

Le logement social intermédiaire en Île-de-France



H. Joinet / IAU IDF

À l'heure où les difficultés de logement affectent également les classes moyennes, bloquées dans leur projet d'accession ou de simple mobilité, le développement du parc social intermédiaire est souvent présenté comme une solution. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Deux fonctions principales sont confiées au parc locatif social intermédiaire : proposer des logements abordables aux classes moyennes dans les marchés immobiliers tendus et insuffler de la mixité dans les secteurs déjà fortement dotés en logements sociaux.

Un parc marginal, hétérogène et peu connu...

Tout d'abord, qu'entend-on par logement intermédiaire ? Les

définitions varient et prêtent à débat. Dans le cadre des conventions d'utilité sociale (Cus), une catégorie « logements intermédiaires » a été créée à partir de l'enquête sur le parc locatif social (EPLS). Elle regroupe en premier lieu les immeubles à loyer normal (ILN), construits avant 1977, et, après cette date, les logements financés par un prêt locatif intermédiaire (PLI), un prêt conventionné locatif (PCL), un prêt d'accession à la propriété (PAP) locatif, un prêt

locatif aidé du Crédit foncier de France (PLA CFF), un prêt pour la location sociale (PPLS) et enfin un prêt locatif social (PLS). Le parc intermédiaire forme ainsi un ensemble hétérogène en termes de financement et d'époque de construction, comprenant à la fois des logements conventionnés (PLS) et non conventionnés (PLI, ILN). Les parcs PLI, puis PLS/PPLS-PLA CFF et enfin ILN en constituent les sous-ensembles les plus importants : respectivement 51 200, 34 200 et 16 800 logements en Île-de-France.

L'appellation intermédiaire recouvre aussi une catégorie dite « autres financements », rassemblant 45 000 logements. Il s'agit de logements financés hors des circuits classiques du logement

social, via des fonds propres ou des prêts bancaires. Non conventionnés à l'origine, ils peuvent faire l'objet d'un conventionnement, lors d'une opération de réhabilitation par exemple. En retenant cette définition plus large, on dénombre 155 400 logements intermédiaires, représentant 13 % du parc social francilien. Si l'on exclut les « autres financements », le parc intermédiaire francilien compte 110 400 logements au 1^{er} janvier 2009, représentant 9 % du parc social régional.

Quelle que soit la définition retenue, le parc intermédiaire reste relativement modeste et, de ce fait, assez mal connu. Souvent, les ménages dont les revenus correspondent aux plafonds du logement intermédiaire ne savent pas qu'ils peuvent y prétendre et déposer une demande⁽¹⁾. Et lorsqu'un logement intermédiaire est proposé à un ménage demandeur, le montant du loyer surprend parfois, notamment pour les grandes surfaces, tant il peut paraître élevé pour un logement géré par un bailleur social.

... qui se développe depuis 2000 grâce au PLS

Lorsqu'on parle aujourd'hui de parc social intermédiaire, on se

(1) Même à Paris, alors que 15 % des ménages sont éligibles au PLS, seuls 5 % des demandeurs d'un logement social relèvent des plafonds du PLS. Ils représentent toutefois 5 600 ménages sur un total de 119 500 demandeurs en 2009. Source : l'accès au logement social à Paris en 2009, Apur, novembre 2010.

réfère généralement au prêt locatif social⁽²⁾ (PLS). Alors que le PLI n'est pas décompté comme du logement social dans l'inventaire de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) et ne se développe quasiment plus ou de façon très ponctuelle, le PLS connaît un fort développement⁽³⁾ : environ 2800 PLS familiaux financés en Île-de-France en 2003 contre 10 300 en 2009⁽⁴⁾. Créé depuis dix ans⁽⁵⁾, le PLS rassemble des effectifs encore marginaux. Comptabilisé comme du logement social par la loi SRU, il est souvent utilisé pour atteindre les 20 % de logements sociaux. Moins estampillé « logement social » compte tenu de la cible visée, les classes moyennes, il est plus facilement accepté par les riverains et par nombre d'élus. Le PLS permet aussi d'améliorer l'équilibre financier des opérations par les niveaux de loyers plus élevés qui lui sont associés. Le recours fréquent à des montages mixtes en témoigne. Enfin, le PLS permet à l'État de produire du logement social sans subvention directe⁽⁶⁾. Il bénéficie toutefois d'aides indirectes comme la TVA à taux réduit et l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant vingt-cinq ans. Le plan de cohésion sociale 2005-2009 a ainsi prévu une part importante de PLS, l'objectif de 500 000 logements locatifs sociaux financés en cinq ans recouvrant 140 000 PLS (hors association « Foncière »). De même, le plan de relance 2009-2010 a mobilisé des crédits PLS dans le cadre du rachat de logements par les organismes HLM à des promoteurs sous forme de vente en l'état futur d'achèvement (Vefa). La production neuve de PLS est

toutefois très sensible aux financements des collectivités locales et à leur évolution.

Un produit qui manque souvent sa cible

Le développement du parc social intermédiaire est souvent conçu comme un moyen de participer au maintien ou à l'implantation des classes moyennes. Les niveaux de loyers PLS, récemment augmentés⁽⁷⁾, semblent même destiner ce parc en priorité aux ménages bi-actifs pouvant s'appuyer sur le revenu cumulé de deux salaires. Or, au vu des pratiques, ce produit a jusqu'à présent manqué sa cible : il est très souvent occupé par des ménages dont les revenus se situent dans les plafonds du logement social classique Plus, voire PLA-I (prêt locatif aidé d'insertion). D'après une enquête auprès des ménages logés en PLS en Île-de-France, 78 % de ceux-ci se situent en-dessous de la cible⁽⁸⁾.

Les attributions réalisées à Paris confirment que même en « zone tendue », la majorité des ménages relogés en PLS ont des revenus Plus ou PLA-I⁽⁹⁾. Le nouveau PLH de Paris (2011-2016) a d'ailleurs inscrit parmi ses objectifs de « veiller à réserver les attributions de logements sociaux intermédiaires aux classes moyennes ».

Dès lors, on peut s'interroger sur le mode d'utilisation, si ce n'est la pertinence⁽¹⁰⁾, d'un produit dit intermédiaire, mais au final affecté à une occupation sociale assez classique. Il en résulte en effet des taux d'effort importants pour les locataires, d'autant que l'effet solvabilisateur de l'aide personnalisée au logement

(APL) ne bénéficie qu'aux ménages dont les ressources sont inférieures au plafond PLA-I.

Concurrence des demandes prioritaires et de l'accession

Le glissement d'usage, qui fait du logement social intermédiaire un « parc social de substitution » plus qu'une « véritable offre intermédiaire »⁽¹¹⁾, témoigne des fortes pressions qui pèsent sur le parc social francilien : on estime à 406 000 le nombre de demandeurs en Île-de-France en 2010, quand on attribue entre 75 000 et 80 000 logements en moyenne chaque année depuis 2006. Il reflète aussi la concurrence exercée par le flux des demandes prioritaires. En 2010, l'Île-de-France représente 67 % des recours amiables déposés au titre du droit au logement opposable. Mais surtout, les plafonds de ressources du PLS⁽¹²⁾ font que, à ce niveau de revenus, dans de nombreux territoires, on n'est plus guère demandeur d'un logement social. Les trajectoires de mobilité montrent même que l'on se dirige plutôt vers l'accession à la propriété. Dans certains secteurs des Yvelines par exemple, le développement concomitant de programmes en accession aidée capte les ménages initialement ciblés par le locatif intermédiaire. Le choix de localisation apparaissent donc déterminants.

Un produit centripète

Le prêt PLS finance des logements prioritairement situés en « zone tendue » : 73 % du parc PLS francilien se situe à Paris et en petite couronne⁽¹³⁾. Les logements intermédiaires y trouvent en règle générale aisément preneurs⁽¹⁴⁾ grâce à des loyers au m²

Commercialiser autrement pour atteindre le public cible

Certains bailleurs mettent en place des procédures spécifiques pour attribuer les logements sociaux intermédiaires. Les fichiers de demandeurs sont exploités, mais des démarches plus commerciales sont engagées : annonce locative sur Internet, plaquette publicitaire, recours à une agence immobilière en évitant de mettre en avant le statut de bailleur social du propriétaire, passage rapide en commission d'attribution.

nettement plus abordables que les loyers du secteur privé, qui s'élèvent à 19,7 €/m² en moyenne à Paris et 14,9 €/m² en petite couronne au 1^{er} janvier 2010⁽¹⁵⁾.

L'implantation de programmes intermédiaires dans des secteurs

(2) Le PLS sert à financer tout un pan des logements spécifiques (étudiants, personnes âgées...). Nous nous intéressons ici exclusivement aux logements familiaux.

(3) Le financement en PLS du parc de logements cédé par la société Icade depuis 2007 et racheté par des organismes HLM contribue à majorer la production PLS dans l'ensemble des départements franciliens (près de 8000 logements en 2008 et 2009).

(4) Source : OLS/DRIHL - Camus Garcia.

(5) Décret n° 2001-207 du 6 mars 2001.

(6) Une subvention pour surcharge foncière peut être accordée à titre exceptionnel en Île-de-France.

(7) Une circulaire de juillet 2009 a introduit l'application du zonage de l'investissement locatif (zones A, B, C) et augmenté le plafond de loyer PLS à 12,38 €/m² à Paris et dans les communes limitrophes (zone A bis) et à 9,52 € dans le reste de l'agglomération.

(8) Enquête coordonnée par la DRIHL auprès de cinq organismes et fondée sur l'exploitation de 500 questionnaires.

(9) Source : *L'accès au logement social à Paris*, Apur, novembre 2010.

(10) Le logement social classique peut en théorie déjà accueillir les classes moyennes. Les plafonds de ressources du Plus s'élèvent à 51 612 € pour un ménage de quatre personnes à Paris et dans les communes limitrophes, 47 067 € dans le reste de la région.

(11) *Le logement PLS en Île-de-France*, CRESGE, DRIHL, OLS, oct. 2010.

(12) Pour un ménage de quatre personnes, les plafonds du PLS s'élèvent à 66 511 € à Paris et dans les communes limitrophes et à 61 187 € dans le reste de la région.

(13) De même, 75 % du parc PLI francilien se situe dans deux départements : 58 % à Paris et 17 % dans les Hauts-de-Seine.

(14) Dès lors que l'environnement reste suffisamment attractif.

(15) Olap.

Nombre de logements familiaux PLA-I, Plus, PLS financés en Île-de-France, 2003-2009

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

Source : fichier Camus Garcia-DRIHL/OLS.

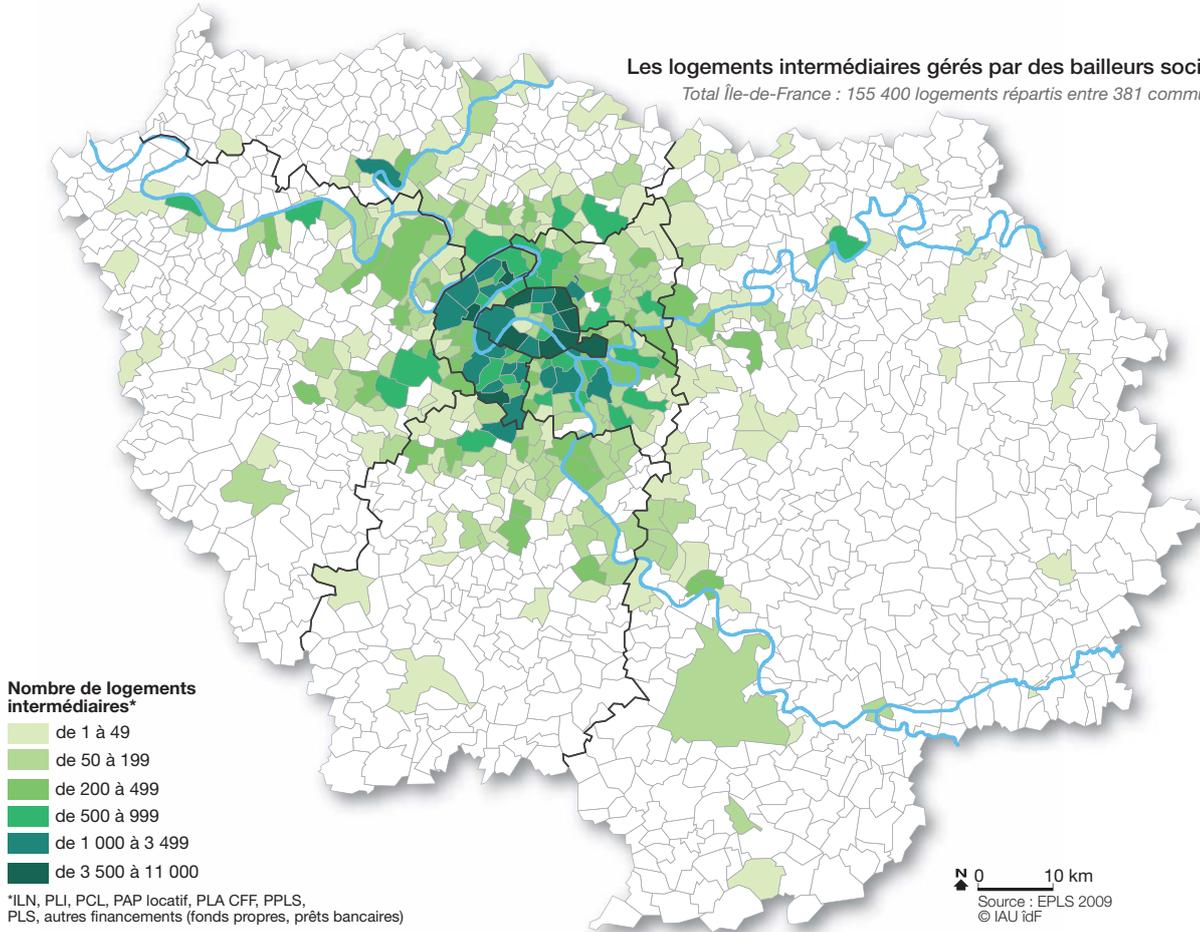
Commentaire : depuis 2003, le PLS occupe une place croissante dans le financement des logements familiaux en Île-de-France. Il représente 41 % des logements sociaux familiaux financés de 2003 à 2009 (48 % de Plus et 11 % de PLA-I).

Le logement social intermédiaire en Île-de-France

73 % du parc PLS francilien se situe à Paris et en petite couronne. D

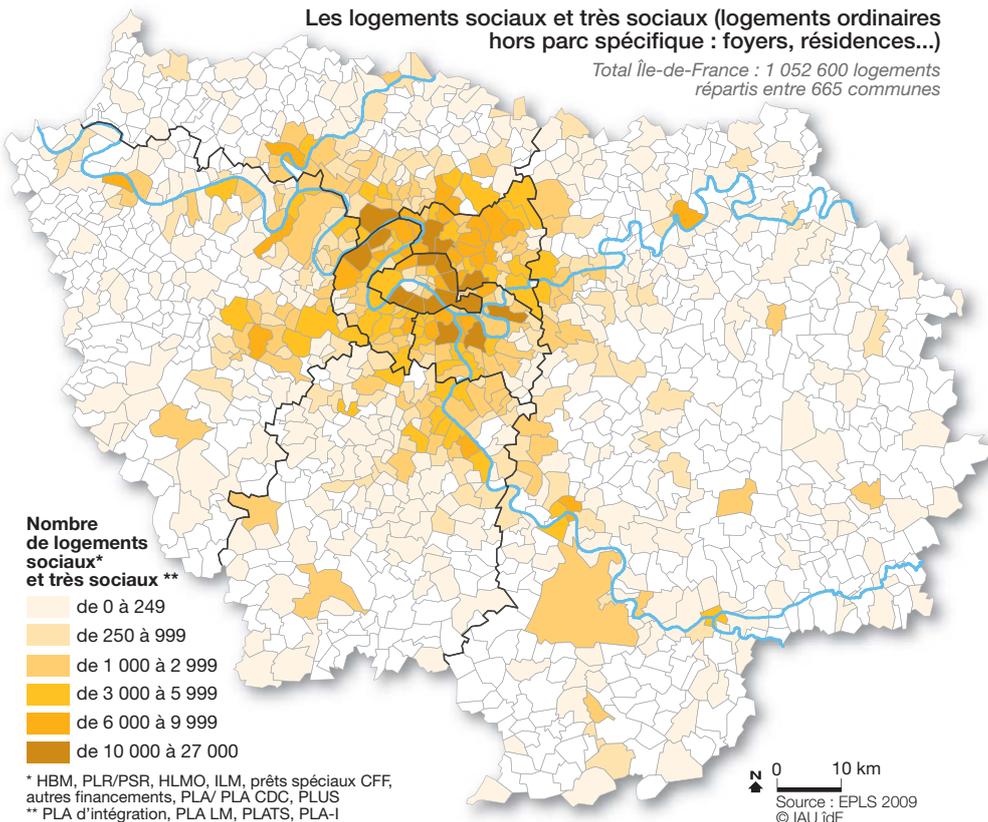
Les logements intermédiaires gérés par des bailleurs sociaux

Total Île-de-France : 155 400 logements répartis entre 381 communes



Les logements sociaux et très sociaux (logements ordinaires hors parc spécifique : foyers, résidences...)

Total Île-de-France : 1 052 600 logements répartis entre 665 communes



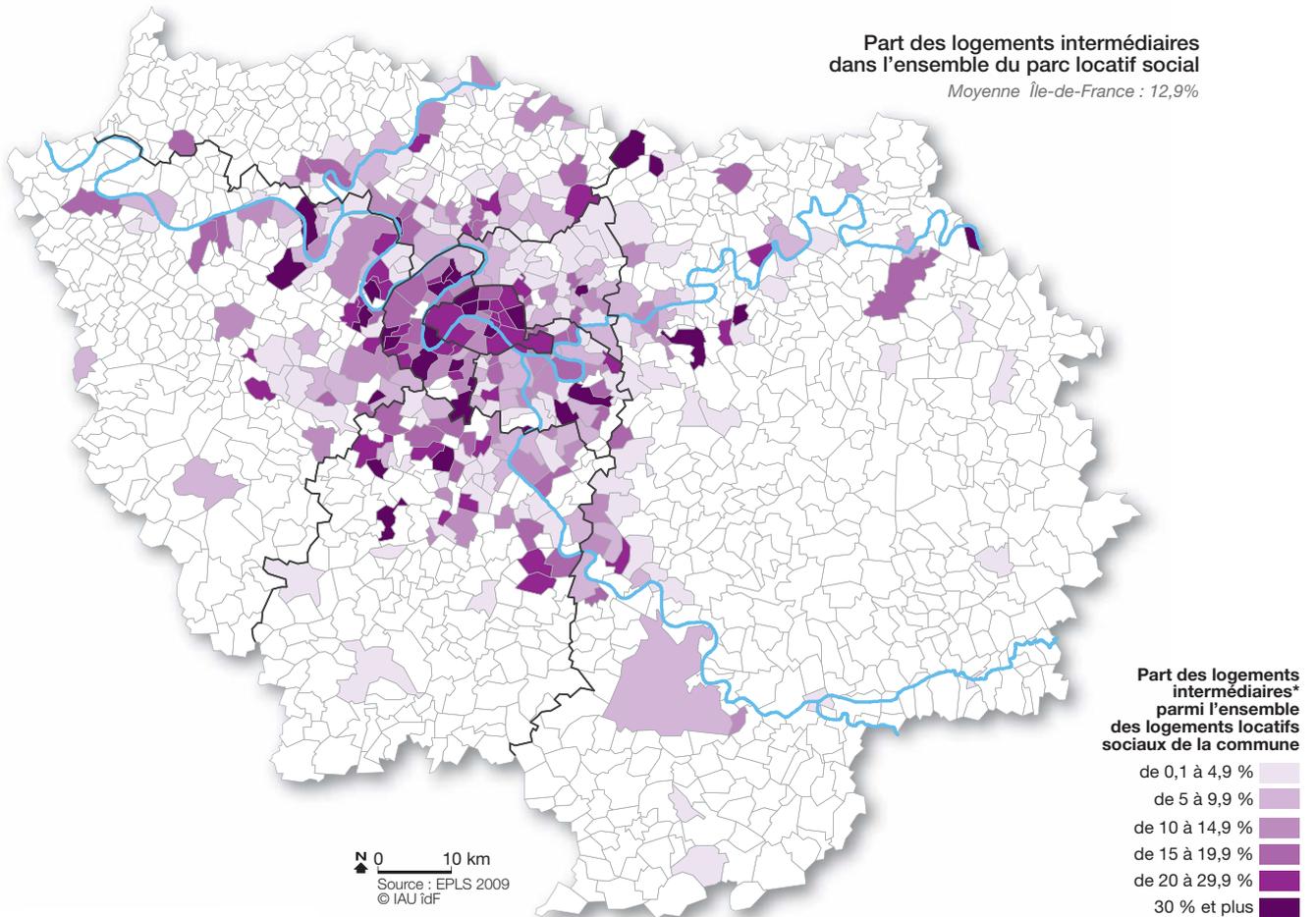
Loyer de l'agglomération par zone de prix en 2010



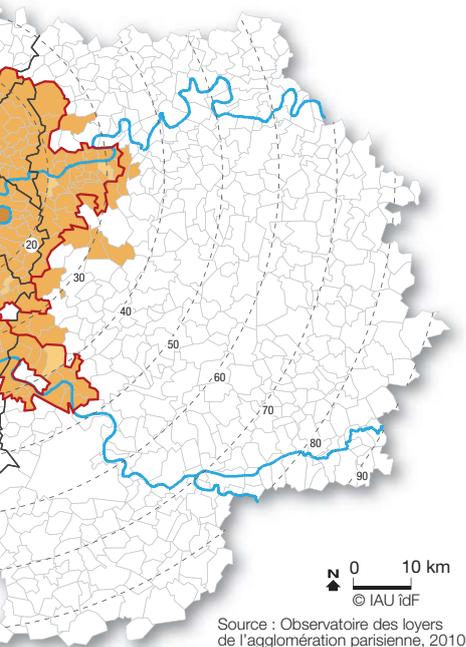
L'implantation de programmes intermédiaires dans l'agglomération devient inadaptée dès que le loyer n'est pas flagrant.

France (hors parc spécifique : foyers, résidences...)

De même, Paris et les Hauts-de Seine concentrent 75 % du parc PLI.

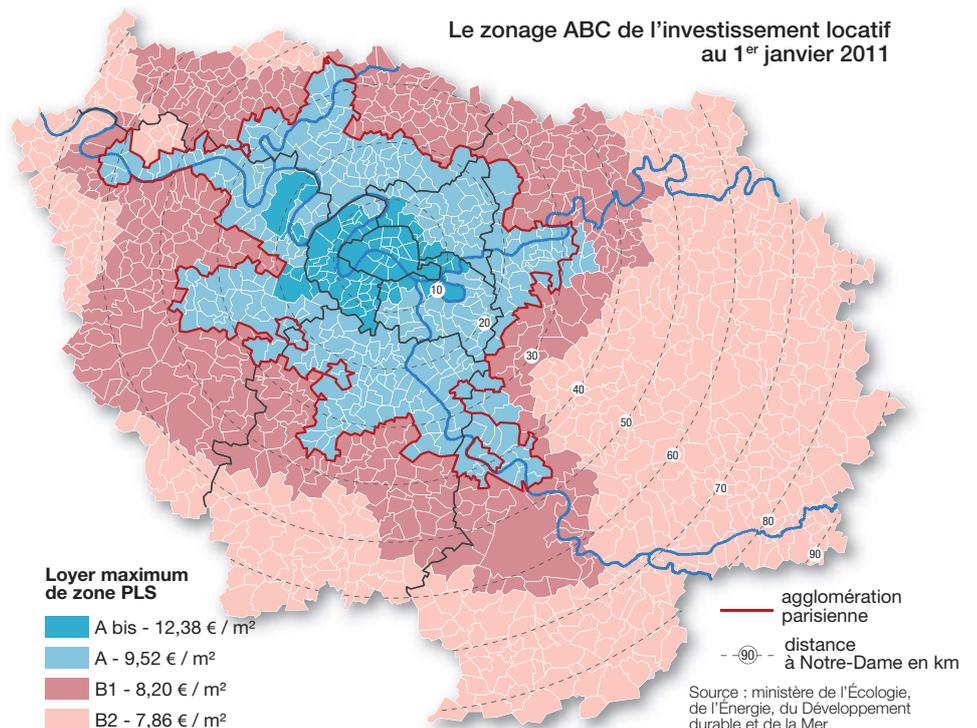


Les loyers du secteur privé au 1^{er} janvier 2010



liaires dans des secteurs éloignés du centre de
lors que l'écart de loyer avec le secteur libre

Le zonage ABC de l'investissement locatif au 1^{er} janvier 2011



Depuis 2009, le zonage ABC de l'investissement locatif est utilisé pour les logements PLS dont les plafonds ont été augmentés dans les zones les plus tendues.

Répartition par type de financement des logements sociaux ordinaires (hors foyers) mis en location de 2001 à 2008

Année	Très social PLA-I PLA-TS PLA-LM	Social PLA - Plus - HBM - ILM - HLM PLR - PSR autre financement*	PLS, PLA-CFF (a)	PLI (b)	Intermédiaire ILN - PCL autre finan- cement (c)*	Sous total Intermédiaire (d)= (a)+(b)+(c)	Part du PLS dans l'intermédiaire (e) = (a)/(d)	TOTAL
2001	1 698	5 558	367	953	946	2 266	16%	9 522
2002	1 520	7 149	653	1 554	931	3 138	21%	11 807
2003	742	5 867	1 021	1 162	512	2 695	38%	9 304
2004	545	11 121	2 901	1 713	651	5 265	55 %	16 931
2005	661	8 077	2 641	642	771	4 054	65 %	12 792
2006	606	6 497	2 673	293	695	3 661	73 %	10 764
2007	612	6 940	3 412	246	1 026	4 684	73 %	12 236
2008	670	5 364	3 311	120	1 899	5 330	62 %	11 364
TOTAL	7 054	56 573	16 979	6 683	7 431	31 093	55 %	94 720

* Il s'agit de logements financés hors du circuit du financement social (via des fonds propres, des prêts bancaires du secteur libre...). Ces logements sont non conventionnés lors de leur mise en service, mais peuvent l'être après (lors d'une réhabilitation par exemple).

Source : EPLS.

Commentaire : le PLS représente désormais une nette majorité de la production de logements intermédiaires.

éloignés du centre de l'agglomération apparaît vite inadaptée : difficultés d'attribution, vacance prolongée, rotation élevée. L'écart de loyer avec le secteur libre (12,7 €/m² en moyenne dans la zone agglomérée de la grande couronne⁽¹⁶⁾) n'est pas toujours flagrant. Dans ces conditions, les ménages peuvent opter pour le secteur locatif privé, et pour une dépense mensuelle à peine supérieure, ils peuvent parfois acheter. C'est ainsi que dans certains programmes intermédiaires de grande couronne, les bailleurs remettent en question les niveaux de loyers ou envisagent de le faire. Encore faut-il que cela n'induisse pas de problème d'équilibre de gestion.

Réfléchir à la typologie

Si le PLS est exigeant en termes de localisation, il l'est aussi en termes de typologie. Le financement PLS apparaît avant tout valable pour les petits logements, car au-delà d'une certaine surface les logements intermédiaires deviennent trop chers. Ils sont de fait difficiles à attribuer à partir de 4 pièces. Les réservataires eux-mêmes sont difficiles à convaincre pour un PLS de 5 pièces, tant ils redoutent des difficultés de location.

La mixité des financements PLS,

Plus, PLA-I soulève aussi quelques interrogations. Utile à l'équilibre financier et à la diversité de l'occupation, cette mixité au sein d'un même programme peut rendre les logements intermédiaires moins attractifs auprès des ménages cibles.

Le PLS, un produit toujours en débat

Le locatif social intermédiaire suscite des positions contrastées. D'aucuns l'assimilent à un produit qui ne correspondrait pas réellement à une demande. D'autres y voient un segment insuffisamment développé de l'offre de logements francilienne.

Les élus de la zone centrale sont souvent attachés à la réalisation de programmes PLS, tandis que dans des secteurs plus périphériques, des édiles y sont désormais moins favorables, à la suite des difficultés de location expérimentées sur quelques programmes. Des collectivités continuent néanmoins à privilégier le PLS, alors que leur fichier de demandeurs compte peu de ménages de « profil PLS ».

Quant aux organismes HLM, certains ne développent qu'à la marge ce produit, en cas de Vefa ou de conventionnement de programmes institutionnels. À l'opposé, d'autres bailleurs optent pour une stratégie de développement. Ils accordent alors une

attention particulière à la localisation : centralité, bonne desserte en transports en commun, qualité de l'environnement. Ils pointent aussi d'autres enjeux : communiquer sur toute la gamme des logements sociaux afin de mieux faire connaître le parc intermédiaire; mobiliser les réservataires, dont le 1 % logement, afin qu'ils drainent un public PLS qu'ils tendent à laisser de côté dans le contexte actuel ; privilégier l'échelle intercommunale pour faciliter le peuplement de ces résidences.

Ainsi, pour nombre de bailleurs sociaux, le logement social inter-

médiaire reste un produit intéressant qui permet de diversifier le patrimoine et de développer en un second temps des programmes sociaux plus classiques.

Un moment charnière

Le PLS a été remanié en 2009 avec l'adoption du zonage de l'investissement locatif et la hausse des loyers plafonds. Quel développement connaîtra ce nouveau produit ? Comment sera-t-il attribué ? Apportera-t-il une solution aux ménages à revenus moyens peinant à se loger dans le parc privé, en location comme en accession ? Il est

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

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

Source : fichier Camus Garcia - DRIHL/OLS.

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

(16) *Ibid.*



J.-J. Guilloquet / IAU îdF

Le parc intermédiaire comprend des logements conventionnés (PLS) et non conventionnés (PLI, ILN).

encore trop tôt pour un retour d'expérience.

Introduite par la loi Molle du 25 mars 2009, la remise en cause du droit au maintien dans les lieux dans le parc social (en cas de sous-occupation, de ressources supérieures au double des plafonds) pourrait aussi avoir quelque impact en suscitant des mobilités vers le parc intermédiaire. Il s'agit d'une hypothèse. Pour l'heure, la mobilité interne au parc HLM ne s'oriente pas spécifiquement vers le parc intermédiaire, les mutations étant souvent liées à des accidents de la

vie qui s'accompagnent d'une baisse des ressources. De même, le supplément de loyer de solidarité (SLS) plafonné à 25 % des ressources du ménage ne génère pas des libérations de logements en nombre.

Un autre facteur d'incertitude est la remise en cause ou le déploiement plus restrictif des aides des collectivités locales en faveur du logement intermédiaire. Le conseil général du Val-de-Marne n'accorde désormais son aide au PLS que là où le taux de logements sociaux est supérieur à 30 % et à la condition que soient

réalisés autant de PLS et de PLA-I. En Essonne, la politique du département s'est détournée du PLS, comme de l'accession sociale. La Région a réaffirmé la priorité accordée aux logements sociaux de type PLA-I et Plus, en réservant aux seules communes ou arrondissements dotés de plus de 40 % de logements sociaux son soutien aux opérations de logements familiaux PLS.

La récente mise en place du prêt à taux zéro +, ouvert sans conditions de ressources aux primo-accédants pourrait aussi contrarier le développement du logement intermédiaire. Dans le même temps, le recours à l'acquisition-conventionnement pour produire du logement social laisse à penser que le PLS (régulièrement mobilisé dans ces opérations) continuera à trouver sa place dans la production HLM, notamment en zone centrale.

Au-delà de ces interrogations, le logement social intermédiaire, très tributaire des choix de localisation et des dynamiques des marchés immobiliers locaux, confirme que la prise en compte de la diversité des territoires demeure essentielle dans la déclinaison des politiques du logement.

Pour en savoir plus

- APUR, *L'accès au logement social à Paris, Analyse de la demande de logement social et bilan des propositions et des attributions de logements sociaux à Paris en 2009*, 2010.
- CRESGE, DRIHL, OLS, *Le parc social PLS en Île-de-France*, oct. 2010.
- CRIF, *Action régionale en faveur du logement, conseil régional d'Île-de-France*, rapport n° CR 09-11, fév. 2011.
- GUILLOUET J.-J., PAUQUET Ph., « Logement : quelle offre pour les locataires franciliens à revenus moyens ? », *Note rapide*, n° 530, IAU îdF, déc. 2010.
- JOINET H., *Groupe bailleurs de l'Observatoire du logement social - Rapport d'activité 2010 - Les logements sociaux intermédiaires*, IAU îdF, janv. 2011.
- JOINET H., *Groupe bailleurs de l'Observatoire du logement social - Rapport d'activité 2008 - Les logements sociaux spécifiques*, Paris, IAU îdF, mars 2009.
- NOYÉ Ch., LELÉVRIER C., *Diversification de l'habitat, diversification fonctionnelle dans les opérations Anru en Île-de-France*, rapport Dreif-Aorif, juin 2009.
- OLAP, *Évolution en 2009 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne*, mai 2010.
- OLS, « Le logement PLS en Île-de-France », *Les synthèses de l'Observatoire du logement social*, n° 27, oct. 2010.
- OLS, « Quelle place pour le parc social dans la mobilité résidentielle des ménages franciliens ? », actes du colloque, mai 2010.

Le PLS comme outil de diversification : résultats mitigés dans les zones en rénovation urbaine

Le PLS est un produit de diversification mobilisé sur les sites Anru (Agence nationale de rénovation urbaine) dans un objectif de rééquilibrage social, au même titre que l'accession sociale ou le locatif privé. Or le bilan de la diversification en Anru^(*) reste mitigé. De 2004 à 2009^(**), en Île-de-France, 7 500 logements ont été livrés dans le cadre de la diversification, parmi lesquels 2 300 logements sociaux intermédiaires (à comparer aux 4 400 en accession). Le recours au PLS concerne surtout la petite couronne et les zones denses : Arcueil, Viry-Châtillon, Villeneuve-La-Garenne, le Blanc-Mesnil, Garges-lès-Gonnesse ou encore le quartier parisien de la Goutte-d'Or. La programmation PLS progresse. Elle est même systématiquement supérieure aux prévisions des conventions. Mais les opérations PLS posent ensuite des problèmes d'attributions. Ces programmes sont implantés à la marge des quartiers, dans l'objectif d'attirer des ménages extérieurs et non des « locaux », dont les parcours visent davantage l'accession. Il s'agit donc, par définition, d'une cible étroite et d'une offre susceptible de se développer en un second temps, lorsque le quartier devient attractif.

(*) *Diversification de l'habitat, diversification fonctionnelle dans les opérations Anru en Île-de-France*, rapport Dreif-Aorif, avril 2009.

(**) Source : Anru, enquête déclarative des chefs de projet sur les livraisons en Île-de-France (2009).

Directeur de la publication
François Dugeny
Directrice de la communication
Corinne Guillemot
Responsable des éditions
Frédéric Theulé
Rédactrice en chef
Marie-Anne Portier
Maquette
Vay Olivier
Cartographie
Jean-Eudes Tilloy - Marion Tillet
Correctrice
Madeleine Caux

Diffusion par abonnement
80 € par an (= 40 numéros) - 3 € le numéro
Service diffusion-vente
Tél. : 01 77 49 79 38
www.iau-idf.fr
Librairie d'Île-de-France
15, rue Falguière 75015 Paris
Tél. : 01 77 49 77 40
ISSN 1967 - 2144