

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE LOGEMENT EN ÎLE-DE-FRANCE : donner de la cohérence à l'action publique

Rapport public thématique

Synthèse

Avril 2015

AVERTISSEMENT

**Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.
Seul le rapport engage la Cour des comptes.**

SOMMAIRE

Introduction	5
1 Le logement en Île-de-France : une situation complexe, une tension durable	7
2 Un impact limité des politiques d'aménagement sur la production de logements	9
3 Le logement social : des résultats insuffisants malgré des efforts financiers importants	13
4 Le logement privé : des politiques aux résultats contrastés, un ciblage à poursuivre	21
Conclusion	25
Recommandations	27

INTRODUCTION

La situation du marché du logement en Île-de-France se distingue très fortement de celle du reste du pays, notamment par le niveau des prix immobiliers et des loyers et par d'autres traits caractéristiques des zones où la situation du marché du logement est dite « tendue » : difficultés de logement pour les ménages de niveau de vie modeste ou moyen et forte segmentation géographique de l'habitat.

L'enquête de la Cour et de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France⁽¹⁾ a cherché tout d'abord à prendre la mesure de cette situation de la région capitale. Elle a examiné ensuite la mise en œuvre dans cette région de diverses interventions de la politique publique du logement.

Ces interventions s'inscrivent dans le cadre de règles générales d'utilisation des sols et de gestion du parc de logements avec, notamment, une différenciation marquée entre les secteurs locatifs privé et public. Elles tendent à répondre à de nombreux objectifs : aider les ménages les plus modestes à accéder à un logement ; satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs ; promouvoir la mixité sociale au sein des agglomérations ; améliorer et adapter la qualité du parc privé ; promouvoir le développement durable dans le logement ; soutenir l'accession sociale à la propriété, etc. Enfin, ces interventions sont affectées par l'évolution des modes de gouvernance et par les objectifs d'aménagement propres à la région capitale.

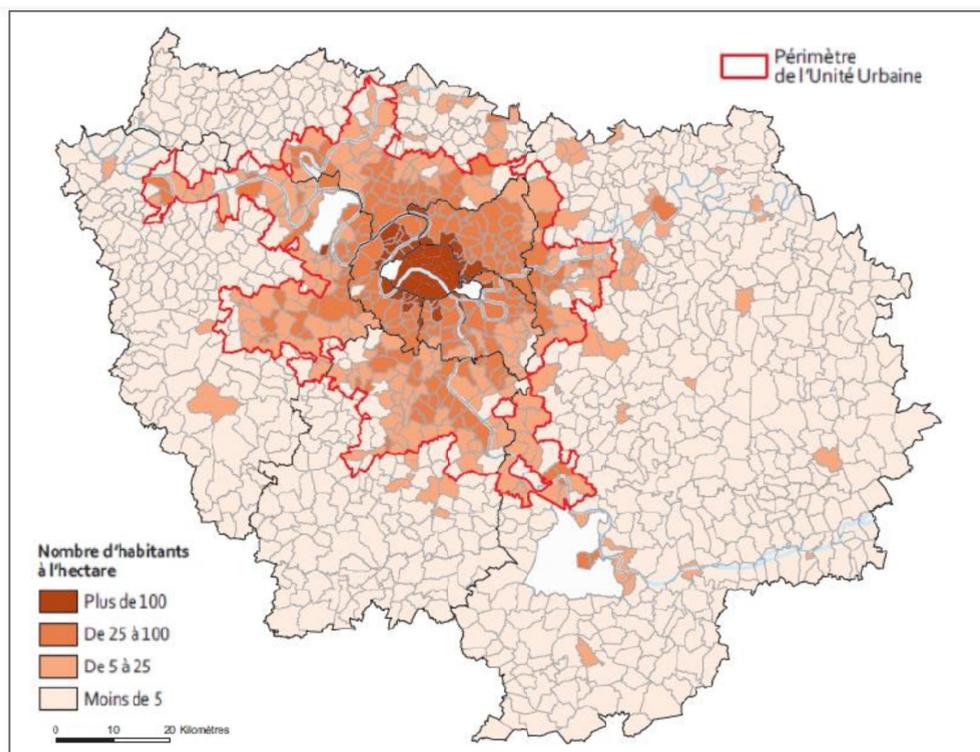
Dans une zone aussi tendue que l'Île-de-France, ces règles sont complexes à mettre en œuvre et le risque peut apparaître, plus qu'ailleurs, de contradiction entre les objectifs poursuivis.

Face à une situation à bien des égards préoccupante (I), la Cour constate les limites des politiques menées en Île-de-France depuis une vingtaine d'années dans trois domaines majeurs : l'aménagement, qui encadre et conditionne la production de logements (II) ; le logement social (III) ; le logement privé (IV).

(1) Dans la suite de la synthèse, il sera fait référence à la Cour des comptes.

INTRODUCTION

Géographie administrative de l'Île-de-France et densité



Source : APUR. Périmètre INSEE 2010, densité recensement 2009



1 Le logement en Île-de-France : une situation complexe, une tension durable

L'effort de construction de logements en Île-de-France, bien inférieur aux prévisions, est très en deçà de celui de la province. Les prix de marché ont beaucoup augmenté du fait d'une demande dynamique, creusant au fil du temps l'écart entre les loyers du parc social et du parc privé, aujourd'hui très important.

Un marché tendu

En 2011, l'Île-de-France comptait 5,49 millions de logements, soit 16,3 % du parc total français. 91 % d'entre eux étaient des résidences principales, occupées à raison de 48 % par leurs propriétaires et de 49 % par des locataires, les autres occupants étant logés à titre gratuit.

Le taux de construction, qui est de 6,1 logements par an pour 1 000 habitants en province, n'atteint que 3,2 en Île-de-France, dont 3,4 en petite couronne, 4,1 en grande couronne et seulement 0,8 à Paris. Le parc est plus ancien et les cas de sur-occupation dans la région capitale sont nettement plus nombreux qu'en province.

Devant une demande soutenue et une offre peu dynamique, les prix immobiliers sont très supérieurs en Île-de-France. Cela vaut aussi bien pour le coût des terrains, en moyenne 3,3 fois

plus élevé qu'en province, que pour le prix des logements anciens ($\times 2,3$) ou pour les loyers du secteur libre ($\times 2,4$).

Une segmentation prononcée entre le secteur HLM et le secteur privé

Les loyers de marché élevés de l'immobilier francilien contrastent, plus fortement qu'ailleurs, avec les loyers réglementés des logements locatifs sociaux : en moyenne l'écart entre le loyer social et le loyer privé est de 1 à 2,6. Il s'élève à près de 1 à 4 dans certains arrondissements de Paris, alors qu'il est de 1 à 1,4 en province. Dans ce contexte, l'avantage économique tiré de la mise à disposition d'un logement à loyer plus faible que celui du marché pouvait être estimé en 2013, pour un locataire du parc HLM francilien, à environ cinq fois celui obtenu par un locataire d'HLM en province. Ce différentiel entre les niveaux de loyers est d'une telle ampleur qu'il entraîne toute une série de conséquences, témoignant d'une mauvaise articulation entre les deux secteurs.

Les demandes de logement social non satisfaites s'accumulent : elles équivalent à 47 % du parc en Île-de-France contre 38 % en province. Le segment locatif intermédiaire est très restreint. Le taux de mobilité dans le parc social francilien, insuffisant pour alléger la

Le logement en Île-de-France : une situation complexe, une tension durable

tension de la demande, se détériore : il a baissé de plus de trois points depuis la fin des années 1990, bien plus vite que dans le reste du pays. Entre 2001 et 2011, la proportion des locataires en place depuis plus de dix ans s'est accrue de près de huit points chez les bailleurs sociaux franciliens (organismes d'HLM, sociétés d'économie mixte), alors qu'elle est restée stable chez les bailleurs privés.

Des questions d'équité se trouvent ainsi posées, tant au regard de la situation des locataires sociaux de province que pour les 64 % de locataires privés franciliens éligibles au logement social, dont les taux d'effort, après imputation des aides à la personne, sont très supérieurs à ceux des locataires du parc social et qui ne disposent pas des moyens d'accéder à la propriété compte tenu du niveau des prix d'acquisition.

Une palette d'interventions publiques

Des moyens financiers importants sont alloués en Île-de-France pour les politiques publiques du logement : plus de 6 Md€ par an en moyenne⁽²⁾. Leur part dans le total national, comparable au poids de la région pour ce qui concerne les aides personnelles (2,8 Md€ par an), est supérieure en ce qui concerne les aides au logement social (2 Md€), les dépenses fiscales pour les propriétaires bailleurs (0,3 à 0,4 Md€) et les aides à l'accession (0,8 Md€), du fait du coût unitaire beaucoup plus élevé de chaque opération.

(2) Cette estimation est imparfaite car certaines données ne sont pas disponibles par région (dépenses fiscales, interventions d'Action Logement) et d'autres ne sont pas recensées (aides des collectivités territoriales).



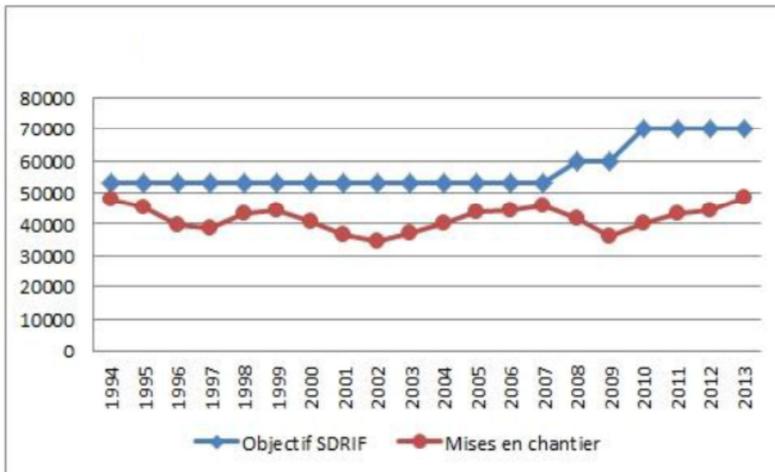
2 Un impact limité des politiques d'aménagement sur la production de logements

Le schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF) a affiché un objectif important de logements neufs, mais cet objectif n'a jamais été atteint. La réorganisation de la région autour de la métropole du Grand Paris devrait être l'occasion de rationaliser les règles de la programmation et de l'urbanisme.

Des instruments de planification peu efficaces

De 1994 à 2007, l'objectif de construction fixé par le SDRIF était de 53 000 logements pour une moyenne annuelle de mises en chantier de 41 562 durant cette période. Depuis 2010, l'objectif est de 70 000 logements par an, pour une moyenne annuelle de mises en chantier de 43 980 de 2010 à la fin de 2013.

Objectifs de construction et logements mis en chantier en Île-de-France



Source : Cour des comptes d'après données SDRIF et SITADEL2

Un impact limité des politiques d'aménagement sur la production de logements

La réalisation de l'objectif nécessiterait d'augmenter des deux tiers le rythme de construction annuel en Île-de-France par rapport à la tendance des 20 dernières années. Pour ce faire, il est prévu de densifier en renforçant les implantations urbaines existantes à hauteur de 75 % de l'effort d'accroissement du parc plutôt que d'utiliser trop d'espaces naturels.

Cependant, le SDRIF ne fixe aucune contrainte pour la réalisation de cet objectif. Or les collectivités territoriales risquent de s'opposer à l'augmentation de la densité sur leur territoire, rendant ainsi complexe la localisation d'une offre nouvelle de logements prioritaires.

En tout état de cause, les instruments actuels de planification (territorialisation de l'offre de logement, contrats de développement territoriaux, schémas de cohérence territoriale) devront être révisés pour que leur périmètre coïncide avec le contour des nouvelles intercommunalités projetées.

Aujourd'hui, seule une minorité de collectivités franciliennes est dotée d'un programme local de l'habitat (PLH) et moins de la moitié des communes ont adopté des plans locaux d'urbanisme (PLU). La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) transfère, dans un délai de trois ans, la compétence d'élaboration des PLU aux com-

munautés d'agglomération et aux communautés de communes, sauf opposition de 25 % des communes membres représentant au moins 20 % de la population. En Île-de-France, cette disposition ne devrait s'appliquer qu'aux seuls territoires de la grande couronne hors métropole, cette dernière étant régie en l'espèce par les dispositions de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), en cours de révision par le Parlement.

Dans ce nouveau contexte, il serait logique de confier aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) non seulement la responsabilité des PLU et des PLH, mais aussi les autorisations de construire, par lesquelles ces règles et ces programmations sont mises en œuvre.

Une régulation de l'offre foncière à améliorer

Le foncier disponible et son utilisation

Selon l'analyse des documents d'urbanisme, 20 000 hectares étaient en 2011 disponibles à l'urbanisation dans les plans d'occupation des sols (POS) et les PLU franciliens. L'Île-de-France ne manquerait donc pas, globalement, de foncier potentiellement constructible. Dans les zones déjà denses, privilégiées par le SDRIF pour de nouvelles constructions, le foncier

Un impact limité des politiques d'aménagement sur la production de logements

est beaucoup plus cher qu'en grande couronne, des écarts de 1 à 10 pouvant se constater entre Paris et des communes de Seine-et-Marne.

Toutefois, la densification n'est économiquement possible que si les prix de sortie des logements absorbables par le marché sont suffisamment élevés pour pouvoir offrir aux propriétaires fonciers un prix supérieur à la valeur d'usage et couvrir les coûts d'aménagement et de construction plus élevés.

Aussi, peut-on se demander si les prix et les typologies de logements qui résulteront d'une densification accrue du cœur d'agglomération permettront vraiment d'équilibrer le marché du logement en Île-de-France. Ceci plaide pour une extension raisonnée aux marges de l'agglomération, évitant un développement résidentiel encore plus éloigné et émietté dans la couronne rurale.

Une panoplie d'outils à mieux mobiliser

Des outils d'aménagement efficaces créés au siècle dernier, comme les villes nouvelles, pourraient être redynamisés, en exploitant pleinement les capacités foncières disponibles de leur périmètre. Les établissements publics d'aménagement de nouvelle génération ont un double rôle de développe-

ment territorial et d'aménageur et méritent d'être confortés.

La création d'un établissement foncier unique en Île-de-France et le changement de mission de l'Agence foncière et technique de la région parisienne, transformée en Grand Paris Aménagement sont des signes d'une implication plus forte de l'État. La mobilisation du foncier public reste cependant insuffisante et peut se heurter à un autre objectif de l'État et de ses opérateurs, qui est de valoriser au mieux leur patrimoine. Une alternative serait, plutôt que de céder le foncier public, de le mettre à disposition d'opérateurs publics ou privés, par des baux emphytéotiques ou des baux à construction.

Enfin, la fiscalité devrait évoluer pour décourager la rétention foncière des terrains par les propriétaires. La révision des bases d'imposition n'a pas commencé pour le foncier non bâti : la valeur vénale devrait être prise en compte, comme dans les fiscalités foncières des pays européens. En ce qui concerne les transactions, une modification des règles permettant de taxer les plus-values de cession de terrains à bâtir, en tenant compte de la seule érosion monétaire, est recommandée.



3 Le logement social : des résultats insuffisants malgré des efforts financiers importants

Le parc locatif social comprend plusieurs types de logements qui se distinguent par leur niveau de loyer et par les plafonds de ressources de leurs locataires⁽³⁾.

Des besoins loin d'être satisfaits en dépit d'interventions coûteuses

En 2012, on comptait 544 236 demandeurs de logements sociaux inscrits en Île-de-France, à comparer à un parc régional de 1 166 630 logements locatifs sociaux conventionnés. Paris concentre 25,7 % des demandes alors que son parc social représente 17 % du parc régional. Le nombre des demandes y équivaut ainsi à 67 % de

son parc social et, malgré des interventions publiques conséquentes, les réalisations restent en deçà des besoins.

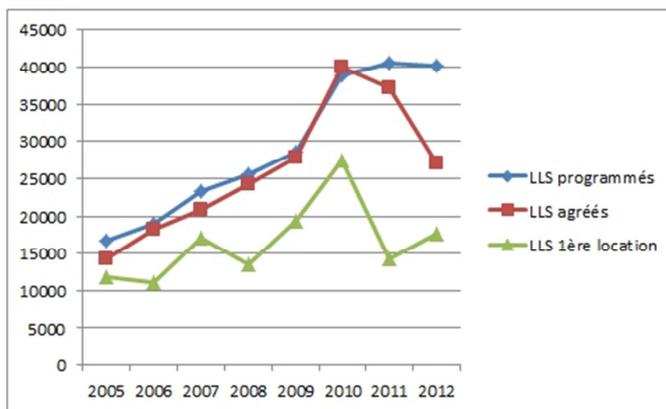
Le stock de logements sociaux n'a augmenté que de 6 % entre 2002 et 2012. Si, à partir de 2005, une forte impulsion a été donnée pour augmenter la programmation annuelle de logements, le nombre de nouveaux logements sociaux mis en première location est demeuré bien plus faible que celui des logements programmés : sauf en 2010, il est toujours resté inférieur à 20 000 par an⁽⁴⁾.

(3) Par ordre croissant de ces plafonds, on distingue les logements financés par des PLAI (prêts locatifs aidés d'insertion), des PLUS (prêts locatifs à usage social) et des PLS (prêts locatifs sociaux).

(4) Il peut s'écouler de trois à cinq ans entre une décision de programmation et la livraison du logement ; dans le cas où des logements existants sont conventionnés, les logements sont, la plupart du temps, déjà occupés et leurs locataires ont droit au maintien dans les lieux.

Le logement social : des résultats insuffisants malgré des efforts financiers importants

Comparaison des logements locatifs sociaux (hors logements en foyers) programmés avec les logements agréés et les logements mis en première location



Source : Chiffres EPLS/RPLS

Les financements de l'État sont désormais très concentrés sur l'Île-de-France. À partir de 2010, plus de 50 % des aides à la construction de logements locatifs sociaux, dites « aides à la pierre », réparties par région au niveau national, ont été fléchées sur cette région, soit une enveloppe de l'ordre de 220 M€ en 2012 et 2013, avec une priorité pour les PLAI.

Le coût moyen d'un logement social agréé, de 145 000 € par logement en 2013, est assez homogène au sein de l'Île-de-France. Il existe en revanche d'importantes différences dans la

répartition géographique des agréments selon la taille et l'ancienneté du logement : on compte ainsi, dans les logements agréés, 59 % de logements neufs à Paris, contre 83 % en moyenne pour l'Île-de-France (92 % dans les Hauts-de-Seine, 96 % dans le Val-d'Oise).

Le coût de revient moyen au m² des logements sociaux (hors foyers) à Paris est proche de 2 800 €, montant supérieur d'environ 50 % au coût moyen régional. Dès lors que les différences de coût sont faibles d'une catégorie de logement social à l'autre, un

Le logement social : des résultats insuffisants malgré des efforts financiers importants

bailleur social francilien trouve avantage, pour mieux valoriser son investissement, à privilégier le PLS dans les zones les plus tendues car, compte tenu du barème des loyers plafonds, il pourra en retirer un loyer deux fois supérieur à celui d'un PLAI ou d'un PLUS.

De fait, au cours de la période 2010-2013, l'agrément des PLS l'a emporté en Île-de-France sur celui des PLUS dont le subventionnement par l'État a chuté, alors que le PLUS est la formule de logement locatif social de droit commun ; de même, la part des logements PLAI est passée de 45 % à 20 % alors que ce sont les plus demandés.

Le bilan contrasté de la mise en œuvre de l'article 55 de la loi « solidarité et renouvellement urbains » (SRU)

L'article 55 modifié de la loi SRU a pour objectif premier de modifier la répartition géographique des logements sociaux, afin d'accroître la mixité sociale. Il a introduit en conséquence, pour certaines communes, l'obligation de définir un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux, pour que la proportion de ces logements atteigne 20 % des résidences principales au 1^{er} janvier 2020. La loi du 18 janvier 2013 a fait passer l'objectif à 25 % de logements sociaux d'ici à 2025 et elle a prévu que les pénalités encourues par les communes ne réalisant pas leurs objectifs puissent être quintuplées.

Tant que l'objectif n'est pas atteint, les communes concernées sont en effet soumises à un prélèvement dont le montant est toutefois diminué d'un certain nombre de dépenses déductibles.

Des résultats significatifs

L'Île-de-France est la région la plus concernée par l'application de l'article 55 de la loi SRU : de 2002 à 2012, la mise en œuvre de cette obligation y a mobilisé entre 179 et 185 communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants (3 500 dans les autres régions). C'est aussi celle où les objectifs ont été globalement les mieux suivis et où les services de l'État ont été particulièrement attentifs. La région Île-de-France est celle qui a le plus efficacement rattrapé son retard initial.

Du 1^{er} janvier 2002 au 1^{er} janvier 2011, le nombre total des logements sociaux s'est accru de 22,6 % en Île-de-France dans les communes constamment soumises à l'obligation de la loi SRU : 68 870 logements supplémentaires, dont 39 651 à Paris (58 %) et 29 219 dans les communes de banlieue (42 %).

À l'issue de la dernière période triennale contrôlée (2008-2010), près de 70 % des communes d'Île-de-France avaient atteint les objectifs qu'elles s'étaient fixés, soit une proportion supérieure à celle constatée pour la France entière : seules ont été considérées en carence 57 communes pour

Le logement social : des résultats insuffisants malgré des efforts financiers importants

lesquelles, en 2012, par le jeu des dépenses déductibles, les prélèvements nets arrêtés ont atteint seulement 4,6 M€.

La faculté introduite par la loi du 18 janvier 2013 de multiplier jusqu'à cinq fois, à l'initiative des préfets, les pénalités pour les communes en carence et le relèvement de leur plafond pour les communes les plus aisées devraient conduire à une augmentation sensible des prélèvements.

Les obstacles à la réalisation des objectifs peuvent tenir à la réticence des communes, des élus et des électeurs, mais aussi à l'existence de contraintes matérielles réelles, comme le caractère exigu et déjà très urbanisé du territoire, le manque de foncier et la forte densité.

Des difficultés dans un contexte de renforcement des contraintes de la loi SRU

Une première difficulté existe dans la mesure de l'adéquation entre l'objectif de mixité sociale et celui d'atteindre une proportion donnée de logements locatifs sociaux. L'atteinte du second objectif est présumée favoriser la mise en œuvre du premier, mais le lien entre les deux demeure à vérifier. Le seul critère du pourcentage par commune est insuffisant : ainsi, à Paris ⁽⁵⁾, il s'applique à la capitale tout

entière et non par arrondissement, ce qui induit des écarts considérables.

Par ailleurs, l'absence de différenciation suivant la taille du logement aboutit à privilégier la production des logements sociaux ayant les surfaces les plus modestes : de 2002 à 2010, moins de la moitié des logements sociaux conventionnés dans les communes d'Île-de-France sous obligation de la loi SRU ont été d'une taille supérieure à un deux pièces contre 60 % dans les communes non soumises à cette obligation. Le décompte des logements au sein de l'objectif à atteindre gagnerait à être pondéré suivant leur nombre de pièces, de sorte qu'un logement familial ne soit pas comptabilisé à l'identique d'un studio.

De plus, les efforts déployés pour augmenter le nombre de logements sociaux ne se concrétisent pas toujours par une augmentation correspondante de l'offre :

- l'acquisition et la réhabilitation lourde d'immeubles dégradés dont les habitants doivent être relogés augmentent le nombre des logements locatifs sociaux mais pas celui des logements disponibles ;

- le conventionnement de logements existants transfère dans le parc locatif social « de droit » certains logements souvent déjà considérés comme

(5) Comme à Lyon et Marseille.

Le logement social : des résultats insuffisants malgré des efforts financiers importants

sociaux « de fait », mais non comptabilisés comme tels selon les critères d'application de la loi SRU ; cela n'a pas pour effet d'ouvrir l'offre à de nouveaux locataires.

En tout état de cause, une grande partie des communes vont devoir continuer à investir au-delà de 2020 alors qu'elles étaient proches d'atteindre l'objectif de 20 %. Selon une évaluation remise aux services régionaux de l'État en septembre 2013, atteindre un taux global de logements sociaux de 25 % en 2025 impliquerait, à compter de 2012, un accroissement de 37 % de la production, et un accroissement de 61 % dans les communes soumises à obligations triennales. Cela signifierait, pour les communes ayant moins de 10 % de logements sociaux actuellement, des efforts de construction élevés et désormais consacrés à 100 % au logement social.

La plupart des communes concernées, dont Paris et certaines communes de première couronne, se situent dans la zone la plus tendue de la région. Cette orientation aboutira à solliciter les finances publiques locales pour la construction ou la conversion de logements dans les zones les plus chères d'Île-de-France, alors que dans des zones moins tendues et moins coûteuses de la région, des dépenses d'un niveau équivalent

permettraient de financer beaucoup plus de logements locatifs sociaux. Le maintien d'objectifs très élevés de logements sociaux aux marges de l'agglomération, dans des communes rurales de 1 500 habitants, paraît également peu justifié. Un seuil de 3 500 habitants pour l'application de la loi SRU, comme en province, semblerait mieux adapté.

Enfin, une contradiction d'objectifs apparaît entre l'incitation renouvelée à construire des logements locatifs intermédiaires et l'interdiction de construire de tels logements dans les communes en situation de carence SRU. Faute de fluidité dans le parcours résidentiel, les communes soumises à l'obligation SRU pourraient à terme se retrouver dans une situation d'engorgement des logements sociaux qu'elles construiraient, l'écart de loyer entre le parc social et le parc privé étant trop important pour que les locataires les plus aisés soient incités, même après application d'un loyer de solidarité, à libérer des logements sociaux. Une voie possible, pour favoriser à la fois le parcours résidentiel et le principe de mixité sociale porté par la loi SRU et concilier les deux objectifs de politiques publiques, pourrait être qu'une part limitée du nouveau quota de 25 % soit constituée de logements intermédiaires à loyers réglementés.

Le logement social : des résultats insuffisants malgré des efforts financiers importants

L'inadaptation des règles d'attribution et de gestion des logements sociaux

Renforcer la transparence des procédures d'attribution

En contrepartie de leur contribution au financement du logement social, les collectivités territoriales, de même qu'Action Logement (ex-1 % logement) sont réservataires de logements. De son côté, l'État dispose également de droits de réservation au profit de personnes prioritaires. La quasi-totalité du parc social francilien est soumis à réservation.

Or les procédures d'attribution restent peu transparentes car les réservataires peuvent définir librement selon quels critères ils souhaitent sélectionner les candidats qu'ils proposent aux organismes d'HLM. Il conviendrait de rendre plus homogènes ces critères. Il est nécessaire de renforcer la cohérence des politiques d'attribution exercées sur un bassin de vie. Une première impulsion en ce sens a été donnée par la loi ALUR qui prévoit des mesures permettant d'accroître la connaissance et la gestion de la demande au niveau intercommunal.

Appliquer sans dérogation les suppléments de loyers de solidarité

Dans un contexte de forte demande de logements locatifs sociaux, et pour éviter le maintien dans les lieux de

locataires bénéficiant de revenus supérieurs aux plafonds réglementaires tout en payant le même montant de loyer que les ménages éligibles, des dispositions législatives successives ont mis en place et rendu obligatoire un supplément de loyer de solidarité (SLS). En théorie, le loyer maximal de la zone A pouvait atteindre, avec le SLS, 22,86 € par m², soit le niveau moyen constaté dans le parc privé à Paris ; en pratique, cependant, son montant est plafonné à 25 % de taux d'effort, et de nombreuses exceptions ont été introduites, comme pour les logements HLM situés en zones urbaines sensibles (ZUS), quels que soient les revenus des ménages concernés.

Par ailleurs, les bailleurs ont souvent souhaité conserver dans leur parc des locataires dont le profil et les revenus ne présentaient pas de risque d'impayés de loyer. Dès lors que les bailleurs concluaient avec l'État une convention d'utilité sociale (CUS), avec des engagements sur la construction de logements et sur la mixité du peuplement de leur parc, il leur a été offert d'appliquer le SLS à des taux inférieurs au droit commun.

Selon l'analyse des CUS signées, une telle modulation est applicable à 68 % des logements du parc locatif social d'Île-de-France, 760 000 logements bénéficiant de SLS à taux réduit.

Le logement social : des résultats insuffisants malgré des efforts financiers importants

Réformer les règles de fixation des loyers et de maintien dans les lieux

Il paraît nécessaire, dans la situation de pénurie durable de logements locatifs sociaux en Île-de-France, de procéder à une remise en ordre des loyers, afin de passer des loyers maximums réglementaires à des loyers fixés en fonction du service rendu au locataire, cette évolution pouvant être liée à un conventionnement global pour la seconde génération des CUS. Le système des surloyers restant trop peu appliqué, et leur montant étant souvent trop faible pour compenser une part significative de l'avantage de loyer, spécialement en Île-de-France, une progressivité des loyers en fonction des revenus pourrait être également envisagée, comme alternative ou complément à un système plus robuste de supplément de loyer de solidarité.

Enfin, la réforme des règles de maintien dans les lieux devrait être engagée. Le droit au maintien dans les lieux n'est plus garanti désormais quand le revenu atteint le double du plafond d'éligibilité, mais cela ne s'applique pas aux locataires de 65 ans et plus, quelle que soit l'évolution de leur situation financière. Cette exception pourrait ne plus être mise en œuvre, après un délai permettant d'apprécier le niveau des revenus réels après une mise à la retraite. De même, la question doit être posée de la garantie du maintien de ménages dans des lieux en état de sous-occupation aggravée, ou de ménages disposant par ailleurs d'un patrimoine immobilier, dans le parc locatif privé ou en résidence secondaire, d'une importance significative.



4 Le logement privé : des politiques aux résultats contrastés, un ciblage à poursuivre

Le parc privé regroupe 78 % des résidences principales en Île-de-France. De nombreuses actions y ont été menées en faveur des propriétaires, sans qu'elles ne contribuent à augmenter de façon significative le volume du parc.

Les faibles résultats de la lutte contre la vacance des logements et des transformations de bureaux

Selon le recensement de 2011, 328 000 logements étaient vacants en Île-de-France et le taux de vacance de 9,2 % à Paris est supérieur de 3 points à la moyenne nationale. Cependant la plus grande partie de la vacance constatée dans la capitale est de nature frictionnelle, le logement restant vide quelques mois entre deux locations ou pendant qu'il est en vente. La vacance structurelle (logement vide pendant plus de deux ans) ne concerne que 20 % des logements vacants recensés, le plus souvent pour des raisons techniques ou juridiques : réhabilitation, changement d'usage, difficultés successorales. Depuis 1999, les principales communes de l'agglomération parisienne sont soumises à la taxe sur les logements vacants mais

sa mise en œuvre est d'une grande complexité. Des mesures incitatives ont aussi été instituées. Toutefois, sur la période 2005-2009, seulement 2 126 opérations ont pu être réalisées, alors que l'objectif était de remettre sur le marché 11 000 logements. Des campagnes de réquisition ont été lancées en 2001 et 2012, la première n'ayant au final donné lieu à aucune réquisition, la seconde ayant vu sa cible réduite de 7 800 à 497 logements, 26 seulement ayant fait l'objet d'une procédure suspendue suite aux démarches des propriétaires.

Le gisement souvent évoqué de la transformation de bureaux vides en logements n'a représenté, de 2001 à 2012, que 2,4 % du stock d'immobilier tertiaire parisien. La transformation d'immeubles conçus à l'origine comme espaces de travail est complexe et onéreuse mais, avec l'allègement récent des contraintes d'urbanisme, on peut estimer pouvoir transformer en logements de 140 000 à 240 000 m² de bureaux vacants par an, sur les 3,6 millions de m² de bureaux actuellement sans occupation dans la région.

Le logement privé : des politiques aux résultats contrastés, un ciblage à poursuivre

Le bilan mitigé des aides au parc locatif privé existant

Les aides au parc locatif existant ne visent pas à accroître l'offre de logement, mais à éviter qu'elle ne se dégrade et qu'elle diminue. Pour une petite partie, elles ont concerné aussi le parc social puisque des aides à la réhabilitation puis au conventionnement dans le secteur locatif social de logements privés ont été mises en œuvre.

Le secteur locatif privé joue un rôle clé dans le marché immobilier francilien en raison de son taux de rotation élevé : il produit chaque année une offre de près de 300 000 logements, alors que le parc social en propose moins de 80 000. Il loge chaque année 47 % des nouveaux emménagés, contre 19 % pour le parc social.

Entre 2005 et 2010, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) a financé des travaux d'amélioration dans 200 000 logements franciliens. Après 2010, une réforme a réorienté les aides en direction de la lutte contre l'habitat indigne, la rénovation énergétique, l'adaptation du logement à la perte d'autonomie, mais également en faveur des propriétaires occupants. De fait, on a constaté un véritable effondrement des subventions accordées aux propriétaires bailleurs, le nombre annuel de logements rénovés est passé de 17 972 en 2007 à 307 en 2012 et 249 en 2013.

Le bilan de la période 2005 à 2010 n'est pas pour autant négatif dans son aspect social puisque, dans le cadre des rénovations, le conventionnement à loyer social ou intermédiaire a fait l'objet d'une priorité : l'objectif était de produire 75 000 logements en cinq ans, dont 64 000 logements intermédiaires et 11 000 logements sociaux. Il a été atteint à 99 % pour les logements intermédiaires, mais à 53 % seulement pour les logements sociaux.

Les copropriétés dégradées : promouvoir la prévention

En Île-de-France, les logements en immeubles collectifs privés représentent 47 % des résidences principales, contre 28 % en France métropolitaine. Parmi eux, 87 % se situent dans une copropriété - taux supérieur de 11 points au taux national.

La dégradation se caractérise par des défaillances dans le paiement des charges, l'arrêt de l'entretien, d'où la baisse de la valeur marchande des logements pouvant induire une arrivée de nouveaux propriétaires plus pauvres que les sortants, des pratiques spéculatives d'investissement locatif, voire le rachat de logements par des marchands de sommeil et l'apparition de phénomènes de surpeuplement. 22 500 copropriétés pour 400 000 logements franciliens pourraient être concernées.

Le logement privé : des politiques aux résultats contrastés, un ciblage à poursuivre

L'ANAH a engagé 291 M€ de subventions en Île-de-France entre 2006 et 2012 au titre du financement des travaux dans des copropriétés pour 148 048 logements : en extrapolant, le besoin total de subventions de l'ANAH serait donc d'environ 786 M€ pour les 400 000 logements des copropriétés estimées fragiles. Pour limiter ces coûts, la question du repérage et de l'intervention préventive est donc centrale et les actions en ce sens méritent d'être privilégiées.

Les aides fiscales à l'investissement locatif privé : un ciblage nécessaire

Depuis 1996, huit dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif privé neuf se sont succédé⁽⁶⁾. Ils reposent sur le principe soit d'une réduction d'impôt sur le revenu plafonnée, soit d'un amortissement du bien. Le coût unitaire moyen actualisé est de 18 700 € pour un Scellier libre 2012, 31 000 € pour un Scellier intermédiaire 2012, 25 900 € pour un Duflot. Ces mesures induisent une forte rigidité en termes de finances publiques : elles les engagent sur des périodes de 9 à 15 ans pour chaque investissement réalisé et elles représentent des dépenses de plusieurs milliards d'euros sur leur durée de vie.

Alors que l'Île-de-France représente 19,3 % du parc locatif privé national, les investissements locatifs qui y ont été réalisés n'ont été, sur la période 1996-2009, que de 10,8 % du nombre total d'opérations réalisées en France. Si, contrairement à d'autres régions, l'Île-de-France n'a pas connu de cas avéré de surproduction de logements locatifs, déconnectée des besoins, aucun effet de modération du rythme d'augmentation des loyers n'a été constaté sur l'agglomération parisienne. La mise en œuvre des dispositifs d'incitation a pu donner lieu à des effets d'aubaine : les loyers plafonds franciliens du Scellier intermédiaire n'ayant pas été fixés à un niveau significativement inférieur aux loyers de marché de nombreuses communes, les investisseurs ont ainsi eu tout intérêt à opter pour ce dispositif, plus avantageux fiscalement que le Scellier libre.

L'État souhaitant donner une nouvelle impulsion à ces instruments, il importe que l'impact social et fiscal des mesures précédentes fasse enfin l'objet d'une évaluation exhaustive permettant, notamment, de vérifier le respect des loyers plafonds applicables aux logements aidés.

(6) Les dispositifs dits Périssol (1996-1999), Besson (1999-2003), Robien (2003-2006), Robien recentré et Borloo populaire (2006-2009), Scellier libre et Scellier intermédiaire (2009-2012), enfin Duflot depuis 2013.

Le logement privé : des politiques aux résultats contrastés, un ciblage à poursuivre

Les aides à l'accession à la propriété : un recentrage bienvenu sur la construction neuve

La principale aide à l'accession à la propriété est le prêt à taux zéro (PTZ) qui donne lieu à une dépense fiscale en faveur des banques qui le délivrent à leur client. Au cours de la période 2005-2012, le PTZ a financé en moyenne annuelle 36 000 opérations en Île-de-France, soit nettement plus que les mises en première location de logements sociaux durant la période, mais il n'a que très peu soutenu la construction neuve : 80 % des opérations en Île-de-France ont concerné des logements anciens. De ce fait, le PTZ, en soutenant les transactions dans le parc existant, a pu contribuer au maintien de prix élevés. Plusieurs études ont en outre montré les limites

du produit, relevant des effets d'aubaine dont le champ a été évalué à 85 % des bénéficiaires : ceux-ci auraient décidé de déménager pour devenir propriétaires en réalisant un achat, indépendamment de l'existence du PTZ.

À partir de 2010, le doublement de l'aide dans le neuf et, plus récemment, les recentrages successifs des aides vers le neuf ont eu un effet bénéfique sur la construction neuve. Depuis 2013, le PTZ n'est plus mobilisable à l'accession dans l'ancien et son éligibilité a été restreinte afin de limiter les effets d'aubaine, ce qui répond mieux aux besoins et aux objectifs de construction neuve fixés par le SDRIF.

CONCLUSION

L'examen des politiques du logement en Île-de-France conduit au constat de la relative inadaptation des actions menées. Le rythme de mise en chantier de logements est demeuré très inférieur aux objectifs affichés. La densification du tissu urbain se heurte à des limites et la complexité de la gouvernance dans l'agglomération parisienne n'a pas facilité l'effort de construction. Les actions d'aménagement et de régulation foncière ont manqué de vigueur. L'effort en faveur du logement social n'a pas remédié à la segmentation du parc privé et du parc social francilien. Les politiques de mobilisation de l'offre de logement dans le parc privé ont été fluctuantes et leurs résultats mitigés.

Cette efficacité limitée tient d'abord au fait que pour maintenir et accroître, dans une zone géographique de prix très élevés comme l'Île-de-France, un parc de logements de prix beaucoup plus abordables en location comme en accession à la propriété, il faudrait consentir un effort financier considérable. Les acteurs de ces politiques ne semblent pas en mesure, dans le contexte budgétaire actuel, de pousser très loin un tel effort, même en accroissant le recentrage vers l'Île-de-France des aides publiques au logement, amorcé en 2010 pour le financement par l'État des logements sociaux. Ces limites devraient conduire les décideurs publics à rechercher d'autres voies d'amélioration, plus économes en ressources et plus efficaces.

Trois messages principaux se dégagent de l'enquête de la Cour et structurent les recommandations :

- la cohérence de l'action publique doit être recherchée tant dans la délimitation des périmètres de planification et de programmation que dans la détermination des compétences en matière d'urbanisme et de logement. Elle est aussi nécessaire dans la formulation et la coordination des multiples objectifs de la politique du logement. Et elle doit se conjuguer avec une plus grande sélectivité de l'action publique, notamment pour les aides au logement privé ;

- la situation du marché du logement francilien est fortement influencée par celle du marché foncier. Les orientations visant à donner un nouveau dynamisme aux opérations d'aménagement et aux interventions foncières publiques en Île-de-France sont donc particulièrement bienvenues mais les outils fiscaux pourraient être réformés pour contribuer à faciliter la mobilisation des terrains constructibles ;

- une action résolue pour rationaliser l'occupation du parc social francilien et la rendre plus conforme à sa vocation mérite d'être menée en ce qui concerne, notamment, l'attribution des logements, la fixation des loyers et les règles de maintien dans les lieux. Ceci contribuerait à réduire le déséquilibre entre les parcs locatifs public et privé.

RECOMMANDATIONS

→ élaborer en Île-de-France un répertoire statistique de l'ensemble des logements, contenant des informations détaillées par logement et accessible à l'ensemble des décideurs publics du secteur ;

→ stabiliser et faire coïncider les périmètres d'intervention retenus pour la planification, la programmation et la contractualisation de l'offre de logement sur la base des nouveaux contours des intercommunalités ;

→ confier aux établissements publics de coopération intercommunale après la responsabilité des plans locaux d'urbanisme et des programmes locaux de l'habitat, la délivrance des autorisations de construire ;

→ favoriser la mise à disposition des terrains publics pour la construction de logements locatifs sociaux par le biais de baux emphytéotiques ou à construction plutôt que par des cessions à titre gratuit ;

→ décourager la rétention foncière en taxant les plus-values immobilières réelles sans condition de durée de détention, mais en tenant compte de l'érosion monétaire ;

→ modifier l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, en tenant compte de la valeur vénale des terrains à bâtir ;

→ remonter le seuil d'application de l'obligation de réaliser un nombre de logements locatifs sociaux atteignant 25 % des résidences principales aux communes de 3 500 habitants en Île-de-France, comme c'est le cas dans les autres régions ;

→ renforcer la transparence des procédures d'attribution des logements sociaux, en invitant l'ensemble des réservataires à rendre plus homogènes les critères de sélection des bénéficiaires ;

→ appliquer sans dérogation ni plafonnement les suppléments de loyer de solidarité, et présenter régulièrement les bilans prévus par la loi ;

→ proposer, dans le cadre des nouvelles conventions d'utilité sociale, des règles de fixation des loyers des logements sociaux, en tenant compte de leur localisation, des prix du marché local et de la qualité intrinsèque du bâti ;

→ moduler le loyer à l'entrée dans le logement social et pendant toute sa durée d'occupation, en fonction du revenu des locataires ;

→ réexaminer les conditions de maintien dans les lieux des locataires des logements sociaux, notamment la condition d'âge, en prenant en compte non seulement les revenus mais aussi le patrimoine de l'occupant et le taux d'occupation du logement ;

→ poursuivre la réhabilitation des copropriétés dégradées en orientant l'action publique en faveur des démarches préventives de difficultés ;

→ accentuer le ciblage des aides fiscales à l'investissement locatif privé de loyer intermédiaire sur les zones les plus tendues, en évaluant régulièrement leurs effets et en contrôlant l'effectivité des loyers pratiqués.