

Logement social en Ile-de-France : la crise n'est pas une fatalité !

20 propositions de l'AORIF

En Ile-de-France, seule une demande de logement social sur 10 est satisfaite chaque année, et ce malgré la mobilisation sans faille des organismes de logement social. Une situation qui ne peut que s'aggraver si rien n'est fait pour inverser la tendance. Bombe à retardement, la crise du logement social, en locatif comme en accession, se traduit par des effets négatifs : attractivité de la région en berne, emplois non pourvus et ménages mal-logés du fait de l'absence de logements abordables... Il existe pourtant des mesures qui permettraient de faire de l'Ile-de-France un territoire exemplaire, à la mesure des enjeux en présence et à la hauteur d'une région capitale. Qu'il s'agisse d'accès au foncier, de financement ou de permettre à la construction Hlm de faire valoir ses avantages, l'AORIF présente 20 propositions concrètes.

Les constats

Une situation qui a trop duré et qui s'aggrave

Depuis 2016, les agréments de production de logements sociaux sont en forte baisse et très en retrait des objectifs. Les raisons ? Une place insuffisante du logement social dans les politiques publiques, assortie à une baisse des financements depuis le milieu des années 2010 et une augmentation plus récente des prélèvements sur leurs moyens.

Si la hausse des coûts de construction et les besoins de financement du secteur sont propres à l'ensemble des bailleurs sociaux et des opérateurs d'accession sociale à la propriété, les organismes franciliens sont confrontés à des obstacles spécifiques, en particulier les difficultés d'accès direct au foncier dans un système de surenchère sur le prix et de grande dépendance vis-à-vis des promoteurs. Sans oublier l'éclatement et l'empilement institutionnel de la région, qui favorisent une dilution de la responsabilité et de la prise de décision.

A ces difficultés structurelles s'ajoutent de nombreux phénomènes émergents : mise en œuvre de l'objectif Zéro Artificialisation Nette, impact de la trajectoire nationale bas carbone sur la rénovation du parc – ou d'évolutions plus sociétales. C'est le cas notamment du développement de la location touristique au détriment du marché des résidences principales, ou encore du rejet de plus en plus marqué du public à l'égard de la construction.

Quelques chiffres

Plus de 780 000 ménages franciliens sont demandeurs d'un logement social.

45% du parc social est produit dans le cadre d'opérations de promotion immobilière (VEFA).

Près de 800 000 logements pourraient être interdits à la location du fait d'une mauvaise étiquette énergétique, dont 22% dès 2025.

La production de logements sociaux est en forte chute depuis 2016, conduisant à des volumes très en retrait de l'objectif de 37 000 logements sociaux par an depuis plus de 3 ans (évolution des agréments de logements locatifs sociaux : 21 805 en 2022, 22 259 en 2021, 19 137 en 2020 ; pour l'accession, 477 logements agréés en PSLA en 2022 contre 672 en 2021).

Le renouvellement urbain du parc social nécessite en moyenne la réalisation de près de 5 000 logements supplémentaires par an d'ici 2030.

Comment inverser la tendance et redonner au logement social¹ francilien la place qu'il mérite ?

Nous préconisons de mobiliser des moyens à la hauteur d'une région-capitale, avec un objectif clé en ligne de mire : **produire au moins 37 000 logements sociaux par an** (soit le niveau défini pour l'année 2017, supérieur aux objectifs de la loi SRU).

Concrètes, pragmatiques, nos propositions ont vocation à redonner à l'Ile-de-France la place qui doit être la sienne en termes d'ambition accordée au logement social locatif et en accession dans les politiques régionales, et à faire de la région un territoire d'expérimentation.

Nos propositions en trois thématiques

1- Comment davantage mobiliser le foncier au bénéfice du logement social ?

La problématique : En Ile-de-France, les bailleurs sociaux et opérateurs d'accession sociale à la propriété pâtissent d'un système très concurrentiel dans l'accès aux terrains. La VEFA représente près de 50% de la production de logements sociaux, créant de facto une grande dépendance des organismes Hlm vis-à-vis des promoteurs immobiliers. Un désavantage concurrentiel qu'il convient de réguler par une politique publique adaptée, de façon à favoriser l'accès au foncier par les organismes et la maîtrise d'ouvrage directe.

Quelques actions concrètes : Les pouvoirs publics doivent devenir davantage prescripteurs en matière de mixité sociale, en fixant une part minimale de logements sociaux à construire dans toute opération d'aménagement sous maîtrise d'ouvrage publique, dans les projets de transformation de bureaux en logements, ainsi que dans les quartiers de gares. Compte tenu de l'ampleur des besoins, différentes mesures fiscales pourraient en outre être expérimentées dans la région de façon à encourager la mise sur le marché des terrains à construire. Enfin, afin de faciliter leur accès au foncier, les organismes de logement social doivent être informés des mutations le plus tôt possible.

2-Comment créer des conditions économiques à la hauteur des besoins ?

La problématique : Le modèle économique des organismes de logement social s'avère de plus en plus contraint, sur fond de désengagement de l'Etat et d'obligations supplémentaires sur l'adaptation du patrimoine existant.

Quelques actions concrètes : Outre la fiscalité (retour à une TVA à 5,5% pour les investissements des organismes de logement social) et la suppression de la ponction sur leurs ressources propres (suppression de la Réduction de Loyer de Solidarité), l'Ile-de-France doit se doter de moyens ambitieux, davantage en phase avec ses besoins. Cela implique de réintroduire et d'augmenter les financements de l'Etat dévolus à la région dans le Fonds National d'Aide à la Pierre (FNAP). S'impose aussi l'instauration de garde-fous afin de garantir l'utilisation vertueuse des fonds publics. L'Etat doit en particulier veiller à ce que les conditions de construction des logements sociaux aidés soient cohérentes avec la capacité financière des organismes Hlm. Certains instruments financiers, comme le logement locatif intermédiaire (LLI) ou l'usufruit locatif social (ULS), devraient en outre être assortis d'un agrément garantissant la réalisation concomitante de logements sociaux de droit commun et en maîtrise d'ouvrage directe par le même organisme de logement social. Enfin, alors que quelques 800 000 logements énergivores vont être exclus du marché locatif, les estimations réalisées par France Domaine doivent permettre aux bailleurs sociaux et opérateurs d'accession sociale d'acquérir les biens préemptés dans des conditions financières avantageuses.

¹ L'ensemble des propositions ci-après concernent tant le logement locatif social que l'accession sociale à la propriété (PSLA, VEFA sociale, Bail réel solidaire).

3-Comment permettre à la construction HLM de faire valoir ses avantages concurrentiels ?

La problématique : Dans un contexte de raréfaction du foncier et de réticence de la population à l'égard de l'acte de construire, les arbitrages doivent se faire au profit du logement social. Ce qui implique de mobiliser pleinement ses atouts.

Quelques actions concrètes : Le logement social présente de nombreux avantages : loyers et prix de vente encadrés, gestion à long terme, vision d'intérêt général et service public local, maîtrise de l'accès au logement... Ce dernier atout pourrait être renforcé en déléguant aux édiles la majorité des attributions des logements (contre au mieux 20% aujourd'hui) au moment de sa mise à l'habitation, avant de revenir aux dispositifs de droit commun dans un second temps. Les maires ont par ailleurs la possibilité de dépasser la densité de construction prévue par le plan local d'urbanisme s'ils construisent du logement social. Une option peu utilisée compte tenu de la nécessité d'accompagner l'arrivée de nouvelles familles avec des équipements publics ad hoc. Soutenir la production de ces derniers par des aides inciterait les édiles à produire plus. Autres propositions : inscrire l'aide aux maires bâtisseurs dans une dynamique prospective et raccourcir les délais de procédure d'aménagement pour les communes assujetties à la loi SRU.

Le détail des 20 propositions de l'AORIF

1 – Mobilisation du foncier au bénéfice du logement social

1. Dans toute opération d'aménagement sous maîtrise d'ouvrage publique, prescrire a minima 30% de logements sociaux, dont 75% en maîtrise d'ouvrage directe. Une part portée à 50% minimum dans les communes assujetties à la loi SRU.
2. Faire de l'Ile-de-France un territoire d'expérimentation d'une réforme fiscale d'ampleur : encourager la mise sur le marché des terrains (lutte contre la rétention foncière) et pérenniser l'exonération de taxe de plus-value immobilière (TPVI) en cas de cession à un organisme de logement social.
3. Informer très en amont les organismes de logement social des mutations (transmission systématique des déclarations d'intention d'aliéner), de façon à favoriser leur accès au foncier diffus. Une mesure à privilégier en priorité dans les communes en deçà des objectifs fixés par la loi SRU, pour les locaux d'activité, ou en mitoyenneté des fonciers qu'ils détiennent.
4. Favoriser la mixité sociale dans l'ensemble des transformations de locaux d'activité au-delà des seules communes assujetties à la loi SRU (prescription à inscrire au Schéma de la Région Ile-de-France, au Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement et aux Plans Locaux d'Urbanisme).
5. Inscrire dans le Schéma de la Région Ile-de-France et dans le Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement une servitude fixant un niveau de densité de logements minimale dans le périmètre des quartiers de gare. Exempter systématiquement les opérations de logement social de l'obligation de réaliser des places de stationnement (hors places handicapés).

2- Conditions économiques de production du logement social

6. Revenir à une TVA à 5,5% pour l'ensemble des investissements des organismes de logement social.
7. Supprimer la ponction faite sur les ressources propres des organismes et renoncer à la Réduction de Loyer de Solidarité (RLS).

8. Bonifier les financements du Fonds National d'Aide à la Pierre (FNAP) dévolus à l'Île-de-France, y réintroduire des financements de l'Etat. Dans les communes SRU, conditionner les agréments de l'Etat à des niveaux de charge foncière ou de prix de vente du logement social compatibles avec l'équilibre des opérations en maîtrise d'ouvrage directe (MOD).
9. Mettre fin à la vente aux enchères des terrains destinés au logement social dans l'ensemble des opérations sous maîtrise d'ouvrage publique, fixer des niveaux de charge foncière compatibles avec l'équilibre des opérations.
10. Lorsqu'une programmation de logement locatif intermédiaire (LLI) est prévue dans une opération d'aménagement public, en proposer 10% aux bailleurs sociaux réalisant des programmes de logement social en maîtrise d'ouvrage directe dans cette même opération.
11. Conditionner l'agrément de logements sociaux en usufruit locatif social (ULS) à un quota de logements pérennes situé à proximité, réservé au même organisme de logement social que celui bénéficiaire de l'ULS (quotité à définir).
12. Prévoir que toute opération financée dans le cadre du Fonds vert comporte une part minimale de logements sociaux (lorsque le projet prévoit une programmation en logements). Dans les communes assujetties à la loi SRU, cette part doit être majoritaire.
13. Permettre aux organismes HLM d'acquérir les logements énergivores interdits à la location dans des conditions financières avantageuses. France Domaine doit estimer les biens préemptés en tenant compte de la décote associée.
14. Abonder les financements de la reconstitution de l'offre ANRU dans les communes assujetties à la loi SRU des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne de façon à réduire la concurrence avec le droit commun.
15. Supprimer l'assujettissement aux doubles frais de mutation pour le traitement des immeubles anciens dans le cadre du dispositif d'accession sociale à la propriété (Bail Réel Solidaire) porté par les Organismes de Foncier Solidaire (OFS).

3- Soutien et incitation des élus locaux

16. Accompagner les collectivités locales en prenant mieux en compte dans leurs dotations les augmentations de population à venir, telles que déduites des orientations des Programmes locaux de l'habitat (PLH) et de la Territorialisation de l'offre de logements (TOL).
17. Soutenir financièrement la production d'équipements publics dans les communes volontaristes en matière de production de logement social, qui activent le dispositif de majoration de 30% des droits à construire pour le logement social.
18. Généraliser les comités de l'habitat social, copilotés par le préfet de département et l'AORIF, dans tous les départements d'Île-de-France.
19. Renforcer le rôle de pilotage des maires dans la désignation de candidats à l'attribution des logements sociaux lors de leur première mise à l'habitation, et déléguer à ceux accordant leur garantie d'emprunt la majorité des droits de désignation à cette occasion (pour un tour).
20. Expérimenter des procédures accélérées dans les communes assujetties à la loi SRU permettant de réduire les délais administratifs des opérations d'aménagement et de maîtrise foncière comportant du logement social.