichier du numéro unique de la demande de logement social.

Ma présentation sera articulée en trois parties :

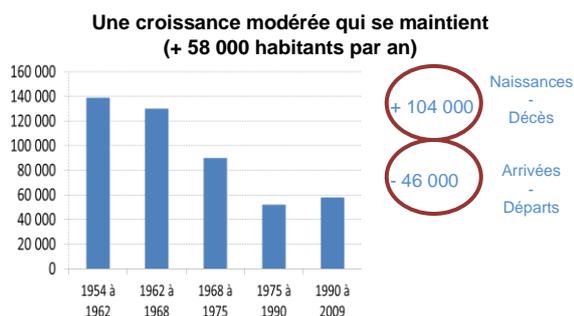
- tout d'abord, un rappel des objectifs principaux assignés collectivement par l'Etat et la Région. Ces objectifs seront confrontés aux besoins en logement des ménages franciliens ;
- dans la deuxième partie, j'analyserai les mutations sociales et la demande de logements sociaux en Île-de-France ;
- la troisième partie portera sur la production récente de logements sociaux et sur les mises en perspective des réformes législatives, notamment la loi Duflot 1 et sa proposition de porter de 20 à 25 % la part des logements sociaux.

1. Les objectifs principaux et les besoins en logement

En premier lieu, l'obligation de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour atteindre l'objectif de 70 000 logements construits par an en Île-de-France est désormais inscrite dans la loi.

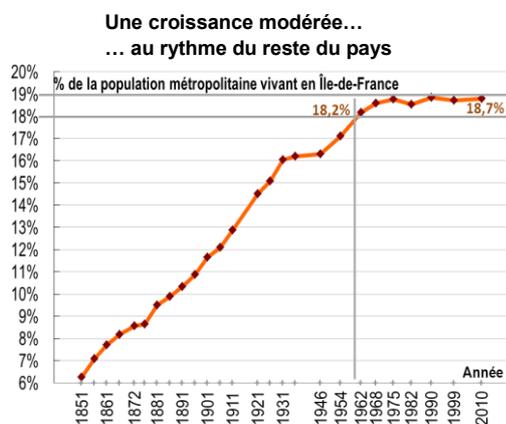
Le deuxième objectif, notamment présent dans le schéma directeur de la région Île-de-France, consiste à atteindre 30 % de logements sociaux à l'horizon 2030.

Nous devons donc augmenter le niveau de production. En effet, la démographie montre que 58 000 habitants supplémentaires accroissent la population d'Île-de-France chaque année. Cette tendance était plus forte dans les années 50 et 60, où 130 000 habitants accroissaient la population chaque année. Cette dynamique provient d'un fort excédent naturel de 104 000 naissances, ainsi que des flux migratoires relativement moins déficitaires qu'auparavant, d'environ 46 000 personnes.



Source : Insee, recensements 1954-2009

Il s'agit cependant d'un rythme de croissance identique à celui de l'ensemble du pays.

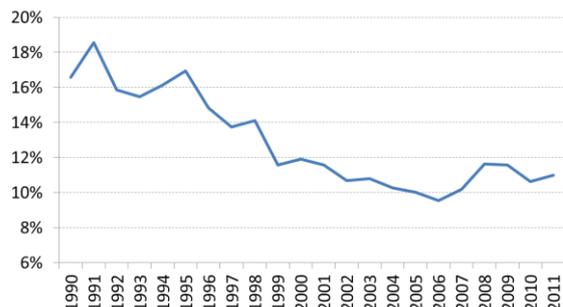


Source : Insee, recensements

L'Île-de-France représente environ 18 % de la population française, toutefois la production de

logements ne représente que 11 % de la production totale.

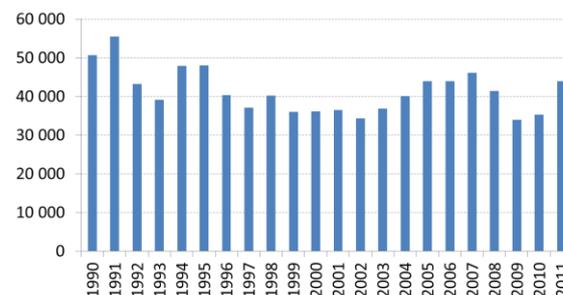
Part de l'Île-de-France dans la construction en métropole



Source : logements commencés, Sitadel, DRIEA Île-de-France

La courbe de la production montre une production annuelle d'environ 40 000 logements. Cette production se développe surtout aux franges de l'unité urbaine, ce qui soulève des interrogations pour les politiques futures.

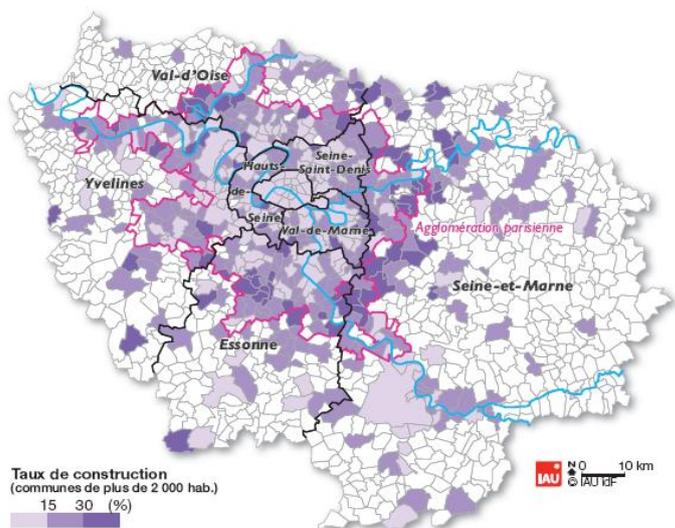
La construction en Île-de-France : en volume...



Source : logements commencés, Sitadel, DRIEA Île-de-France

... et selon la localisation Géographique

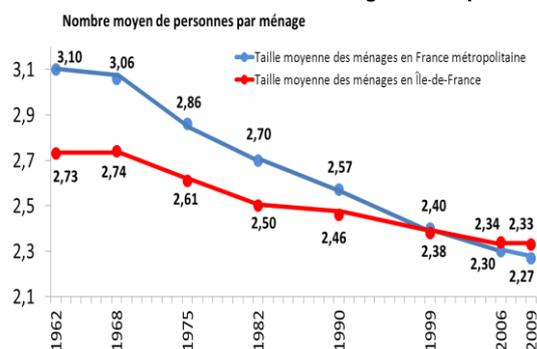
Taux de construction des communes urbaines entre 1991 et 2010



Source : Sitadel/DRIEA Île-de-France.

Enfin, je voudrais aborder la question de la taille des ménages, qui est une variable clé par rapport à l'offre de logement. En Île-de-France, cette taille tend à se réduire pour diverses causes. Cette tendance est toutefois plus prononcée en France qu'en Île-de-France, où les contraintes dans le domaine du logement entravent la mobilité des ménages et la décohabitation des jeunes. La taille des ménages franciliens est désormais supérieure à la taille moyenne des ménages français, ce qui constitue une tendance nouvelle et lourde.

Baisse ralentie de la taille des ménages... Jusqu'où ?

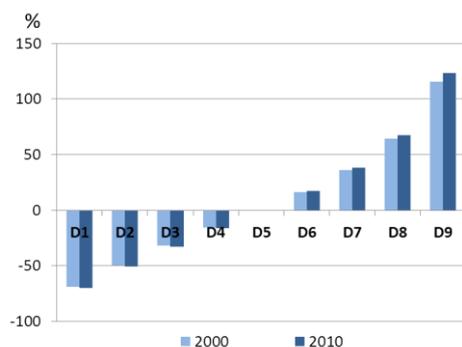


Source : Insee, recensements 1962 à 1990, dénombremments 1999 à 2009

2. Les mutations sociales et la demande de logements sociaux

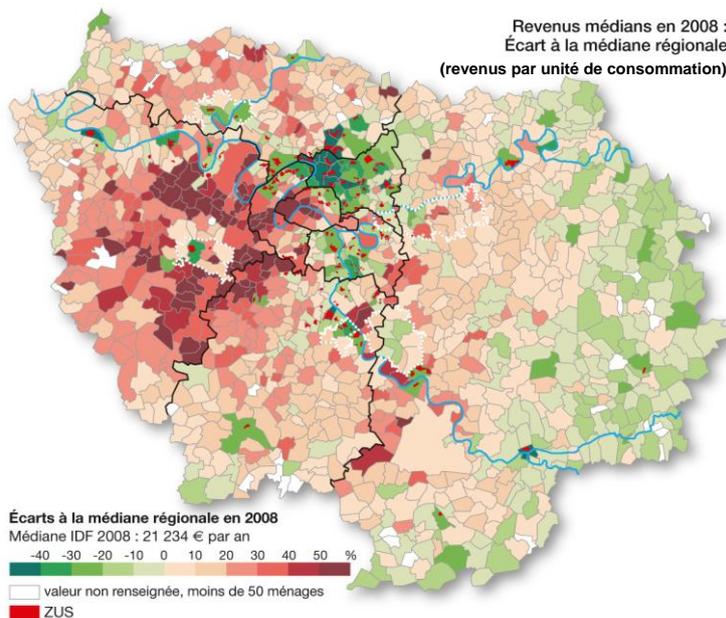
La disparité des revenus influe sur les types de logements à construire : accession à la propriété, logements locatifs privés, logements sociaux. Les écarts entre les ménages les plus pauvres et les plus riches tendent à s'accroître. Géographiquement, les espaces de pauvreté s'appauvrissent davantage et les espaces où l'on trouve les ménages aisés s'enrichissent de plus en plus. Cette constatation est à l'origine des débats sur les lieux de construction des logements sociaux.

Des disparités croissantes entre ménages franciliens...



Source : Insee, DGFIP, revenus fiscaux localisés des ménages 2000 et 2010.

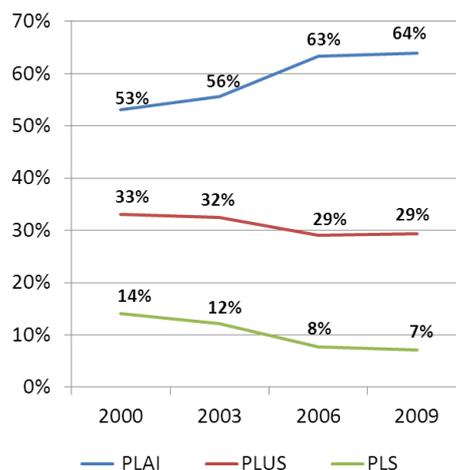
... mais aussi des disparités croissantes entre territoires



Source : Insee, DGFIP, revenus fiscaux localisés des ménages 2008.

Les ménages modestes éligibles aux logements PLAI représentaient 53 % des locataires du parc social en 2000 ; ils sont 64 % aujourd'hui. Les ménages plus aisés qui dépassent les plafonds PLUS, et relèvent donc du PLS ou d'autres types de logements, ne représentent plus que 7 % des locataires, contre 14 % en 2000.

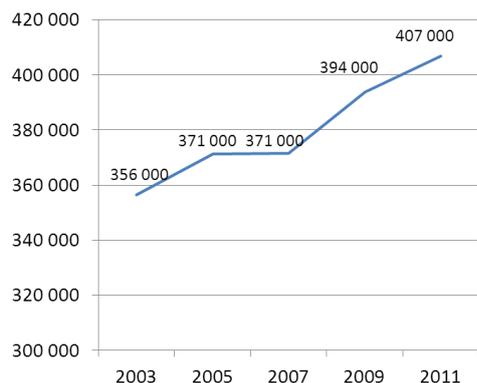
Part des ménages locataires du parc social dont les revenus sont inférieurs aux plafonds...



Source : OLS, OPS 2000, 2003, 2006 et 2009.

En 2003, le nombre de bénéficiaires des aides au logement dans le parc social s'élevait à 356 000, contre 407 000 aujourd'hui.

Les allocataires des aides au logement dans le parc social

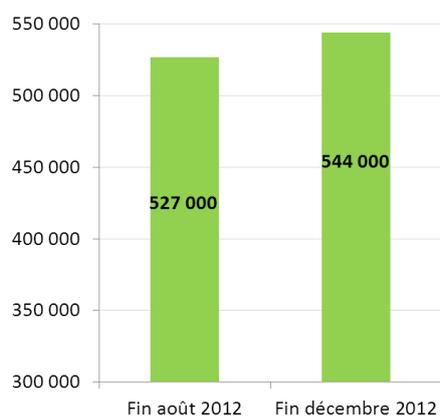


Source : CAF Île-de-France.

Concernant les demandeurs de logements sociaux, nous disposons aujourd'hui d'un nouvel outil d'observation, qui est le fichier du numéro unique. Cet outil n'étant pas encore complètement consolidé, il ne permet donc pas encore de comparer les anciennes estimations du nombre de demandeurs avec celles que l'on obtient à partir de ce nouveau fichier, mis en service depuis peu.

Ce fichier du numéro unique de la demande montre cependant une tendance haussière de la demande, qui est préoccupante. Une fois étalonné, ce nouvel outil jouera progressivement un rôle de baromètre pour mesurer l'évolution de la demande sociale en Île-de-France.

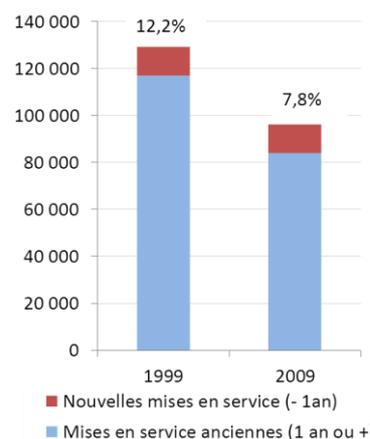
Nombre de demandeurs de logements sociaux



Source : Drihl, fichier du numéro unique 2012.

La mobilité dans le parc social est marquée par une diminution des emménagements. Ils s'élevaient à environ 120 000 attributions annuelles en 1999 et sont aujourd'hui en dessous de 100 000, soit un taux de rotation réduit de 12 % à 7,8 % du parc.

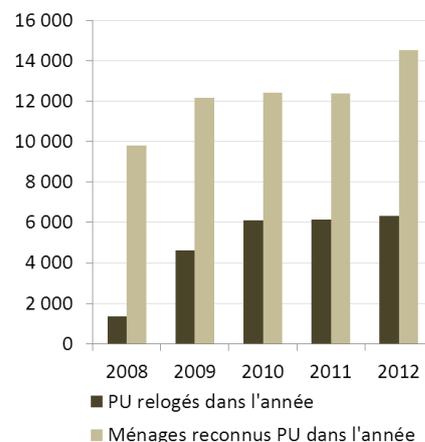
Les emménagements dans le parc social



Source : Insee, recensements 1999 et 2009, Dreif, EPLS 2000 et 2009.

Par ailleurs, on constate une augmentation du nombre de ménages prioritaires au titre du DALO. En 2012, il atteint un flux annuel de 14 000 prioritaires recensés pour 6 000 relogements. Au final, le manque d'offre et l'augmentation de la demande accroît la tension au sein du parc social.

Dalo : ménages reconnus prioritaire et urgent (PU) et ménages relogés



Source : extrait du bilan du CRH de 2012.

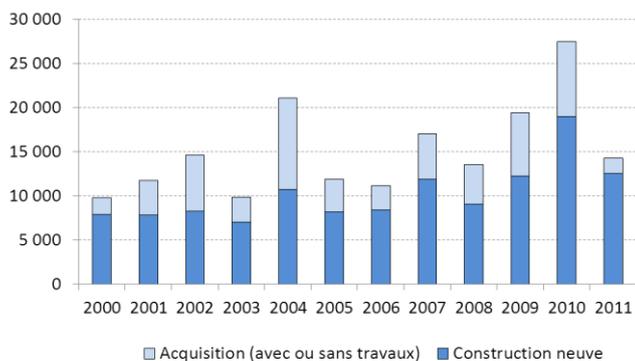
3. La production de logements locatifs sociaux

En 2011, 37 000 agréments pour la production de logements sociaux ont été délivrés (y compris lcade et les logements-foyers), dont la moitié en PLS, un tiers en PLUS et 15 % en PLA-I. Toujours en 2011, les mises en service de logements sociaux familiaux qui résultent des agréments des années antérieures s'élèvent à 14 000 (hors logements foyers). Elles se ventilent en 25 % de logements accessibles sous plafond PLS-PLI, 64 % sous plafond PLUS et 11 % sous plafond PLA-I ;

87% de ces mises en service sont des logements neufs.

Sur les dix dernières années, on note un effort du mouvement HLM pour produire davantage de logements, avec une production inégale selon les années en fonction des acquisitions avec ou sans réhabilitation.

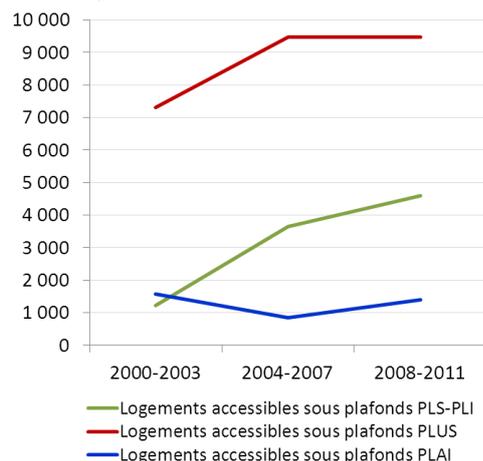
Les mises en service de logements sociaux (2000-2011) selon la nature de l'opération



Source : Driea, RPLS2012, traitements OLS.

Même si globalement, la structure de l'occupation du parc est proche des besoins des ménages, l'occupation actuelle du parc montre une forte hausse des personnes aux ressources inférieures au PLA-I. Les mises en service ne suivent en revanche pas cette évolution, puisque nous avons une stabilité de la production PLUS et PLA-I, et une progression du PLS.

Les mises en service de logements sociaux (2000-2011) selon le type de financement



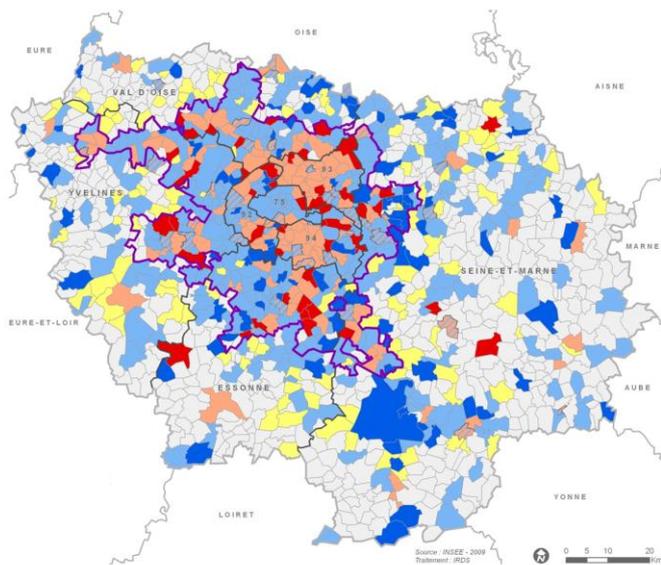
Source : Driea, RPLS2012, traitements OLS.

Les tables rondes reviendront sur la nature de ces produits et leur adaptation à la demande. Ces produits répondent-ils réellement aux attentes de ces ménages ? Sont-ils correctement solvabilisés ? Sont-ils en nombre suffisant ?

De nouveaux enjeux découlent des derniers changements législatifs, et notamment ceux liés à la SRU. Depuis plusieurs années, nous savons qu'il est nécessaire de travailler sur la mixité sociale et sur le parc de logements. A l'époque du recensement de 1999, 190 communes présentaient un taux de logement social supérieur à la moyenne régionale. Elles détenaient la moitié du parc immobilier francilien et les trois quarts du parc social. Entre 2000 et 2009, ces communes ont continué à produire la moitié de l'ensemble des constructions et 58 % de l'offre locative sociale. Sous l'effet de la LOV et de la SRU, d'autres communes se sont mises à produire des logements sociaux et sont montées en puissance au cours de cette période.

Selon la nouvelle loi Duflot, 242 communes seront concernées par la SRU. Le passage du seuil de 20 % à 25 % représente donc un effort de production de logements sociaux significatif. Ces communes devront en effet produire 18 000 logements par an, et non plus 5 000 logements. Il s'agit d'un défi considérable pour les communes, les bailleurs sociaux et les finances publiques.

Le parc social francilien en 2009 – évolution depuis 1999



Les communes qui ont un taux de logements sociaux INFÉRIEUR à la moyenne régionale en 2009

- Communes où l'écart avec la moyenne régionale devient négatif
- Communes où l'écart avec la moyenne régionale se réduit
- Communes où l'écart avec la moyenne régionale se creuse encore

Les communes qui ont un taux de logements sociaux SUPÉRIEUR à la moyenne régionale en 2009

- Communes où l'écart avec la moyenne régionale devient positif
- Communes où l'écart avec la moyenne régionale se réduit
- Communes où l'écart avec la moyenne régionale s'accroît encore
- Communes sans logements sociaux en 1999 et qui en ont construit depuis
- Communes sans parc social

Source : Insee, RP1999 et 2009, traitements IRDS.

Cette carte représente les effets de la loi SRU qui a, en définitive, amélioré la répartition de l'offre locative sociale sur le territoire régional entre 1999 et 2009. Quelques communes (une cinquantaine) dépassaient le taux de logements sociaux moyen régional en 1999 et ont continué à s'en écarter vers le haut. Quelques autres, environ 120, qui n'avaient pas de logements sociaux en 1999 en produisent désormais. Globalement, dans la majorité des cas, les communes franciliennes se sont rapprochées du taux de logements sociaux moyen régional.

Je le répète, les objectifs des lois LOV et SRU ont permis de mieux répartir la nouvelle offre de logement social, même si les communes qui produisaient beaucoup dans ce domaine continuent à produire davantage que les autres et à toujours concentrer, de ce fait, les populations modestes ayant des besoins sociaux.

Les tables rondes permettront de revenir sur le PLA-I pour loger les plus démunis et le PLS pour loger les ménages à revenus moyens.

PREMIERE TABLE RONDE :

QUEL ACCES AU LOGEMENT POUR LES MENAGES DEFAVORISES ?

Table ronde animée par Bernard LOCHE

Ont participé à cette table ronde :

Monique BOUTEILLE, adjointe au maire de Rueil-Malmaison (92)

Frédéric PETITTA, vice-président chargé du logement et de l'habitat au Conseil général de l'Essonne

Stéphane DAMBRINE, directeur général de Paris Habitat OPH, président de l'Aorif

Témoin : Pierre-Yves LAURENT, chargé de l'accompagnement vers et dans le logement de l'association « Les enfants du canal »

Exposé introductif de Catherine BRIMBAL, responsable du service observatoires, études et évaluations à la DriH-IF

Catherine BRIMBAL



Je vais vous communiquer des éléments complémentaires aux propos tenus par Gérard Lacoste. L'objet de la première table ronde est de définir qui sont les ménages défavorisés en Île-de-France et d'aborder leurs difficultés à accéder à un logement en rapport avec leurs ressources.

Nous prenons ici le parti de considérer que l'expression « ménages défavorisés » correspond aux ménages dont les revenus sont inférieurs aux plafonds de ressources PLA-I. Leurs revenus se situent en dessous du troisième décile de revenus par unité de consommation des ménages franciliens.

1. Les ménages défavorisés

Les ménages défavorisés représentent 30 % des ménages franciliens, soit 1,3 million de ménages qui regroupent plus de 3 millions de personnes. Il s'agit du double du nombre des ménages situés sous le seuil de pauvreté de l'Insee². Ces ménages sont en augmentation de 2,7 % sur la période 2009-2011.

Qui sont ces ménages dont les revenus sont inférieurs aux plafonds PLA-I ? Près de 70% sont locataires, dont 41 % vivent dans le parc public et 29 % dans le parc privé. A côté d'une offre sociale insuffisante et plus difficile d'accès (notamment en raison de la longueur des délais d'attente), le parc privé accueille ainsi de nombreux ménages modestes. Parmi ces locataires, deux types de ménages sont plus fragiles : les personnes isolées, qui représentent 35 % de ces ménages, et les familles monoparentales, qui en constituent 25 %.

La moitié de ces ménages locataires modestes exerce une profession d'ouvrier ou d'employé et un quart est âgé de moins de 30 ans.

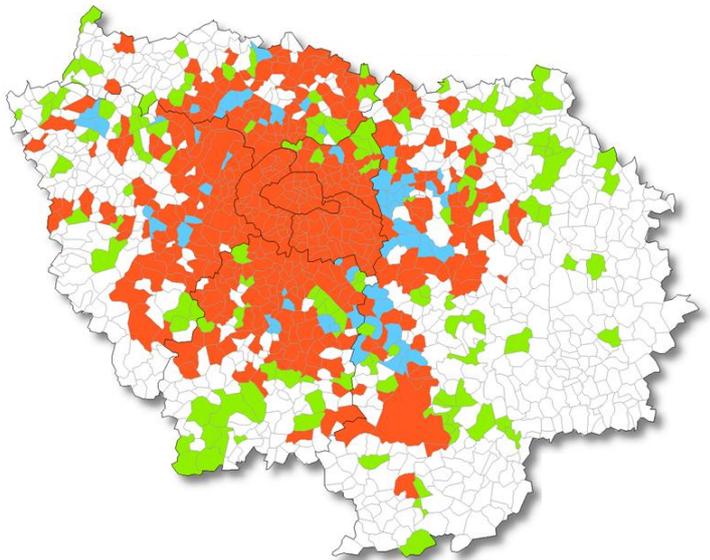
L'effort financier consacré au logement est conséquent. En effet, le taux d'effort brut de ces ménages locataires s'élève à 22,5 % dans le parc public et à 41,6 % dans le parc privé. Ce taux baisse d'environ 10 points après déduction des aides au logement³.

Le taux d'effort net des ménages isolés s'élève à 24,2 % dans le parc social et à 37,9 % dans le parc privé. Ils sont 188 000 dans le parc social et 145 000 dans le parc privé. Les familles monoparentales affichent quant à elles des taux d'effort nets de 13,5 % dans le parc social et 37,3 % dans le parc privé. Elles sont 120 000 dans le parc social et 58 000 dans le parc privé.

Quel choix s'offre aux ménages défavorisés qui arrivent en Île-de-France ? L'exemple d'une personne seule avec des revenus inférieurs aux plafonds PLA-I montre le « champ des possibles » à partir d'une simulation réalisée avec les données des notaires et le fichier Filocom. On constate qu'une majorité de communes sont inaccessibles à ce type de ménages, notamment dans le centre de l'Île-de-France. Ces ménages sont donc contraints de

s'installer en périphérie de la zone urbaine, ou d'être hébergés chez des amis ou dans leur famille.

Choix des possibles pour le logement d'une personne isolée dont les revenus sont inférieurs aux plafonds PLA-I (< 3^{ème} décile de revenu)



■ Accession à la propriété (140)	Ménage : une personne isolée dans le 3 ^{ème} décile de revenu
■ Communes inaccessibles (457)	Logement de 30 m ²
■ Location parc privé (61)	Taux d'effort maximum pour l'accèsion : 33%
	Taux d'effort maximum pour la location : 30%
	Prise en compte des APL

Sources : Chambre des notaires Paris Île-de-France (base BIEN), Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (loyers de relocation), DGFIP, Filocom 2009, METL (OLF).

Ces ménages peuvent également se retrouver en situation de sur-occupation : c'est le cas d'un tiers d'entre eux. Autre conséquence, ces ménages à bas revenus peuvent avoir des difficultés pour assurer le paiement de loyers trop chers et être expulsés : en 2010, 6 634 expulsions locatives ont eu lieu, c'est 18 % de plus qu'en 2009.

2. L'offre locative sociale à bas loyer

Par offre sociale à bas loyer, on entend les logements qui affichent un niveau de loyer inférieur à 5,5 € par m² de surface habitable (SH). Par rapport à l'ensemble du parc social, le stock de ces logements à bas loyer n'est pas négligeable : 23 %, soit 273 700 logements.

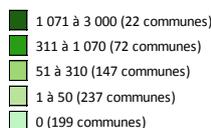
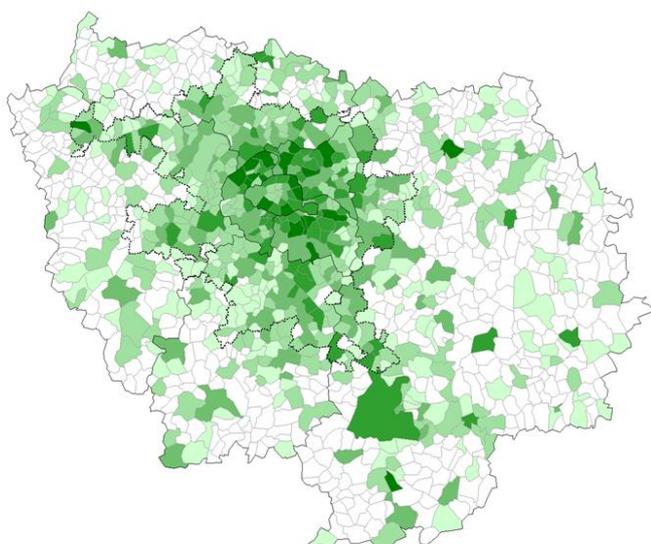
Toutefois, les logements aux loyers les plus faibles (moins de 4,5 € par m² de SH) représentent moins de 10 % du parc social, soit 101 700 logements. Parmi ces 101 700 logements, peu se situent à Paris (14 200). Ils sont surtout localisés en petite couronne (51 000), et en grande couronne (36 000).

² Le seuil de pauvreté Insee correspond aux ménages dont le revenu par unité de consommation (UC) est inférieur à 50 % du revenu médian par UC francilien.

³ 14,2 % dans le parc public et 31,6 % dans le parc privé.

Il s'agit dans 75% des cas de logements de 3 à 4 pièces, dans 15 % des cas de logements de 5 à 6 pièces et dans 10 % des cas de logements de 1 à 2 pièces. Cette offre sociale à très bas loyer (moins de 4,5 € / m² de SH) est donc essentiellement familiale, et ces logements ont un taux de rotation très faible (2,9 %).

Nombre de logements sociaux avec un loyer inférieur à 4,5 €/m² de SH

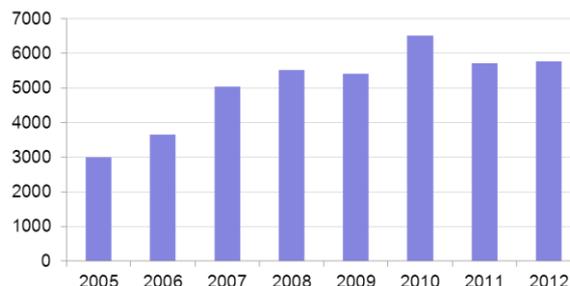


Source : SOES, RPLS2012 – traitements OLS.

Dans l'offre nouvelle de logements sociaux mis en service en 2011, seuls 6 % proposent un loyer inférieur à 5,5 euros par m² de SH, c'est-à-dire un loyer PLA-I. Il faut cependant signaler que les logements PLUS, au loyer plus élevé, qui représentent le produit central de l'offre de logements sociaux (58 % des mises en service de 2011), peuvent accueillir 30 % de ménages dont les ressources sont en dessous des plafonds PLA-I, ce qui représente une offre supplémentaire non négligeable pour les ménages les plus modestes.

En 2012, 22 % des agréments ont été délivrés pour des logements PLA-I. La part de ces agréments est restée stable entre 2007 et 2012.

Evolution des agréments PLA-I (2005-2012)



Source : Sisal 2005-2012.

Si l'on examine les conditions d'accès au logement social, quelques chiffres permettent d'en mesurer la difficulté.

Concernant les demandeurs de logements sociaux, le nombre de demandes actives au 31 décembre 2012 s'établit à 544 000. Ces demandes sont enregistrées dans le fichier régional du numéro unique, lequel regroupe l'ensemble des demandeurs franciliens. Côté attributions, 60 % sont réalisées au profit de ménages dont les revenus sont inférieurs aux plafonds PLA-I. Cependant, le nombre d'attributions tend à diminuer, comme l'a souligné Gérard Lacoste.

Quant aux accords collectifs départementaux, qui visent à mobiliser les différents partenaires réservataires de logements sociaux pour le relogement des ménages les plus en difficulté, 8 800 ménages ont été relogés dans le cadre de ces accords en 2011, dont 34 % ont été labellisés DALO.

Durant l'année 2012, près de 13 000 ménages ont été reconnus prioritaires et urgents et la moitié a été relogée. Le nombre de ces ménages dont le dossier est considéré comme prioritaire et urgent est en croissance de 6 000 chaque année depuis 2008.

Bernard LOCHE

Nous retenons de cette présentation que le segment des ménages défavorisés concerne 1,3 million de foyers, soit 30 % des ménages franciliens. La tendance à la sur-occupation et l'augmentation des expulsions locatives sont aussi des éléments notables. Vous avez également noté la relative faiblesse de l'offre par rapport au nombre de demandeurs.

A partir de ces éléments, nous verrons comment mobiliser le parc existant, produire des logements correspondant à ces besoins, développer une offre nouvelle et un

accompagnement vers le logement, en envisageant également des synergies entre les territoires.

Monique Bouteille, comment répondez-vous à ces besoins des populations modestes à Rueil-Malmaison, dont le nom ne vient pas immédiatement à l'esprit lorsque le sujet des ménages les plus défavorisés est évoqué ? Quelles sont les difficultés que vous rencontrez ?

Monique BOUTEILLE

Adjointe au maire de Rueil Malmaison



La ville de Rueil n'est en effet pas la première à laquelle nous pensons en matière de logements sociaux. Toutefois nous avons augmenté notre taux de logements sociaux de 19,8 % à 23,7 % entre 2007 et 2012, soit une augmentation importante. Parmi les communes franciliennes qui ont fourni les efforts de production les plus importants, Rueil arrive en deuxième position.

Dès 2007, nous avons inscrit dans notre Plan local d'urbanisme (PLU) l'obligation de construire 30 % de logements sociaux dans tout programme de logements neufs. Cette obligation a concerné aussi les transformations de bureaux en logements. Pour cette nouvelle offre, nous avons un objectif de mixité. En effet, nous devons prendre en compte l'intégration de la population la plus défavorisée. Actuellement, Rueil a dans son fichier 2 200 dossiers de demandes de logement social, mais plus de 8 000 ménages de la région parisienne souhaitent faire une demande de logement social auprès de la ville de Rueil. La qualité de vie de notre ville est très recherchée. Nous devons donc avoir une offre de logements en rapport avec la population que nous entendons accueillir dans notre ville.

70 % des demandes de logements sociaux proviennent de ménages vivant dans le secteur locatif privé. Nous avons un fort taux de populations très pauvres vivant dans le parc locatif privé. Nous avons donc engagé des opérations fortes, notamment une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH), qui nous a permis d'identifier plus de 200 bâtiments dont les logements peuvent être qualifiés « d'indécents ». Certains de ces logements n'étaient d'ailleurs plus mis en location par leurs propriétaires. Cette opération nous a permis de remettre sur le marché une vingtaine de logements qui ne pouvaient plus être loués. La lutte contre l'habitat indigne lié aux « marchands de sommeil » est en revanche plus difficile. Les outils ne sont pas assez efficaces pour mener à bien les opérations de rénovation. L'Etat, par exemple, tarde trop à reconnaître le caractère indigne de certains logements.

Les normes contribuent aussi à augmenter les coûts de la construction et de la réhabilitation. Elles nous empêchent fréquemment de mener à bien des réhabilitations dans le parc privé.

La ville de Rueil s'honore d'avoir pu répondre aux objectifs du plan départemental d'accès au logement pour les personnes défavorisées (PDALPD). En effet, nous avons obtenu 70 relogements sur 74 demandes. Toutefois, les objectifs augmentent chaque année, et nous ne serons plus en mesure de les satisfaire. Nous avons donc mis en place une politique dynamique, au cas par cas. Dès 1994, nous avons créé un lieu d'accueil, « la Boussole », qui permet d'effectuer des domiciliations administratives pour 350 personnes sans domicile fixe. Avec l'arrivée du SIAO, nous avons également ajouté un référent pour accompagner les familles dans les procédures de demande de logement, qui sont complexes. Ce soutien logistique, de compréhension, de cadrage et d'orientation de la démarche a permis de faire aboutir tous les dossiers présentés. Par ailleurs, le bail glissant mis en place avec des associations nous semble important, car il permet un réel accompagnement des familles et nous permet de les aider à poursuivre leurs efforts pour conserver leur logement.

Cependant, les outils que nous utilisons ont des limites. La loi Molle, qui représentait un espoir pour faire muter les ménages qui sont en sous-occupation (28 % de notre parc social

est constitué de 4 pièces ou plus), nécessite un travail conjoint important de l'ensemble des acteurs, mais aussi un travail au cas par cas. Il convient par ailleurs d'aider les bailleurs sociaux pour l'accompagnement des familles fragiles. L'association Essor, par exemple, aide les personnes fragiles pour leur trouver un logement sur notre commune. Ces associations ont toute leur place sur notre commune.

Enfin, concernant la loi DALO, nous recevons de nombreuses demandes. Nous ne pouvons toutefois pas toutes les satisfaire, dans un souci d'équilibre entre les demandes des Ruellois et les demandes de populations ne résidant pas sur le territoire de la commune. Il est en effet difficile d'expliquer aux habitants de la commune qu'ils ne sont pas prioritaires (malgré leur présence sur une liste prioritaire), parce que les logements qu'ils auraient pu occuper ont été réservés à d'autres personnes, qui ne sont pas de la commune.

Nous devons aussi prendre garde à l'effet de seuil des aides au logement. En effet, les populations les plus défavorisées peuvent obtenir des aides au logement, alors que les populations moins fragiles, qui se situent juste au-dessus des seuils, se trouvent dans l'impossibilité d'obtenir un logement social parce qu'elles ont des taux d'effort trop élevés. Nous devons considérer ces barrières que représentent ces effets de seuil, barrières qui peuvent bloquer certaines attributions de logements sociaux.

Bernard LOCHE

Nous reviendrons sur le rôle des associations, l'effet de seuil des aides au logement et la manière dont les bailleurs peuvent travailler sur ces questions.

Frédéric Petitta, comment le Conseil Général de l'Essonne aborde-t-il la question des ménages les plus défavorisés, en tant que collectivité et dans son travail avec les communes du département ?

Frédéric PETITTA

Vice-président en charge du logement au Conseil général de l'Essonne



Les politiques des Conseils généraux en matière d'habitat sont volontaristes, car elles ne font pas partie de leurs politiques régaliennes. Dans l'Essonne, nous avons contribué, par des aides mises en place dès 1998, à la construction de logements sociaux. Depuis 2007, avec des aides soutenues, nous avons réorienté et renforcé la création de logements sociaux, notamment PLUS et PLA-I. Nous avons consacré sur cette dernière période plus de 71 millions d'euros pour accompagner les projets portés par les communes et les bailleurs. Le nord du département de l'Essonne est urbain, et le sud est très rural. Ces contrastes entraînent des difficultés à construire du logement social dans les communes les plus rurales et éloignées de Paris.

Les élus locaux, principalement des petites communes parmi les 196 que compte le département, ont en effet des difficultés pour participer à l'effort de solidarité sur les questions de logement. Ils n'ont pas la possibilité d'envisager des opérations importantes de logements sociaux, qui pourraient dénaturer leur village. Ils n'ont pas, non plus, toutes les compétences pour travailler sur ces questions. Le Conseil général met donc à leur disposition des techniciens et des ingénieurs pour surmonter cette difficulté. Actuellement, 90 % du parc social est concentré sur 10 % du territoire. Un travail d'amélioration de la répartition du logement social sur le territoire est par conséquent nécessaire.

Nous participons donc par des financements importants à la production de logements sociaux. De nouvelles orientations ont été votées en décembre 2012. Nous mobiliserons ainsi plus de 13 millions d'euros pour la

construction de logements sociaux sur l'ensemble du département d'ici mai 2013.

Outre l'aide apportée aux bailleurs sociaux, nous souhaitons également travailler avec les associations d'insertion par le logement, notamment dans un cadre pluriannuel.

Bernard LOCHE

Stéphane Dambrine, vous représentez le mouvement HLM, à savoir l'Aorif et Paris-Habitat. Quelle est l'offre mobilisable dans le parc existant et comment produire une offre nouvelle de logements adaptés à ce public ?

Stéphane DAMBRINE

Directeur général de Paris Habitat OPH



Nous nous trouvons sur un marché de pénurie, qui tend à s'aggraver. En Île-de-France, 540 000 demandes de logements sociaux, liées à une évolution démographique croissante, à l'arrivée de familles à forte natalité et de familles modestes, font face à une production en régression.

Le nombre de ménages DALO à reloger en région Rhône-Alpes représente 3 % des attributions annuelles. En Île-de-France, ce chiffre s'élève à 45 %, soit une attribution sur deux. A Paris, le chiffre monte à 170 %. Le DALO ne peut donc pas s'y appliquer. La territorialisation du DALO et le bon niveau de gouvernance qu'il faudrait avoir soulèvent dès lors des interrogations.

Par rapport à la situation de pénurie, la gestion du stock et l'organisation de la construction soulèvent aussi des questions.

S'agissant du stock, Madame Duflot a lancé une concertation sur les politiques d'attribution. Actuellement, ces dernières sont difficilement lisibles et paraissent injustes aux demandeurs. Une gouvernance des politiques d'attribution est indispensable à l'échelle intercommunale,

sous la responsabilité soit de la Région, soit de la métropole régionale.

La vocation du parc HLM est actuellement généraliste. Faut-il conserver cette vocation ou conférer au parc une plus grande priorité aux ménages les plus défavorisés ? La deuxième solution tend à cliver les demandeurs en seulement deux catégories, alors que les situations des ménages sont beaucoup plus complexes. Nous militons pour maintenir la vocation généraliste de ce parc, la seule acceptable socialement. Ajoutons que le financement du logement social est essentiellement assuré par les collectivités locales et le 1 % logement, qui défendent eux aussi la vocation généraliste. En outre, le parc social est inégalement réparti sur le territoire, et une vocation trop spécialisée du parc social provoquerait des clivages territoriaux inadmissibles.

Des priorités devront donc être définies, voire des quotas, ce qui impliquera de gérer la pénurie et les files d'attente. Cette décision ne peut se prendre qu'à l'échelle d'un territoire spécifique. Par exemple, le délai moyen théorique d'attribution en Île-de-France est de 5 ans, alors que le délai anormalement long de la loi DALO est de 3 ans.

S'agissant de la construction, l'objectif de 70 000 logements est partagé par tous. Aujourd'hui, un logement neuf sur deux est un logement social produit par les organismes HLM ou des promoteurs qui revendent leurs logements aux bailleurs sociaux. Les communes contribuent à cet effort par l'instauration de quotas de logements sociaux dans les constructions neuves. Le problème de la production relève essentiellement d'un problème de foncier et de répartition de l'effort sur le territoire régional, donc de gouvernance.

L'adéquation du financement de la production au profil des demandeurs constitue un sujet de réflexion. Une idée de « super PLAI » pour des ménages à revenus extrêmement modestes avait été émise par la Ministre. Est-il opportun aussi d'appliquer un barème d'APL identique dans le parc social aux loyers bloqués et dans le parc privé aux loyers non bloqués où les aides au logement ont eu des effets inflationnistes ? Ces questions se posent dans une période de forte contrainte des finances publiques.

Bernard LOCHE

Pierre-Yves Laurent, pouvez-vous réagir aux témoignages précédents, en fonction de votre expérience dans l'accompagnement vers le logement au sein de votre association « Les enfants du canal » ? Les élus ont mentionné le rôle des associations et leurs relations avec les collectivités. Pouvez-vous nous expliquer comment vous travaillez sur le problème du logement des ménages les plus défavorisés ?

Pierre-Yves LAURENT

Responsable de l'accompagnement vers et dans le logement à l'association Les enfants du canal



De manière empirique, dans notre public de personnes défavorisées, nous retrouvons les 35 % de personnes isolées et 30 % de familles nombreuses évoqués lors de la présentation, ce qui démontre l'inadéquation de l'offre de logements sociaux.

Globalement, 42 % des ménages défavorisés se trouvent dans le parc locatif privé. Les ménages que nous accompagnons sont souvent bénéficiaires des minima sociaux, et connaissent des difficultés importantes pour accéder au logement social. Dans le parc locatif privé, les conditions d'accès sont plus faciles, mais en contrepartie les ménages y connaissent des situations de sur-occupation, supportent des taux d'effort colossaux, s'élevant parfois à 70 %, voire vivent dans des logements indignes. Des délais de 8 ans d'attente pour accéder au parc social ne sont pas rares.

Les dispositifs d'accompagnement pour accéder au logement social ou les y maintenir s'appuient sur des visites d'évaluation à domicile et des contrats d'accompagnement pour responsabiliser les ménages. L'objectif consiste à obtenir le maintien du ménage dans

le logement. Cependant, la pénurie de logements sociaux limite la portée de ces dispositifs.

Sur le terrain, nous constatons que le logement social constitue un but, et non une étape pour accéder au logement privé ultérieurement. Ceci s'explique par le fait que les délais pour accéder au parc social sont exceptionnellement longs.

Les ménages très défavorisés manquent de logements très sociaux. Nous accompagnons tous types de ménages, en développant des partenariats fructueux avec les collecteurs et les bailleurs. Les personnes bénéficiaires des minima sociaux sont cependant les plus difficiles à loger, ce qui confirme les données présentées par Catherine Brimbal sur l'augmentation du nombre de demandeurs de logement social.

La gestion de la pénurie est avérée, et nous devons dénoncer cette situation. Nous accompagnons des ménages DALO reconnus prioritaires et nous devons prioriser parmi eux les ménages reconnus urgents. Les choix sont difficiles. Comment choisir entre une personne qui vit dans un box et une famille de 5 personnes qui habite dans 10 mètres carrés ?

Le rôle de « facilitateur » des associations est indéniable. Les protocoles qu'elles peuvent signer avec les collecteurs et les bailleurs permettent en effet de travailler en amont des commissions d'attribution. Grâce à ce travail en amont, les dossiers présentés obtiendront un avis favorable de la commission d'attribution. Des choses positives se mettent en place, néanmoins nous devons dénoncer la pénurie de logements sociaux.

Bernard LOCHE

De nombreuses questions ont été soulevées sur la gestion de l'habitat par les collectivités, la faiblesse de l'offre existante, la production d'une offre adaptée, la vocation du mouvement HLM, ainsi que sur le témoignage des familles en situation d'urgence. J'invite la salle à nous faire part de ses expériences.

ECHANGES AVEC LA SALLE

Jean-Luc VIDON

Directeur général d'ICF La Sablière



Je souhaite témoigner sur les difficultés liées à la multiplicité des règles de financement et à leur évolution rapide. Ainsi, il est difficile d'optimiser les projets en termes de densité, de typologie, de financement, avec des attentes locales, des équilibres financiers d'opérations et des besoins qui varient dans le temps. Il faut donc réaliser les PLH à la bonne échelle. Nous espérons que les projets de loi en cours traiteront de cette question.

Autres difficultés, le foncier mais aussi la lenteur des délais de traitement des opérations contre l'habitat indigne, qui sont pourtant des enjeux forts.

De même, nous devons remettre en ordre les loyers pour répondre aux besoins des personnes à très faibles ressources. Les charges sont certes plus faibles dans les logements neufs, mais la grande taille des logements occupés par les personnes à faibles ressources ne permet pas de résoudre le problème du coût des charges.

Des interrogations concernent également la programmation en Île-de-France pour 2013, la possibilité de produire cette offre et la répartition entre les différentes catégories de financement. A ce sujet, il serait souhaitable notamment de renforcer la part des PLA-I et de diminuer celle des PLS.

Michel BLANCAL

Adjoint au maire de Versailles et président de l'office HLM Versailles-Habitat

A propos des délais parfois longs pour produire des logements sociaux, signalons qu'un recours de riverain peut en effet bloquer une opération pendant des années (pour des

questions de procédures qui sont parfois sans importance) et cela sans conséquences pour la personne émettant le recours. Ces recours engendrent des frais et une perte de temps.

Frédéric PETITTA

S'agissant de la programmation 2013 de l'Essonne, les objectifs de création de logements PLA-I sont de 15 %, ce qui est éloigné des besoins de l'Île-de-France. Nous constatons en effet qu'il serait nécessaire d'augmenter sensiblement la construction de logements PLA-I, ce qui soulève la question du foncier mobilisable. En Essonne, des terrains départementaux seront mis à disposition selon des conditions identiques à celles de l'Etat. Concernant les recours, le Président Hollande a indiqué un durcissement de la législation. Certaines personnes avaient fait de ces recours une source de revenus, en déposant des recours là où des logements sociaux devaient se construire et en espérant une négociation à l'amiable avec le promoteur. Au-delà de la conséquence financière, une conséquence sociale existe, car la construction des logements sociaux est bloquée pendant le temps du recours.

Stéphane DAMBRINE

Je serais moins négatif sur la programmation PLS, car il existe un problème relatif aux ménages à revenus moyens, problème que le PLS contribue à résoudre. En outre, je le rappelle, la vocation généraliste du parc est souhaitable. En troisième lieu, dans le cadre de la pénurie globale de logements, le PLS requiert un investissement public moindre et revient moins cher à la collectivité.

Il est par ailleurs difficile de réaliser des mutations à l'intérieur du parc. Des politiques plus fines ou autoritaires pourraient faire déménager des personnes occupant des grands logements vers des logements de moindre surface.

Monique BOUTEILLE

J'adhère à vos propos. Je souhaite aborder le sujet de la taille des PLH. Notre communauté d'agglomération, qui comprend les villes de Nanterre, Suresnes et Rueil-Malmaison, accueille une population hétérogène. La notion de communauté d'agglomération sous-tend

toutefois une vision du territoire plus homogène et cohérente. Un syndicat de communes comportant six communes, élargi à Puteaux, Courbevoie et La Garenne-Colombes constituerait une échelle adéquate dans le domaine du logement. Les trois villes que je viens de citer ont d'ailleurs décidé de construire 30 % de logements sociaux, afin que Nanterre ne soit pas une cité dortoir de personnes défavorisées. Ce type de fonctionnement représente l'avenir. Je regrette donc que l'Etat ait signé un contrat de développement territorial (CDT) avec seulement deux des six communes de notre syndicat, ce qui va à l'encontre des échanges et des négociations menées par les élus. Je rappelle que l'équilibre d'une ville ou d'un territoire s'obtient par la mixité. Nous avons cassé un ghetto, celui du quartier du Clos des Terres rouges, et lui avons redonné une image acceptable. Pour ne pas retrouver ce type de situation, nous refusons de réaliser des opérations avec 100 % de logements PLA-I. Nous pouvons en outre mieux équilibrer les opérations mixtes dans les villes où le coût du foncier est excessivement élevé. La complémentarité de ces outils nous permet ainsi de renforcer la qualité de vie dans nos communes.

Gérard LACOSTE

IAU îdF

Certains ont évoqué la nécessité d'un équilibre dans la programmation entre PLA-I et PLS. Il est nécessaire de nous interroger sur l'adéquation entre le produit PLS et le bénéficiaire, son niveau de ressources et son taux d'effort. Certains autres produits pourraient davantage correspondre à son profil. Il n'est donc pas avéré que le PLS touche la cible des classes moyennes.

La mobilité au sein du parc est également une question importante. En Grande-Bretagne, la sous-occupation du parc a donné lieu à des taxations. Avant de créer des mesures brutales de ce type, il est nécessaire de donner une visibilité aux politiques qui peuvent être portées par les bailleurs et les collectivités pour s'attaquer à ce problème.

Christine CORBILLE

Ceser



Le « super PLA-I » évoqué par Stéphane Dambrine est-il économiquement réalisable ? Sur le plan de la mixité sociale, serait-il pertinent de créer un nouveau produit pour y placer une catégorie de population ? La déconnexion entre le niveau du loyer et le financement, au profit d'un lien avec les revenus du ménage est une idée intéressante. Qui serait susceptible de payer ce type de produit ? Cette idée est-elle intéressante sur le plan social ?

Stéphane DAMBRINE

Je suis réticent à créer un nouveau produit, car la segmentation n'est pas cohérente entre les niveaux de loyer et les plafonds de ressources. Par exemple, les PLS s'étalent entre 8 et 13 euros par m² selon la localisation. Il y a quelques années, nous avons proposé à une DDE de réaliser des « PLA-I flottants ». Des logements sont en effet occupés actuellement par des ménages qui ne sont plus éligibles au type de logement qu'ils occupent. Il avait été proposé de relever le loyer de ces ménages dans des proportions acceptables, et de récupérer un droit pour attribuer un PLA-I à un autre ménage. Cela nous a été refusé. Ce type de mesure permettrait pourtant de dégager une offre, à moindre coût, et d'améliorer la fluidité du parc.

La taxation évoquée par Gérard Lacoste est incitative et pourrait se montrer efficace.

Michel MITTENAERE

Confédération nationale du logement

Je suis choqué par ce qui vient d'être exprimé à l'instant. Des sociétés HLM ont provoqué la panique chez les habitants en envoyant des lettres les incitant au départ pour des raisons de sous occupation. Notre association avait réagi.

Le « super PLA-I » réinvente des catégories combattues dans les années 70 et 80, au cours desquelles on souhaitait revenir à un produit unique. Actuellement, des PLS qui ne parviennent pas à être loués sont déclassés en PLUS.

Par ailleurs, nous nous dirigeons vers une paupérisation et une spécialisation du parc social. Une des causes réside dans la non réévaluation des plafonds de ressources, qui ont de surcroît été diminués de 10,3 % par la loi Boutin. L'accès au logement social est donc réservé à des ménages de plus en plus pauvres, ce qui entraîne un risque de ghettoïsation. La gouvernance prévue dans le projet de loi risque d'éloigner davantage les centres de décisions des réalités de terrain, ce que je considère inquiétant.

Monique BOUTEILLE

Les élus d'Île-de-France ont réalisé une action commune pour territorialiser les affectations DALO. Il conviendrait de développer ces actions à l'échelle de la région. Les élus ont conscience des cas concrets qui leur sont soumis.

Il est inhumain que des bailleurs sociaux demandent à des ménages de déménager dans un délai de deux ou trois ans. Nous demandons que la possibilité de déménager soit annoncée et expliquée lors de l'entrée dans les locaux, afin que la personne se souvienne qu'il est possible qu'il lui soit proposé un changement de logement. Nous proposons l'aide au déménagement pour accompagner cette incitation. Les élus demandent que la gouvernance du parc social s'effectue à l'échelle des communautés d'agglomérations pour qu'elle soit plus cohérente.

Pierre-Yves LAURENT

Nous avons évoqué les plafonds de ressources, les revenus et la production de logements sociaux. N'oublions pas que derrière ces statistiques des familles sont en attente de logement et vivent des conditions de logement souvent indignes.

DEUXIEME TABLE RONDE : QUELLES REPONSES AUX BESOINS EN LOGEMENT DES MENAGES LOCATAIRES A REVENUS MOYENS ?

Table ronde animée par Bernard LOCHE

Ont participé à cette table ronde :

Laurence LENOIR, adjointe au maire
d'Asnières-sur-Seine (92)

Daniel MOSMANT, adjoint à la maire de
Montreuil (93)

Didier JEANNEAU, directeur général adjoint
d'Immobilière 3F

Témoin : Marie-Anne BELIN, présidente de la
commission ville, habitat et cadre de vie du
Ceser

Exposé introductif d'Arnaud de CAMBIAIRE,
directeur régional adjoint de la CDC

Arnaud de CAMBIAIRE



Les ménages à revenus moyens ont fait l'objet
de nombreux rapports, dont celui du Ceser,
paru en 2012.

Plusieurs constats sont à partager en préalable
au débat : le niveau de loyer auquel il faut
produire, l'offre locative existante et la place de
l'accession sociale dans la relance des
parcours résidentiels de ces ménages.

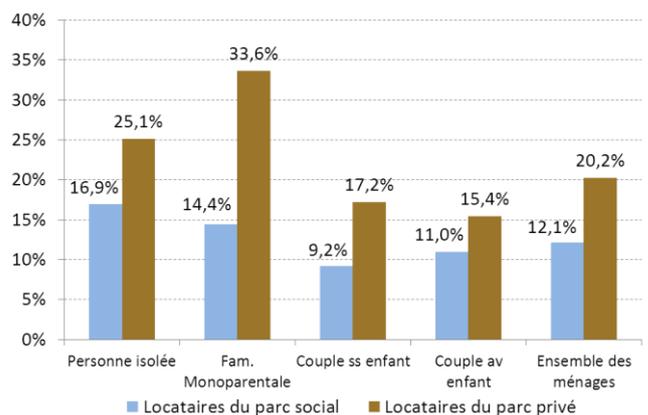
Le public étudié est celui des ménages
locataires qui se situent entre les plafonds
PLUS et les plafonds PLI. Il s'agit de 456 000
ménages, soit 10% des ménages franciliens,
comprenant des couples jeunes et actifs, mais
également des personnes seules (48% du
total) et des couples sans enfants (28% du
total). Les revenus moyens de ces locataires
sont de l'ordre de 4 000 euros : ils sont donc
supérieurs de 40 % aux ressources des
ménages éligibles au PLUS, mais inférieurs de
20 % aux revenus des ménages accédants qui
ont acheté récemment (depuis moins de 4
ans). Leurs revenus sont donc trop élevés pour

accéder au logement social classique, mais
insuffisants pour accéder aux marchés
classiques de l'accession.

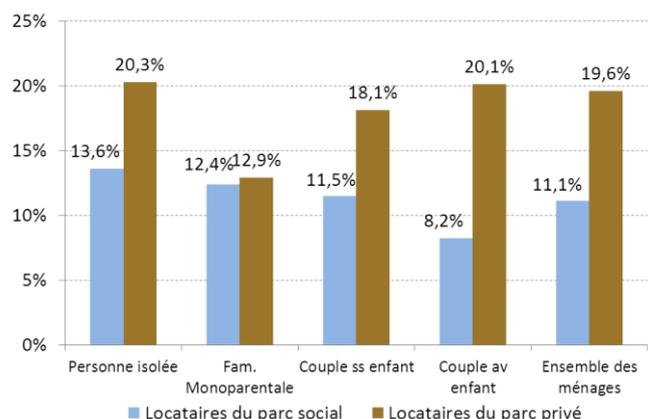
Deux tiers de ces ménages sont éligibles au
PLS, et un tiers d'entre eux sont éligibles au
PLI ; 40 % sont déjà locataires du parc HLM.

Le taux d'effort net moyen de ces ménages
s'élève à 17 %, mais il est variable selon le
secteur locatif et la taille du ménage. Dans le
parc locatif privé, les ménages ont un taux
d'effort net de 20%, supérieur de 8 points à
celui des locataires du parc social. Toujours
dans le parc locatif privé, les personnes seules
ont un taux d'effort net élevé, de l'ordre de
25 % si elles sont éligibles au PLS et de 20 %
si elles sont éligibles au PLI. De même, le taux
d'effort net des familles monoparentales atteint
33 % pour celles éligibles au PLS. Il est à noter
que ces ménages ne bénéficient pas ou peu
des aides au logement.

Taux d'effort net des ménages locataires éligibles au PLS



Taux d'effort net des ménages locataires éligibles au PLI



Source : Insee, ENL2006 (valeur au 01/07/2012)

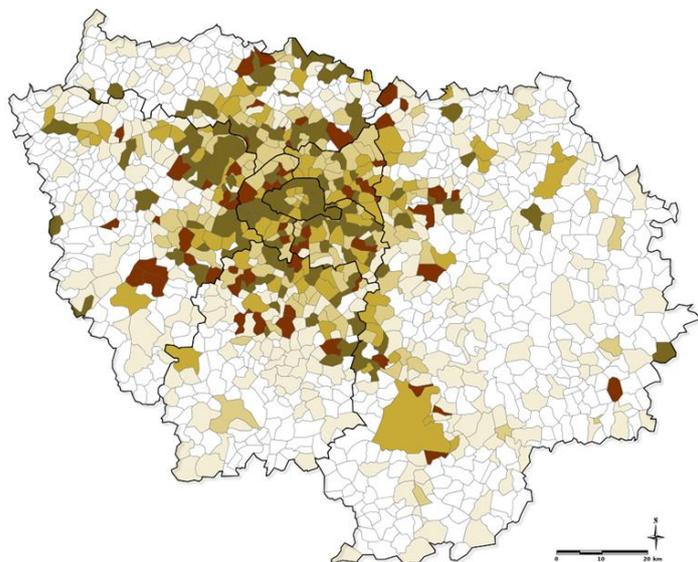
La pratique montre que le taux d'effort brut
acceptable (hors charges) des locataires à
revenus moyens dans le secteur locatif libre

est de 18 % en moyenne⁴. Au-delà de ce taux, ils ne restent pas dans leur logement. Ils préfèrent acheter, là où ils peuvent, c'est-à-dire dans des territoires plus éloignés ou moins valorisés.

Pour rester à ce niveau de taux d'effort brut⁵ acceptable (18 %), il faut produire des logements dont les loyers sont compris entre 9 et 11 euros du m².

En matière d'accession, la pratique montre que le taux d'effort brut (hors charges) acceptable pour ces ménages est de 26 %, soit un prix d'achat au mètre carré compris entre 3 200 et 4 000 euros. Le niveau des charges de copropriété ou locatives augmente le taux d'effort de 5 à 7 points, ce qui souligne l'enjeu de la maîtrise énergétique.

Taux de logements sociaux accessibles sous plafonds de ressources intermédiaires avec un loyer inférieur à 11€ par m² de SH



- 25% ou plus (62 communes)
- Entre 10 et moins de 25% (132 communes)
- Entre 5 et moins de 10% (95 communes)
- Plus de 0% et moins de 5% (116 communes)
- Pas de parc intermédiaire (272 communes)

Source : SOES, RPLS2012 – traitements OLS.

L'offre locative intermédiaire existante pour répondre aux besoins de ces ménages locataires à revenus moyens est de 150 000 logements, dont les trois quarts proposent des loyers inférieurs à 11 euros du mètre carré.

⁴ Dans le parc locatif libre, les charges augmentent le taux d'effort de ces ménages de 5,5 points, pour le porter à 23,5%.

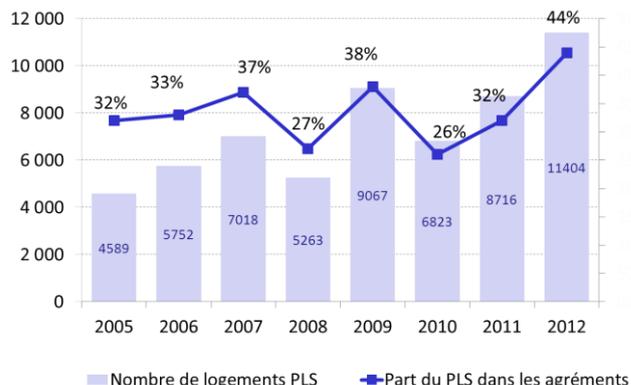
⁵ La très grande partie de ces ménages ne percevant pas d'aides au logement, leur taux d'effort brut est presque identique à leur taux d'effort net.

Ces logements couvrent donc seulement 26 % des besoins.

Deux tiers de ces logements sont de petite taille. Le taux de rotation de ce parc s'élève à 8,6 % en moyenne, sauf dans la zone centrale de la région, où il chute à 4,4 %. L'offre annuelle de ce parc reste donc faible, de l'ordre de 12 000 logements en 2011.

Sur les 150 000 logements locatifs intermédiaires du parc social francilien, les PLS en représentent 64 000, dont 90 % proposent un loyer inférieur à 11 euros par m². Le développement de cette offre dans la programmation de logements sociaux est important, même si les aides des collectivités territoriales sont de plus en plus restrictives.

Evolution des agréments PLS entre 2005 et 2012 (tous logements)



Source : Sisal 2005-2012.

Les loyers sont concurrentiels par rapport au niveau du marché locatif privé, notamment dans la zone centrale, ou par rapport à l'accession. Un surpeuplement de ces logements est cependant observé, avec un glissement d'usage vers des ménages qui relèvent du logement social classique. La demande est cependant difficile à capter par les bailleurs, car elle ne figure pas nécessairement dans les fichiers de demandeurs. Une meilleure réflexion sur la localisation territoriale de ces projets serait d'ailleurs nécessaire pour mieux faire coïncider l'offre et la demande.

L'offre PLI est de l'ordre de 45 000 logements, dont 70% proposent des loyers inférieurs à 11 euros par m². Ces PLI ne sont pas comptabilisés dans l'offre sociale au sens de l'article 55 de la loi SRU. Entre 2009 et 2012, trois opérations sur quatre financées en PLI, se situaient à Paris et dans les Hauts-de-Seine. Le produit paraît attractif en raison des

décotes qu'il offre par rapport au marché. Ces opérations sont cependant difficiles à équilibrer. Nous observons en outre un recul de la part apportée par Action logement dans le montage financier des opérations. La demande de ces ménages est également difficile à capter.

Les enveloppes de financement sur le fonds d'épargne pour la production de logements PLI s'élèvent à 200 millions d'euros en 2011 et en 2012, ce qui représente environ 1 300 logements. Il n'existe cependant pas de statistiques issues des banques, aussi nous manquons d'une connaissance fine de ce qui est réalisé. 40 % des financements distribués par la Caisse des dépôts l'ont été en Île-de-France. Il existe un décalage de deux ans entre les programmations de l'Etat et l'engagement des opérations par les opérateurs.

Enfin, dernier point que je voulais aborder, l'accession sociale sécurisée : peut-elle relancer le parcours résidentiel des ménages locataires à revenus moyens ? Ces acquéreurs ont le profil des ménages à revenus moyens. L'offre accessible financièrement demeure toutefois modeste, de l'ordre de 3 000 logements commercialisés entre 2007 et 2010, même si la période récente montre une montée en puissance progressive.

Bernard LOCHE

Ces chiffres nous permettront d'aborder un ensemble de questions sur l'offre sociale intermédiaire, sa nature, les produits à développer, les spécificités territoriales à prendre en compte. Comment limiter les glissements d'usage ? Comment mieux capter cette demande souvent absente des fichiers de demandeurs ? Quel est le rôle des différents partenaires, et notamment d'Action logement ? Nous pourrions également aborder l'accession sociale sécurisée.

Laurence Lenoir, à Asnières, parvenez-vous à capter cette demande ? A partir de quels outils ?

Laurence LENOIR

Adjointe au maire d'Asnières-sur-Seine



Les classes moyennes nous tiennent à cœur, car elles permettent d'obtenir une cohésion de la population, entre les ménages aisés qui tendent à s'enrichir et ceux qui sont les plus défavorisés, voire précarisés.

Asnières est une ville proche de Paris, bien desservie par les transports en commun (métro, SNCF, RER C), auxquels s'ajoutent quatre projets de nouvelles stations prévus dans le projet du Grand Paris Express. La population s'élève à 85 000 habitants et croît de 600 habitants par an, grâce à un fort taux de natalité. Cette démographie positive confère aux élus des responsabilités importantes en termes de logement et d'équipements publics. Nous avons cependant hérité d'un endettement important, qui handicape nos investissements et notre développement. Par ailleurs, il n'existe pas d'office municipal de l'habitat. En tant que maire adjointe à l'habitat, je travaille avec l'office public départemental et certains bailleurs sociaux.

La part des logements sociaux dans le parc existant est passée de 17 % à 18,2 % en cours de mandat, et atteindra progressivement 20 %, grâce au conventionnement de logements de Paris Habitat que nous espérons prochain. Cette ville disparate comporte au nord un habitat à dominante d'habitat social, classé en ZUS, et dans le centre, un habitat plus classique, avec un habitat indigne diffus et des quartiers très aisés d'hôtels particuliers. La population est à 69 % sous les plafonds de ressources pour accéder au logement social (PLS inclus). Seuls 15 % de personnes seraient éligibles au PLS, et 54 % se trouvent en dessous des plafonds PLUS. Avec 4 000 demandeurs de logements sociaux et 160 attributions en 2011, la situation est donc tendue.

Depuis 2008, 300 dossiers DALO ont été traités sur le contingent préfectoral. Les prix de l'immobilier (achat et location dans le secteur privé) sont en outre très élevés.

Des opérations neuves sont réalisées dans le parc diffus. Les promoteurs immobiliers interviennent aussi dans les secteurs dégradés de la ville.

En raison de la forte demande de logements sociaux, nous avons mis en place une commission communale de désignation, chargée de sélectionner les dossiers qui seront transmis aux bailleurs. Elle est composée d'élus, d'associations locales, départementales et nationales et de travailleurs sociaux.

Notre PLH comporte trois ZAC en projet et un quartier en rénovation urbaine. L'objectif du PLH est de produire 2 400 logements en 6 ans, dont 22 % de logements sociaux classiques (PLUS et PLA-I) et 16 % de logements locatifs intermédiaires (PLS et PLI) destinés aux classes moyennes. Cette deuxième statistique intègre l'accession à prix maîtrisée et l'accession sociale. Le PLH sera remanié l'année prochaine en raison de la loi Duflot, qui nous impose un minimum de 25 % de logements sociaux, soit une production de 1 700 logements sociaux d'ici 2025. Nous sommes parvenus à instaurer une clause de mixité sociale, qui impose 25 % de logements conventionnés dans les opérations neuves de plus de 2 500 mètres carrés, ce qui s'est avéré complexe en raison des prix du foncier. Cette modification du PLH traduit donc une résolution plus volontariste. Certaines opérations comprennent de l'usufruit locatif social, auquel je ne suis pas favorable sur le principe, car il s'agit de logement social à durée déterminée. Ce dispositif permet toutefois de créer du logement conventionné dans des quartiers d'où il est absent.

Bernard LOCHE

Comment travaillez-vous sur le logement intermédiaire avec Action logement ?

Laurence LENOIR

Il est effectivement difficile de dissocier le sujet des classes moyennes de celui d'Action logement. A Asnières, Action logement attribue 50 % des logements du parc social, sur lesquels il m'est impossible d'agir. Les habitants qui ne connaissent pas la notion de

contingents nous interrogent sur ce parc auquel ils n'ont pas accès via la mairie. N'ayant pas d'information sur ces attributions, les élus ne peuvent donc pas répondre à leurs administrés. La logique commerciale de certains collecteurs pousse ces derniers à satisfaire les entreprises importantes, sans prendre en compte les objectifs du PLH. Action logement est un bon outil pour attirer les classes moyennes dans une ville et les y maintenir. En revanche, le partenariat avec le territoire et notamment les élus fait défaut.

Bernard LOCHE

Daniel Mosmant, rencontrez-vous les mêmes tensions à Montreuil ? Vous ne devriez cependant pas éprouver de difficultés à atteindre l'objectif de 25 % de logements sociaux en 2025.

Daniel MOSMANT **Adjoint au maire de Montreuil**



En effet, à Montreuil, nous avons 39 % de logements sociaux. Et nous continuons à produire des logements sociaux. Nous avons également fait racheter le patrimoine d'Icade par l'Office public de l'habitat montreuillois, ainsi que le patrimoine d'Ogif par un autre bailleur social. Ces deux patrimoines ont ensuite été conventionnés, ce qui a permis d'obtenir 1 200 logements conventionnés supplémentaires pour enrichir le parc social de la ville.

S'agissant du foncier, je rappelle que ce sont les élus qui accordent les permis de construire. Ils ont donc la possibilité de demander aux promoteurs de renégocier le prix du foncier auprès du propriétaire foncier. Les autres coûts fixes étant similaires chez tous les promoteurs, c'est le prix du foncier qui crée une différence et qui entraîne l'augmentation des prix en Île-de-France. Le politique a le pouvoir de décider d'accepter ou non la

construction de logements par des opérateurs privés. La préemption systématique ne constitue cependant pas une solution. En obligeant les promoteurs à réaliser des conventions de commercialisation avec les villes à des prix donnés, les villes pourront parvenir à construire du logement social, mais aussi des équipements. La maîtrise des prix du foncier est cruciale pour résoudre le problème du logement en Île-de-France.

Les logements PLS et PLI concernent généralement des communes qui tentent de s'affranchir des obligations de la loi SRU. Toutefois, je considère, pour ma part, que le PLS est un véritable logement social. Dans ma commune, 84 % des demandeurs se trouvent sous les plafonds PLUS, aussi il peut paraître surprenant que j'intervienne au sujet des logements PLS. La commune de Montreuil n'accepte pas la gentrification et le départ des populations modestes ou moyennes vers la grande banlieue au profit des Parisiens. Il ne s'agit pas de fixer les populations, mais de leur permettre de rester si elles le souhaitent, d'une génération sur l'autre.

Le choix de réaliser du PLS dans une ville est contraint pour deux raisons. En premier lieu, la validation des agréments PLA-I est conditionnée par la préfecture, à la demande en parallèle d'agréments PLS et PLUS. Cet équilibre de 20 % de PLA-I, 60 % de PLUS et 20 % de PLS nous est donc imposé de l'extérieur. En deuxième lieu, il est nécessaire d'équilibrer le bilan financier. La baisse globale du financement du logement social nous oblige à augmenter les niveaux de loyers. Toutefois, les demandeurs potentiellement éligibles au PLS ne se présentent pas. Un appel public dans la presse locale n'est politiquement pas envisageable, car les demandeurs de logements sociaux classiques qui n'ont pas eu satisfaction ne le comprendraient pas. Le travail sur les attributions inclus dans la loi Duflot 2, notamment sur les aspects de l'habitat participatif, me paraît important. Cette voie en faveur des classes moyennes reste à explorer et les bailleurs sociaux y trouveront pleinement leur place.

Bernard LOCHE

Didier Jeanneau, comment capter cette demande particulière ? Les deux exemples présentés montrent les difficultés rencontrées

aux deux bouts de la chaîne. Quels produits particuliers développez-vous pour satisfaire cette demande, dans le cadre de la pénurie de logements en Île-de-France ?

Didier JEANNEAU

Directeur général adjoint
Immobilière 3F



Un bailleur social comme Immobilière 3F peut contribuer à apporter une réponse sur le parc ancien et sur le parc neuf. J'évoquerai également l'accession sociale par la vente aux locataires.

Notre parc comporte environ 8 000 logements PLS, soit 7 % du parc francilien, et 11 000 logements non conventionnés, dont 5 000 PLI. Cette offre est donc significative.

1 900 attributions sont effectuées chaque année dans ce parc intermédiaire, soit 20 % des attributions de l'année. Les logements PLS tournent davantage que les logements de type PLA-I.

70 % des attributions de logements PLS de l'année dernière ont été réalisées auprès de locataires qui se trouvaient sous les plafonds PLUS. Cette situation s'explique par les capacités financières des candidats qui sont en mesure de payer ces loyers PLS, d'un montant moyen de 9 euros par mètre carré et par mois. Les taux d'effort des ménages dont les ressources sont en dessous des plafonds PLUS sont tout à fait supportables, car les bailleurs vérifient qu'un loyer à 9 € / m² / mois n'entraîne pas de problèmes pour les ménages.

Les ménages salariés disposant de revenus moyens considèrent souvent que le logement social ne concerne que les ménages à revenus très modestes ou défavorisés. Les acteurs de l'entreprise devraient mener des actions auprès de leurs salariés pour leur expliquer qu'il existe un parc social, notamment PLS, accessible aux ménages à revenus moyens.

Dans la pratique, les commissions logement au sein des entreprises réservent plutôt leurs attributions aux salariés défavorisés. Ces contingents devraient être disjointes : en effet, attribuer un PLS à une personne éligible au PLS ne constitue pas une entrave à l'accès des personnes défavorisées aux logements PLA-I ou PLUS.

Concernant Action logement, en tant que bailleur social, nous avons une vue d'ensemble sur son rôle. En effet, d'un côté nous avons des salariés qui travaillent dans des entreprises qui cotisent à Action logement (c'est l'offre), et de l'autre nous avons des demandeurs dans les entreprises. Il doit donc exister une vraie relation entre Action logement, qui finance la production de logements sociaux, et les collectivités locales, qui sont des acteurs importants dans le domaine du logement dans une commune. C'est indispensable pour mieux orienter la production de logements sociaux.

Chez 3F, nous sommes favorables à la création de logements neufs de type PLS et PLA-I. En ce moment, les pouvoirs publics donnent plutôt la priorité au PLA-I. Rappelons que les bailleurs sociaux ont signé des CUS (Conventions d'Utilité Sociale), ce qui les oblige à garantir des taux de PLS compris entre 10 % et 15 %. Nous sommes surpris par l'importance de la proportion de la production de PLS dans les chiffres de l'année dernière. Cela s'explique peut-être par le montage d'opérations plus anciennes. La signature des CUS en 2012 devrait ramener ces taux à des niveaux plus faibles.

Pour ce qui est des loyers plafonds des PLS qui s'élèvent à 12,85 euros par m² dans Paris et les communes limitrophes, et le niveau de solvabilité des ménages à revenus moyens plutôt compris entre 9 et 11 euros du m², cela doit attirer notre attention. En effet, si la loi permet d'aller au-delà de 11 euro du m², cela n'implique pas pour les bailleurs l'obligation de les pratiquer.

Ces niveaux élevés de loyer permettent certes de rentabiliser des opérations, mais attention à ne pas produire des logements PLS qui ne se louent pas. En grande couronne par exemple, un certain pourcentage de logements peuvent être produits en PLS, mais là aussi, attention au loyer de sortie : des communes qui avaient accordé un nombre excessif d'agréments PLS à des niveaux de loyer trop élevés ont été

amenées à revoir à la baisse leur niveau de production.

Nous avons arrêté de réaliser du PLI, qui constitue un échelon intermédiaire du marché, à un tarif de 17 euros du mètre carré. Cette offre est cependant souhaitable pour éviter la « fossilisation » du marché par un taux de rotation insuffisant.

Enfin, nous proposons également des logements en accession sociale à nos locataires. L'année dernière, nous avons ainsi proposé 600 logements à la vente à nos locataires. Les annuités d'emprunt sont certes supérieures au loyer, mais elles sont absorbables grâce à l'épargne que nos locataires ont pu réaliser au cours de leurs années de location dans nos logements sociaux.

Bernard LOCHE

Marie-Anne Belin vous avez été rapporteur d'une étude sur la relance de la production de logements en faveur des ménages à revenus moyens pour le Conseil économique, social et environnemental régional. Pouvez-vous réagir à ce que vous avez entendu et nous rappeler les propositions du Ceser ainsi que les leviers pour capter cette population particulière ?

Marie-Anne BELIN

Présidente de la commission ville, habitat et cadre de vie du Ceser



Le mot clé est pénurie. Nous devons donc résoudre le blocage complet que nous subissons actuellement. En effet, des personnes occupent des logements qu'ils ne parviennent pas à quitter, et n'intègrent pas les logements qui ont été financés pour eux. Les propositions d'actions doivent porter simultanément sur les parcs sociaux et privés, et être complémentaires entre eux.

Le Ceser travaille actuellement sur les logements des ménages pauvres, après avoir

travaillé sur ceux des ménages à revenus moyens. Ces deux secteurs concentrent les difficultés majeures. Les ménages les plus pauvres disposent de 1 000 euros pour vivre et représentent environ 15 % des ménages franciliens et les ménages intermédiaires en constituent 10 %. Il existe donc un blocage qui concerne un quart des ménages Franciliens.

Nous devons augmenter rapidement le stock. En 2011 et 2012, 20 000 logements sociaux neufs ont été agréés par an⁶, contre 13 500 par an en moyenne entre 2004 et 2010. Toutefois, nous devons encore construire 50 000 logements dans le secteur privé pour atteindre les 70 000 fixés par la loi.

Nous avons proposé d'agir également sur la vacance des logements, pour lesquels des mesures ont été proposées.

Afin de mieux articuler la gestion du stock et du flux, la gouvernance doit être revue. Cette gouvernance doit permettre d'agir au niveau des bassins de vie, et ce grâce aux dispositifs contractuels mis en place par l'Etat et les collectivités, mais aussi grâce aux schémas de planification des PLU.

Les ménages intermédiaires considèrent qu'ils ne sont pas éligibles au logement social, ou ne s'intéressent pas à ce type d'habitat. La demande s'exprime donc peu, comme le prouvent les chiffres à Paris : 29% des ménages se situent entre les plafonds PLUS et PLI, alors que parmi les demandeurs inscrits dans le fichier de la Ville, ils ne sont que 8 %.

Les entreprises, qui connaissent leurs salariés, sont en mesure d'explicitier la nature et la localisation de cette demande intermédiaire. Mais compte tenu de la pénurie de logements, les politiques publiques ont plutôt soutenu la création de logements PLA-I ou PLUS. Et souvent les localisations retenues pour les PLS se trouvent sur des territoires où il existe un parc privé avec un niveau de loyer accessible pour accueillir ces populations à revenus moyens. La connaissance de la demande permettra de recentrer la localisation des PLS dans les lieux où elle s'exprime. Je rappelle que le cœur de cible est constitué par des loyers de 9 à 11 euros par m². Des loyers de 15 euros ou plus par m² représentent des taux d'effort trop importants.

⁶ Hors conventionnements Icade, qui sont des acquisitions-améliorations.

Compte tenu des besoins des salariés, extrêmement mobiles en Île-de-France, il convient de disposer d'un important parc locatif. Actuellement, 100 000 logements locatifs sont manquants pour les ménages à revenus moyens, ce qui représente une construction de 10 000 logements par an pendant dix ans. Nous suggérons d'en construire un tiers dans le secteur social et deux tiers dans le parc privé.

En 2012, près de 3 500 logements familiaux neufs PLS ont ainsi été agréés. Dans le parc privé en revanche, l'objectif de 6 500 logements annuels n'a pas été atteint. Cette production privée et sociale a besoin de 1,8 milliard d'euros par an. Cette somme peut être réunie en partie en réorientant les dispositifs fiscaux privés. Dans ce domaine, la loi Duflot répond aux propositions formulées par le Ceser, qui consistaient à mettre en place un dispositif fiscal permettant de produire des logements pour des ménages dont les ressources sont comprises entre un plancher et un plafond de revenu.

Une réflexion doit être menée par l'Etat et la Caisse des dépôts sur l'orientation de l'épargne populaire et de l'épargne d'entreprise. Le livret A permet de financer les PLS et les PLI. Le PLI répond certes à une demande, mais il se situe à plus de 15 euros du m². Des orientations et des stratégies d'utilisation de l'épargne populaire doivent être développées, ainsi que la mobilisation des fonds privés. Nous avons suggéré de réaliser des expérimentations, via des associations, entre des collectivités locales, l'Etat et des investisseurs institutionnels, pour répondre aux demandes des assureurs sur le taux de retour de leurs investissements. Les aides mises en place seraient utilisées par ce partenariat pour développer un parc de logements en adéquation avec les ressources de ces ménages.

En conclusion, les logements produits actuellement sont trop chers. Nous devons trouver le moyen de baisser le prix de revient du foncier. Les actions des pouvoirs publics montrent que 12 000 logements par an pourront être créés par la diminution du prix du foncier grâce à l'effort entrepris sur les emprises de l'Etat, mais aussi celles de l'établissement public foncier régional (EPFIF). La deuxième action à entreprendre concerne les règles d'urbanisme : elles doivent être

définies au niveau de l'intercommunalité, car le secteur privé construira sur des emprises qui sont hors du contrôle de l'Etat. Les règles d'urbanisme doivent en effet concerner le bassin de vie et non une commune précise. Enfin, il convient de localiser les PLS et les PLI dans les endroits où la demande existe.

Arnaud de CAMBIAIRE

Le fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts a pour objet de financer les politiques du logement et de l'habitat, et aussi d'inciter les bailleurs sociaux à produire davantage dans les secteurs où cela est nécessaire. La mobilisation d'Action logement apportera 100 millions d'euros d'aides supplémentaires. La Caisse des dépôts pourra également financer sur le long terme les projets des collectivités locales.

Il est également important de s'appuyer sur la mesure 8 du plan d'investissement pour le logement, présenté le 21 mars dernier, dont l'objet est de favoriser le développement du logement intermédiaire. Cette mesure fixe des niveaux de loyer qui se situent entre 15 et 17 euros par m² et précise l'importance de la localisation pour ce type de logement. Des arbitrages et un travail parlementaire sont aussi nécessaires pour faire revenir les institutionnels sur ce marché.

L'offre de logements intermédiaires participe de la mixité et de la fluidité. La Caisse des dépôts est engagée dans ce projet et apportera des réponses dans les semaines à venir.

Bernard LOCHE

Des représentants d'Action logement souhaiteraient-ils réagir aux propos de nos intervenants ?

ECHANGES AVEC LA SALLE



La salle

Nous représentons les entreprises, qui nous confient leurs versements et les demandes de leurs salariés. Au même titre que les communes, nous éprouvons des difficultés à trouver des logements PLA-I pour loger des familles à très faibles revenus. Nous logeons également des populations aux revenus plus élevés dans les logements PLUS et PLS. Je précise que nous ne servons pas davantage les salariés de grandes entreprises que ceux des petites PME.

Nous rencontrons parfois des difficultés à trouver des candidats pour les grands logements PLS, dont les loyers deviennent conséquents. Les entreprises nous demandent cependant de loger en priorité des salariés à revenus modestes. Elles considèrent que les salariés susceptibles d'accéder aux logements PLS ou PLI n'ont pas besoin de passer par l'intermédiaire d'Action logement pour trouver un logement en Île-de-France.

Laurence LENOIR

J'apprécie ce dialogue. J'entends souvent dire que les PME cotisent sans obtenir de droit, car elles n'atteignent pas la somme nécessaire pour bénéficier d'un droit à attribuer. Plus l'entreprise est importante, plus ses droits à attribuer sont nombreux, et mieux elle pourra donner satisfaction à ses salariés demandeurs de logements, y compris pour ceux qui souhaitent bénéficier d'un logement PLS ou PLI. En revanche, des entreprises qui cotisent peu auront droit à peu de logements et se concentreront davantage sur des ménages PLUS et PLA-I, qui s'ajouteront aux demandeurs modestes que les communes doivent aussi loger en priorité. Or nous avons besoin de ménages à revenus moyens dans nos communes. Nous comptons donc sur

Action logement pour attirer les classes moyennes.

Dans la commune d'Asnières, seuls 3 % des demandeurs inscrits dans notre fichier dépassent les plafonds PLUS. Aussi nous éprouvons des difficultés à trouver des candidats pour s'installer dans le parc PLS que nous avons construit dans la ZUS du Quartier Nord. Les ménages à qui nous proposons ces logements n'acceptent pas d'être logés dans ce territoire par crainte de se retrouver dans un quartier déclassé.

Dans l'ensemble, les candidats PLS de notre commune attendent peu de temps pour s'installer dans un logement. Nous avons potentiellement les moyens de loger la classe moyenne, mais nous ignorons comment l'atteindre. Nous envisageons d'entrer en contact avec les entreprises de la commune afin qu'elles incitent les ménages à revenus moyens à s'inscrire sur nos fichiers. Dans nos ZAC, les logements sociaux (y compris les intermédiaires) et les logements en accession sont construits de manière identique et ne sont donc pas refusés par les classes moyennes.

Concernant le parcours résidentiel, nous devons travailler sur la durée. Les ménages qui s'installent dans un logement, y compris dans le parc social, souhaitent y vivre longtemps. Pour augmenter la rotation, il convient cependant de la stimuler. La loi permet aux bailleurs d'inciter les ménages à changer de logement en fonction de l'évolution de leurs revenus et de la constitution de leur famille. L'aide au déménagement est une idée intéressante pour inciter à davantage de mobilité.

Bernard SIRKIS

GIC Action logement

L'argent est l'élément le plus important dans la production de logements sociaux. Si l'emprunt d'Action logement auprès de la Caisse des dépôts s'effectue aux conditions imposées actuellement par les pouvoirs publics, Action logement n'existera plus d'ici cinq ans.

L'ensemble des personnes qui s'intéressent au financement du logement social et qui sont présents ici doivent donc prendre leurs responsabilités.

Jean-François ARENE

Apur

L'information statistique sur les réservataires est difficile à trouver. Il pourrait s'avérer pertinent de disposer systématiquement de cette information dans l'inventaire SRU et dans le fichier RPLS, qui ont été récemment mis en place afin de suivre le parc de logements gérés par les bailleurs sociaux. Ainsi, il serait enfin possible d'avoir ces éléments sur l'ensemble du territoire francilien. Par ailleurs, la logique des réservataires me semble constituer un frein à la rotation dans le parc social.

Michel MITTENAERE

Confédération nationale du logement

La crise du logement s'aggrave et touche de nouvelles catégories de population. J'espère que des mesures seront prises dans la loi Duflot 2 pour encadrer les loyers du privé, mais aussi la reprise pour vente, qui est une démarche purement spéculative par laquelle les propriétaires dégagent des plus-values importantes.

SYNTHESE DES DEBATS

Jean-Marie ANDRE

Représentant de l'Observatoire du logement social



Au préalable, je souhaiterais remercier l'équipe de l'Observatoire pour son important travail, ainsi que l'ensemble des participants aux deux tables rondes.

1. Les constats clés

La crise du logement s'accroît, nous nous trouvons dans un marché de pénurie. Les perspectives démographiques sont connues, de même que les objectifs de production. Sur les 70 000 logements à produire, un tiers relèverait du secteur social et deux tiers du marché privé (location et accession), ce qui suppose un travail conjoint de ces deux secteurs.

Mais quels types de logements doit-on construire quand deux populations différentes sont en attente de solutions, les ménages les plus défavorisés et les ménages à revenus moyens ?

Répondre à ces deux catégories de population permettra d'assurer et d'assumer la mixité sociale, qui est l'affaire de tous. Les bailleurs, les collectivités, Action logement et l'Etat doivent donc mettre en place ensemble une politique globale de financement du logement. Il convient d'agir sur tous les leviers possibles pour résoudre cette crise. Un « choc » serait nécessaire pour modifier la situation actuelle. Nous ne pouvons pas nous contenter d'ajouter des « mesurées », en raison de la durée et de l'importance de cette crise. La loi Duflo tend à y répondre, notamment en ce qui concerne le dispositif des attributions et les modifications apportées aux règles d'urbanisme.

Je reviendrai successivement sur les principaux éléments qui ont émergé au cours des deux tables rondes, étant entendu que, s'agissant de la production et du stock, certaines questions et réponses sont communes aux deux sujets.

2. Synthèse de la première table ronde

Quatre sujets principaux ont été abordés au cours de la première table ronde :

- la gestion du peuplement ;
- l'évolution des accords collectifs ;
- le rôle du DALO ;
- et les bonnes échelles des politiques d'intervention.

S'agissant de l'échelle des politiques, la réponse consiste à travailler avec une gouvernance qui permet de mener une politique générale cohérente. Les échelles territoriales doivent également être cohérentes et il est nécessaire que les intercommunalités couvrent de véritables bassins de population.

En ce qui concerne la capacité d'évolution du stock en matière de loyer, deux réponses ont été évoquées : la remise en ordre des loyers et les aides au logement. Le calcul de ces dernières doit-il être dissocié selon qu'elles sont attribuées à un occupant du parc social ou du parc locatif privé ?

L'évolution actuelle du modèle du logement social en matière de normes nécessite par ailleurs un choc de simplification. Il appartient aux professionnels intervenant dans le domaine du logement social d'émettre des propositions concrètes aux services de l'Etat et notamment à la DHUP (Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages) sur l'utilité et le bénéfice de chaque norme édictée.

L'évolution du modèle économique du logement social implique de renforcer les financements sur lesquels il est fondé. Tous les acteurs sont concernés : les bailleurs sociaux, Action logement et les collectivités territoriales. J'ai noté que le conseil général de l'Essonne adapterait ses propres règles en matière de foncier à celles de l'Etat, ce qui constitue une mesure qu'il serait souhaitable de développer. Rappelons que l'existence des réservataires et des contingents sont corrélés à un financement qui ne peut pas exister sans contreparties. Il n'est donc pas envisageable de les supprimer.

En matière de catégories de logements, un « super PLA-I » à 4 € / m² / mois pourrait être envisagé, ainsi qu'un « PLA-I flottant ». Sans remettre en cause le droit au maintien dans les lieux, ce produit suppose que les locataires soient clairement informés que leur loyer évoluera en catégorie PLUS quand leurs revenus deviendront supérieurs au plafond de ressources PLA-I qui prévalait lors de leur installation. Cette mesure permettrait de renforcer la fluidité du parc.

L'accompagnement social vers et dans le logement doit faire partie des dispositifs à développer pour aider les personnes les plus modestes qui s'installent dans un PLA-I. Il convient de mieux systématiser sa mise en œuvre et de travailler étroitement avec les associations.

3. Synthèse de la deuxième table ronde

Les classes moyennes constituent un enjeu de la cohésion sociale. Pour cette raison, la vocation généraliste du logement social doit être conservée et réaffirmée.

Le PLS est un produit relativement méconnu des locataires à revenus moyens. Ils ignorent qu'ils peuvent avoir accès à ce type de logement et ne figurent donc pas dans les fichiers de demandeurs. En outre, les entreprises tendent à privilégier les salariés les plus démunis.

D'un point de vue territorial, le PLS est plutôt adapté aux zones urbaines denses comme Paris et la petite couronne. Pour développer ce produit, il convient donc d'établir un partenariat et une gouvernance avec l'ensemble des acteurs dans le domaine du logement social : Etat, collectivités, bailleurs et Action logement. Cette gouvernance devrait structurer notre manière de travailler et montrer son efficacité pour résoudre la crise.

Le processus de commercialisation des logements intermédiaires requiert un travail de communication et d'information. Avec le fichier d'enregistrement et de gestion de la demande (le fichier du numéro unique), davantage d'informations seront disponibles sur les demandeurs de logements sociaux. L'offre PLS pourra être incluse dans ce nouveau fichier de demandeurs.

Les PLS et les PLI constituent les chaînons manquants entre le parc très social et social et le parc locatif privé francilien. Je rappelle la

nécessité d'une complémentarité entre le parc social et le secteur privé, afin de disposer d'un panel de loyers allant de 3,5 euros à 25 euros par m² et permettant de satisfaire l'ensemble des besoins.

Diminuer le prix de revient du foncier est un impératif auquel les collectivités locales peuvent contribuer, de même que l'Etat, par la vente ou la mise à disposition de leur foncier.

Il manque actuellement 100 000 logements locatifs pour les ménages à revenus moyens, qu'il faudrait construire sur 10 ans. Un tiers de cette production devrait relever du parc social et deux tiers du parc privé. 1,8 milliard d'euros par an seraient nécessaires pour financer cette production. Les investissements publics et privés pourraient être réalisés en attirant à nouveau les investisseurs institutionnels sur le marché du logement, en impliquant l'enveloppe du livret A et en développant les dispositifs fiscaux pour les investisseurs particuliers.

Enfin, le sujet de la vente HLM a été effleuré, comme celui de l'accession sociale sécurisée. Entre 2007 et 2012, un tiers des acquéreurs en accession sociale était d'anciens occupants du parc social. Ces logements, principalement des appartements, ont été commercialisés entre 2 800 et 3 100 euros du m². Ils constituent ainsi un moyen de relancer le parcours résidentiel des ménages locataires à revenus moyens.

En conclusion, j'insisterai sur la nécessité de mieux connaître la demande locative (profil et besoins des demandeurs) et notamment la demande locative intermédiaire, ainsi que la chaîne du logement dans son ensemble.

CONCLUSION

Jean-Martin DELORME

Directeur de la Drihl Île-de-France



Qu'il me soit d'abord permis de remercier chaleureusement tous ceux qui ont fait de ce colloque un succès, les intervenants pour la qualité de leurs présentations et les participants pour la pertinence de leurs questions dans les débats.

Vous l'aurez tous remarqué : les thèmes choisis pour les tables rondes de ce colloque sont étroitement liées aux deux grands chapitres du document cadre de stratégie partagée que la Drihl a proposé au Comité Régional de l'Hébergement et du Logement. La première table ronde, consacrée à l'accès des logements des ménages défavorisés, est partie intégrante du chapitre 2 de notre stratégie, intitulé « Mettre à l'abri, héberger et loger les plus démunis » ; quant à la seconde, dont le thème était les réponses aux locataires à revenus moyens, elle appartient naturellement à notre premier chapitre « Construire et rénover des logements pour tous ».

Le fil rouge de ces deux tables rondes est naturellement la conception généraliste du logement social, qui caractérise notre système français, à la différence d'autres pays européens. L'ensemble des participants ont rappelé leur attachement à cette conception et à sa mise en œuvre.

Notre colloque d'aujourd'hui a lieu à un moment où l'actualité est riche de mesures en faveur du logement, et notamment du logement social : le plan d'investissement pour le logement, annoncé par le Président de la République lui-même, la mise à disposition avec une décote de droit des fonciers publics

destinés à la construction de logements sociaux contenue dans la loi Duflo 1 et son décret d'application, le projet de loi d'habilitation destiné à accélérer la construction de logements en levant les obstacles qui s'opposent à la réalisation de projets utiles et nécessaires, le prochain projet de loi sur l'urbanisme que défendra bientôt la Ministre de l'Égalité des Territoires et du Logement, sont autant d'outils à saisir collectivement pour mieux répondre aux besoins des franciliens et pour résoudre la crise.

Vos débats ont souligné notre besoin commun de partager l'information et la connaissance sur la demande de logement social, et c'est bien en cela que l'OLS se révèle un outil utile. La mise en place d'un numéro unique régional, et la part active qu'ont prise les collectivités locales à son déploiement nous permettra très prochainement de disposer de précieux éléments d'information et de qualifier cette demande non seulement en termes de composition des ménages, de revenus, de délai d'attente, mais aussi de motifs. Chacun selon ses responsabilités comprendra donc la nécessité collective et impérative d'alimenter et mettre à jour de façon rigoureuse ce fichier pour en assurer la qualité.

Comment oublier ici de rappeler quelques chiffres : en 2012, 27 071 logements locatifs sociaux ont été financés ou agréés dont plus de 20 000 en construction neuve.

Si on ajoute les 3 409 logements locatifs sociaux financés dans le cadre du programme national de rénovation urbaine, 30 480 logements locatifs sociaux ont été financés en Île-de-France pour l'année 2012.

Ce chiffre est à rapprocher des préconisations du SDRIF, qui demande la réalisation de 30 % de logements sociaux sur les 70 000 exigés annuellement par la loi Grand Paris.

Faut-il pour autant se satisfaire, alors que nous savons pertinemment que, si le développement du logement social demeure le moteur de la construction de logements en Île de France, les autres types de logements ont peine à suivre ? Certes pas !

Je souhaite souligner ici combien le lien entre habitat et emploi est important. Le Grand Paris remet en cohérence l'investissement dans les transports publics, le développement de l'emploi et l'habitat. Nombreux sont les partenaires sociaux qui nous interpellent

aujourd'hui sur les conséquences de la non construction en termes de développement économique. A nous de savoir trouver les éléments de pédagogie nécessaires pour convaincre de la nécessité de construire sur chacun des territoires franciliens.

N'oublions pas non plus, dans la poursuite de nos réflexions sur le développement de l'offre de logements, les outils dont nous disposons : la lutte contre les logements vacants, notamment dans le cadre des réquisitions voulues par la Ministre, la transformation de bureaux en logements, désormais facilitée, la stratégie régionale de lutte contre l'habitat indigne, sont autant d'outils qui permettent de créer du logement, et du logement social, intégré au cœur des villes.

Vous avez abordé le nécessaire équilibre entre le financement des opérations et le montant des loyers. Sur ce sujet, il me semble nécessaire de travailler, à la fois sur la simplification des démarches des bailleurs en recherchant les harmonisations possibles des financements publics, et à la fois sur la simplification des normes comme le Président de la République et la Ministre nous l'ont demandé. Et à mon sens, cette simplification des normes doit concerner bien sûr les normes nationales, mais aussi les normes locales arrêtées dans les règlements financiers et les documents d'urbanisme notamment.

Je ne voudrais pas terminer cette brève intervention sans évoquer encore une fois les ménages, pour lesquels chacun d'entre nous travaille et agit, dans sa fonction.

Bien sûr, la réponse au besoin de logement de nos concitoyens passe par la nécessaire augmentation de l'offre. Mais la réponse aux ménages les plus démunis passe aussi par un meilleur travail auprès de ces ménages pour identifier leurs besoins et les accompagner dans leur recherche d'un logement tenant compte de leur besoin, de leur solvabilité et des disponibilités au regard de l'urgence de leur demande. La mise en place d'un logiciel nous permettant de gérer les attributions destinées aux publics prioritaires, et une meilleure identification des ménages hébergés pouvant accéder à un logement par les SIAO nous permettra d'améliorer notre efficacité collective.

Enfin, s'agissant des locataires à revenus moyens, notre colloque vient un peu tôt pour conclure de manière définitive. La concertation

sur la réforme des attributions, à laquelle j'ai participé et qui trouvera sa traduction législative dans le projet de loi « Duflo 2 » devrait nous permettre d'évoluer sur ce sujet, notamment par une gouvernance intercommunale.

Les prochaines réunions des commissions du Comité Régional de l'Hébergement et du Logement nous permettront, j'en suis sûr, de poursuivre collectivement les réflexions entamées aujourd'hui.

