

Le prêt locatif social est-il vraiment social ?

Le PLS à l'aune du contexte essonnien



Remerciements.

Je tiens à remercier tout particulièrement Sylvie FOL et Antonine RIBARDIERE, mes directrices de mémoire, pour toute l'aide et les conseils avisés qu'elles m'ont apportés lors de la réalisation de ce mémoire.

Je remercie également Nicolas RAGHAVAN, mon maître de stage, pour son aide quotidienne, ses avis toujours pertinents et les contacts qu'il m'a permis de nouer.

Je tiens ensuite à remercier, Émeline, Nicolas et Mathilde; merci de m'avoir lu, relu, encore et toujours relu.

Je témoigne toute ma reconnaissance aux nombreux acteurs de l'habitat qui m'ont offert de leur temps précieux pour répondre à mes questions

A ma famille et à mes amis pour leur soutien et leur écoute jusqu'à ces derniers instants de rédaction, j'adresse mes profonds remerciements.

Enfin, à mon Amie Marion dont le soutien, la patience et l'aide ont été indispensables à la réalisation de ce travail ; je te remercie.

Je souhaite, enfin, dédier ce mémoire aux agents du service habitat du Conseil Général de l'Essonne qui m'ont accueilli pendant près de six mois. Six mois au cours desquels j'ai découvert le monde de l'habitat et trouvé le sujet de ce mémoire. Merci pour leur soutien, leur disponibilité et leur gentillesse.

Sommaire

Introduction	p. 1
Le PLS dans l'histoire du logement social	p. 7
Urgence sociale et premières expérimentations d'« habitat social »	p. 8
La naissance de l'habitat social moderne : les HBM	p. 11
La montée en puissance de l'intervention publique	p. 14
Crise du logement et reconstruction au lendemain de la guerre	p. 17
Des solutions d'urgence aux grands ensembles : l'endiguement de la crise	p. 19
Des débats non résolus	p. 23
Aides à la pierre et Aides à la personne	p. 27
Le Livret A : le pilier du financement du logement social au cœur de la tourmente	p. 32
Le PLS, un produit neuf et spécifique	p. 35
Prêt Locatif Social : caractéristiques techniques	p. 36
Le Prêt Locatif Social (PLS)	p. 36
Conditions de location des logements financés en PLS	p. 37
Les aides des collectivités locales	p. 38
Encart : La foncière logement	p. 41
Encart : Les logements spécifiques	p. 42
A qui s'adresse le PLS ?	p. 43
Pourquoi le PLS ?	p. 48
Un logement social inaccessible aux plus démunis	p. 48
Un moyen pour certains élus de répondre aux exigences de la loi SRU	p. 53
Un outil de mixité sociale contesté	p. 56
Bilan chiffré, premières tendances et projections d'avenir	p. 58
Le PLS dans l'espace essonnien	p. 65
L'Essonne, département des villes, département des champs	p. 66
Des contextes favorables à la production de PLS	p. 71
Logements PLS et clientèle PLS	p. 73
Logements PLS et marché local de l'habitat	p. 80
Logements PLS comme outil de diversification du parc locatif	p. 87
Des éléments hors contextes qui valident le choix du PLS	p. 95
Des stratégies d'acteurs	p. 100
Conclusion	p. 105
Annexes	p. 109

Introduction

Le logement représente une part supérieure à 30% du budget des ménages français selon l'enquête Eurostat publiée le 19 juin 2008¹. 374000 Franciliens font la demande d'un logement dans le secteur locatif social selon Le Parisien du 05 juin 2008²... Ces deux chiffres en disent long sur l'importance des enjeux du logement en France en général et en Ile-de-France en particulier.

Les ménages les plus démunis sont les premiers touchés par cette situation comme le souligne la Fondation Abbé Pierre dans son rapport annuel³. La hausse qu'ont connue les prix immobiliers ces dernières années n'a fait que rendre la situation plus délicate. Les coûts de construction se sont envolés renchérissant les prix de revient des opérations neuves ou celles d'amélioration et par conséquent les loyers et prix de sortie rendant le logement des personnes défavorisées toujours plus difficile.

En France, depuis la moitié du XIX^{ème} siècle, les pouvoirs publics ont compris les enjeux d'une politique publique en matière d'habitat. L'histoire du logement aidé par l'État est parsemée de lois et de dispositifs d'aide et de financement du logement.

Bien qu'ayant toujours fait l'objet d'un vif débat, l'orientation générale du logement aidé par l'État est de satisfaire la demande en logement d'une large part de la population. En effet, entre l'hébergement d'urgence et les dispositifs d'accession, parfois sociale, à la propriété en passant par le parc locatif intermédiaire, la palette des dispositifs et des populations visées est large.

Créé en mars 2001 par décret⁴, le Prêt Locatif Social « PLS » s'inscrit pleinement dans cette orientation de large ouverture du parc locatif social avec pour dessein une mixité sociale dans son peuplement.

Financement récent et particulier de logements à usage locatif social, le PLS n'a pas encore fait l'objet d'étude approfondie mais cristallise un certain nombre de débats sur l'évaluation de sa pertinence et sa vocation sociale. Ce mémoire s'attachera à faire le point sur cette question récente, voire à apporter des pistes de réponses à travers l'exemple du territoire

1. Eurostat – 19 juin 2008 – Enquête 2005 sur le budget des ménages dans l'UE27 – Stat/08/88

2. RAMNOUX S., 2008, *Sarkozy commande son Grand Paris*, Le Parisien n°19827 – 05 juin 2008, Paris, p. 2.

3. Fondation Abbé Pierre, Janvier 2008, « L'état du mal-logement en France : rapport annuel 2008 » <http://www.fondation-abbé-pierre.fr/rml.html>

4. Décret n° 2001-207 du 6 mars 2001 modifiant le CCH et relatif aux dispositions concernant l'attribution de prêts pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs aidés, JORF, 07/03/2001

essonnien.

Conventionnés et intégrant à ce titre le contingent du parc locatif social dans le cadre de l'article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain⁵, mieux connue sous l'expression « Loi SRU », les logements financés en PLS sont considérés par les uns comme une réponse aux difficultés de logement des classes moyennes et par les autres comme un moyen détourné de répondre aux exigences quantitatives de l'article 55 de la « loi SRU », sans répondre à l'urgence sociale du mal ou du non logement des Français les plus désargentés. La création et le développement de l'offre financée en PLS relancent le débat sur la population vers laquelle est censé être destiné le logement aidé.

Par ailleurs, à l'instar des autres logements conventionnés, le niveau des loyers est encadré. Vu comme extrêmement attractif dans les zones où la tension du marché immobilier est maximale, il semble perdre de sa pertinence à mesure de la détente des prix immobiliers jusqu'à être jugé en inadéquation avec la situation du marché local. Il s'agira donc d'analyser les tensions et les contradictions entre les différents objectifs assignés au PLS et de mesurer les difficultés locales de mise en œuvre de ce produit spécifique.

Le territoire du département de l'Essonne est un terrain d'étude présentant l'avantage de la diversité et de la représentativité. On peut ainsi le décrire sous quatre facettes.

Limitrophe des départements du Loiret et de l'Eure-et-Loire, l'Essonne peut présenter au Sud de son territoire un profil rural où le marché du logement est détendu et peu touché par les problématiques de logement locatif, et développer des situations de périurbanisation à mesure que l'on approche d'une large bande au Sud de la route nationale 104, « La Francilienne ». Il est à noter que trois des dix communes présentant les moyennes de revenus par ménage les plus faibles du département se trouvent dans cet espace alors qu'aucune des dix communes présentant les moyennes les plus élevées n'en fait partie⁶.

La frange Nord du département est marquée par l'urbanisation tout en présentant une typologie large de contextes urbains. Les communes limitrophes du Val-de-Marne sont très urbanisées et souvent de longue date, présentant un marché immobilier très tendu et au niveau élevé. Cette zone est assimilable à la zone dense et tendue du centre de l'agglomération. On compte parmi ces dernières, quatre des villes les plus « riches » du département (Verrières-le-buisson, Bièvres, Vauhallan et Saclay).

5. Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, JORF, 14/12/2000

6. INSEE – CD-ROM « Revenus fiscaux des ménages – Année 2002 »

Au Nord-Ouest (Plateau de Saclay et Vallée de l'Yvette), dans le Val d'Orge ainsi qu'au Nord-Est (Val d'Yerres – Val de Seine), s'étendent des villes marquées par l'habitat individuel sous forme pavillonnaire accompagné de quelques îlots d'habitat collectif de la seconde moitié du siècle dernier montrant un visage plus dual comme le prouve la présence de quatre des villes les plus pauvres (Les Ulis au Nord-Ouest, Fleury-Mérogis dans le Val d'Orge et Épinay-sous-Sénart ainsi que Vigneux-sur-Seine dans le Nord-Est) mais aussi huit des dix communes les plus riches du département (respectivement, Gif-sur-Yvette, Vauhallan, Saclay et Bures-sur-Yvette pour le premier espace, Ballainvilliers pour le second et enfin Étiolles, Soisy-sur-Seine et Saint-Germain-lès-Corbeil pour le dernier).

Enfin, le long de la vallée de la Seine, se dressent des villes en grandes difficultés, à commencer par la première d'entre elles, Grigny, suivie par Corbeil-Essonnes et Evry, devenue Ville nouvelle le 20 mai 1965.

Une telle diversité urbaine permet de considérer le territoire essonnien comme un laboratoire expérimental des logements financés à l'aide du Prêt Locatif Social et d'en apprécier la pertinence et les enjeux dans différents contextes.

Dispositif récent, le PLS est l'objet d'une littérature très peu abondante. Aucun travail universitaire n'a été recensé sur ce type particulier de financement du logement aidé et cela s'explique aisément par le caractère récent du produit.

Le PLS étant parfois assimilé au logement intermédiaire, selon l'acception sociale et non architecturale du terme, les recherches bibliographiques se sont tournées vers ces mots clefs bien que l'analogie des dispositifs soit contestée par de nombreux acteurs du logement. Là encore, il semblerait que les universitaires se soient fort peu penchés sur la question et on ne trouve guère plus que l'ouvrage publié par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (IAURIF) intitulé « *Le logement locatif intermédiaire en Ile-de-France* »⁷ qui montre l'existence d'une clientèle solvable et mobile, mais devenue plus difficile à satisfaire, avec des besoins plus sélectifs, notamment sur la localisation des opérations. Cette sélectivité a conduit à une diminution sinon à l'arrêt de la production de logements de type intermédiaire.

Outre cette étude spécialisée, il est possible de trouver quelques articles sur Internet dont la plupart sont des tribunes politiques émanant de groupes politiques municipaux (les deux sources principales sont les groupes Verts et Communistes à la Mairie de Paris) ou d'associations reprenant les débats cités plus haut.

7. DE BERNY-RICHE C., TAISNE C., MANDON O., juillet 1998, Le logement locatif intermédiaire en Ile-de-France : bilan et perspectives, IAURIF, Paris, 76 p.

Il a aussi été nécessaire de se référer à des ouvrages de cadrage général retraçant l'histoire du logement social en France et mettant en évidence les débats qui l'ont accompagné⁸, le tome 2 « Logement » de l'Atlas des Franciliens⁹ qui brosse un tableau assez exhaustif du logement en Ile-de-France, cartes, tableaux et graphiques à l'appui.

Enfin, des ouvrages plus spécialisés de Jean-Claude DRIANT, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris (IUP), ont permis une vision plus fine des politiques publiques et des crises du logement¹⁰ et des mécanismes animant les marchés locaux du logement¹¹.

Outre ce déficit de littérature, il est à noter la pauvreté quantitative de statistiques spécialisées facilement accessibles. Il est alors apparu nécessaire de mettre au point un questionnaire¹² et de le soumettre à plusieurs acteurs du logement¹³ en prenant garde d'en diversifier les profils. C'est ainsi que des bailleurs (6)*, des promoteurs (7)*, mais aussi des élus (3)*, ou leurs administrations (6)*, un responsable associatif (1)* ou encore des experts (6)* ont été rencontrés ainsi que des services de l'État (3)* et des financeurs (2)*.

Ces rencontres ont permis non seulement d'obtenir des réponses aux questions techniques qui étaient posées mais aussi de mieux appréhender les modes de fonctionnement des différents acteurs du monde de l'habitat social et de mieux comprendre les enjeux des débats relatifs au logement social en général et aux logements PLS en particulier.

De manière à situer les différentes opérations dans leur contexte spécifique, il a été choisi de procéder à la réalisation d'une collection de cartes mettant en évidence à la fois les profils économiques des communes et la situation des marchés communaux de l'immobilier ainsi que les situations communales par rapport à l'article 55 de la loi SRU.

Afin de réaliser cette collection de cartes, il a été nécessaire d'identifier les rares bases statistiques disponibles, de les compléter ou d'en créer d'autres. C'est ainsi que, dans le but d'évaluer la part des ménages potentiellement, d'un point de vue économique, concernée par un logement PLS, la base de données « Revenus des ménages 2002 » par déciles de l'INSEE a dû faire l'objet d'une actualisation pour prendre en compte d'une part l'évolution du cours de l'euro et d'autre part l'augmentation moyenne des revenus des ménages.

8. STÉBÉ J.-M., novembre 2007, « Le logement social en France (1789 à nos jours) » 3ème éd., PUF, Collection Que sais-je ? N°763, Paris, 128 p.

9. LOUCHART P., LIAGRE M.-O., 2001, « Atlas des Franciliens. Tome 2 : Logement », IAURIF, INSEE, Paris, 116 p.

10. DRIANT J.-C., 2008, « Politiques de l'habitat et crises du logement », La documentation française, Collection Problèmes politiques et sociaux, Paris, 111 p.

11. DRIANT J.-C., 1995, « Les marchés locaux du logement : Savoir et comprendre pour agir », Presse de l'école nationale des ponts et chaussées, Paris, 223 p.

12. Voir annexes – Questionnaire

13. Voir annexes – Liste des personnes rencontrées

*. Total différent du nombre de personnes rencontrées, certaines appartenant à plusieurs catégories

Il a également été nécessaire de constituer une base de données des niveaux de loyer dans le parc locatif libre. La base CLAMEUR, qui fait cependant l'objet de critiques de la part des experts quant à sa rigueur statistique, et celle de l'Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne (OLAP), toutes deux très lacunaires, ont été modélisées l'une par rapport à l'autre afin d'augmenter le nombre de communes renseignées puis mises en moyenne pour atténuer les biais statistiques des deux sources

Des données obtenues auprès de bailleurs et de réservataires permettent de connaître un peu plus précisément les locataires de logements PLS. Cependant, la difficulté d'obtention de ces informations rendent l'échantillon lacunaire et n'a permis de travailler que sur un échantillon seulement de la population locataire de PLS en Essonne.

Enfin, le contexte local a pu être caractérisé par les premières exploitations du recensement annuel de la population réalisé par l'INSEE et les données sur le marché immobilier contenus dans la base Visiaurif Habitat éditée par l'IAURIF. En complément, les dernières informations du Comité Régional de l'Habitat permettent de déterminer le taux de logements sociaux par communes comptabilisés au titre de l'article 55 de la loi SRU.

Le caractère lacunaire des sources statistiques est une limite importante au travail mené dans le cadre de ce mémoire. Cependant, il apparaît que l'ensemble des acteurs est confronté à la même difficulté et travaille avec ces informations. Ce mémoire a donc cherché à collecter de la façon la plus exhaustive possible toutes les données disponibles afin d'améliorer la cohérence et la pertinence des analyses.

Sujet nouveau, enjeux passionnés et passionnants, travail attendu à en croire les réactions des acteurs rencontrés, ce mémoire qui ne se base ni sur une littérature fournie ni sur des séries statistiques exhaustives a pour objet d'explorer des pistes de réflexion sur les principaux enjeux liés aux logements locatifs sociaux financés par le prêt locatif social (PLS).

L'inscription de ces questions dans le territoire essonnien permettra de mettre en évidence l'élasticité, pour reprendre une terminologie économique, de la pertinence du produit à la situation locale du marché du logement.

Le PLS dans l'histoire du logement social

Plan de partie

Urgence sociale et premières expérimentations d'« habitat social ».....	p. 08
La naissance de l'habitat social moderne : les HBM	p. 11
La montée en puissance de l'intervention publique	p. 14
Crise du logement et reconstruction au lendemain de la guerre	p. 17
Des solutions d'urgence aux grands ensembles : l'endiguement de la crise	p. 19
Des débats non résolus	p. 23
Aides à la pierre et Aides à la personne	p. 27
Le Livret A : le pilier du financement du logement social au cœur de la tourmente ...	p. 32

L'histoire du logement social est jalonnée de débats dont certains d'entre eux ne sont pas tranchés, un siècle et demi après les premières expérimentations de ce que l'on appelait pas encore « habitat social ». Un d'entre eux concerne tout particulièrement les logements « PLS » qui font l'objet de cette étude. Il s'agit du débat sur la population cible de l'habitat social. Faut-il réserver les logements sociaux aux plus démunis ou, au contraire, doit-on l'ouvrir à une large part de la population ?

Cette question a marqué l'histoire du logement social comme en témoignent les orientations différentes selon les acteurs et les époques. Si le financement PLS est un dispositif récent, il peut être replacé dans l'histoire du logement social en s'inscrivant dans la continuité du logement dit « intermédiaire » à destination des classes moyennes.

Urgence sociale et premières expérimentations d'« habitat social »

C'est au milieu du XIX^{ème} siècle que la question de l'intervention de la puissance publique en matière d'habitat s'est posée.

Dans un contexte de solde migratoire fortement positif des campagnes vers les zones urbaines, on assiste à une croissance rapide et généralisée des villes. Ainsi, au cours des 40 années séparant 1851 et 1891, ce sont plus de 5 millions d'urbains supplémentaires que compte une France encore fortement marquée par le monde rural. Ce chiffre ne peut être lu qu'en comparaison avec les tout juste 3,5 millions de français supplémentaires au cours de la même période¹⁴.

L'essor de l'industrie moderne à partir de la décennie 1870 sera le moteur de cet important afflux de population pauvre des campagnes vers les villes, portées par la dynamique du développement industriel, qui n'étaient pas prêtes à absorber ces populations nouvelles, nombreuses et souvent démunies comme en témoigne cet extrait :

« C'est, par exemple, le regroupement des forces de travail ouvrières au sein d'espaces industriels qui provoque une carence de logements pour l'ensemble des classes laborieuses. Tout est bon pour loger les familles ouvrières : taudis, garnis, soupentes, et même caves. »

Jean-Marc STÉBÉ¹⁵

Les conditions d'hygiène et d'habitat des urbains les plus impécunieux qui représentaient alors une masse non négligeable poussèrent certains intellectuels, certains responsables politiques et autres membres des classes dirigeantes à réfléchir à une forme de régulation des problématiques du logement.

Les mouvements paupéristes, s'alarmant des conséquences de la révolution industrielle sur la société en général et sur les villes en particulier, puis hygiénistes, appelant à « soigner » les villes et les classes laborieuses des maux engendrés par cette même révolution industrielle, sont à l'origine de ces réflexions et des actions entreprises dès les années 1840 par généralement les milieux patronaux empreints d'esprit de charité et de paternalisme.

Alors que le mouvement du Socialiste utopique, mené en France par Charles FOURIER et Étienne CABET, ne croyant pas en la ville industrielle et capitaliste, propose de créer des petites unités urbaines à la campagne, le mouvement des catholiques sociaux veut agir sur la

14. Population en France métropolitaine depuis 1851 – INSEE – http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=natnon02145

15. STÉBÉ J.-M., novembre 2007, *Le logement social en France (1789 à nos jours)*, 3^{ème} éd., PUF, Collection Que sais-je ? N°763, Paris, p. 29

ville industrielle comme en témoigne la première « Loi De Melun », portée par les frères du même nom, Armand et Anatole, et qui décide la création de commissions d'hygiène, à l'initiative des conseils municipaux, chargées de surveiller les logements insalubres, de proposer des mesures pour l'amélioration et éventuellement prendre des mesures coercitives, marquant ainsi le point de départ de l'intervention de l'État dans le domaine de l'habitat.

A cette même époque, on assiste aux premières expériences de logement social sous la férule des milieux patronaux. L'exemple de la ville de Mulhouse est illustrant. Le patronat protestant de l'industrie du coton se rassemble pour financer des logements en accession (que l'on appellerait aujourd'hui sociale) à la propriété à destination de ses ouvriers. Cette action répond à un double objectif qui est :

- d'une part d'apporter une réponse à l'urgence sociale et hygiénique que représente la résorption de l'habitat indigne de la classe ouvrière urbaine
- et d'autre part de fixer la main d'œuvre qualifiée à une époque où cette dernière est extrêmement mobile.

Plus poussé encore est l'exemple de la ville du Creusot où la famille industrielle Schneider fait construire l'archétype de la ville paternaliste et où l'on rencontre plusieurs types d'habitat, du collectif à l'individuel. Ces habitations sont elles aussi en accession à la propriété et également destinées à la main d'œuvre qualifiée mais aussi des cadres (logés dans des logements de type haussmannien).

Ces deux initiatives portées par le patronat sont considérées comme les premières formes d'habitat social car les constructions sont soit financées, soit subventionnées par les firmes industrielles. Il est aussi remarquable que la question de la population cible de ces logements se pose dès cette période. Les populations les plus impécunieuses sont exclues de ces initiatives d'accession aidée mais on voit dès cette époque le large éventail des populations ciblées allant de la main d'œuvre qualifiée aux cadres en passant par les contre-maîtres.

La puissance publique, par l'intermédiaire de Napoléon III, intervient également à cette époque des premières expériences d'habitat social. Financée par l'argent de l'État mais aussi par des fonds privés, la Cité Rochemouart, également appelée Cité Napoléon, est une sorte de prototype d'habitat collectif aidé. Immeubles collectifs agencés autour d'une cour fermée par une grille, composés de petits logements d'une à deux pièces, ils répondent aux attentes hygiénistes avec l'installation d'un point d'eau à chaque étage et par la présence de services collectifs en rez-de-chaussée tels que buanderies ou lavoirs.

Élément d'un projet plus vaste ampleur visant à la construction d'une « maison ouvrière », sur ce modèle, dans chacun des douze arrondissements parisiens de l'époque, qui ne verront jamais le jour, la Cité Napoléon avait pour destination le logement décent des

ouvriers parisiens. Cependant, le contrôle social imposé par le règlement intérieur et son gardiennage strict l'a détourné de sa mission malgré des niveaux de loyers plus faibles que ce que proposait le marché. En 1890, les ouvriers avaient presque déserté la Cité Rochechouart et avaient été remplacés par des ménages de la petite et moyenne bourgeoisie.

A la frontière entre le socialisme utopique, dont il s'inspire, et des réalisations effectives, il est nécessaire de citer parmi ces expériences de logement social le familistère de GODIN à Guise dans l'Aisne dont la philosophie est expliquée par Jean-Baptiste GODIN dans « Solutions sociales » :

« Ne pouvant faire un Palais de la chaumière ou du galetas de chaque famille ouvrière, nous avons voulu mettre la demeure de l'Ouvrier dans un Palais; le Familistère, en effet, n'est pas autre chose, c'est le Palais du Travail, c'est le PALAIS SOCIAL de l'avenir. »

Jean-Baptiste GODIN¹⁶

Ce modèle s'oriente vers l'ensemble des ouvriers de l'usine GODIN et n'exclut pas les ouvriers les plus pauvres. Il est également important de noter que ces logements sont gérés par une sorte de coopérative ouvrière réservée aux salariés de GODIN.

Ces trois modèles d'expériences initiales d'habitat social posent déjà les débats qui traverseront l'histoire du logement social. En effet, on voit se dessiner les questions de la forme (individuel ou collectif), de la source des financements (patronale, publique, coopérative, ...) et de la cible (classes populaires, moyennes, voir petite et moyenne bourgeoisie) de l'habitat social.

16. GODIN J.-B., 1871, *Solutions sociales*, A. Le Chevalier éditeurs et Guillaumin et Cie éditeurs, Bruxelles, 663 pages, 33 illustrations, 8 planches hors texte – cité par FOURCAUT A.

La naissance de l'habitat social moderne : les HBM

L'habitat social moderne naît à la fin du XIX^{ème} siècle, période pendant laquelle les expérimentations, les prototypes laisseront place aux réalisations opérationnelles et de plus grande envergure. En effet, au cours des expositions universelles de Paris de 1867 puis 1889, l'habitat ouvrier trouve une place nouvelle et c'est en parallèle à cette dernière que se tiendra le premier congrès international des habitations ouvrières (juin 1889) qui réunit des spécialistes de l'habitat ouvrier venant de tous les pays industriels.

En décembre 1889, est créée la Société Française des Habitations à Bon Marché, plus connues sous le sigle « HBM ». L'abandon de la mention « ouvrière » est notable et marque un parti pris en faveur de la non spécialisation du parc de logements aidés. On trouve à la tête de cette société Jules SIEGFRIED et Georges PICOT qui font parti de l'élite réformatrice, libérale et républicaine de l'époque.

Mue par une doctrine associant le logement à la famille garante de la société elle même assurant la paix sociale, cette élite organisée dans la société française des HBM stimule la fondation de sociétés philanthropiques de HBM pour la constructions de logements sains pour les familles..

Économiquement, le postulat initial est que l'initiative privée, éventuellement encadrée, peut répondre aux besoins en logement, mais rapidement, face à la faiblesse de la construction, les membres de la société française des HBM comprennent que si le financement privé et philanthropique est nécessaire, il n'est pas suffisant et qu'il est impératif de faire entrer la puissance publique dans le mécanisme du financement des logements... Cela se fera par la loi.

La « Loi Siegfried », du nom de son promoteur, également fondateur de la Société Française des Habitations à Bon Marché, cité plus haut, qualifiée par François-Henri GUERRAND de « texte canonique » est votée en 1894. On peut la considérer comme la matrice du logement social français et son essence peut être résumée par deux de ses articles :

« Article 1 – Il pourra être établi dans chaque département un ou plusieurs comités des habitations à bon marché. Ces comités ont pour mission d'encourager la construction de maisons salubres et à bon marché soit par des particuliers ou des sociétés dans le but de les louer ou de les vendre à des personnes n'étant propriétaires d'aucune maison notamment à des ouvriers ou employés vivant principalement de leur travail ou de leur salaire soit par les intéressés eux-même pour leur usage personnel.

Article 2 – Les bureaux de bienfaisance, les hospices, les hôpitaux peuvent, avec l'autorisation du préfet, employer une fraction de leur patrimoine à la construction de maisons à bon marché. La Caisse des Dépôts et Consignations est autorisée à employer, jusqu'à concurrence du cinquième, la réserve provenant de l'emploi des fonds des caisses d'épargne qu'elle a constituée en obligations négociables des sociétés de construction et de crédit pour les habitations à bon marché. »

Loi Siegfried¹⁷

Ce texte fondateur met en place les bases du logement social moderne en France et permet de voir la permanence des débats et enjeux mis en avant dans la partie précédente. En effet, l'article 1 offre la possibilité à des particuliers ou à des sociétés d'avoir l'initiative de la construction de logements aidés. Le choix est également laissé entre l'accession à la propriété et la location et enfin, le public « cible » est à nouveau large car défini comme « *des ouvriers ou des employés vivant principalement de leur travail ou de leur salaire soit par les intéressés eux-même pour leur usage personnel.* ».

Par ailleurs, l'article 6 introduit la Caisse des Dépôts et Consignations dans les mécanismes du financement du logement social qu'elle n'a plus quittés depuis.

Les effets de la Loi Siegfried sont mitigés. D'une part les comités départementaux se multiplient mais d'autre part, la construction de logements tarde à augmenter. Un ensemble de textes législatifs viennent lever les blocages repérés par les acteurs.

En 1906, la Loi Strauss¹⁸ rend les comités départementaux obligatoires et autorise les communes et les départements à aider à la construction de logements sociaux soit en offrant des terrains, soit en prêtant de l'argent, soit en garantissant des emprunts.

En 1908, la Loi Ribot¹⁹ crée les Sociétés de Crédits Immobiliers autorisées à prêter à des taux très bas à des emprunteurs qui construiraient du logement social. C'est à cette occasion que la notion d'apport personnel voit le jour, en obligeant les emprunteurs à fournir un apport personnel à hauteur d'un cinquième du montant de l'opération. Cette loi va permettre le développement du logement social à destination des ouvriers et des employés aux revenus stables permettant l'emprunt.

En 1912, la Loi Bonnevey²⁰ autorise les collectivités locales à construire des Habitations à Bon Marché au travers de la création d'Offices de HBM. Cette mesure marque le véritable démarrage du logement social avec la création d'Offices Publics de HBM comme celui de Paris ou du département de la Seine.

17. Loi du 30 novembre 1894 dite Siegfried relative aux « Habitations à Bon Marché », JORF, 01/12/1894

18. Loi du 12 avril 1906 dite Strauss relative aux habitations à bon marché, JORF, 15/04/1906

19. Loi du 12 avril 1908 dite Ribot relative à la petite propriété et aux maisons bon marché, JORF, 12/04/1908

20. Loi du 23 décembre 1912 dite Bonnevey modification et complément à la loi du 12 avril 1906, JORF, 25/12/1912

Cette série de modifications législatives vont enfin lancer la construction d'habitations à bon marché. La Fondation Rothschild, rue de Prague à Paris, est emblématique de cette période tout comme les nombreuses constructions destinées au relogement des « zoniers », des familles souvent très nombreuses et très pauvres qui s'étaient installées sur la zone « non aedificandi » le long des remparts de la capitale. C'est aussi à cette période qu'est construite la cité « PLM » (Paris – Lyon – Marseille) à Villeneuve–Saint–Georges, aux portes du département de l'Essonne sur lequel s'attardera ce mémoire en seconde partie.

Néanmoins, le bilan est une nouvelle fois mitigé. On compte à peine quelques dizaines de milliers de logements construits à la veille de la Première Guerre Mondiale. C'est un effort important au vu des résultats des lois précédentes mais il reste en deçà des attentes et surtout des besoins.

Une des explications principales semble être la difficulté des Sociétés de HBM à trancher certains débats qui ont déjà été signalés ci-avant et qui mettent en contradiction les idéaux libéraux des catholiques sociaux à la tête de la Société Française des Habitations à Bon Marché et la réalité du terrain. Ainsi l'idéal social de l'accès à la petite propriété privée se trouve confronté aux contraintes foncières et financières et à la meilleure adaptation des logements collectifs aux zones urbaines. De même, l'idéal économique associant avec inquiétude intervention de la collectivité et socialisme se heurte à l'insuffisance des fonds privés et à la nécessité d'appeler l'aide financière de l'État au travers de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Il ne faut cependant pas minimiser le rôle des comportements des classes populaires qui n'ayant pas une grande sensibilité à la qualité du logement, refusent de payer plus pour se loger d'autant que la mobilité des ouvriers est alors fréquente et empêche tout investissement dans l'habitat.

La montée en puissance de l'intervention publique

Les conséquences de la Première Guerre mondiale seront très importantes dans l'histoire de l'habitat social.

Pendant les années de guerre, les loyers sont bloqués et font l'objet d'un moratoire. En effet, les femmes, souvent sans emploi, sont restées seules « à la maison » avec des maris mobilisés ne pouvaient pas subvenir au paiement des loyers. Il a donc été décidé d'une part d'interdire l'augmentation de ces derniers et d'autre part d'autoriser la suspension des paiements. Ce système resta en place jusqu'en 1926 et concerna, après la guerre, l'ensemble des ménages qui avaient eu à souffrir du conflit (mutilés, veuves, ...). Cela a pour effet de freiner considérablement voire de mettre un terme à l'intervention privée dans le financement des habitations ouvrières et de réorienter ces fonds vers celui de logements à destination des classes aisées et avec des niveaux de loyer tout à fait inaccessibles aux classes populaires.

Au lendemain de la guerre, les régions du Nord et de l'Est de la France font l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics qui leur consacrent un ministère tant l'effort de construction à fournir est conséquent et polarise une part importante des fonds publics sous la direction du Ministre LOUCHEUR. Les reconstructions se font généralement à l'identique mais on voit apparaître de nouvelles formes urbaines au profit de concours d'urbanisme lancés pour reconstruire les villes les plus sinistrées.

Enfin, dans un contexte démographique atone, avec des finances publiques exsangues, l'État décide de « rationaliser la ville » et c'est en 1919 que la première loi de planification urbaine française est votée : la Loi Cornudet²¹. L'urbanisme de l'époque pense également le logement social comme un outil de cette rationalisation de la ville et est vécu comme le bras armé de la puissance publique dans ce dessein.

Ce sont d'ailleurs les collectivités locales qui, au travers des OPHBM (Office Public d'Habitation à Bon Marché) seront en pointe dans le domaine. Les municipalités de gauche et du centre (communistes, socialistes et radicales) essentiellement mais aussi quelques départements à commencer par celui de la Seine sous l'impulsion d'Henri SELLIER, Maire SFIO de Suresnes, utilisent dans les années de l'entre deux guerres les possibilités offertes par la nouvelle donne législative. Les OPHBM construisent des immeubles collectifs aux techniques modernes comme la préfabrication et commandent des cités jardin, inspirées du britannique Ebenezer HOWARD. Ce dernier type de réalisation retient l'attention car il montre une nouvelle fois la difficulté du mouvement du logement social à se déterminer en faveur de l'habitat individuel ou semi-individuel (cité jardin de Suresnes) ou en faveur du modèle collectif comme la célèbre Cité de la Muette à Drancy considérée comme le premier grand ensemble français.

21. Loi du 14 mars 1919 dite Cornudet Plans d'extension et d'aménagement des villes, JORF, 15/03/1919

De ce mouvement du réformisme municipal naissent environ quarante à cinquante mille Habitations à Bon Marché (HBM), ce qui, en dépit du caractère atone de la démographie française se révèle bien insuffisant.

En réponse à la faiblesse de la construction de logements accessibles à tous, se développe une offre du marché libre sous forme de lotissements privés où des lotisseurs vendent à des accédants à la propriété de petites parcelles nues et sans équipements urbains posant rapidement des problèmes non prévus par la puissance publique en matière d'équipement et de services à destination de ces populations souvent pauvres issues du mouvement des « mal lotis ».

En réaction à ce scandale naissant, l'État décide de deux lois :

Le 15 mars 1928, la Loi Sarraut²² qui détermine les conditions de financement des équipements (voiries, réseaux, ...) dans les lotissements défectueux à hauteur de cinquante pour cent à la charge de la collectivité et de cinquante pour cent à la charge des petits propriétaires, les lotisseurs ayant bien souvent disparu.

Mais la loi réellement importante de cette année qui marquera un nouveau tournant décisif dans l'avenir du logement social est la Loi Loucheur²³ du 13 juillet 1928 qui est la première loi programme du logement social en France.

Elle prévoit l'obligation faite à la Caisse des Dépôts et Consignations de financer le logement social à un taux très faible (2,5%) et supprime presque le dispositif d'apport personnel qui avait été une contrainte forte de la loi Ribot.

Elle est surtout la première loi qui met en place, en France, un plan quinquennal de financement du logement social. Elle prévoit la construction de 260000 logements au cours des 5 années (1928-1933) mais va plus loin en détaillant ces objectifs :

- 100000 logements en accession à la propriété qui seront surtout utilisés pour construire « en dur » sur les parcelles des lotissements évoqués précédemment
- 160000 logements locatifs dont :
 - 80000 Habitations à Bon Marché « classiques »
 - 80000 logements locatifs dits « intermédiaires » à destination des classes moyennes.

Cette programmation sera presque entièrement réalisée grâce notamment aux financements de la Caisse des Dépôts et Consignations. Seuls les objectifs de logements intermédiaires resteront en deçà des prévisions. La dégradation de la situation économique et la crise de 1933 marqueront un coup d'arrêt à cette politique planificatrice qui ne sera pas

22. Loi du 15 mars 1928 dite Sarraut facilitant l'aménagement des lotissements défectueux, JORF, 17/03/1928

23. Loi du 13 juillet 1928 dite Loucheur établissant un programme de constructions d'habitations à bon marche et de logements, en vue de remédier à la crise de l'habitation, JORF, 17/07/1928

renouvelée malgré son succès.

La Loi Loucheur assied définitivement le rôle important de l'action publique dans le logement accessible. Elle introduit aussi la notion de logement intermédiaire, dont l'une des émanations actuelles, le Prêt Locatif Social (PLS), est l'objet de cette étude, qui traduit la volonté de ne pas circonscrire le logement aidé à une cible ouvrière.

En 1939, on compte environ 300000 logements sociaux construits pendant l'entre deux guerres. En comparaison, l'Allemagne en a construit entre 700000 et 1 million et l'Angleterre a financé la construction et la rénovation de 3 millions de maisons. Le retard français est important à la fin de cette période mais toutes les solutions techniques, financières et législatives auront été essayées et les bases de la grande période du logement social au lendemain de la Seconde Guerre mondiale sont mises en place.

Crise du logement et reconstruction au lendemain de la guerre

Au lendemain du conflit mondial, l'effort de reconstruction est donc considérable au vu de la situation économique exsangue du pays comme en témoignent les chiffres rappelés par Jean-Marc STÉBÉ :

« Le parc d'immeubles a été sérieusement touché pendant les cinq années de conflit : 460000 immeubles entièrement détruits, 1650000 immeubles plus ou moins gravement endommagés, soit un cinquième du parc existant en 1939. À la différence du premier conflit mondial, le second s'étend sur l'ensemble des régions françaises [...] ce sont surtout les villes, en particulier les grandes agglomérations, qui subissent le plus lourdement les épreuves de la guerre : 40% des immeubles démolis appartiennent aux communes de plus de 30000 habitants. »

Jean-Marc STÉBÉ²⁴

Le Plan Marshall sera une source de financement important. Pendant cette période qui s'est étalée sur une dizaine d'année, la politique du logement a consisté à répondre à l'urgence. Elle fut aussi le théâtre d'un débat parfois violent entre un État et des urbanistes d'une part et les sinistrés d'autre part qui refusaient de voir la volonté de l'État central de profiter de la reconstruction pour employer des méthodes architecturales et urbanistiques modernes. Les villes du Havre ou de Caen en sont de bons exemples tout comme la Cité radieuse construite par Le Corbusier à Marseille et appelée par les Marseillais « La Maison du Fada » ce qui en dit long sur la divergence de points de vue entre les acteurs.

Malgré l'effort de reconstruction, la crise du logement prend des proportions inédites à l'orée des années 1950. Si les dommages de guerre et leur reconstruction pas tout à fait complète ont fait prendre du retard à la réponse quantitative à la demande de logement, d'autres éléments expliquent cette situation de crise.

Le Plan Monnet ne considère pas comme prioritaire le logement et les industries participant à la construction. Seul le logement de la main d'œuvre fait l'objet d'une attention particulière. La construction neuve est sciemment sacrifiée au profit d'autres pans de l'économie nationale. C'est ainsi qu'au cours de ces années la France construit environ 50000 logements par an alors que l'Allemagne en construit près de 450000.

24. STÉBÉ J.-M., novembre 2007, *Le logement social en France (1789 à nos jours)*, 3^{ème} éd., PUF, Collection Que sais-je ? N°763, Paris, p. 79-80

A la faiblesse de la construction française vient s'ajouter un brusque retournement démographique avec le baby boom et la reprise de l'immigration étrangère et de l'exode rural, ainsi qu'une crise qualitative, d'inadaptation de l'offre à la demande. On voit en effet des logements spacieux et chers chercher preneurs alors que les ménages impécunieux trouvent difficilement des logements accessibles rendant la décohabitation des jeunes couples difficile et accentuant les problèmes de surpeuplement dans des logements dont l'entretien a souvent été abandonnés par leurs propriétaires en réaction à la faiblesse des loyers.

Afin de répondre à cette situation, la Loi Grimaud²⁵ est votée en 1948 et tente d'en finir avec l'idée du logement quasi-gratuit (les français dépensaient environ 3% de leurs revenus dans leur logement) en autorisant des hausses de loyers en fonction de la qualité des immeubles et ainsi rentabiliser l'investissement privé dans l'immobilier et dans un second temps relancer la promotion immobilière privée. Cependant la situation économique des ménages français était tellement dégradée que l'Allocation Logement, versée par les Caisses d'Allocations Familiales, est créée pour solvabiliser les locataires.

Cette loi a eu pour conséquence la segmentation du parc de logement entre les logements de meilleure qualité qui ont vu leurs loyers augmenter de façon considérable (parfois plus de 50%) et a également pour effet d'exclure de facto les populations les plus fragiles et d'autre part les logements de moins bonne qualité qui ont été complètement abandonnés par leurs propriétaires au point où certains analystes ont utilisé l'expression de « taudification ». C'est dans cette dernière catégorie que la majeure partie des ménages modestes était logée. La pénurie grave de logements touchant une grande part de la population française s'est peu à peu transformée en crise sanitaire et sociale du logement des classes populaires.

25. Loi n° 48-1360 du 1 septembre 1948 dite Grimaud sur les baux et loyers, JORF, 02/09/1948

Des solutions d'urgence aux grands ensembles : l'endiguement de la crise

C'est alors l'heure des solutions d'urgence. Une ordonnance autorise de 1945 à 1948 les réquisitions préfectorales de logements vacants (voire sous occupés) au profit des familles notamment nombreuses. A l'instar des actuels militants du « droit au logement », des mouvements comme le « Mouvement Populaire des Familles » issu du milieu des catholiques de gauche réalisent des réquisitions sauvages médiatiques. Il faut aussi citer ici la construction de baraques provisoires et le mouvement des castors, groupe d'employés et d'ouvriers qui se constituent pour construire leurs propres maisons.

Afin de prendre en compte les évolutions législatives et techniques de la production du logement social, notamment le poids pris par les financements publics, les Habitations à Bon Marché (HBM) sont remplacées par les Habitations à Loyer Modéré (HLM) à la faveur de la loi du 21 juillet 1950²⁶.

L'hiver 1954 marque une prise de conscience de la situation de mal logement des plus démunis :

« Une femme puis un bébé meurent de froid en janvier et en février. L'Abbé [Pierre] lance un appel sur les ondes de RTL : c'est "l'insurrection de la bonté" à Paris et en province. Lors de cet hiver de froid terrible, l'abbé Pierre demande au Parlement un milliard de francs, qui lui est d'abord refusé. Trois semaines plus tard, le Parlement adopte à l'unanimité non pas un, mais dix milliards de crédits pour réaliser immédiatement 12 000 logements d'urgence à travers toute la France, pour les plus défavorisés. »

Site internet de la Fondation Abbé Pierre ²⁷

La construction de ces « cités d'urgence », Logements Économiques de Première Nécessité (LEPN) selon la terminologie officielle est à la fois une réussite et un échec. En effet, leur construction rapide (plus de 12000 logements dans 220 villes) constituent une véritable réussite mais leur réalisation, sans fondation ni chauffage les font rapidement désigner comme des « taudis neufs ». De plus, si l'Appel de l'Abbé Pierre faisait référence aux plus démunis, aux plus mal-logés voire aux sans abris, ce sont des ménages modestes mais salariés pouvant assumer la charge financière non négligeable de ces logements qui les ont pris d'assaut.

26. Loi n° 50-854 du 21 juillet 1950 autorisations de dépenses pour opérations prévues au plan de modernisation, JORF, 23/07/1950

27. Site internet de la Fondation Abbé Pierre - http://www.fondation-abbe-pierre.fr/abbe_pierre.html

La crise du logement des années cinquante montre ainsi l'extrême précarité des conditions d'habitation des plus démunis mais, aussi, de l'ensemble des ouvriers et salariés voir des classes moyennes dont les moins impécunieux profitent des tentatives de résorption de la crise pour améliorer leurs conditions de logement et ce sans que cela influe réellement sur celles des moins aisés. Le logement social ou aidé montre une nouvelle fois le large éventail de la population française qu'il concerne.

Les conditions de sortie de crise du logement sont créées par le Plan Courant (1954) qui regroupe plusieurs lois ayant pour objet de résoudre la crise du logement par une approche transversale et pluridisciplinaire. La question de la disponibilité foncière est facilitée par des possibilités d'expropriation accrues. Celle du financement est améliorée par la généralisation du « 1% logement » qui défraie actuellement la chronique mais qui sera et reste une source de financement importante pour le logement social.

« Il [le plan courant] instaure le 1 % logement qui impose à toutes les entreprises de plus de cinquante salariés (dix salariés en 1963) le versement de 1 % de la masse salariale pour la participation des entreprises à l'effort de construction (décret du 6 août 1953, reprise d'une initiative du Nord en 1942). »

Patrick KAMOUN ²⁸

Enfin, les « Logeco », primes de l'État à la construction accompagnées de prêts permettent la construction de nombreuses maisons individuelles d'une part, et de grands ensembles d'autre part.

On assiste également à la naissance d'une politique d'attribution des logements sociaux. Le décret du 27 mars 1954²⁹, « *fixant les conditions d'attribution des logements des organismes d'habitation à loyer modéré* », premier texte consacré à l'attribution des logements HLM, rappelle la destination en faveur des salariés aux faibles ressources des logements sociaux et fixe entre autres des plafonds de ressources et des conditions minimales d'occupation.

Il faut enfin noter que l'année 1954 marque la fin du premier Plan Monnet et le début du second qui place la question du logement parmi les priorités nationales et c'est alors que l'on voit apparaître la solution de masse avec la politique des grands ensembles.

28. Kamoun P., Financement du logement social et évolutions de ses missions. De 1894 (loi Siegfried) à nos jours, *Informations sociales* 2005/3, N° 123, p. 20-33.

29. Décret n° 54-346 du 27 mars 1954 conditions d'attribution des logements des organismes d'HLM, JORF, 28/03/1954

Les grands ensembles ont été définis par le géographe Yves LACOSTE en 1963 dans un article du bulletin de l'association des géographes français :

« Le grand ensemble apparaît donc comme une unité d'habitat relativement autonome formée de bâtiments collectifs édifiés en un assez bref laps de temps en fonction d'un plan global qui comprend plus de mille logements environ. »

Yves LACOSTE ³⁰

Ces grands ensembles construits entre les moitiés des décennies cinquante et soixante-dix ont abouti à la création d'environ 3 millions de logements en France dont trois sur quatre en locatif et un sur quatre en accession sous la forme de copropriétés à l'instar de la vaste copropriété en difficulté « Grigny 2 » en Essonne.

Répondant aux exigences quantitatives mais aussi qualitatives de la demande de l'époque, il ne faut pas oublier que ces logements représentaient un véritable bond qualitatif en matière de conditions de logement pour les Français qui vivaient encore dans des logements indignes, étroits et sans commodités. Cependant, ils sont aujourd'hui le théâtre des plus grandes concentrations de difficultés sociales et font régulièrement la une des médias sous des angles rarement positifs.

Cette pratique va permettre quantitativement de résoudre la crise du logement commencée dès le milieu des années soixante.

On peut considérer que depuis cette période, les grands cadres du logement social en France sont restés inchangés. De nombreux types de financement se sont succédés, les modalités de constructions ont évolué, les pratiques urbanistiques se sont renouvelées mais l'organisation générale du logement social est sensiblement la même aujourd'hui qu'il y a un quart de siècle.

Entre 1954 et le début des années 2000, une multitude de types de financement se sont succédés, correspondant chacun à des montages financiers différents. Cette volatilité des produits financiers destinés au financement du logement social est une constante dans l'histoire récente du secteur comme l'illustre Patrick KAMOUN :

« Le fait récurrent des politiques du logement en France, c'est sans doute, sans débat politique, la multiplication des produits et l'adaptation des normes en fonction des ménages à qui sont destinés ces logements. On assiste ensuite régulièrement, sous la pression notamment des maîtres d'ouvrage et des

30. LACOSTE Y., "Un problème complexe et débattu : les grands ensembles", Bulletin de l'association des géographes français, n°318-319, 1963

professionnels du bâtiment, à des tentatives de regroupement des différentes catégories de produits. L'arrêté du 23 novembre 1955, par exemple, met fin à la multitude de procédés techniques de construction et à leur mode de financement. Ce n'est pas moins de six catégories de logements qui sont désormais regroupées sous deux appellations : HLM de type A et de type B. En 1961, on détermine une seule catégorie de logement locatif : les HLM.O. Mais très vite, l'année suivante, on crée deux nouvelles exceptions : les Programmes sociaux de relogement (PSR) et les Immeubles à loyer normal (ILN). »

Patrick KAMOUN ³¹

On peut ainsi les regrouper en fonction des niveaux de loyer de sortie qui spécialisent les types de financement selon qu'ils s'adressent à des populations plus ou moins démunies ou aux classes moyennes :

Destinations	Types de financement
Logements très sociaux	PLA LM / PLA TS / PLUS minoré / PLA-I
Logements sociaux (référence)	HBM / HLM / PSR / ILM / PLR / PLA / PLUS
Logements sociaux supérieurs	PLA CFF / PLUS majoré / PLS
Logements intermédiaires	ILN / PCF / PLUS +50% / PLI

Figure 1 : Tableau non exhaustif des différents modes de financement du logement social.

En gras, les dispositifs actuels.

A l'heure actuelle, le système repose sur 3 prêts principaux qui permettent théoriquement d'assurer le fonctionnement du parcours résidentiel des ménages :

- **Le PLA-I** (Prêt Locatif Aidé d'Insertion – 1999) finance des opérations destinées aux ménages modestes voir très modestes. Ses loyers et plafonds de ressources (60% du PLUS) sont calibrés pour accompagner les ménages les plus impécunieux à la sortie des solutions d'hébergement temporaire vers le parc locatif social.
- **Le PLUS** (Prêt Locatif à Usage Social – 2000), succédant au PLA, assure le financement du logement social « ordinaire » destiné aux ménages salariés aux ressources stables mais modestes.
- **Le PLS** (Prêt Locatif Social – 2001), qui est l'objet particulier de ce mémoire, est lui destiné à la construction de logements pour les classes moyennes (Plafonds à 130% du PLUS). Le PLS a tendance actuellement à être en concurrence avec le PLI qui, s'il est toujours en vigueur, tend à disparaître au profit du PLS.

31. Kamoun P., Financement du logement social et évolutions de ses missions. De 1894 (loi Siegfried) à nos jours, *Informations sociales* 2005/3, N° 123, p. 20-33.

Ces trois produits principaux ne doivent pas faire oublier l'existence d'autres produits comme la PALULOS (Prêts pour la réhabilitations), le PEX ou le PRU (Prêts de la CDC)... qui assurent une adéquation des moyens de financement à toutes les situations d'habitat.

Des débats non résolus

Des grands débats qui ont animé l'histoire du logement social de la fin du XIX^{ème} siècle aux Trente glorieuses, seul un semble avoir été tranché. Il semble, en effet, acquis aux yeux de tous que l'intervention publique est indispensable à la production de logement social. La promotion privée a fait la preuve de son insuffisance et parfois de l'inadéquation de ses pratiques et objectifs avec le but du logement de classes populaires.

Le débat concernant la morphologie de l'habitat social est lui toujours actif. Le mythe de la propriété privée pavillonnaire reste tenace dans l'esprit des Français et les dernières mesures annoncées par Christine BOUTIN, ministre du Logement et de la Ville, comme l'annonce de la « Maison à 15€ par jour »³² vont dans ce sens. De même, il est fréquent de voir des bailleurs sociaux produire des habitations individuelles lorsque les conditions foncières (disponibilité et coût) le permettent. Cependant, tant l'évolution des conditions foncières que la prise de conscience environnementale pourraient être un frein à ces pratiques urbanistiques qui favorisent l'étalement urbain. Si aucun acteur n'appelle à renouveler l'expérience des grands ensembles, il semblerait que l'avenir soit aux petits immeubles collectifs insérés dans le tissu urbain et disposant de toutes les commodités que l'on peut attendre des villes modernes.

Enfin, le troisième grand débat portant sur le peuplement du logement social, sur la population cible de l'habitat aidé, reste lui le plus ouvert. Extrêmement politique, l'enjeu du peuplement du parc locatif social est certainement le plus chargé d'idéologie et semble ne jamais pouvoir faire l'objet d'un consensus. Si l'habitat social a commencé par l'habitat ouvrier, il s'est peu à peu ouvert aux classes moins démunies jusqu'à la période de la construction des grands ensembles où la modernité des logements et la crise de l'habitat ont favorisé l'entrée des classes moyennes massivement dans le parc social. A mesure de la dégradation de ce dernier et de celle de la conjoncture économique, les bailleurs sociaux ont vu la population se paupériser et se spécialiser sur un segment défavorisé de la population tout en continuant à exclure les plus démunis.

32. BOUTIN C., Ministre du Logement et de la Ville, discours du 15 avril 2008

Cependant, les plafonds de ressources limitant l'entrée dans le parc social sont suffisamment hauts pour que l'on estime à environ 70% la part de la population française potentiellement concernée par le logement social. Si certains, généralement classés à gauche de l'échiquier politique, estiment que cela permet la mixité sociale et le maintien d'une certaine cohésion sociale dans les quartiers, d'autres, généralement classés à droite de ce même échiquier politique, souhaiteraient que le parc social se spécialise à destination des populations les plus démunies. La mesure annoncée par le Président de la République, Nicolas SARKOZY d'abaisser les plafonds de ressources de 10%³³ a pour objectif de resserrer la population cible du logement social en France. Cette mesure n'a pas manqué de provoquer de vives réactions dans l'opposition et dans le monde associatif du logement montrant, si cela était nécessaire, combien le débat sur ce point était encore d'actualité.

33. SARKOZY N., Président de la République Française, discours « Modernisation des Politiques Publiques et Réforme de l'Etat » du 04 avril 2008

Conclusion intermédiaire

C'est l'urgence sociale et sanitaire qui pousse les élites des années 1850 à se préoccuper de la question de l'habitat ouvrier.

Les premiers logements sont construits par les milieux patronaux et excluent de fait les plus démunis car ils sont vendus en accession aidée. La cité Rochechouard, premier habitat social soutenu par la puissance publique, est destinée aux ouvriers notamment les plus pauvres d'entre eux. Mais dès 1890, on n'en compte plus que très peu, remplacés par des familles de la petite et moyenne bourgeoisie. Enfin le familistère de Godin accueille tous les employés de l'usine Godin, des ouvriers aux cadres.

En 1894, la Loi Siegfried, sur les Habitats à Bon Marché (HBM), est votée. Elle est considérée comme le texte fondateur du logement social en France. Il faut ici noter l'abandon de la référence au monde ouvrier dans la dénomination du logement aidé. S'en suit une série de lois encadrant l'habitat aidé. Il faudra attendre la fin de la belle époque pour assister au lancement réel des premières constructions.

Le moratoire sur les loyers décidé pendant la Première Guerre Mondiale détournera les investisseurs privés du logement populaire, freinant ainsi sa production. C'est à partir de cette époque que les pouvoirs publics s'investissent plus considérablement dans l'habitat social avec notamment le développement des Offices Publics d'Habitation à Bon Marché. Votée en 1928, la Loi Loucheur peut être considérée comme la première loi de programmation d'habitat social. Elle est particulièrement intéressante de ce point de vue car elle faisait la distinction entre les logements en accession sociale, les logements locatifs sociaux et les logements locatifs intermédiaires répartis à part sensiblement égale.

Au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, on assiste à une nouvelle crise du logement doublée d'une crise sanitaire liée à la segmentation du parc entre des logements qualifiés de « taudis » où logent les ouvriers et le reste du parc qui leur est inaccessible. Le logement social est alors orienté vers les plus démunis, sous l'impulsion de l'action de l'Abbé Pierre, avec la construction des Logements Économiques de Première Nécessité (LEPN). Cependant, la tension du marché du logement était telle que ce ne sont pas les plus démunis qui en ont profité.

La réponse quantitative et qualitative à la crise du logement va être apportée en à peine deux décennies à partir du milieu des années cinquante avec la politique des grands ensembles où se côtoient toutes les classes sociales au profit d'une volonté politique de mixité sociale.

A l'heure actuelle, on observe que les ménages les plus précaires n'ont pas accès au logement social « de jure ». Le parc social loge une population large allant des classes moyennes aux ménages démunis mais excluant les plus impécunieux d'entre eux. Le

financement PLS (faisant suite au PLA CFF et au PLUS Majoré) est orienté vers les classes moyennes que le logement social s'est donné pour objectif de loger.

Fruit d'une histoire mouvementée, ce parti pris est aujourd'hui remis en question par certains acteurs de l'habitat.

Aides à la personne et Aides à la pierre

Les principales évolutions du logement social depuis les Trente Glorieuses et la résorption de la crise du logement de l'après-guerre se sont principalement situées au niveau des financements.

Outre la valse des différents produits financiers pris dans un double mouvement de simplification (tendant à en diminuer le nombre) et d'adaptation aux situations sociales et urbaines (provoquant l'inflation du nombre de dispositifs), les évolutions majeures ont porté sur un débat entre les « aides à la pierre » et les « aides à la personne » dont on trouve les définitions suivantes dans le Dictionnaire de l'habitat et du logement³⁴ sous la plume de Laure PITROU³⁵ :

Aide à la pierre : Aide financière publique ayant pour but de favoriser la réalisation d'investissements en logement. Elle est versée à destination des maîtres d'ouvrage qui construisent, acquièrent ou réhabilitent des logements.

Aide à la personne : Ensemble des allocations versées au ménage en fonction de ses dépenses régulières de logement (sous réserve de conditions de logement minimales et avec des plafonds pour les dépenses prises en compte), de ses revenus et de sa composition familiale.

La Loi Siegfried, qualifiée de texte canonique par l'historien du logement social Roger-Henri GUERRAND, pose les bases du financement social dès 1894 en autorisant la Caisse des Dépôts et Consignations à utiliser les fonds des caisses d'épargne pour financer les Habitations à Bon Marché. Le Livret A, qui occupe toujours une place importante dans le financement du logement social, devient l'un de ses piliers.

Article 6 – « La Caisse des Dépôts et Consignations est autorisée à employer, jusqu'à concurrence du cinquième, la réserve provenant de l'emploi des fonds des caisses d'épargne qu'elle a constituée en obligations négociables des sociétés de construction et de crédit pour les habitations à bon marché »

Loi Siegfried³⁶

A l'origine du logement ouvrier, les Habitations à Bon Marché sont portées par l'initiative privée d'inspiration philanthropique et d'origine patronale. C'est alors la construction de l'habitat social qui est financée, subventionnée. On peut parler d'aide à la pierre bien que l'État n'y jouait

34. SEGAUD M., BRUN J., DRIANT J.-C., 2003, « Dictionnaire de l'habitat et du logement », Armand Colin, Paris, 451 p.

35. PITROU L., Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC)

36. Loi du 30 novembre 1894 dite Siegfried relative aux « Habitations à Bon Marché », JORF, 01/12/1894

aucun rôle majeur.

Il faut cependant noter que certaines initiatives privées vues précédemment telles que les habitations ouvrières de Mulhouse, construites par le patronat et vendues par mensualités aux ouvriers relevaient déjà du principe des aides à la personne sans en être réellement.

Jusqu'en 1977, on peut considérer que l'aide à la pierre concernait l'ensemble du logement social par le biais des prêts bonifiés, de garanties d'emprunts, et de diverses aides. Les dispositifs pouvant être assimilés aux aides à la personne étaient réservés aux accédants à la propriété qui se voyaient accorder des facilités de paiement nécessaires au fonctionnement du système étant donnée la situation économique relativement précaire de ces ménages. La création de l'Allocation Logement Familiale en 1948 a été en fait le premier dispositif français d'aide à la personne selon les modalités décrites dans la définition citée ci-avant.

En 1971, le rapport Consigny marque une rupture forte avec les pratiques antérieures. Il considère que les dépenses de l'État dans le logement sont trop lourdes pour les finances publiques et, qu'assises essentiellement sur les aides à la pierre, elles se révèlent inefficaces car n'apportant pas de réponse aux besoins des plus modestes. Le rapport pose également deux questions : le caractère prioritaire du logement social, la crise quantitative ayant été résolue d'une part et la vocation spécialisée ou généraliste du peuplement du parc d'autre part. Ce rapport inspirera deux réformes d'importance : « Habitat et vie sociale » (politique de la ville) et surtout une vaste réforme du financement du logement social.

Le 3 janvier 1977, la réforme Barre³⁷, du nom du Premier Ministre Raymond BARRE, modifie en profondeur les règles du financement de l'habitat social en marquant un virage net des aides à la pierre vers les aides à la personne. Ces dernières sont présentées comme moins onéreuses et plus efficaces en raison de leur flexibilité leur permettant une meilleure adaptation aux situations des ménages. Raymond BARRE, économiste et libéral convaincu, s'attache à appliquer cette doctrine au logement. Selon cette dernière, c'est le marché immobilier qui doit s'auto-réguler pour répondre aux besoins en logement. Les logements sociaux ne venant compléter l'offre qu'à destination des plus démunis pour qui le marché n'apporte pas de solution. Autrement dit, l'État n'intervient plus dans la structuration du marché du logement mais ne garde seulement qu'un rôle de régulation sociale pour corriger les imperfections du marché.

C'est ainsi que l'ALF (Allocation Logement Familiale), instituée par la loi de 1948 et l'ALS (Allocation Logement Sociale) sont complétées par l'APL (Aide Personnalisée au Logement) et

37. Loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 maintien des aides publiques à l'investissement malgré l'institution de l'aide personnalisée au logement , JORF, 04/01/1977

sont orientées vers des publics plus « sociaux ». Ces aides à la personne ont pour mission de solvabiliser la demande.

Les aides à la pierre sont maintenues mais elles subissent une rénovation qui les rendra bien moins avantageuses. En effet, derrière une rationalisation affichée qui regroupe les différentes aides en seulement 3 catégories (PLA, à destination des opérations de logement locatif, la PALULOS pour la réhabilitation et le PAP pour l'accession à la propriété), les conditions financières sont dépréciées, notamment par une augmentation des taux d'intérêts, rendant leur efficacité moins réelle.

Cependant, cette réforme importante a été pensée dans l'euphorie de l'expansion économique : le premier choc pétrolier (1973) n'est pas pris suffisamment au sérieux par le gouvernement et les premiers effets induits ne tardent pas à se faire ressentir.

L'APL, pensée initialement comme une mesure temporaire, se pérennise et prend de l'ampleur face à la paupérisation des ménages. Son coût passe de 2,5 en 1986 à 6,2 milliards d'euros en 2005. De plus, son efficacité est remise en question car elle ne semble pas permettre aux ménages les plus modestes d'accéder ou de se maintenir dans le logement et bénéficie d'abord aux ménages modestes les moins en difficulté surtout en ce qui concerne l'accession à la propriété. Ces dysfonctionnements sont tels que l'on voit apparaître en 1999 des fonds d'aides dans les départements, dont la compétence première est l'action sociale, destinés à aider les ménages à accéder à un logement ou à s'y maintenir : les Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL)³⁸

Moins aidée par l'État qui a fait le choix des aides à la personne au détriment des aides à la pierre, la production de logement locatif s'effondre à nouveau alors que l'on assiste à l'accélération de la périurbanisation qui présentait l'avantage de rendre l'accession peu chère mais dont on voit poindre les premiers effets néfastes avec le renchérissement de l'énergie.

Enfin, on assiste à la concentration des ménages en difficulté dans les grands ensembles qui vieillissent vite et mal.

Le rapport Consigny a mis l'État sur la voie du désengagement dans le financement du logement social. Ainsi en 1985, une partie importante de la collecte du « 1% logement » (qui ne représentait plus que 0,55% de la masse salariale) est détournée de sa destination en faveur de la production de logements pour être pointée en direction du Fond National d'Aide au Logement et le financement des aides à la personne.

En 1989, l'État poursuit sa politique de désengagement de l'aide à la pierre en

38. Décret n° 99-897 du 22 octobre 1999 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement, JORF, 23/10/1999

supprimant les bonifications de prêts et en ne garantissant plus les emprunts liés au financement du logement social laissant dorénavant la Caisse des Dépôts et Consignation s'assurer de l'équilibre des opérations. En réalité, de nombreuses collectivités locales ont pris le relais de l'État et garantissent des emprunts d'organismes de logement social.

La volonté de recentrage du logement social vers les ménages les plus modestes est toujours présente comme l'exprime Pierre-André PÉRISSOL qui souhaite relancer les parcours résidentiels en favorisant l'accession à la propriété et le parc locatif intermédiaire

« Les HLM sont au cœur de la chaîne du logement, car ils doivent à la fois insérer les plus défavorisés et permettre aux classes moyennes de se préparer à l'accession à la propriété. »

Pierre-André PÉRISSOL ³⁹

En 1996, le gouvernement par l'intermédiaire de son ministre du Logement, monsieur PÉRISSOL, réaffirme trois priorités :

1. Répondre à l'urgence
2. Priorité à l'accession à la propriété
3. Relance de l'investissement privé qui sera aidé par le retour de l'aide à la pierre par des mesures de défiscalisation comme l'abaissement de la TVA à 5,5% sur les travaux.

Au cours de ces trente dernières années, on a assisté au recentrage des aides à la personne vers les ménages modestes, sans que pour autant les plus démunis d'entre eux en bénéficie. En 1977, le seuil d'exclusion de l'APL pour un ménage se trouvait à environ 4 SMIC alors qu'il n'est aujourd'hui qu'à 2,1 salaires minimums. Pour une personne seule, ce seuil est passé de 2,4 SMIC à 1,1 SMIC au cours de la même période⁴⁰.

Aujourd'hui, 71% des bénéficiaires d'une aide à la personne ont des revenus inférieurs au SMIC et seulement 1% supérieurs à 2 SMIC.

Cette dynamique a considérablement participé à la fragilisation des ménages face au logement et si le nombre de logements disponibles ne semble pas justifier l'emploi de l'expression « crise du logement » (mis à part le cas particulier de l'Ile-de-France), il n'en reste pas moins qu'un nombre grandissant de ménages ne trouve pas de logements en adéquation avec leurs capacités financières. On peut alors parler d'une « crise du logement abordable ».

En effet, l'articulation entre les aides à la pierre et les aides à la personne a été défailante. L'objectif identique des deux types d'aides, la solvabilisation de la demande, est atteint par des moyens symétriquement opposés. Si l'aide à la pierre permet d'abaisser le loyer offert aux locataires, l'aide à la personne augmente le niveau du loyer acceptable par les

39. PÉRISSOL P.-A., Ministre du Logement (1995-1997)

40. Conseil social de l'Union Sociale pour l'Habitat, rapport 2004

locataires. Une bonne articulation de ces dispositifs doit permettre de faire correspondre globalement les niveaux de loyers aidés par les aides à la pierre et les capacités de financement du logement des ménages soutenus par les aides à la personne. Or dans un contexte budgétaire contraint, les sous-réévaluations des APL ont conduit à une distorsion entre le plafond de l'APL et le loyer maximum des opérations nouvelles⁴¹.

De plus, la réforme Barre et le développement de l'aide à la personne avaient également pour but l'instauration de la mixité sociale, en accueillant des ménages aux ressources diverses dans le même type de programme grâce à la solvabilisation des plus pauvres par l'APL. Mais cela n'a pas empêché la segmentation du parc et la concentration des ménages les plus démunis dans les ensembles les moins valorisés et aux loyers de base les moins élevés.

41. TAFFIN C., septembre 2005, « De l'aide à la pierre vers l'aide à la personne ? », Habitat et société, n°39, pp.7,9-11 (extrait) in SEGAUD M., BRUN J., DRIANT J.-C., 2003, « Dictionnaire de l'habitat et du logement », Armand Colin, Paris, 451 p.

Le Livret A : le pilier du financement du logement social au cœur de la tourmente

Créé le 22 mai 1818 avec la création de la Caisse d'Épargne de Paris, le Livret A est au centre du financement du logement social depuis la Loi Siegfried de 1894. Le fruit de la collecte de cette épargne populaire réalisée de façon exclusive par la Banque Postale, les Caisses d'Épargne et le Crédit Mutuel (livret bleu) est centralisé par la Caisse des Dépôts et Consignations qui le transforme en prêt bonifié de longue durée à destination du financement du logement social. On compte actuellement en France 47 millions de Livrets A pour un encours de 113 milliards d'euros. La moitié de cette somme est affectée au financement de prêts à la construction de logement social pendant que l'autre moitié assure la fluidité et la stabilité du système.

Jusqu'alors déterminé de manière discrétionnaire par le gouvernement, le taux de rémunération du Livret A est depuis le 1er juillet 2004, calculé à partir d'un indice reflétant le niveau de l'activité économique et les performances des marchés financiers. Cette formule a été modifiée par arrêté du 29 janvier 2008⁴².

« Le taux est égal, après arrondi au quart de point le plus proche ou à défaut au quart de point supérieur, au chiffre le plus élevé entre :

- La moyenne arithmétique entre, d'une part, la moitié de la somme de la moyenne mensuelle de l'Euribor 3 mois et de la moyenne mensuelle de l'Eonia (exprimées avec deux décimales) et, d'autre part, l'inflation en France mesurée par la variation sur les douze derniers mois connus de l'indice INSEE des prix à la consommation de l'ensemble des ménages hors tabac (exprimé avec une décimale) ;*
- L'inflation majorée d'un quart de point*

Les données utilisées sont celles relatives au dernier mois pour lequel ces données sont connues. »

Arrêté du 29 janvier 2008²

Sous la pression de la Commission Européenne, saisie d'une plainte émanant de quatre banques françaises (Crédit Agricole, BNP, Société Générale et Banque Populaire) et une banque néerlandaise (ING), le gouvernement français a pour projet de répondre favorablement aux injonctions communautaires de libéralisation de la distribution du Livret A.

42. Arrêté du 29 janvier 2008 modifiant le règlement n°86-13 du 14 mai 1986 modifié du Comité de réglementation bancaire et financière relatif à la rémunération des fonds reçus par les établissements de crédit, JORF, 31/01/2008

Les conclusions du rapport Camdessus⁴³ commandé par le Premier Ministre montrent les limites d'un dispositif « à bout de souffle » dont la pérennisation dans le temps n'est pas assurée et qui risque de ne plus pouvoir assurer ses missions de financement à moindre coût du logement social. Il propose d'aller dans le sens des recommandations de la Commission Européenne en banalisant la distribution du produit et en préconisant l'abaissement du taux de centralisation de la collecte de 100% à environ 70% vers la Caisse des Dépôts et Consignations.

La Caisse des Dépôts et Consignations⁴⁴, l'opposition et le mouvement de l'habitat social, USH⁴⁵ en tête, réfutent cette analyse et font valoir la stabilité et la sûreté du dispositif, jamais mis à défaut en près de 200 ans d'histoire, en comparaison aux produits financiers « du marché » et de la crise des Sub-primes qui secoue actuellement la sphère financière. Ils craignent également que la banalisation de la distribution de cette épargne populaire détourne une partie de l'épargne vers d'autres produits plus avantageux pour les banques.

De plus, la Caisse des Dépôts et Consignations proposait des prêts sans discrimination entre les différents organismes de logement social et la libéralisation du système fait craindre aux acteurs du logement social un renchérissement et un durcissement des conditions de prêt.

Fidèle pilier du financement du logement social depuis plus d'un siècle, le Livret A fait aujourd'hui l'objet de débats politiques et sa libéralisation est prônée par certains comme une modernisation nécessaire et bénéfique et fait craindre au mouvement HLM une raréfaction de la ressource financière qui mettrait à mal la réalisation des objectifs fixés par l'État.

43. Rapport de la mission sur la modernisation de la distribution du livret A et des circuits de financement du logement social dit Camdessus - http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_final_camdessus.pdf – 17 décembre 2007

44. Livret A : la Caisse des Dépôts rappelle sa position
http://www.caissedesdepots.fr/IMG/pdf_9.5.07.elements_de_langage_Livret_A.pdf – 09 mai 2007

45. Dossier « Livret A » - Actualités habitat, n° 855, 30 mars 2008, Union Sociale pour l'Habitat

Le PLS un produit neuf et spécifique

Plan de partie

Prêt Locatif Social : caractéristiques techniques	p. 36
Le Prêt Locatif Social (PLS)	p. 36
Conditions de location des logements financés en PLS	p. 37
Les aides des collectivités locales	p. 38
Encart : La foncière logement	p. 41
Encart : Les logements spécifiques	p. 42
A qui s'adresse le PLS ?	p. 42
Pourquoi le PLS ?	p. 48
Un logement social inaccessible aux plus démunis	p. 48
Un moyen pour certains élus de répondre aux exigences de la loi SRU	p. 53
Un outil de mixité sociale contesté	p. 56
Bilan chiffré, premières tendances et projections d'avenir	p. 58

Le Prêt Locatif Social (PLS) est un produit de financement du logement social neuf et spécifique. Peu étudié jusqu'à présent, il convient de revenir sur ces caractéristiques, sa cible et les débats qui l'entourent. Ces trois points seront l'objet de cette seconde partie.

Prêt Locatif Social : Caractéristiques Techniques

Créé par décret du 6 mars 2001⁴⁶, le PLS est venu compléter la gamme des prêts à la construction de logement social préexistante : PLA-I (Logement très social (1998)⁴⁷), PLUS (Logement social ordinaire (1999)⁴⁸), PLI (Logement intermédiaire, qui n'est pas considéré par la loi SRU comme du logement social (1996)⁴⁹).

Le prêt PLS⁵⁰

Champ d'application du PLS :

Le PLS est ouvert à tout maître d'ouvrage, personne physique ou morale, qui s'engage à gérer elle-même le(s) logement(s) financé(s) en PLS ou à en confier la gestion à une personne ou à un organisme agréé. Outre les bailleurs sociaux (OPHLM, ESH, SEM), les personnes physiques ou morales peuvent solliciter un prêt PLS. Cette disposition permet notamment aux investisseurs privés d'obtenir des financements en vue de la réalisation d'une opération d'amélioration par exemple et ainsi multiplier les possibilités de production de logement social. Il semble néanmoins que ce dispositif à destination des particuliers soit assez peu efficace et n'ait pas le succès escompté.

Adossé à la collecte du Livret A centralisée par la Caisse des Dépôts et Consignations, le PLS peut être distribué par la Caisse des Dépôts et Consignations (sauf aux personnes physiques) mais aussi par le Crédit Foncier de France, Dexia, le Crédit Agricole, le Crédit Mutuel, le CIC, la Caisse d'Épargne et le Crédit Coopératif.

Le PLS peut financer les mêmes opérations que le PLUS à l'exception des opérations intégrant la reconstitution de l'offre dans le cadre des opérations de renouvellement urbain éligibles par l'ANRU :

- Achat de terrain et construction de logements neufs,
- Acquisition-amélioration de logements anciens,
- Transformation de locaux divers, avec ou sans acquisition, en logements locatifs,
- Acquisition par la formule de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) pour la réalisation de logements sociaux,
- Réalisation de dépendances et d'annexes,
- Réalisation de logements-foyers destinés aux personnes âgées ou handicapées.

46. Décret n° 2001-207 du 6 mars 2001 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif aux dispositions concernant l'attribution de prêts pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs aidés, JORF, 07/03/2001

47. Décret n° 90-151 du 16 février 1990 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif aux subventions et prêts pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs aidés, JORF, 17/02/1990

48. Circulaire UC/FB/DH/21 n° 99-71 du 14 octobre 1999 relative à la mise en place du prêt locatif à usage social (PLUS), DGUHC

49. Circulaire n° 96/44/HC/EF/6 du 3 juillet 1996 prêt locatif intermédiaire (PLI), BO min. Equip. N° 96/21

50. D'après le dictionnaire permanent « Construction et Urbanisme » - Éditions Législatives

Conditions d'octroi et caractéristiques financières

L'octroi d'un prêt PLS est conditionné par l'obtention d'une décision favorable de la Direction Départementale de l'Équipement (DDE) ainsi qu'à la signature d'une convention « Aide Personnalisée au Logement » (APL). L'association « Foncière Logement » n'est pas soumise à la décision favorable de la DDE qui est remplacée par des modalités spécifiques de concertation avec ce service déconcentré de l'État.

Une quotité minimum de 50% de prêt PLS dans le plan de financement est exigée. Ce niveau est ramené à 30% pour l'Association Foncière Logement.

La durée du prêt, dont le taux est fixé selon la règle décrite précédemment, ne peut excéder 30 ans mais une harmonisation est prévue avec les dispositifs PLUS et PLA-I qui peuvent faire courir les prêts sur 50 ans pour le foncier. Il revient aux établissements prêteurs d'apprécier les sûretés nécessaires à la garantie de leurs créances.

Afin de compléter le financement des opérations, les établissements de crédit sont autorisés à proposer des prêts complémentaires issus de leur offre classique.

Les prêts PLS n'ouvrent pas droit aux subventions de l'État contrairement au PLA-I (20-25%) et au PLUS (5-10%). Cependant, il exonère pendant 25 ans de la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties et donne aussi droit à l'assujettissement à la TVA réduite à 5,5% pour les dépenses liées aux travaux.

Conditions de location des logements financés en PLS

Les logements conventionnés sont loués par attribution selon des plafonds de ressources, des normes de taux d'effort et des plafonds de loyer. Afin de tenir compte de la diversité territoriale, ces normes sont édictées selon un zonage national⁵¹ qui comprend quatre ensembles :

Zone I bis	Zone II	
• Paris • Communes limitrophes⁵²	• Région Ile-de-France hors zone I • Agglomérations et communautés urbaines de plus de 100 000 habitants	• Cantons du département de l'Oise⁵³ • Départements et territoires d'Outre-Mer
Zone I	• Zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors de la région Ile-de-France • Iles non reliées au continent • Genevois français	Zone III
• Agglomération de Paris • Grande couronne autour de Paris		Reste du territoire

Figure 2 : Zonage du locatif social

51. Nomenclature créée par arrêté du 17 mars 1978 plusieurs fois modifié ; dernière modification par arrêté du 28 novembre 2005 (extension de la zone I en Ile-de-France).

52. Aubervilliers, Bagnolet, Boulogne-Billancourt, Charenton-le-Pont, Clichy, Fontenay-sous-bois, Gentilly, Issy-les-Moulineaux, Ivry-sur-Seine, Joinville-le-Pont, Le Kremlin-Bicêtre, Les Lilas, Le Pré-Saint-Gervais, Levallois-Perret, Malakoff, Montreuil, Montrouge, Neuilly-sur-Seine, Nogent-sur-Marne, Pantin, Puteaux, Saint-Cloud, Saint-Denis, Saint-Mandé, Saint-Maurice, Saint-Ouen, Suresnes, Vanves et Vincennes

53. Creil, Nogent sur-Oise, Creil Sud, Chantilly, Montataire, Neuilly-en-Thelle, Pont, Sainte-Maxence, Senlis, Nanteuil-le-Haudoin

Les aides des collectivités locales

Conformément à la loi « Libertés et responsabilités locales », les collectivités locales (Régions, Départements, EPCI et Communes) sont autorisées à participer au financement d'opérations de logement social. Cette participation, souvent décisive, peut se faire sous forme soit de prêts, soit de garanties d'emprunts ou encore de simples subventions. Ces aides sont décidées par les collectivités locales et les situations sont très diverses selon les territoires.

Aides à la construction de logements PLS neufs en Ile-de-France				
	Critère SRU			Autres critères
	Communes Moins de 20%	Communes Entre 20% et 40%	Communes Plus de 40%	
Région Ile-de-France ⁵⁴ 3000€ / lgt	3 PLUS / PLA-I dont 1 PLA-I	1 PLUS + 1 PLA-I	Sans condition	10 lgt et plus : 25% de T4 et plus
Essonne ⁵⁵ 3% du prix de revient (~4500€ / lgt max)	Pas de financement	4 PLUS / PLA-I	Sans condition	Démarche Habitat et Environnement 20 lgt et plus : 5% lgt jeunes, adaptés et réservés
Hauts de Seine ⁵⁶ 30 % de l'assiette de la surcharge foncière	Concours financier cumulé de 10 % de la part des EPCI, communes et bailleurs			Démarche HPE 1 lgt réservé CG par tranche de 70000€ de subvention Modulations diverses
Paris	Pas de subventions pour les logements PLS			
Seine et Marne	Pas de subventions pour les logements PLS			
Seine-Saint-Denis ⁵⁷ 5000€ / lgt	Moins 30% 3 PLUS / PLA-I dont 1 PLA-I		Plus 30% Sans condition	Démarche HQE Modulations diverses 50 lgt et plus : 10% de T4 et plus
Val d'Oise ⁵⁸ 230€/m² Plafond à 30% Prix Rev	Pas de subvention sauf communes rurales de moins de 3000 habitants, non favorisées fiscalement Sans condition			

54. Délibération n° CR 64-05 (Article 6) du 14 décembre 2005 relative à la politique régionale du logement en Ile-de-France – Conseil Régional d'Ile-de-France

55. Délibération n° 2007-04-0011 (Titre 1) du 26 mars 2007 politique départementale de l'habitat pour une solidarité territoriale et la mixité sociale – Conseil Général de l'Essonne

56. Délibération (Article 1) du 30 mars 2007 refonte des concours financiers pour la production de logements sociaux – Conseil Général des Hauts de Seine

57. Délibération n° 2007-II-02 (Points 1 et 3) du 06 février 2007 aide du Conseil Général à la production de logements sociaux neufs – Conseil Général de Seine-Saint-Denis

58. Délibérations de la commission permanente n° 1-11 du 13 novembre 2006 Aide départementale destinée à financer des logements pour les familles modestes et « Aide départementale à l'acquisition, la réhabilitation et la transformation de bâtiments vacants en logement locatifs destinée à financer des logements pour les familles modestes » - Conseil Général du Val d'Oise

Aides à la construction de logements PLS neufs en Ile-de-France				
	Critère SRU			Autres critères
	Communes Moins de 20%	Communes Entre 20% et 40%	Communes Plus de 40%	
Val-de-Marne ⁵⁹ 3400€ / lgt	1 PLUS + 1 PLA-I	1 PLUS		
Yvelines ⁶⁰	Pas d'aide directe à la production de logement social. Enveloppe communale dans le cadre du contrat de développement de l'offre résidentielle (CDOR).			

Figure 3 : Aides à la construction de logements PLS neufs en Ile-de-France

Par exemple, en Essonne, la Région Ile-de-France et le Département de l'Essonne subventionnent le logement social financé à l'aide d'un prêt PLS :

La Région Ile-de-France :

« Article 6 :

La subvention régionale est fixée à :

- 4500 € par logement PLUS ou PLAI éligible,
- 3000 € par logement PLS éligible.

Par ailleurs, un logement PLS ne peut être financé que si, au sein de la même commune, ou arrondissement pour Paris, un minimum de logements familiaux PLUS ou PLAI est réalisé par le même bailleur selon les rapports suivants :

- commune ou arrondissement de Paris disposant de moins de 20 % de logements sociaux : un logement PLS finançable pour trois logements familiaux PLUS et PLAI, dont au minimum un logement PLAI,
- commune ou arrondissement de Paris disposant de 20 % à 40 % de logements sociaux : un logement PLS finançable pour un logement PLUS et un logement PLAI.
- commune ou arrondissement disposant de plus de 40 % de logements sociaux : les logements PLS sont finançables, une fois la franchise de production atteinte, sans condition de réalisation de logements PLUS ou PLAI.

Le pourcentage de logements sociaux de la commune ou de l'arrondissement pris en compte est celui existant à la date de signature de la convention.

Sont financés par la Région les logements livrés, financés ou agréés pendant la convention.

Pour les programmes de 10 logements et plus, l'attribution de l'aide régionale est notamment subordonnée à la présence d'au moins 25 % de logements de 4 pièces et plus (à partir de 75 mètres carrés habitables) »

Délibération relative à la politique régionale du logement en Ile-de-France
(2005) ^{54'}

59 . Délibération n° 06-203-01S-15 (Article 15) du 30 janvier 2006 Projet départemental pour mieux vivre ensemble en Val de Marne, Partout pouvoir se loger, Politique départementale de l'Habitat, Plan d'action 2006-2009 – Conseil Général du Val-de-Marne

60. Délibération du 24 février 2006 Politique départementale en faveur du logement, Conseil Général des Yvelines 54'. cf 54

Le département de l'Essonne :

**« OPERATIONS DE CONSTRUCTION NEUVE ET D'ACQUISITION
AMELIORATION**

Opérations éligibles

Programmes PLS, éligibles selon les taux de logements sociaux de la commune, [...] :

* Pour les communes ayant un **taux de logements sociaux supérieur à 40 %**, financement de programmes de logements PLS sans condition.

* Pour les communes ayant un **taux de logements sociaux compris entre 20 % et 40 %**, financement de programmes de logements PLS :

- dans le cadre de convention avec les bailleurs,

- si, au sein de la même commune, il est réalisé 1 logement PLS pour 4 logements conventionnés (PLUS, PLAI). Cette proportion s'entend au sein de la même opération ou sur le territoire communal.

* Pour les communes ayant un **taux de logements sociaux inférieur à 20 %**, financement de programmes de logements PLUS et PLA-I uniquement.

[...]

Surcharge foncière

10 % du dépassement de la surcharge foncière, [...]. Il ne s'applique pas pour les opérations réalisées en PLS. »

Délibération politique départementale de l'habitat pour une solidarité territoriale et la mixité sociale – Conseil Général de l'Essonne (2007) ^{55'}

Ces deux extraits des délibérations cadres sur les politiques de l'habitat du Conseil Régional et du Conseil Général montrent que si ces deux collectivités ont décidé de subventionner le logement PLS, ces aides sont conditionnées à un certain nombre de critères. Le taux de logements sociaux au titre de l'article 55 de la loi SRU est le critère déterminant. Le Conseil Général de l'Essonne exclut ainsi les communes ne disposant pas de 20 % de logements sociaux du champ des subventions des opérations PLS. Le Conseil Régional d'Ile-de-France ajoute des exigences quant à la typologie des logements de manière à favoriser les grands logements (T4 et plus) qui manquent cruellement dans le parc régional.

Outre ces critères spécifiques, les collectivités locales ont d'autres exigences, quelque soit le type de financement, concernant notamment les performances énergétiques des opérations.

Il est aussi à noter que le Conseil Général de l'Essonne exclut les opérations PLS du subventionnement au titre de la surcharge foncière.

55'. cf 55

Foncière logement

L'association « Foncière Logement », régie par la loi de 1901 relative au contrat d'association, est une association à but non lucratif dont l'objet est de développer une offre locative à destination des salariés et de contribuer au financement des retraites complémentaires en constituant un patrimoine immobilier au bénéfice des régimes de retraites du secteur privé AGIRC-ARRCO à horizon 2020.

« Objet : Développer une offre locative destinée en priorité à des salariés des entreprises du secteur assujetti à la participation des employeurs à l'effort de construction et concourant à l'objectif de mixité sociale ; contribuer par transfert d'actifs au financement des régimes de retraites complémentaires obligatoires et toutes activités accessoires. »

Statuts de l'association « Foncière Logement » (F.L.)⁶¹

Créée par une convention signée en 2001⁶² entre l'État et le 1 % Logement, la gestion de la « Foncière Logement » est entièrement paritaire et son financement autonome est exclusivement assuré par des fonds du 1 % Logement d'une part et le recours à l'emprunt d'autre part.

Dans les communes concernées par une offre locative insuffisante, « Foncière Logement » acquiert auprès d'opérateurs publics ou privés des logements qu'elle loue en respectant des conditions de plafonds de loyers et de ressources. Faisant l'objet d'un conventionnement (d'une durée minimale de quinze ans) avec l'État, ces logements ouvrent droit au versement de l'APL (Aide Personnalisée au Logement).

Par ailleurs, la répartition des ménages logés respecte la structure suivante :

- 1/3 des ménages aux revenus inférieurs à 60 % du plafond PLUS (= PLA-I), les plafonds de loyers pratiqués seront ceux du PLUS ;
- 1/3 des ménages aux revenus compris entre 60 % et 100 % du plafond PLUS, les plafonds de loyers pratiqués seront ceux du PLS ;
- 1/3 des ménages aux revenus compris entre 100 % et 130 % du plafond PLUS, les plafonds de loyers pratiqués seront ceux du PLS.

Ces opérations dénommées « PLS foncière » sont comptées à part dans les statistiques et ne font pas l'objet d'une étude dans le cadre de ce mémoire.

Il faut cependant que ces opérations dites PLS, qui n'en sont pas vraiment, permettent aux investisseurs, tels qu'ICADE, de réaliser des opérations généralement mixtes (logements locatifs conventionnés, logements locatifs libres et accession à la propriété) dans des communes où ils n'auraient pu monter leur projet en raison du déficit de logements sociaux.

61. Statuts de l'association « Foncière Logement » (F.L.) - Déclaration de création – JOA, 20020025, 22/06/2002

62. Convention entre l'État et l'Union d'Économie Sociale pour le Logement du 11 octobre 2001 - http://www.uesl.fr/espace_pro/pdf/conventions/convention_11_10_2001.pdf

Logements spécifiques

Outre les logements familiaux, les prêts PLS peuvent financer des opérations de logement dits « spécifiques » :

- logements-foyers pour personnes âgées
- logements-foyers pour personnes handicapées
- logements étudiants

Ces logements conventionnés sont comptabilisés dans le parc social des communes au titre de l'article 55 de la loi SRU selon un mode de décompte particulier. Ainsi, il est compté pour deux logements étudiants, l'équivalent d'un logement. De même, deux lits en foyer pour personnes âgées ou handicapées sont comptabilisés pour également un logement.

Une circulaire du 19 septembre 2005⁶³, signée du Directeur Général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, préconise l'utilisation des prêts PLS pour les opérations citées ci-dessus.

Elle désigne le prêt locatif social comme « un produit adapté au logement étudiant ». Cette adéquation est démontrée par la circulaire en citant le nombre d'agréments sollicités (6000 au titre de l'année 2005). Cependant, en raison du coût réel de production d'un logement étudiant, il a été décidé que deux logements étudiants équivaldraient à un logement ordinaire dans le décompte des logements.

La circulaire recommande également le PLS pour le financement des logements foyers pour personnes âgées ou handicapées. En effet, s'il est possible de financer ces opérations en PLUS, la DGUHC estime qu'il est préférable de réserver ces financements au logement social ordinaire ou familial. A l'instar des précisions concernant le logement étudiant, la circulaire indique que la construction de deux lits équivaut à un logement.

Ces logements spécifiques sont parfois nombreux et peuvent tromper l'analyse statistique. Par exemple, la ville de Palaiseau présente une opération unique en PLS de 500 logements. Il s'agit en réalité du programme immobilier permettant de loger les élèves de l'école Polytechnique au sein du campus de la prestigieuse institution.

Ces logements ne font pas l'objet d'une étude particulière dans ce travail qui considérera l'ensemble des logements PLS comme des logements familiaux. Cependant, ces possibilités doivent être prises en compte dans les interprétations qui seront faites.

63 . Circulaire n° 2005-58 UHC/IUH2 du 19 septembre 2005 relative à l'utilisation et à la programmation des prêts locatifs sociaux (PLS)

A qui s'adresse le PLS ?

Le principal débat à propos des logements PLS concerne la population potentiellement ciblée. L'historique du logement social montre que la cible de l'habitat aidé a largement évolué au cours du temps. Imaginé pour les populations ouvrières démunies au XIX^{ème} siècle, le logement social connaît aujourd'hui un peuplement diversifié dont les plus démunis sont largement exclus. Les récentes mesures annoncées ou prises ont pour objectif de recentrer le logement social vers une frange de la population plus impécunieuse.

Les logements conventionnés font l'objet de contraintes d'attribution en fonction des ressources des ménages demandant les logements. Ces contraintes diffèrent selon les types de financement des opérations. Une différenciation est également faite au regard des compositions familiales. Les plafonds de ressources des logements locatifs sociaux sont définis en termes de revenu fiscal de référence de l'année N -2 en fonction de la composition du ménage (ensemble des personnes qui occupent le logement) et de la localisation du bien. Ils sont réévalués chaque année⁶⁴.

Plafonds de ressources pour l'attribution d'un logement HLM – Année 2008										
Catégories des ménages		Paris et communes limitrophes			Reste de l'Ile-de-France dont Essonne			Autres régions		
		PLA-I	PLUS	PLS	PLA-I	PLUS	PLS	PLA-I	PLUS	PLS
1	1 personne seule	12956	23553	30619	12956	23553	30619	11261	20477	26620
2	2 personnes sauf jeunes ménages	21120	35200	45760	21120	35200	45760	16407	27345	35549
3	3 personnes ou 1 + 1 personne à charge ou jeune ménage seul	27686	46144	59987	25388	42314	55008	19730	32885	42751
4	4 personnes ou 1 + 2 personnes à charge	30303	55093	71621	27875	50683	65888	21955	39698	51607
5	5 personnes ou 1 + 3 personnes à charge	36050	65548	85212	33001	60000	78000	25686	46701	60711
6	6 personnes ou 1 + 4 personnes à charge	40568	73759	95887	37135	67517	87772	28947	52630	68419
	Personne supplémentaire	4521	8218	10683	4138	7523	9780	3228	5871	7632

Figure 4 : Plafonds de ressources pour l'attribution d'un logement HLM – Année 2008 Tableau en euros

64. Les aides financières de l'État au logement, Ministère du Logement et de la Ville, mars 2008

Ces plafonds excluent une frange de la population que l'on pourrait considérer comme « trop riche » pour se voir attribuer un logement social. Les chiffres disponibles ne permettant pas de croiser les revenus des ménages et la composition de ces derniers, la mise en regard de ces plafonds avec les déciles et quartiles des revenus des ménages essonniers permet une approximation théorique de la part des ménages concernés par cette limite « haute » à l'accès au logement social.

Ainsi, en Essonne, et malgré le biais statistique exprimé ci-dessus, on s'aperçoit approximativement que 50%, 30%, 20% et 10% des ménages ne satisfont pas respectivement aux critères correspondant aux ménages de type 1, 2, 3 et 4. Autrement dit, moins de 10% des ménages essonniers sont concernés par les plafonds pour les ménages de type 5 et 6.

D'une façon générale, on estime que près de 85%⁶⁵ des ménages français « entrent » dans les plafonds de ressources HLM et peuvent donc prétendre à un logement social.

Exemple : Pour un ménage de type 3, le plafond de ressources du PLS est de 55008€.

Bornes supérieures des déciles et quartiles des revenus des ménages essonnien ⁶⁶ Ménages de type 3 exclus de l'accès des logements PLS par les plafonds de ressources.										
1 ^{er} décile	2 ^{ème} décile	1 ^{er} quartile	3 ^{ème} décile	4 ^{ème} décile	Médiane	6 ^{ème} décile	7 ^{ème} décile	3 ^{ème} quartile	8 ^{ème} décile	9 ^{ème} décile
13326€	18673€	21136€	23647€	29197€	35147€	41524€	48738€	53118€	58289€	74287€
Cases blanches : Ménages non exclus					Plafonds retenus : PLS – Reste de l'IledeFrance dont Essonne					
Cases grises foncées : Ménages exclus										

Figure 5 : Bornes supérieures des revenus des ménages, plafonds de ressources.

On peut estimer que près 25% des ménages essonniers seront considérés comme « trop riches » pour prétendre à un logement social selon le plafond de ressources d'un ménage « type 3 ».

Moins formalisée, une autre contrainte vient peser sur la cible potentiellement concernée par les logements sociaux. En effet, certains loyers sont inaccessibles pour les ménages les plus modestes. On estime généralement que le taux d'effort des ménages pour le logement ne doit pas dépasser 30%. C'est à dire que les dépenses liées au logement ne doivent pas représenter plus de 30% des revenus du ménage.

« [...] On peut tenir un raisonnement à peu près similaire à propos de l'accessibilité du logement locatif en remplaçant la mesure de l'endettement par la prise en compte du loyer et des charges. On sait, par exemple, que la majorité des propriétaires bailleurs du secteur privé exige des candidats à la location, un revenu égal au moins à trois ou quatre fois le montant de la

65. Chiffres USH 2004 selon INSEE, cités par le PDALPD de la Loire

66 . INSEE – CD-ROM « Revenus fiscaux des ménages – Année 2002 », actualisation : 10,5%

quittance, ce qui correspond bien à une fourchette de taux d'effort minimum comprise entre 25 % et 33 % »

Estelle KESSELER, Fédération Française du Bâtiment⁶⁷

Les loyers de base étant fixés par la convention APL, il est possible de simuler, avec les mêmes précautions statistiques que pour les plafonds de ressources, la part de population concernée par les logements PLS à la vue des loyers pratiqués en utilisant les déciles des revenus des ménages essonnien.

Plafonds de loyers par m ² de surface utile – Année 2008 ⁶⁸				
	Zone I bis	Zone I dont Essonne	Zone II dont Essonne	Zone III
PLA-I	5,42 €	5,09 €	4,46 €	4,14 €
PLUS	6,09 €	5,73 €	5,03 €	4,67 €
PLS	9,14 €	8,60 €	7,54 €	7,01 €

Figure 6 : Plafonds de loyers par m² de surface utile - Année 2008

Ces loyers de base peuvent être modifiés par l'application d'un coefficient de structure (prenant en compte les caractéristiques des opérations) d'une part et par l'ajout des charges principales et éventuellement annexes (garage, ...) d'autre part. Les logements financés à l'aide d'un prêt PLS se concentrent en Essonne dans la zone I et présentent une moyenne de loyer réel d'environ 9,04 euros par mètre carré de surface utile. C'est ce chiffre qui sera retenu pour effectuer les calculs à venir.

Sur le modèle de l'étude réalisée dans le cadre de l'élaboration du Programme Local de l'Habitat (PLH) de la Communauté de Communes des Portes de l'Essonne par le cabinet d'étude Sémaphores⁶⁹, il est possible de déterminer le niveau de loyer acceptable par la population d'un espace déterminé :

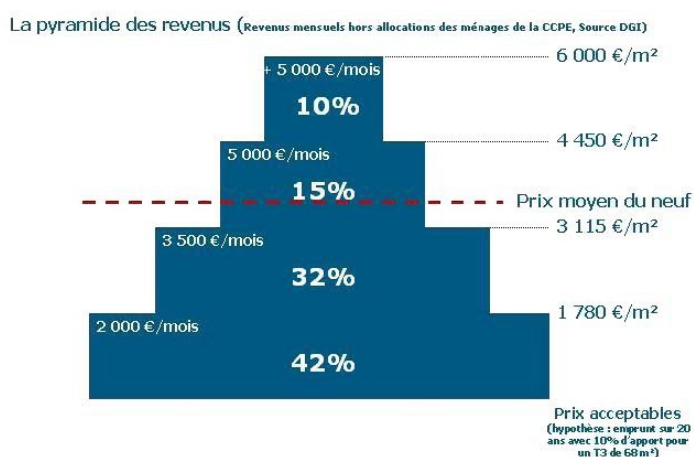


Figure 7 : Pyramide des revenus

67. KESSELER E., « Accessibilité économique » in SEGAUD M., BRUN J., DRIANT J.-C., 2002, « Dictionnaire de l'habitat et du logement », Armand Colin, Paris, p.2

68. Les aides financières de l'Etat au logement – mars 2008 – Ministère du Logement et de la Ville

69. Cabinet Sémaphores, Programme Local de l'Habitat – Communauté de Commune des Portes de l'Essonne, p. 97

Si ici l'étude s'appuie sur une estimation des prix acceptables pour une accession à la propriété, il est possible d'en faire de même pour la location d'un logement PLS.

Exemple : Pour un appartement type T3⁷⁰, les ressources minimum des ménages doivent être de 25287€ et de 30374€ pour assurer un taux d'effort respectivement de 30% et 20%.

Bornes supérieures des déciles et quartiles des revenus des ménages essonniers⁶⁶ Ménages exclus de l'accès des logements PLS T3 par le calcul du taux d'effort.										
1 ^{er} décile	2 ^{ème} décile	1 ^{er} quartile	3 ^{ème} décile	4 ^{ème} décile	Médiane	6 ^{ème} décile	7 ^{ème} décile	3 ^{ème} quartile	8 ^{ème} décile	9 ^{ème} décile
13326€	18673€	21136€	23647€	29197€	35147€	41524€	48738€	53118€	58289€	74287€
Cases blanches : Ménages non exclus Cases grises claires : Ménages partiellement exclus Loyer retenus pour calcul du taux d'effort : Moyenne Essonne (9,04€/m²) Cases grises foncées : Ménages exclus										

Figure 8 : Bornes supérieures des revenus des ménages, taux d'effort

Selon que l'on retienne un taux d'effort de 20% ou de 30%, on peut estimer qu'entre 30% et 40%, des ménages essonniers ne peuvent subvenir au loyer d'un logement PLS de 70m². En effet, leurs revenus ne sont pas suffisants pour avoir un taux d'effort considéré comme « acceptable » (entre 20% et 30%).

L'accès au logement social est donc limité sur critère financier « par le haut » mais aussi « par le bas ». La première limite interdit l'entrée aux populations ayant des revenus trop importants pour être considérés comme pouvant bénéficier d'un logement aidé, la seconde bloque les populations trop impécunieuses pour subvenir aux dépenses liées à un logement.

Bornes supérieures des déciles et quartiles des revenus des ménages essonniers⁶⁶ Ménages de type 3 exclus de l'accès des logements PLS par les plafonds de ressources.										
1 ^{er} décile	2 ^{ème} décile	1 ^{er} quartile	3 ^{ème} décile	4 ^{ème} décile	Médiane	6 ^{ème} décile	7 ^{ème} décile	3 ^{ème} quartile	8 ^{ème} décile	9 ^{ème} décile
13326€	18673€	21136€	23647€	29197€	35147€	41524€	48738€	53118€	58289€	74287€
Ménages exclus de l'accès des logements PLS T3 par le calcul du taux d'effort.										
1 ^{er} décile	2 ^{ème} décile	1 ^{er} quartile	3 ^{ème} décile	4 ^{ème} décile	Médiane	6 ^{ème} décile	7 ^{ème} décile	3 ^{ème} quartile	8 ^{ème} décile	9 ^{ème} décile
13326€	18673€	21136€	23647€	29197€	35147€	41524€	48738€	53118€	58289€	74287€
Ménages type 3 exclus de l'accès des logements PLS T3 (Plafonds de ressources et taux d'effort)										
1 ^{er} décile	2 ^{ème} décile	1 ^{er} quartile	3 ^{ème} décile	4 ^{ème} décile	Médiane	6 ^{ème} décile	7 ^{ème} décile	3 ^{ème} quartile	8 ^{ème} décile	9 ^{ème} décile
13326€	18673€	21136€	23647€	29197€	35147€	41524€	48738€	53118€	58289€	74287€
Cases blanches : Ménages non exclus Cases grises claires : Ménages partiellement exclus Plafonds retenus : PLS – Reste de l'ÎledeFrance dont Essonne Cases grises foncées : Ménages exclus Loyer retenus pour calcul du taux d'effort : Moyenne Essonne (9,04€/m²)										

Figure 9 : Exclusion théorique d'un logement PLS T3

70. Superficie 70m² - Loyer (9,04€/m²) Charges comprises : 633€/mois (~7596€/an)

Revenu minimum pour taux d'effort 20% : 30384€/an - Revenu minimum pour taux d'effort 30% : 25295€/an

On peut ainsi estimer qu'une fois les ménages « trop riches » (~30%) et « trop pauvres » (~35%) exclus, seuls 25% des ménages essonniers peuvent se voir attribuer un logement PLS T3 selon le plafond correspondant aux ménages de type 3 et un taux d'effort compris entre 20 et 30%.

Cette estimation, à partir des données sur les revenus des ménages non croisées avec leur composition, met cependant en évidence une cible « de facto » des logements financés en PLS correspondant à la cible voulue par le législateur qui a conçu le logement PLS comme un outil de production de logements sociaux à destination des classes moyennes.

Pourquoi le PLS ?

Un logement social inaccessible aux plus démunis

Le principal reproche formulé à l'encontre des logements PLS est l'impossibilité pour les ménages les plus impécunieux d'y accéder. Alors que la question du pouvoir d'achat, notamment des plus modestes, est toujours plus criante, les loyers de sortie des logements PLS semblent hors de portée de nombreux ménages.

« [...] le développement de la production de logement sociaux, quant à lui, repose fortement sur le PLS dont le coût de loyer est insupportable pour la quasi-totalité des demandeurs de logements sociaux. »

Fondation Abbé Pierre⁷¹

Considérés comme logement social par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU), les logements PLS présentent en effet un écart de loyer important avec les logements PLUS. Cette différence les rend inaccessibles à des salariés aux revenus moyens comme l'a dénoncé Jacques BOURGOIN⁷² lors du vote au Conseil Général des Hauts de Seine de la délibération relative à la refonte des concours financiers pour la production de logements sociaux :

« Prenons un jeune couple avec un enfant dont l'un des parents travaille au Conseil général en tant que catégorie B. Il percevrait alors un salaire net mensuel de 1578 Euros [...] et se voit proposer un F3 de 60m² construit avec des financements en PLUS.

Le loyer de base est alors de 313,20 Euros (sans tenir compte des charges locatives). Dans ce cas de figure, le taux d'effort est de 20 %, et 26 % si on rajoute les charges.

Prenons le même couple, [...] qui se verrait cette fois-ci proposer un 60m² construits avec des financements en PLS.

Le loyer serait alors, toujours hors charges, de 499,80 Euros par mois. Le Taux d'effort représenterait alors 32 % et 38 % avec les charges. »

Jacques BOURGOIN

A cet écart important entre les niveaux de loyers des deux produits s'ajoute une différence de solvabilisation par l'APL. Cette aide versée par la CAF est plafonnée en fonction de la zone géographique du logement et de la composition familiale. Au-delà du plafond, la part du loyer supplémentaire est intégralement à la charge du locataire. Cette situation est soulignée

71. Rapport annuel 2008 – L'état du mal-logement en France, Fondation Abbé Pierre, p.11

72. Conseiller général du canton de Gennevilliers Nord, Groupe communiste et citoyen, Maire de Gennevilliers

par une circulaire du Directeur Général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction relative à l'utilisation et à la programmation des prêts locatifs sociaux (PLS) :

« A titre d'exemple, le loyer plafond des aides personnelles correspond à une surface de 63 m² pour un ménage avec 2 enfants dans un programme PLUS ; par contre, il ne correspond qu'à une surface de 41 m² dans un programme PLS. »

Circulaire Direction Générale de l'Urbanisme
de l'Habitat et de la Construction⁷³

Ainsi, les estimations faites dans la partie précédente ont montré que plus d'un ménage essonnien sur quatre était dans l'incapacité de financer un logement T3 en PLS au regard de ses ressources financières.

Ce constat se confirme au regard de la composition de fichiers de demandeurs de logements sociaux. Les services municipaux rencontrés, tels que ceux des villes d'Evry ou de Massy, affirment que le PLS ne correspond pas aux profils des demandeurs sans qu'aucun chiffre n'ait été avancé pour Evry⁷⁴. Le dernier bilan annuel du service logement de la Mairie de Massy⁷⁵ fait apparaître que seuls 0,23 % des demandeurs de logement enregistrés par les services municipaux ont des revenus atteignant le plafond PLS. Pour un total de 1356 demandeurs, cela représente 3 demandeurs.

L'analyse du fichier des demandeurs de logement social au Conseil Général de l'Essonne ne donne pas à voir des résultats discordants avec le constat posé ci-dessus.

Sur un effectif de 514 demandeurs recensés lors des deux dernières

Répartition des demandeurs de logement social Conseil Général de l'Essonne - Années 2006 – 2007 – 2008				
Typologie familiale	Plafonds			
	PLA-I	PLUS	PLS	Hors plafonds
1	59	72	6	1
2	22	33	7	1
3	87	30	0	0
4	94	26	0	0
5	56	5	0	0
6	15	0	0	0
Total	333	166	13	2
Part	64,8 %	32,3 %	2,5 %	0,4 %
D'après décompte personnel des dossiers des demandeurs de logement social du contingent départemental au Conseil Général de l'Essonne – Juillet 2008				

Figure 10 : Répartition des demandeurs de logement social en Essonne années et demi au Conseil Général de l'Essonne, seuls 13 ménages sont naturellement

73. Circulaire n° 2005-58 UHC/IUH2 du 19 septembre 2005 relative à l'utilisation et à la programmation des prêts locatifs sociaux (PLS)

74. Entretien avec Pierre LIETAR, Directeur de l'Habitat, et Valérie BORDES, Chef du service Logement, Mairie d'Evry (Evry – 91) – 02 mai 2008

75. Entretien avec Émilie PROVENSAL, Chef du service « Logement », Mairie de Massy (Massy – 91) – 04 juin 2008

destinés à un logement de type PLS et seulement 2 ménages dépassent les plafonds correspondants. 97,1 % des demandeurs ne semblent pas disposer des revenus suffisants pour accéder à un logement PLS.

On peut également citer le « fichier préfectoral » qui présente plus de 75% de demandeurs relevant des plafonds PLA-I. Bien que le fichier préfectoral soit spécialisé dans les situations d'urgence sociale, ce chiffre n'en reste pas moins édifiant.

Ce constat, a priori sans appel, amenant à décréter l'inadéquation des logements PLS avec la demande en logement social doit cependant être relativisé à au moins, deux titres :

- Le niveau des plafonds de ressources est très élevé au point d'englober la majeure partie de la population française. De fait, certains ménages ayant légalement le droit à un logement social de type PLS, parce qu'ils en ont les moyens, se tournent vers le locatif libre plus cher mais leur offrant plus de choix tant d'un point de vue qualitatif que de localisation.
- Une éventuelle inadéquation de la filière de recrutement de demandeurs de logements sociaux peut être relevée. En effet, les demandeurs de logements sociaux se tournent vers les services sociaux des collectivités locales ou les dispositifs du 1% patronal dont dépend leur entreprise. Or ces deux filières sont tournées vers les salariés modestes ou les ménages en difficulté sociale mais nullement vers les classes moyennes qui sont pourtant la population adaptée aux logements de type PLS.

Selon les sources, il est estimé qu'entre 70 et 85 % des ménages français pourraient prétendre à un logement social sans se voir opposer un dépassement de leurs ressources par rapport aux plafonds légaux. Ces chiffres montrent à quel point les plafonds de ressources, au-dessus desquels il n'est pas possible de prétendre à un logement social, sont élevés. Ils illustrent parfaitement la volonté d'ouvrir l'accès au logement social aux classes moyennes.

Le tableau présenté ci-dessous indique pour les plafonds PLUS en fonction des types de ménages, la superficie des logements potentiellement accessibles avec un taux d'effort de 25%. Il apparaît que ces superficies correspondent environ à celles des logements d'une catégorie supérieure par rapport aux logements habituellement attribués aux ménages du type. Concrètement, un ménage type 3 (trois personnes, ou un jeune couple, ou une personne seule avec un enfant) ayant des ressources équivalentes au plafond PLUS (42314€/an) peut subvenir, avec un taux d'effort de 25 %, aux dépenses liées à un logement PLS de 97m². Cette superficie est généralement celle d'un logement type T4 alors que ces ménages se voient communément attribuer un logement de type T3.

Tableau de correspondance Plafonds PLUS / Logement PLS potentiel				
Typologie familiale	Plafond PLUS (en €)	Équivalent revenus mensuels (en €)	Dépense acceptable (taux d'effort de 25 %) (en €)	Superficie logement PLS correspondante (en m ²)
1	23553	1963	491	54 (~T2-T3)
2	35200	2933	733	81 (~T3-T4)
3	42314	3526	881	97 (~T4-T5)
4	50683	4224	1056	117 (~T5-T6)
5	60000	5000	1250	138 (~T6-T7)
6	67517	5626	1406	156 (~T7-T8)

Figure 11 : Tableau de correspondance plafonds PLUS/logement PLS potentiel

Certains experts rencontrés, dont Jean-Claude DRIANT estiment que les plafonds d'accès au logement social sont trop élevés et que le projet gouvernemental de les abaisser de 10%, s'il va dans le bon sens, n'est pas suffisamment ambitieux et ne permettra pas de rattraper le décalage qui s'est créé année après année⁷⁶. Ils précisent également que s'ils sont favorables à un abaissement des plafonds, ils leur apparaissent indispensable que cette mesure soit prise avec discernement pour éviter de trop spécialiser le parc social à destination des ménages les plus modestes et y empêcher ainsi toute mixité sociale. Ainsi, Jean-Claude DRIANT s'appuie sur le fait que « *plus de 80% de la population française peut prétendre à un logement PLS alors que seuls 22% des français bénéficient d'un logement social. Les 20% excluent du logement social sont tous soit propriétaires soit locataire par choix. Baisser de 10% les plafonds de ressources ne changera rien, c'est même la moindre des choses. Cela évitera certaines rentes de situation.* ».

L'autre élément de modération à apporter au constat d'inadéquation des logements PLS à la composition de la demande de logement social est la nature et le fonctionnement de la filière de recrutement des demandeurs. Parmi les demandeurs de logement social, il faut distinguer deux catégories : les publics prioritaires et les demandeurs « classiques ».

Les publics prioritaires comme les femmes en danger, les personnes sans hébergement, les familles logées à l'hôtel, et toutes les autres situations sanitaires, sociales et économiques relevant de l'urgence sont prises en charge par des dispositifs particuliers et adaptés comme les Accords Collectifs Départementaux (ACD), les Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) ou encore ceux liés au Droit Au Logement Opposable (DALO) dans le contingent préfectoral principalement. Souvent très démunis, ils ne concernent pas les logements PLS.

76. Entretien avec Jean-Claude DRIANT, Professeur, Institut d'Urbanisme de Paris (Créteil – 94) – 06 juin 2008

Les demandeurs « classiques » sont les administrés qui font une demande de logement généralement auprès de leur mairie, les employés auprès du « 1 % Logement » ou du contingent de leur employeur... La diversité des situations est bien plus importante dans cette seconde catégorie que dans la première et c'est par cette filière d'attribution que sont placés les logements PLS. Or, la pénurie de logements et le renchérissement du coût des réservations incitent les bailleurs ou les réservataires à hiérarchiser leur effort en fonction des difficultés sociales. De plus, il ne faut pas négliger l'image négative qu'a le logement social, « les HLM », auprès de la population notamment les ménages disposant de revenus élevés ou moyens. Nous avons vu que les plafonds PLUS variaient entre 23553 € annuels pour une personne seule et plus de 67517 € pour six personnes ou plus (ou une personne seule et au moins quatre personnes à charge). Ces revenus relativement élevés correspondent à des franges de la population qui d'une part, n'imaginent pas pouvoir prétendre à un logement aidé et qui d'autre part, refuseraient probablement, pour une bonne partie d'entre-eux, de loger en « HLM » évoquant la connotation négative que cela leur inspire.

Cependant, dans les zones du territoire où le marché du logement est le plus tendu, les classes moyennes ont de plus en plus de mal à se loger confortablement à un coût acceptable. Une mise en relation entre cette clientèle potentielle et les filières d'attribution de logements PLS viendrait rendre un peu de pertinence à ce produit.

Néanmoins, l'évocation de cette possibilité auprès de professionnels de la gestion locative engendre des réactions généralement négatives⁷⁷. Ils craignent généralement une explosion des demandes à moyen terme, le temps de voir la connotation négative du logement aidé disparaître des représentations communes.

77. Entretien avec les agents du Conseil Général de l'Essonne en charge du contingent départemental – Juillet 2008

Un moyen pour certains élus de répondre aux exigences de la loi SRU

Les logements PLS sont connus et critiqués pour leur niveau élevé de loyer. Le reproche qui leur est fait par les associations et certains partis politiques est son caractère inaccessible pour les plus modestes (cf. infra). Certains observateurs pensent que cette critique est lue comme un atout par certaines municipalités qui sont accusées de « sélectionner par l'argent » le peuplement de leur parc social en privilégiant la production de logements de type PLS.

Ainsi, un bailleur rencontré affirme qu'il s'agit pour certains d'un « *moyen de sélectionner les locataires* » et un autre ajoute que certaines municipalités en profitent pour « *répondre à l'article 55 de la loi SRU sans faire du trop social* ». Les services municipaux d'une grande ville (PS) n'hésitent pas à accuser certaines villes produisant du PLS pour « *éviter l'arrivée des "hordes de barbares" et le contingent préfectoral* » et voyant dans ces produits un « *moyen de répondre à l'article 55 sans se mettre à dos une partie des électeurs* ». ».

Tous les acteurs du logement n'ont cependant pas cette vision, à l'instar d'un autre bailleur qui n' imagine pas que des élus puissent avoir ce type de réflexion. Dominique FONTENAILLE, Maire (DVD) de Villebon-sur-Yvette⁷⁸, affirme que cela ne lui est « *jamais venu à l'esprit* ». Il précise que la municipalité villebonnaise a « *pris en considération les revenus des 140 demandeurs* (de logements enregistrés en Mairie) *qui correspondent en fait au PLS/PLI* » concluant que le choix de produire des logements PLS « *est le fruit de l'observation de la situation locale* ».

François-Xavier SCHWEITZER, directeur de l'habitat social à Nexity⁷⁹ rappelle que « *le PLS entre dans l'article 55 de la loi SRU comme les autres dispositifs* » et que son recours est tout à fait légal et ne relève en rien du contournement de la loi. Il admet cependant qu'« *il existe des stratégies d'élus qui privilégient le PLS qui va exclure des populations qui leur font peur* ».

« Il faut également différencier ceux qui respectent les objectifs mais en y intégrant de très nombreux PLS, détournant ainsi l'esprit de la loi qui vise à accroître le parc de logements accessibles.

Ainsi, Cannes, Aix-en-Provence, Bordeaux, Asnières respectent la loi, mais ont un ratio de PLS très important et ne peuvent être présentés en modèle. »

Palmarès 2008 des communes⁸⁰, Fondation Abbé Pierre

78. Entretien avec Dominique FONTENAILLE, Maire, Villebon-sur-Yvette (Villebon-sur-Yvette – 91) – 14 mai 2008

79. Entretien avec François-Xavier SCHWEITZER, Directeur de l'habitat social, Nexity (La Défense – 92) – 14 mai 2008

80. Palmarès 2008 des communes – Loi SRU pour le logement social, Fondation Abbé Pierre, 2008

La Fondation Abbé Pierre dresse un palmarès annuel des communes respectant ou non l'article 55 de la loi SRU et pointe du doigt les communes qui répondent aux exigences des plans triennaux en produisant essentiellement des logements PLS. Cette pratique, assez répandue, est considérée par l'association comme un moyen de détourner l'application de la loi. Pour limiter ces situations, le Rapport sur l'état du mal-logement en France préconise d'une part l'interdiction de la production de PLS dans les communes disposant de moins de 10 % de logements sociaux et d'autre part de pondérer les différents dispositifs de financement de logement social en fonction de leur destination plus ou moins sociale. Ainsi, il faudrait deux logements PLS pour comptabiliser un logement au titre de la loi SRU alors qu'un logement PLAI compterait pour deux⁸¹. Ces propositions soutenues par les formations politiques de gauche font cependant débat et pas seulement au sein de la classe politique. Les acteurs du logement ont également des avis divergents sur la question.

Les responsables de la politique du logement d'Évry⁸² pensent que retirer le PLS du contingent de logement social serait une bonne idée... *« Quelque part, ce n'est plus du logement social mais cela renvoie à la question difficile de la définition du logement social. Le PLS est le haut de gamme du logement social et doit être retiré de l'article 55... on en perd l'esprit car le PLS rend l'article 55 trop souple. On ne devrait pas pouvoir répondre à l'article 55 avec seulement du PLS. »* tandis qu'un bailleur (Logirep)⁸³ qui a pour devise *« Un logement pour tous »* juge *« intéressante la proposition de nouvelle clef de décompte »*.

A l'inverse, madame MOREAU (I3F)⁸⁴ insiste sur l'intérêt du PLS : *« Le PLS a aussi ses qualités. Il correspond à une certaine population. Il faut du PLA-I, il faut du PLUS... Si on retire le PLS, il y a un fossé avec le locatif libre or il permet d'éviter les ghettos car nous réalisons des opérations mixtes. »* marquant son désaccord avec une suppression pure et simple du décompte des logements sociaux rappelant qu'*« il ne faut pas oublier que cela reste du logement social. On est bien en dessous des loyers du privé. »*. François-Xavier SCHWEITZER⁸⁵ se souvient que *« Ce type d'amendement a été déposé par la gauche depuis 4 ou 5 ans... Voire des élus centristes et quelques rares de droite. »* et estime que *« l'article 55 est déjà une usine à gaz et qu'on ne ferait que renforcer la complexité du système. »*. Par ailleurs, il juge *« [cette] démarche contradictoire avec leur (ndlr : des acteurs du monde associatif de l'habitat et du droit au logement et des formations politiques de gauche) demande de mixité et qui pourrait s'avérer contre productive en ralentissant la production de logement social. »*. Enfin Dominique FONTENAILLE (maire de Villebon-sur-Yvette)⁸⁶ conclue en estimant que les trois

81. Rapport annuel 2008 – L'état du mal-logement en France, Fondation Abbé Pierre, p.255

82. Entretien avec Pierre LIETAR, Directeur de l'Habitat, et Valérie BORDES, Chef du service Logement, Mairie d'Évry (Evry – 91) – 02 mai 2008

83. Entretien avec Sandrine PARISI, Responsable du financement, Logirep (Suresnes – 92) – 13 mai 2008

84. Entretien avec Mélanie MOREAU, Chargée d'opérations, Immobilière 3F (Paris – 75) – 05 mai 2008

85. Entretien avec François-Xavier SCHWEITZER, Directeur de l'habitat social, Nexity (La Défense – 92) – 14 mai 2008

86. Entretien avec Dominique FONTENAILLE, Maire, Villebon-sur-Yvette (Villebon-sur-Yvette – 91) – 14 mai 2008

dispositifs principaux (PLA-I, PLUS, PLS) correspondent à trois types de situation qui méritent une action publique. Le PLS étant considéré par l'édile comme correspondant à une étape dans l'« *évolution de la situation professionnelle et familiale qui permet de passer à des loyers plus importants* » avec pour horizon une éventuelle accession à la propriété ou le marché locatif libre.

Deux visions s'opposent dans ce débat. On y retrouve les fondements d'une opposition politique ancienne entre les tenants d'une spécialisation du parc locatif social et ceux de la mixité sociale qui a accompagné l'histoire de l'habitat aidé. Cependant, il semble que les positions soient inversées sur la question du PLS. Les acteurs maniant habituellement l'argument de la mixité sociale au sein même du parc souhaiteraient voir un outil à destination des classes moyennes prendre moins d'importance alors que ceux qui prônent la spécialisation du parc social au nom de la maximisation de l'aide publique en sont les promoteurs. Ces deux opinions se complètent car d'une part, le PLS semble avoir une pertinence notamment dans les zones de fortes tensions du marché immobilier permettant aux classes moyennes de se loger sans avoir à subir le « saut », parfois très important, entre les loyers du parc social et ceux du marché libre et d'autre part, les craintes de voir le PLS, inaccessible à une large part des demandeurs de logement sociaux, se substituer aux autres dispositifs sont confirmées par les choix de certains acteurs. Derrière un discours militant, Christophe ROBERT de la Fondation Abbé Pierre⁸⁷ tient un raisonnement de bon sens. S'il reconnaît l'intérêt du PLS, il affirme que les « *objectifs de production de logement social sont atteints grâce à une sur-réalisation des sous objectifs concernant les PLS.* » dénonçant que cette situation « *cache la sous-réalisation des objectifs de production de PLUS / PLA-I* » qui revêtent pour lui un « *caractère prioritaire* ».

87. Entretien avec Christophe ROBERT, Directeur des études et de l'animation territoriale, Fondation Abbé-Pierre (Paris 75) – 12 mai 2008

Un outil de mixité sociale contesté

« *La concentration de logements très sociaux, c'est un mal-être pour les locataires, c'est un mal-être pour la ville, pour les voisins, pour le bailleur.* ». C'est ainsi qu'une représentante du bailleur Immobilière 3F⁸⁸ justifie la mixité de ses opérations où elle mélange des logements PLA-I (très sociaux), PLUS (sociaux) et PLS. Les logements PLS sont ici utilisés comme un vecteur de mixité assurant la cohésion sociale du quartier.

A l'échelle d'une ville, il peut être considéré comme un « aspirateur à classes moyennes ». C'est ainsi que les logements PLS sont vus par la municipalité évrénienne qui souhaiterait diversifier sa population mais qui reste fortement marquée par un contexte urbain et social défavorisé. Les spécialistes de l'habitat à Évry⁸⁹ doutent du succès d'une telle opération de développement de la ville avec des populations exogènes. Seuls quelques îlots, extrêmement bien placés par rapport aux commodités, notamment de transports, semblent pouvoir répondre favorablement à la volonté des élus de « *reconquérir les classes moyennes* » dans une ville à l'image dégradée.

En plus de la reconstitution de l'offre (la règle du 1 pour 1 dont le dispositif est exclu) dans les quartiers en rénovation urbaine, certaines opérations sont tentées dans ces quartiers prioritaires afin de diversifier la typologie de l'offre d'habitat.

« Il est par contre possible, en sus de ces opérations liées à la reconstitution de l'offre de logements démolis, d'agréer des opérations en PLS dans les territoires relevant du champ d'intervention de l'ANRU dans la mesure où elles contribuent à favoriser la diversité et la mixité sociale dans le quartier. »

Circulaire Direction Générale de l'Urbanisme
de l'Habitat et de la Construction⁹⁰

Peu nombreuses, elles présentent de grandes difficultés de mise en œuvre et surtout de commercialisation. En effet, le niveau élevé des loyers fait craindre aux bailleurs et aux réservataires des difficultés d'attribution et des taux de vacances importants, la population endogène n'étant généralement pas suffisamment aisée pour y accéder et l'image des quartiers rendant difficile l'attribution des logements à des ménages exogènes.

Le caractère récent du dispositif rend les conclusions en la matière hasardeuses. Les acteurs de l'habitat pensent que le PLS peut être un outil de mixité sociale comme l'a voulu le ministre GAYSSOT⁹¹ au moment de sa création. Cependant, comme le rappelle Jean-Claude

88. Entretien avec Mélanie MOREAU, Chargée d'opérations, Immobilière 3F (Paris – 75) – 05 mai 2008

89. Entretien avec Pierre LIETAR, Directeur de l'Habitat, et Valérie BORDES, Chef du service Logement, Mairie d'Évry (Evry – 91) – 02 mai 2008

90. Circulaire n° 2005-58 UHC/IUH2 du 19 septembre 2005 relative à l'utilisation et à la programmation des prêts locatifs sociaux (PLS)

91. GAYSSOT Jean-Claude, Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, du 4 juin 1997 au 6 mai 2002

DRIANT⁹², « *ce ne sont pas les financements qui font la mixité sociale* » en prenant pour exemple les grands ensembles des années 1960 et 1970 qui « *étaient des modèles de mixité sociale, mêlant logements très sociaux, sociaux, intermédiaires avec de l'accession sociale à la propriété et parfois même de l'accession libre... on voit ce qu'ils sont devenus aujourd'hui.* »

92. Entretien avec Jean-Claude DRIANT, Professeur, Institut d'Urbanisme de Paris (Créteil – 94) – 06 juin 2008

Bilan chiffré, premières tendances et projections d'avenir

La série statistique représentant le nombre de logements financés annuellement à l'aide du Prêt Locatif Social (PLS) montre une augmentation constante.

Evolution de la production de logements financés en PLS

En France entre 2000 et 2006

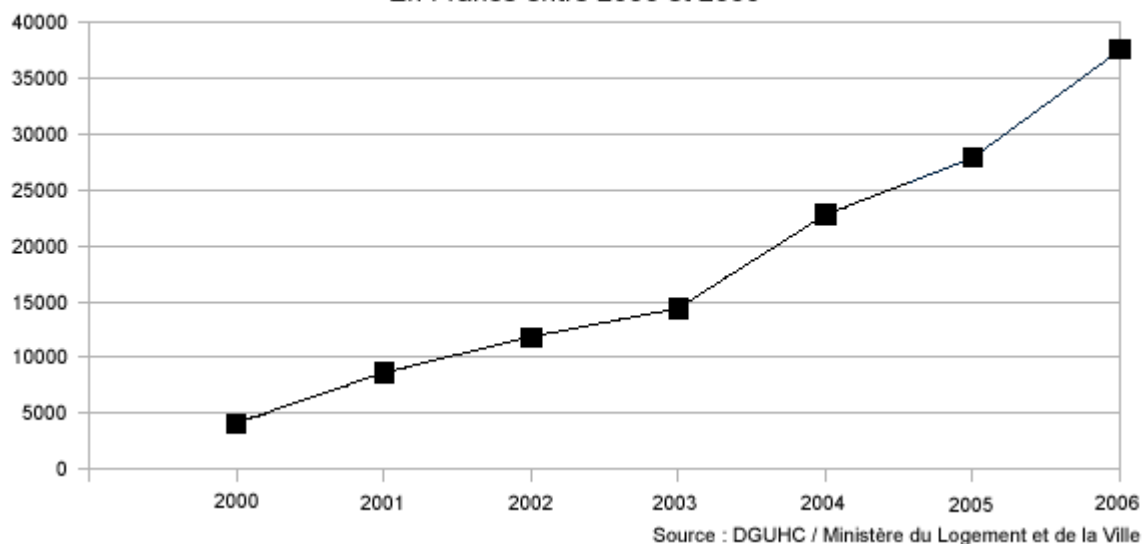
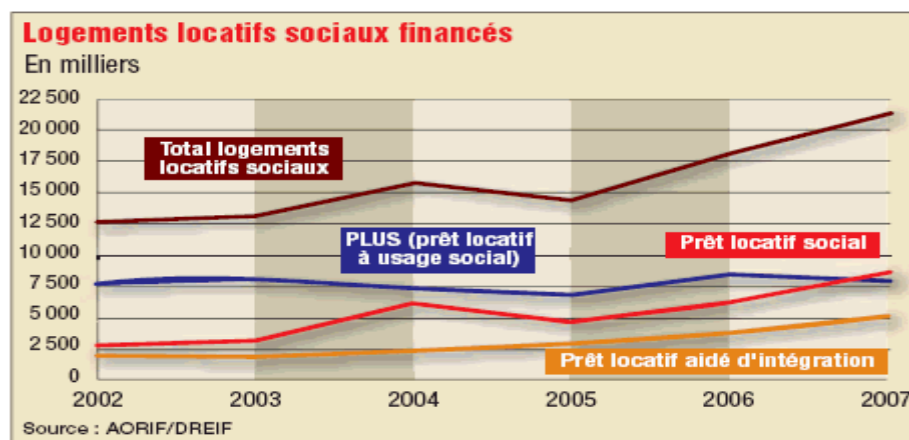


Figure 12 : Évolution de la production de logements financés en PLS en France entre 2000 et 2006

Comparativement aux autres types de logement social (PLUS et PLAI), les PLS semblent les plus dynamiques au cours des cinq dernières années. Les logements PLUS ont eu une évolution presque stable et en 2007, ils ont été moins nombreux à être financés que les PLS. Les PLA-I présentent également une évolution positive mais progressent moins vite que les PLS.

Au cours des cinq dernières années, on peut dire que les logements PLS ont été les moteurs de la production de logement social comme le déplore Christophe ROBERT de la Fondation Abbé-Pierre.



A l'exception de 2005, le nombre de logements sociaux financés en Ile-de-France progresse régulièrement depuis 2002.

Figure 13 : Évolution des logements locatifs sociaux financés en France

Mais, une comparaison entre l'évolution de la production de logements PLS et celle de l'enveloppe budgétaire allouée à l'adjudication de la distribution des prêts PLS montre un affaiblissement de la première par rapport à cette dernière. Ainsi, on observe en 2005 et 2006 une évolution plus forte de la part de l'enveloppe allouée que de la production. Mécaniquement, cela implique une consommation incomplète des sommes allouées à l'adjudication des prêts PLS. Cette situation tranche nettement avec les années 2003 et 2004 considérées comme l'âge d'or du PLS où les productions de logements dépassaient l'adjudication.

François-Xavier SCHWEITZER⁹³, directeur de l'habitat social à Nexity, confirme cette évolution en rappelant que « *Les financements PLS ont été consommés sans difficulté entre 2002 et 2005 [...] il semblerait que la situation se détériore depuis deux ou trois ans.* » mais en précisant qu'il ne dispose d'aucun chiffre pour étayer cet avis et qu'il ne s'agit que d'un ressenti documenté de ces échanges professionnels avec de nombreux acteurs du monde du logement social.

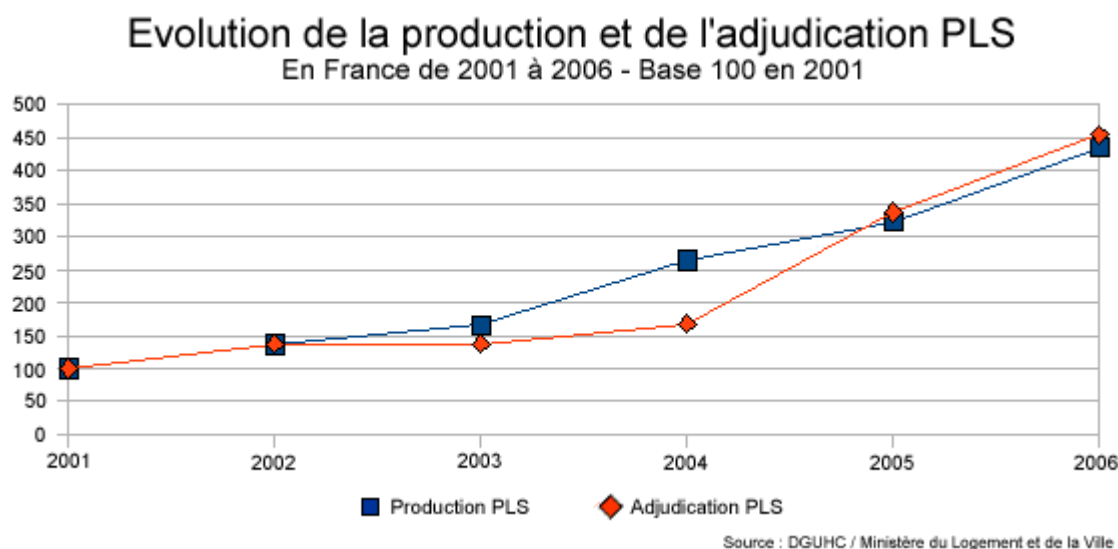


Figure 14 : Évolution de la production et de l'adjudication PLS en France de 2001 à 2006

Cette observation rejoint le sentiment exprimé par de nombreuses personnes interviewées qui, sans avancer de chiffres précis, ont parlé d'un ralentissement de la production de PLS et surtout de la difficulté grandissante mais très récente de consommer l'ensemble des crédits budgétaires accordés au PLS. Il semblerait en effet que depuis l'année dernière (2007), le succès (en terme de production) du PLS connaisse un coup de frein important. Cependant, aucune statistique n'est aujourd'hui disponible et ne permet de valider ce sentiment par des observations chiffrées.

93. Entretien avec François-Xavier SCHWEITZER, Directeur de l'habitat social, Nexity (La Défense – 92) – 14 mai 2008

L'avenir du dispositif PLS reste flou et les premiers éléments n'invitent pas à l'optimisme. En effet, une des explications donnée aux récentes difficultés du produit est la pénurie de demande. Nous l'avons vu précédemment, les filières d'attribution du logement social ne sont pas adaptées au public cible du PLS comme le montre la faible part que représentent les ménages relevant des plafonds PLS dans les fichiers de demandeurs de logements sociaux. Il semblerait que les quelques demandeurs potentiellement concernés par ce type de logement aient trouvé une offre leur correspondant. On peut alors estimer que les premières années d'existence du PLS ont connu un large succès grâce au rattrapage qui a eu lieu avec la création d'une offre en rapport à une demande jusqu'alors en souffrance de logements adaptés à ses ressources. Aujourd'hui, certains experts estiment que le stock de demandeurs potentiellement concernés par un logement PLS est épuisé et que, pour les raisons explicitées plus haut, son renouvellement ne sera pas suffisant pour correspondre à une production de logements PLS qui maintiendrait son rythme de croissance actuel. Ce premier élément milite en faveur d'un ralentissement de la production de logements PLS.

Par ailleurs, la volonté politique actuelle vise à la spécialisation du parc social à destination des plus démunis. La loi DALO, instaurant un Droit Au Logement Opposable pour certaines catégories de population considérées comme prioritaires, devrait inciter les bailleurs et réservataires à concentrer leurs efforts vers des produits financés en PLUS et PLA-I correspondant aux capacités financières des ménages ciblés par ce dispositif.

La future loi BOUTIN, « Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion », présentée en Conseil des Ministres le 27 juillet 2008, propose d'abaisser de 10% les plafonds de ressources d'une part et de faire de notre pays, la « France des propriétaires » selon les souhaits présidentiels. Ces deux mesures viennent mettre à mal les dispositifs locatifs intermédiaires tels que les logements PLS. En effet, l'abaissement de 10% des plafonds de ressources tend à exclure les classes moyennes du logement social alors que ce sont ces dernières qui constituent l'essentiel de la clientèle de ces produits intermédiaires. De même, les mesures incitant les français à devenir propriétaires de leur logement s'adresse en priorité aux classes moyennes, détournant ainsi une frange complète de la clientèle potentielle de ces logements locatifs aidés vers l'accession à la propriété ou le secteur locatif libre.

Il faut néanmoins indiquer que les États Généraux du Logement en Ile-de-France, commandés par la Ministre du Logement et de la Ville, (automne 2007 à printemps 2008) se sont posé la question des moyens à mettre en œuvre pour le développement de l'offre locative intermédiaire au travers de produits tels que le PLS ou le PLI. Cependant, le caractère très particulier du marché immobilier francilien peut expliquer cette position à contre courant de l'ambiance générale actuelle qui est à la marginalisation des logements PLS

La modification du comportement des réservataires liés au « 1% logement » n'incite pas à l'optimisme quant au développement des logements PLS. Face à la cherté de la vie, à la baisse du pouvoir d'achat et la hausse des coûts immobiliers d'une part et au renchérissement du coût des réservations de logement d'autre part, les représentants de PROCILIA (un des collecteurs principaux du « 1% logement » en Essonne), affirment avoir réorienté leur stratégie de développement vers les salariés les moins aisés et donc les dispositifs de logement les plus sociaux (PLUS et PLA-I)⁹⁴.

Au plan national, le « 1% Logement » est au cœur de la tourmente depuis les révélations sur l'opacité de la gestion de certains collecteurs. Cependant, et malgré l'intérêt du gouvernement pour les quatre milliards d'euros récoltés annuellement par les organismes du « 1% Logement », ce dernier a annoncé sa volonté de produire trente mille « logements économiquement accessibles » annuellement. Lue à l'aune de la nouvelle stratégie des collecteurs et gestionnaires du « 1% Logement », on peut estimer que ces réservataires se détourneront de l'offre locative intermédiaire considérée par certains comme difficilement accessible pour la plupart des ménages demandeurs de logements sociaux. Une diminution (sans parler d'une disparition) du financement par des fonds « 1% Logement » des logements PLS aurait pour corollaire une chute importante de la production de ces derniers actuellement largement financés par ce dispositif.

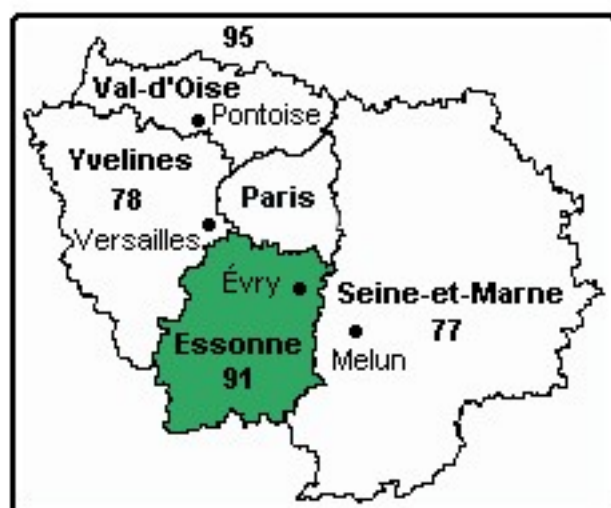
Enfin, de nombreux experts des marchés immobiliers estiment que le marché immobilier français a atteint un niveau de prix anormalement élevé et qu'il faut s'attendre dans les prochains mois ou prochaines années à un retournement⁹⁵, si ce n'est brutal au moins conséquent, de ce dernier. Cette hypothèse, dont la probabilité de réalisation est maximale, fait craindre à un directeur de développement d'un grand bailleur rencontré de façon informelle *« un rapprochement, voire un dépassement par le bas, du marché libre des niveaux de loyers PLS, rendant les logements ainsi financés peu compétitifs. »*. Cette situation engendrerait *« des taux de vacances importants qui mettront à mal l'équilibre des plans de financement des opérations concernées »*. Ces prévisions alarmistes ont incité ce bailleur à réserver les logements financés à l'aide du Prêt Locatif Social aux territoires où le marché de l'immobilier est le plus tendu et présentant des caractéristiques permettant d'estimer que le marché libre ne pourra jamais venir concurrencer le logement locatif intermédiaire.

94. Entretien avec Françoise BRZUSZEK, Directrice départementale, Procilia (Evry – 91) – 14 mai 2008

95. REY-LEFEBVRE I., PICOUËT M., 2008, « Immobilier, le retournement », Le Monde n°19729 – 02 juillet 2008, Paris, p. 1.

Ces différents éléments viennent confirmer le sentiment qu'ont les acteurs du logement depuis quelques mois d'un ralentissement de la dynamique du PLS et de l'apparition d'une certaine méfiance voire d'inquiétude à l'égard de ce dispositif. Le PLS ne semble pas avoir l'avenir que lui prédisent les statistiques jusqu'en 2006. A l'instar du PLI, le PLS peut trouver une pertinence et donc continuer à se développer dans les zones denses où le marché du logement est tendu. C'est en respectant cet impératif de localisation que les opérations PLS pourront rester équilibrées et ainsi assurer la pérennité financière des opérateurs de logement social. L'élément déterminant de la pertinence du financement PLS semble être le marché de l'immobilier libre mais d'autres éléments constitutifs des contextes locaux peuvent venir se sur-imposer au diktat froid de l'analyse par le marché immobilier seul. C'est ce que tentera de mettre en évidence la troisième partie de ce travail en prenant pour exemple le territoire du département de l'Essonne.

Le département de l'Essonne dans la région Ile-de-France

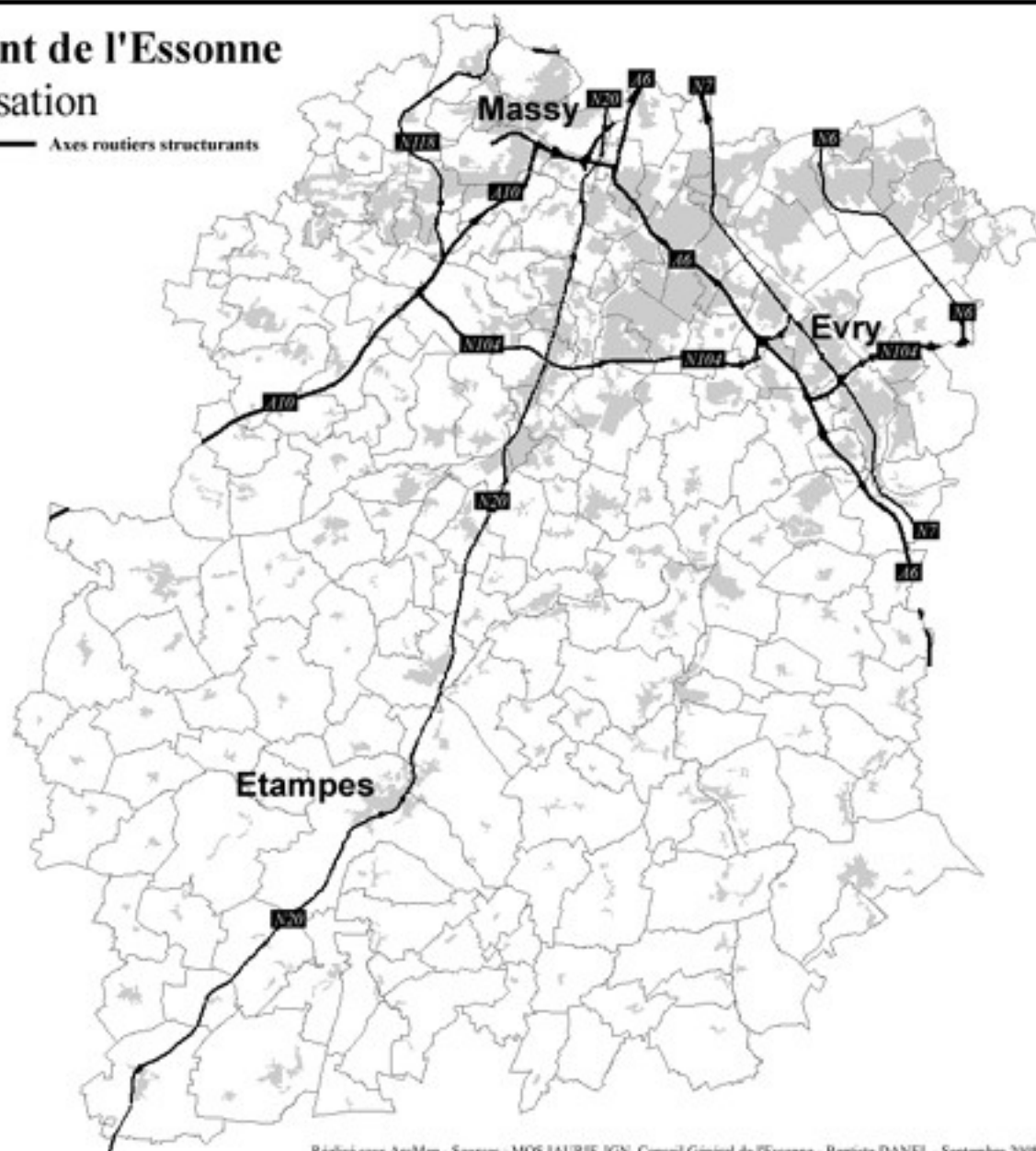


Carte de localisation - Département de l'Essonne

Le département de l'Essonne Carte de localisation

- Zones urbaines
- Zones rurales

— Axes routiers structurants



5 km

Le PLS dans l'espace essonnien

Plan de partie

L'Essonne, département des villes, département des champs	p. 66
Des contextes favorables à la production de PLS	p. 71
Logements PLS et clientèle PLS	p. 73
Logements PLS et marché local de l'habitat	p. 80
Logements PLS comme outil de diversification du parc locatif	p. 87
Des éléments hors contextes qui valident le choix du PLS	p. 97
Des stratégies d'acteurs	p. 102

L'Essonne, département des villes, département des champs

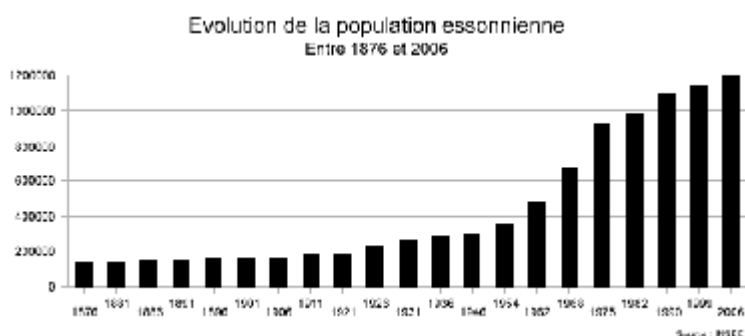
Le département de l'Essonne est né de la division du département de la Seine et Oise en 1964⁹⁶. Il fait partie de la région Ile-de-France.

Les 1193500⁹⁷ essonniennes et essonniens représentent environ 10,3%⁹⁸ de la population francilienne sur un territoire de 1823 km² (15% du territoire régional).

L'espace essonnien est divisé en 196 communes. Soixante-dix huit d'entre elles font partie de l'agglomération parisienne au sens de l'Institut National des Statistiques et des Études Économiques (INSEE), ce qui laisse penser à une dualité de l'espace essonnien.

Le département de l'Essonne est marqué par l'intervention de l'État notamment au Nord-Ouest de son territoire où le Plateau de Saclay et la Vallée de l'Yvette accueillent une concentration d'activités liées à la recherche scientifique, fruit de la volonté de l'État de créer un pôle scientifique d'excellence. La vallée de la Seine a été choisie comme le lieu du développement de l'habitat avec en point d'orgue de cette politique la création de la ville nouvelle d'Évry, aujourd'hui préfecture du département⁹⁹.

L'histoire démographique du département illustre cette politique de peuplement du département. En effet, dans les années soixante et soixante-dix, les recensements généraux de la population montrent un département en forte croissance démographique portée notamment par un solde migratoire très positif, signe d'une croissance démographique exogène. L'Essonne est alors le territoire de desserrement de l'agglomération parisienne.



Le recensement général de la population (RGP) de 1982 témoigne d'un virage dans l'histoire du peuplement du département et montre un brusque ralentissement de la croissance démographique de ce dernier engendré par une chute brutale du solde migratoire. Cependant, le département reste jeune et présente un solde naturel élevé. Ces deux éléments ont pour

96. Loi n°64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la Région Parisienne, JORF, 12 juillet 1964

97. Recensement Annuel de la Population, INSEE, estimation au 1er janvier 2006

98. Recensement Annuel de la Population, INSEE, estimation au 1er janvier 2007 : 11 577 000 franciliens

99. Coopérative conseil Acadie, DRIANT J.-C., « Politiques du logement et mutations socio-économiques des territoires – Le cas de l'Essonne », La revue enjeux logement, n°2, Institut Nexity pour le logement, janvier 2008

conséquence des besoins en logements importants liés au phénomène de décohabitation¹⁰⁰.

Au cours de la période où l'Essonne était le réceptacle du desserrement évoqué précédemment, le département a connu un fort afflux de classes moyennes notamment issues de la fonction publique.

Aujourd'hui, le renchérissement du coût de la vie et surtout celui de l'immobilier incite les classes moyennes au départ vers la province comme le montre le solde migratoire de ces catégories socio-professionnelles largement en faveur de la province au détriment du département de l'Essonne⁵.

Le départ des classes moyennes du département renforce le phénomène de creusement des inégalités de revenus dans le territoire. En effet, si le revenu fiscal de référence moyen du département est proche de la moyenne régionale, de fortes disparités sont observables entre les communes mais aussi au sein de ces dernières¹⁰¹.

Par ailleurs, la production de logements est aujourd'hui contrainte. Au Nord du département, le foncier mobilisable s'épuise et les servitudes et autres contraintes interdisant la construction viennent amplifier ces difficultés à trouver des terrains disponibles. Au Sud et à l'Est, où le foncier potentiellement mobilisable est plus abondant, ce sont les blocages politiques locaux qui rendent la production de logements difficile.¹⁰²

On note cependant une légère reprise depuis 2000 mais ce regain est insuffisant pour répondre à la pénurie et ne repose que sur de grandes opérations dont les opportunités de réalisation sont toujours plus réduites. Ainsi, lors de la période 2001-2004, l'Essonne n'a produit que 11% des constructions franciliennes¹⁰³.

Le marché immobilier essonnien repose sur environ 500000 logements (9,1% du parc immobilier de la région). S'il reste moins cher qu'au centre de l'agglomération, il connaît les mêmes évolutions et s'est fortement tendu au cours de la dernière décennie.

Il se caractérise par l'équilibre entre l'habitat collectif et individuel et est marqué par une part de propriétaires plus importante que la moyenne régionale (58% pour 44%), au détriment des logements HLM (21% pour 23%) et surtout du marché locatif privé (17% pour 28%)¹⁰⁴.

La demande, devenue essentiellement endogène, et l'épuisement du foncier favorisent un fonctionnement en vase clos qui engendre une spécialisation des territoires et une fragmentation entre et dans les communes.

100. RGP 1999 – INSEE, cité par La revue enjeux logement, n°2, Institut Nexity pour le logement, janvier 2008

101. LACOSTE Y., Les problématiques de l'habitat en Essonne, IAURIF, 24 mars 2006

102. Coopérative conseil Acadie, DRIANT J.-C., « Politiques du logement et mutations socio-économiques des territoires – Le cas de l'Essonne », La revue enjeux logement, n°2, Institut Nexity pour le logement, janvier 2008

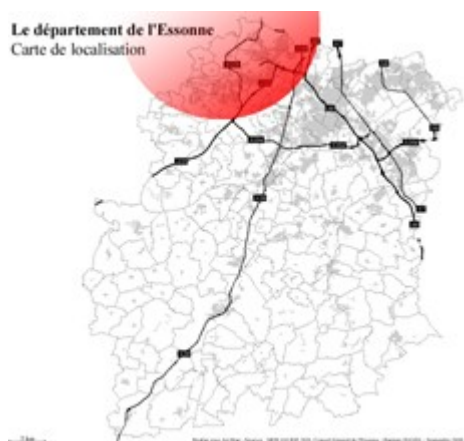
103. SITADEL, cité par LACOSTE Y., Les problématiques de l'habitat en Essonne, IAURIF, 24 mars 2006

104. INSEE – RGP 1999, cité par LACOSTE Y., Les problématiques de l'habitat en Essonne, IAURIF, 24 mars 2006

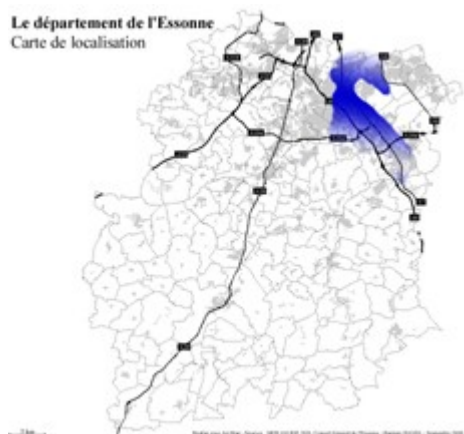
Malgré des communes présentant un taux de logement social important (Fleury-Mérogis, Évry, Chevannes et Les Ulis dépassant 50% de logements sociaux au titre de la loi SRU¹⁰⁵), la répartition du logement social sur le territoire départemental est très inégale. On compte ainsi près de 75 communes qui ne disposent d'aucun logement social sur leur territoire communal et seules 39 communes¹⁰⁶ concentrent 87% du parc social essonnien. Le parc social essonnien représente 8,4% du parc régional pour environ 8,2% des demandeurs franciliens.

La production de logements sociaux est faible comme en témoigne le chiffre cité par une étude publiée par l'Institut Nexity pour le logement de 9393 logements sociaux construits dans les années quatre-vingt dix, soit deux fois moins que les départements du Val de Marne, des Hauts de Seine ou encore de la Seine Saint Denis.

L'étude publiée par l'Institut Nexity pour le Logement sur le logement en Essonne¹⁰⁷ détermine trois territoires aux profils différents :



- A l'Ouest, un espace peuplé de cadres aux revenus fiscaux élevés où le marché du logement est tendu avec pour corollaire une hausse des prix immobiliers et une faible rotation dans le parc.

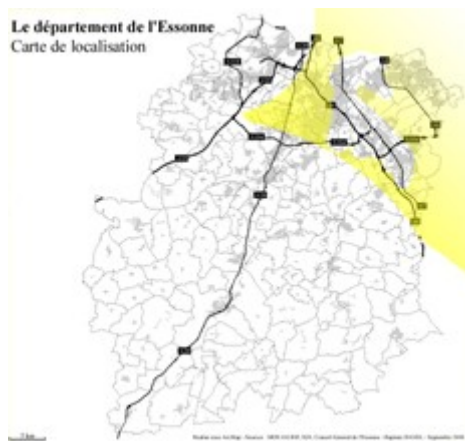


- La Vallée de la Seine, spécialisée dans la précarité, accueille de nombreux logements sociaux et les constructions nouvelles y sont faibles. La vacance et la rotation dans le parc y sont plus élevées que la moyenne.

105. Chiffres Direction Départementale de l'Équipement 91, cités par ICARES – Conseil Général de l'Essonne

106. Arpajon, Athis-Mons, Ballancourt-sur-Essonne, Brétigny-sur-Orge, Breuillet, Brunoy, Corbeil-Essonnes, Courcouronnes, Dourdan, Draveil, Égry, Évry, Épinay-sous-Sénart, Étampes, Fleury-Mérogis, Grigny, Igny, Juvisy-sur-Orge, Le Coudray-Montceaux, Les Ulis, Lisses, Longjumeau, Marolles-en-Hurepoix, Massy, Montgeron, Morsang-sur-Orge, Palaiseau, Quincy-sous-Sénart, Ris-Orangis, Saint-Germain-lès-Arpajon, Sainte-Geneviève-des-Bois, Saint-Pierre-du-Perray, Saulx-les-Chartreux, Tigery, Verrières-le-Buisson, Vert-le-Petit, Vigneux-sur-Seine, Viry-Châtillon

107. NEXTY



→ Les « territoires interstitiels » (Val d'Yerres, Val d'Orge, Portes de l'Essonne) qui sont marqués par de forts contrastes entre des zones de gentrification et des poches de pauvreté.

Figures 17, 18 et 19 : Cartes de localisation de l'Ouest Essonne, de la Vallée de la Seine et des territoires interstitiels

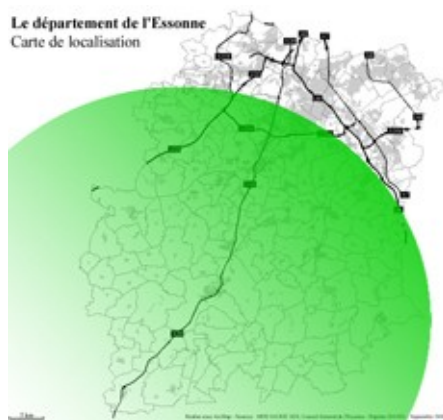


Figure 20 : Le Sud rural essonnien

L'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (IAURIF) décrit les territoires constituant l'espace départemental comme « *urbanisés au Nord et ruraux au Sud* »¹⁰⁸. Cette définition complète avantageusement la description proposée par l'étude publiée par Nexity : le vaste espace méridional du département essonnien qui présente un profil rural, au marché de l'immobilier moins tendu qu'au Nord du département.

Hormis les neuf communes d'Arpajon, Ballancourt-sur-Essonne, Breuillet, Chevannes, Dourdan, Égly, Étampes, Saint Germain lès Arpajon et de Vert-le-Petit, aucune des communes de cet espace ne dispose de 20% de logements sociaux. Il faut cependant noter que nombre d'entre elles ne sont pas soumises à l'article 55 de la loi SRU, ne dépassant pas le seuil de 1500 habitants.

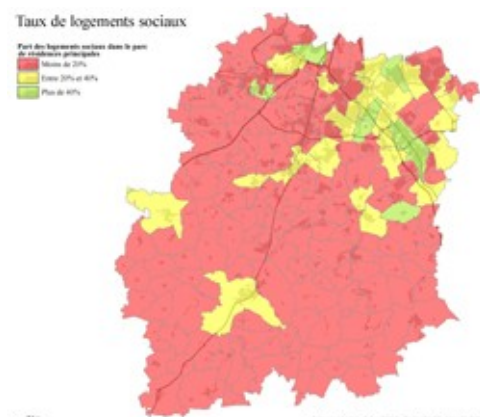


Figure 21 : Taux de logements sociaux

Cet espace composé de petites communes est difficile à appréhender tant les données statistiques sont rares. En effet, la taille de ces communes fait qu'elles sont généralement touchées par le secret statistique. Cependant, on peut estimer que cet espace relève plus des problématiques rurales qu'urbaines. Ceci n'exclut pas les questions de précarité et donc de logement social mais les réponses à apporter sont de plus de petite envergure, relevant de

108. GUILLOUET J.-J., PAUQUET P., Le logement en Essonne en 2005 - Diagnostic et besoins, IAURIF, Janvier 2006

l'action sur le parc privé. Le dispositif PLS proposant un loyer de base d'environ 9€ en zone 1 et 8€ en zone 2 semble peu adapté au marché du logement de cette zone marquée d'une part par la faiblesse du parc locatif et d'autre part par son caractère relativement « bon marché ».

Le département de l'Essonne présente donc avant tout la particularité de la diversité. D'un Nord urbanisé et aux marges de la zone centrale de l'agglomération à un Sud rural qui ressemble en tout point à la province voisine, l'espace essonnien montre de multiples visages.

Le PLS peut être lu comme un élément du marché immobilier. Son adaptation aux situations locales peut alors être évaluée essentiellement en rapport aux caractéristiques de la demande locale (ou éventuellement ciblée) et à sa compétitivité au sein de l'offre immobilière, qu'elle soit locative ou non. La demande locale peut être définie par les niveaux de revenus ou par la composition sociologique de la population résidente. L'offre immobilière est caractérisée avant tout par les niveaux de prix pratiqués dans le secteur locatif ou dans celui de l'accession à la propriété. C'est cet élément qui détermine en partie les autres caractéristiques (locatif / accession, parc collectif / parc individuel...) de l'offre immobilière. Le taux de logements sociaux dans la commune peut également être un élément explicatif de la présence ou non de logements PLS utilisés dans les communes faiblement pourvues comme un outil de rattrapage et de rééquilibrage pour celles se distinguant par une proportion importante de logements locatifs sociaux. Ceci fera l'objet d'une première étape dans la réflexion de cette seconde partie.

D'autres facteurs explicatifs très locaux, comme la présence d'une concentration de demandeurs potentiels, peuvent venir valider la présence du PLS dans certaines communes malgré un profil a priori défavorable au regard des éléments cités ci-dessus. Nous le verrons dans un second temps.

Enfin, les entretiens réalisés ont permis de mettre à jour des situations d'inadéquation du dispositif PLS au contexte local. Les opérations assez rares réalisées dans de tels territoires s'expliquent soit par des choix politiques qui peuvent être qualifiés de dogmatiques soit par des analyses de marchés aux conclusions hâtives (ou n'ayant su prévoir un retournement de la demande) de la part des professionnels de l'habitat à l'origine du programme.

Des contextes favorables à la production de PLS

Le Prêt Locatif Social et les opérations de logement financés par ce dispositif font partie du marché immobilier. Un marché immobilier où la « concurrence pure et parfaite », constitutive d'un marché économique idéal selon les économistes de l'école néo-classique, est mise à mal par l'aide massive et régulatrice de l'État notamment à travers le financement du logement social mais aussi divers produits de défiscalisation incitant à l'investissement immobilier.

Le Prêt Locatif Social (PLS) réglementé et à la distribution maîtrisée par les services de l'État participe à l'« impureté » de ce marché immobilier complexe aux multiples ressorts. Si les opérations ainsi financées ne sont pas soumises à la loi de l'offre et de la demande en ce qui concerne notamment la fixation des loyers, encadrée par décret ministériel, ainsi que l'économie de la production, largement subventionnée et s'appuyant sur des produits financiers bénéficiant du soutien de la puissance publique, leur pertinence économique est évaluée en fonction de leur capacité à répondre à la demande locale d'une part et de leur compétitivité au sein de l'ensemble de l'offre du marché du logement d'autre part. Il ne s'agit pas ici de répondre au débat sur le fonctionnement en « marché » de l'habitat mais d'étudier les conditions de la réussite ou de l'échec d'un dispositif de financement d'habitat aidé. Cependant, on ne peut nier ni sa spécificité en raison de sa destination vers le logement familial voulant que l'analyse se fasse hors du marché, ni l'influence des règles économiques sur sa destinée et obligeant à prendre en compte les règles élémentaires des théories économiques du marché.

Selon l'étude publiée par l'Institut Nexity pour le Logement¹⁰⁹, la spécialisation des territoires, appelée « fractalisation », due à la tension des marchés immobiliers locaux essonnien provoque un fonctionnement en vase clos de ces derniers. Ceci est confirmé par les premiers chiffres du recensement annuel de la population de l'INSEE¹¹⁰ qui montrent que près de 75% des enquêtés essonnien habitaient la même commune cinq ans plus tôt. Ce chiffre monte à près de 95% lorsque l'on étend la zone géographique de référence à la région. Sans pouvoir avancer de chiffres précis, les connaissances générales du marché du logement et les entretiens réalisés pour cette étude permettent de penser qu'une large part des 20% d'enquêtés résidant dans la même région mais dans une commune différente depuis les cinq dernières années a déménagé dans une zone géographique limitée aux communes directement frontalières ou avoisinantes de leur commune de résidence initiale. De plus, il ressort des entretiens que la volonté politique première des élus est généralement de répondre d'une part à la légitime demande en logement de leurs propres administrés mais aussi à la

109. Coopérative conseil Acadie, DRIANT J.-C., « Politiques du logement et mutations socio-économiques des territoires – Le cas de l'Essonne », La revue enjeux logement, n°2, Institut Nexity pour le logement, janvier 2008

110. Enquêtes du Recensement Annuel de la Population 2004, 2005, 2006, 2007, selon communes, INSEE

recherche et parfois même à la revendication de ces derniers d'« entre-soi ». Les quelques stratégies de peuplement divergentes, de communes fortement marquées par l'habitat social, seront abordées dans un second temps de cet exposé.

Considérant les éléments précédents, il a été pris comme parti pris méthodologique d'effectuer l'analyse de l'adéquation des logements PLS selon les territoires à l'échelle communale. C'est celle qui est apparue comme étant à la fois la plus fine, la plus fidèle aux mécanismes des marchés immobiliers et la plus documentée donc la plus facilement analysable.

Logements PLS et clientèle PLS

Le premier élément d'évaluation des logements est leur capacité à proposer une offre en adéquation avec le profil de la clientèle locale potentielle. C'est ainsi que cette première partie étudiera d'une part les revenus des ménages des communes PLS du département de l'Essonne et d'autre part les ressources des ménages résidant dans le parc social de ces mêmes communes.

Selon les revenus des ménages résidents

En effet, les logements PLS ont une « clientèle ». L'occupation se fait généralement par attribution au profit de demandeurs inscrits sur les listes des réservataires comme les bailleurs, les collecteurs 1%, certaines collectivités locales et autres financeurs ayant acquis des droits de réservation sur des logements au titre de leur participation au financement de l'opération. Cette procédure dont les mécanismes sont bien différents de ceux du « marché » comme le voient les économistes classiques est cependant encadrée et il est alors possible de déterminer l'adéquation de l'offre à la demande locale. Comme vu en première partie, d'une part des plafonds de ressources limitent l'accès au logement aidé aux ménages ne les excédant pas et d'autre part le calcul du taux d'effort interdit l'accès à ces logements aux ménages pour lesquels les dépenses de logement représenteraient plus de 30% de leurs revenus les prémunissant ainsi d'un « reste à vivre »¹¹¹ trop faible. Cette double limitation de l'accès au logement social appliquée à la répartition des revenus des ménages par déciles permet de simuler la part des ménages pouvant être concernés par les logements PLS à l'échelle de la commune.

Il faut cependant, avant de l'utiliser, souligner les limites de cette méthode de simulation. Les données issues du recensement de l'INSEE sur lesquelles elle s'appuie ne permettent pas de croiser les revenus des ménages et leur composition. Dès lors il n'est pas possible d'affiner

Méthodologie

Cette première évaluation s'appuie sur les déciles des revenus des ménages mis à jour de 10% afin de tenir compte de l'inflation et de l'évolution des revenus depuis 2002.

Pour chaque commune PLS du département de l'Essonne, il a été calculé la part moyenne des ménages considérés comme trop pauvres pour accéder à un logement PLS suite au calcul du taux d'effort.

Le même calcul a été effectué pour évaluer la part moyenne des ménages dont les revenus dépassent les plafonds de ressources PLS.

Par soustraction, on peut alors calculer la part moyenne des ménages potentiellement concernés par un logement PLS.

Voir table en annexe.

111. Le « reste à vivre » est une notion utilisée par les bailleurs sociaux et qui reflète les ressources des ménages disponibles après avoir ôté certaines dépenses incompressibles, à commencer par celles liées au logement lui-même complétées par des dépenses « obligatoires » comme les remboursements des éventuelles dettes contractées ou encore les pensions alimentaires.

la simulation en fonction des compositions familiales. Il est alors nécessaire de supposer l'équipartition des revenus dans les différents types de familles ce qui est évidemment très approximatif. Afin d'atténuer ce biais, le traitement peut être effectué plusieurs fois en modifiant la taille du logement (et donc son loyer) ainsi que la taille du ménage (et ainsi les plafonds de ressources) puis de calculer la moyenne des résultats obtenus. Testée auprès de professionnels de l'habitat, cette méthode a cependant reçu un écho favorable voire enthousiaste car, bien que présentant ce biais, les résultats obtenus semblent fort intéressants et complets au regard de la simplicité de mise en œuvre de la méthode.

Cette méthode montre que les territoires les plus adaptés au PLS sont les villes peuplées par les classes moyennes. Ce sont en effet les communes présentant des niveaux de revenus proches de la moyenne départementale qui voient la part de leur population potentiellement concernée par les logements PLS être la plus grande.

A l'inverse, les communes extrêmes semblent proposer une clientèle endogène peu en adéquation avec les logements PLS. Qu'elles soient parmi les plus pauvres (Evry, Grigny, Les-Ulis) ou parmi les plus riches (Bièvres, Gif-sur-Yvette, Verrières-le-Buisson), elles voient une large part de leur population exclue de ces logements, soit sous l'effet du couperet du taux d'effort des ménages pour les premières, soit en raison du plafonnement des ressources des ménages pour les secondes. On peut cependant estimer que, si l'adéquation des communes les plus riches ne semble pas bonne au regard des résultats de cette méthode, la réalité est tout autre dans ces territoires où nombreux sont les jeunes actifs ayant des revenus moyens et des perspectives d'évolution importantes. Ces ménages correspondent particulièrement à la clientèle cible des logements PLS.

La carte de l'adéquation des logements PLS aux revenus des ménages résidants fait apparaître les distinctions territoriales relevées dans la présentation du département. Les espaces du Nord-Ouest peuplés de cadres aux revenus fiscaux de référence élevés et la vallée de la Seine, « spécialisée dans la précarité » sont les territoires qui ressortent comme les moins destinés à la production de PLS destinés à une clientèle endogène. Il faut leur ajouter les grandes communes du Sud de l'Essonne que sont Milly-la-Forêt, Dourdan, Etampes et dans une moindre mesure Angerville présentant toutes des niveaux de revenus inférieurs à la moyenne départementale.

Hormis les communes de Chevannes et d'Ormo y, touchées par le secret statistique en raison de leur trop faible population, cet exercice est réalisable pour l'ensemble des communes essonniennes où au moins un logement financé en PLS a été produit.

Adéquation	Couleur carto	Villes PLS
Bonne	Vert (8)	Crosne, La Ferté-Alais, Leuville-sur-Orge, Lisses, Morangis, Saint-Michel-sur-Orge, Saint-Pierre-du-Perray, Yerres
Moyenne	Jaune (25)	Athis-Mons, Ballainvillers, Bièvres, Boussy-Saint-Antoine, Brunoy, Chilly-Mazarin, Le Coudray-Montceaux, Draveil, Etolles, Gif-sur-Yvette, Igny, Longjumeau, Marcoussis, Massy, Mennecy, Montgeron, Monlhéry, Morsang-sur-Orge, Palaiseau, Saclay, Savigny-sur-Orge, Verrières-le-Buisson, Villemoisson-sur-Orge, Viry-Châtillon, Wissous
Mauvaise	Rouge (8)	Arpajon, Brétigny-sur-Orge, Corbeil-Essonnes, Dourdan, Evry, Juvisy-sur-Orge, Vigneux-sur-Seine, Les Ulis
Pas d'informations	Blanc (4)	Bouray-sur-Juine, Chevannes, Ormoy, Saint-Aubin
Les communes de Bièvres, Etolles, Gif-sur-Yvette, Igny, Mennecy et de Verrières-le-Buisson considérées comme ayant une mauvaise adéquation aux logements PLS selon la méthode de comparaison aux revenus ont été classées dans la catégorie des adéquations moyennes en raison de la particularité de leurs populations relevées ci-dessus		

Figure 22 : Critère 1, revenus des ménages résidents

Adéquation des contextes communaux à la production de logements PLS

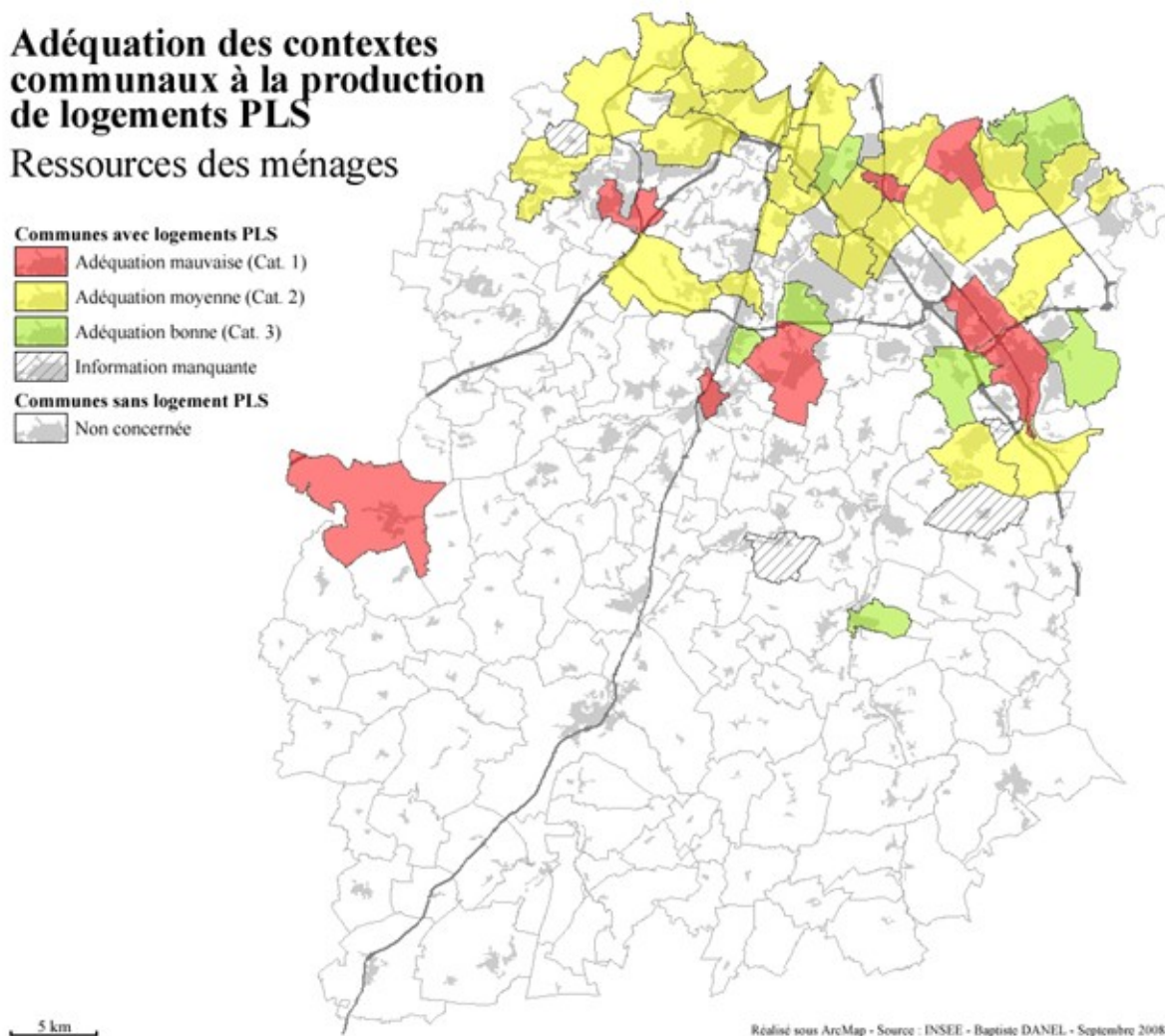
Ressources des ménages

Communes avec logements PLS

- Adéquation mauvaise (Cat. 1)
- Adéquation moyenne (Cat. 2)
- Adéquation bonne (Cat. 3)
- Information manquante

Communes sans logement PLS

- Non concernée

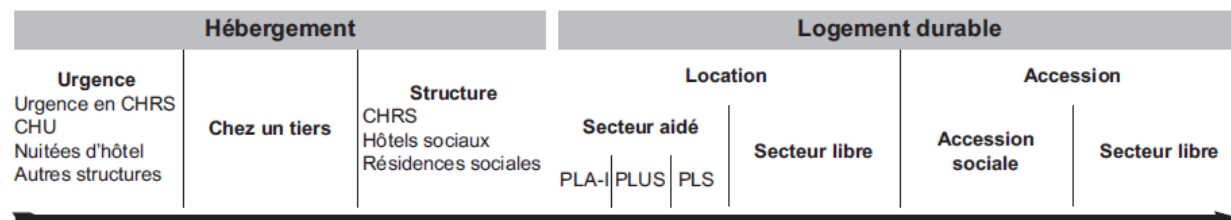


Réalisé sous ArcMap • Source : INSEE • Baptiste DANIEL • Septembre 2008

Figure 23 : Carte critère 1, revenus des ménages résidents

Population du parc locatif social

Le PLS est considéré par certains acteurs comme une étape dans le parcours résidentiel des ménages. On considère généralement que l'aboutissement du parcours résidentiel d'un ménage est l'accession à un logement durable non aidé.



La chaîne du logement, d'après le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées de l'Essonne (PALPD) 2005-2007, Conseil Général de l'Essonne, Préfecture de l'Essonne

Figure 24 : La chaîne du logement

Au sein du parc locatif social, il est possible de reproduire cette évolution vers le secteur libre. Le PLA-I destiné au plus démunis, le PLUS, logement social « classique », et le PLS considéré comme intermédiaire sont les différentes marches vers le secteur libre.

Face à l'embolie du parc social, à la pénurie de logements accessibles et aux dysfonctionnements dont il fait l'objet, certains acteurs de l'habitat souhaiteraient donner au PLS un rôle d'étape entre le logement social et le secteur libre pour les ménages les moins démunis occupant le parc social.

L'analyse des ressources des ménages occupant le parc locatif social¹¹² montre cependant que les marges de manœuvres sont extrêmement réduites. Alors que les plafonds de ressources PLS sont supérieurs de 30% à ceux du PLUS, l'enquête montre que seuls 7,7% des ménages enquêtés occupant un logements social en Ile-de-France dépassent le plafond PLUS. Cette proportion diminue à 5,4% si l'on ne tient compte que les ménages du département de l'Essonne. Ces ménages, qui théoriquement occupent un logement auquel ils n'ont pas (plus) le droit, sont la cible privilégiée des promoteurs d'une plus grande fluidité au sein du parc social. En effet, ils correspondent au profil des ménages auxquels sont attribués des logements PLS.

Méthodologie

Pour cette seconde étape de l'étude de l'adéquation des logements PLS aux contextes locaux, seuls les ressources des ménages résidant dans le parc locatif social sont retenues.

L'enquête Occupation du Parc Social (OPS) renseigne sur la part des locataires du parc social disposant de ressources supérieures au plafond PLUS.

Plus ce chiffre est important, plus nombreux sont les ménages qui sont théoriquement concernés par les logements PLS et le contexte adéquat à la production de ces derniers.

Voir table en annexe.

112. Ces informations sont données par l'enquête sur l'occupation du parc social (OPS) réalisée auprès des bailleurs par la Direction Départementale de l'Équipement (DDE) puis par la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC)

Adéquation	Couleur carto	Villes PLS
Bonne	Vert (8)	Ballainvillers, Bièvres, Chilly-Mazarin, Crosne, Draveil, Massy, Palaiseau, Verrières-le-Buisson
Moyenne	Jaune (18)	Arpajon, Brétigny-sur-Orge, Brunoy, Le Coudray-Montceaux, Evry, La Ferté-Alais, Juvisy-sur-Orge, Lisses, Longjumeau, Marcoussis, Montgeron, Monthéry, Morsang-sur-Orge, Savigny-sur-Orge, Vigneux-sur-Seine, Viry-Chatillon, Yerres, Les Ulis
Mauvaise	Rouge (5)	Boussy-Saint-Antoine, Chevannes, Corbeil-Essonnes, Dourdan, Leuville-sur-Orge
Pas d'informations	Blanc (14)	Athis-Mons, Bouray-sur-Juine, Etolles, Gif-sur-Yvette, Igny, Mennecy, Morangis, Ormoy, Saclay, Saint-Aubin, Saint-Michel-sur-Orge, Saint-Pierre-du-Perray, Villemoisson-sur-Orge, Yerres

Figure 25 : Critère 2, population du parc locatif social

Adéquation des contextes communaux à la production de logements PLS

Ressources des occupants
du parc social

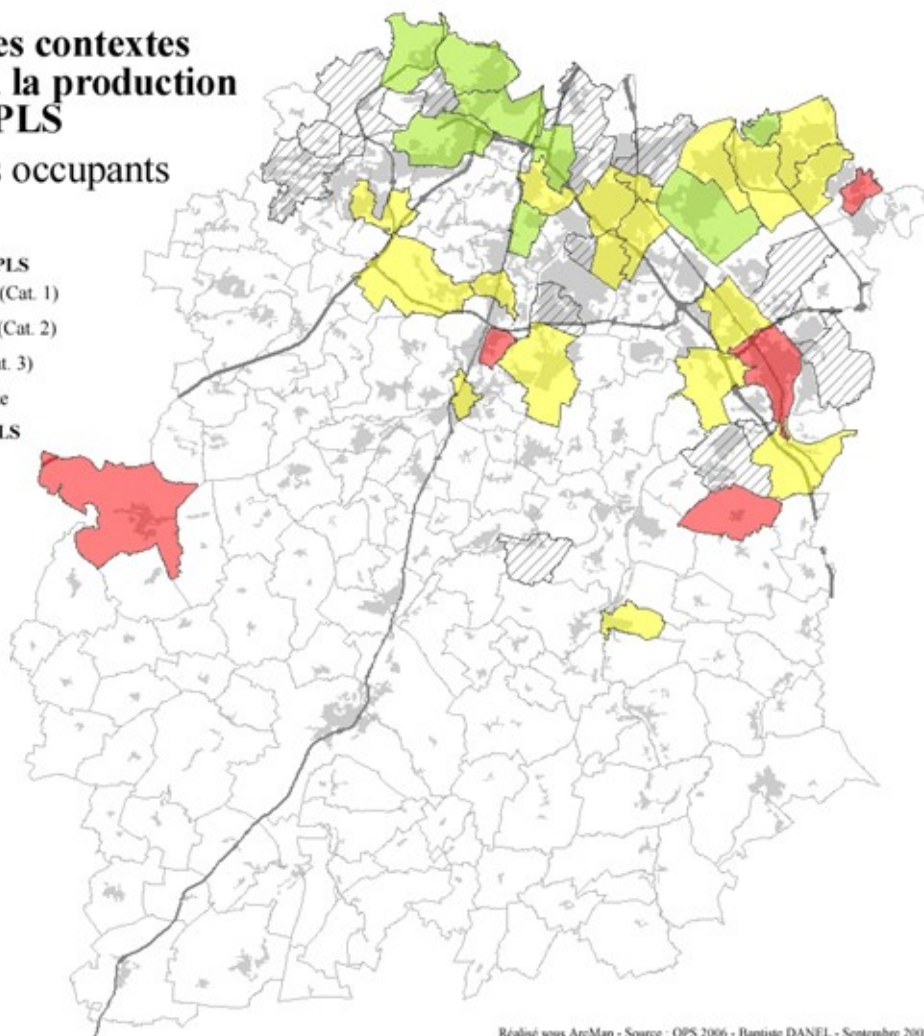
Communes avec logements PLS

- Adéquation mauvaise (Cat. 1)
- Adéquation moyenne (Cat. 2)
- Adéquation bonne (Cat. 3)
- Information manquante

Communes sans logement PLS

- Non concernée

5 km



Réalisé sous ArcMap - Source : OPS 2006 - Baptiste DANIEL - Septembre 2008

Figure 26 : Carte critère 2, population du parc social

Logements PLS et marché local de l'habitat

Le second élément d'évaluation de la pertinence d'un produit logement au regard du contexte local est son positionnement dans le marché immobilier local. Ainsi certaines opérations de logement social ont une commercialisation difficile du fait de la proximité des niveaux de loyers proposés par le bailleur et ceux du marché locatif libre.

Les loyers des logements PLS sont beaucoup plus chers que ceux des autres logements sociaux (PLUS ou PLA-I); c'est donc l'écart avec le marché locatif libre qu'il faut étudier.

Enfin, le niveau du marché locatif libre varie en fonction d'un certain nombre de paramètres liés à la conjoncture locale et globale. Des signes de tension du marché immobilier sont favorables à la production de logements PLS alors que des signes de détente sont défavorables.

Le PLS en concurrence avec le parc social local

Les logements PLS sont en concurrence avec les autres logements disponibles. Au sein du secteur encadré, les loyers des logements PLS sont nettement plus hauts que ceux en PLUS ou PLA-I. Seuls les logements PLI sont plus chers que les logements PLS mais ils sont en nette perte de vitesse auprès des bailleurs souhaitant diversifier leurs parcs en produisant des logements locatifs intermédiaires au profit notamment des logements PLS dont l'équilibre financier est plus aisé à réaliser.

En € par m ²	Loyer plafond		
	Zone 1 ¹¹³	Zone 2 ⁴	Saut moyen avec le conventionnement inférieur
PLA-I	5,09	4,46	
PLUS	5,73	5,03	+ 13 %
PLS	8,60	7,54	+ 50 %
PLI	14,01	9,74	+ 46 %

Figure 27 : Loyers plafonds

Au sein de l'offre sociale, le PLS n'est assurément pas « compétitif » en terme de prix. Il présente en effet des niveaux de loyers 50% supérieurs au PLUS ce qui explique les difficultés à faire déménager certains ménages de logements PLUS vers des logements PLS.

113. Zones A et B pour le PLI

Bien qu'un débat existe entre le bailleurs affirmant qu'ils ne font aucune différence qualitative entre leur parc PLUS/PLA-I et leur parc PLS et ceux reconnaissant qu'ils proposent des prestations légèrement plus élevées pour ce dernier parc par rapport au premier cité, le différentiel qualitatif entre les différents logements ne peut atténuer le manque de compétitivité des logements financés en Prêt Locatif Social.

De plus, le parc PLS est récent (les premières opérations PLS¹¹⁴ ayant été livrées en Essonne au cours de l'année 2003) et les loyers pratiqués sont proches des plafonds actuels. Ceci n'est pas toujours le cas pour le reste du parc social qui est parfois ancien et relevant de dispositifs de financement différents de ceux que nous connaissons actuellement et de niveaux de loyers bien plus faibles et parfois nettement inférieurs aux plafonds PLUS.

Ainsi, l'enquête OPS indique que le loyer moyen pratiqué dans le parc social en Région Ile-de-France est d'environ 5,17€, soit 42,5% de moins que le loyer PLS moyen essonnien. En Essonne, le loyer moyen est de 47% inférieur au loyer PLS moyen. D'autre part, 13,4% des logements locatifs sociaux essonnien sont loués à un prix inférieur à 3,83€/m² (57,4% de moins que le loyer PLS) et seulement 3,2% le sont à un loyer supérieur à 6,67€/m² (25,9% de moins que le loyer PLS).

Il est évident que les logements PLS ne peuvent concurrencer le reste du parc social du point de vue du prix, qui reste l'élément déterminant pour les ménages modestes bien avant les questions qualitatives ou de localisation.

Le PLS en concurrence avec le parc locatif libre local

Le Logement social est également en concurrence avec le parc locatif libre. Les ménages cherchant à se loger sont d'abord portés vers le secteur libre. Le parc locatif social ne constitue qu'une seconde solution à disposition des ménages n'ayant pas suffisamment de ressources pour subvenir aux loyers pratiqués dans le parc locatif libre.

Or si l'écart entre le locatif libre et les logements très sociaux tels que les PLA-I est

Méthodologie

A cette étape, nous considérerons l'adéquation des logements PLS en fonction de l'écart entre le loyer PLS en Essonne (9,04€/m²) et le niveau des loyers libres pour les logements de type T3 et T4.

Les communes où ces derniers n'excèdent pas de plus de 5% le loyer PLS seront considérées comme inadéquates à la production de logements PLS.

Celles ayant des loyers libres supérieurs d'entre 5% à 15% au PLS verront leur adéquation à la production de logements PLS qualifiée de moyenne.

Les autres ayant un marché libre jugé conforme à la production de PLS.

Voir table en annexe.

114. Brétigny-sur-Orge (5 logements), Chilly-Mazarin (152 logements) et Verrières-le-Buisson (59 logements)

indéniable, celui entre les logements locatifs intermédiaires comme le PLS et le parc libre est parfois moins évident.

Ainsi, il est très rare que les bailleurs produisent des logements PLS de grande taille. Tous les bailleurs rencontrés sont unanimes pour dire qu'au delà de 1000€/mois¹¹⁵, il est absolument impossible de louer du logement social. Pour un PLS en Essonne, cela représente une surface légèrement supérieure à 100 m² environ. A ce prix, les ménages préfèrent accéder à la propriété et dépenser cette somme dans le remboursement d'un prêt.

C'est pourquoi les bailleurs sont extrêmement attentifs au niveau du parc locatif libre lorsqu'ils décident de produire du logement social. Un niveau de loyer trop proche du loyer moyen est l'assurance de grandes difficultés de commercialisation du programme.

De plus, il est nécessaire de prendre en compte les différences de loyer (charges comprises au m²) selon la taille des appartements. Dans le parc locatif social ces variations sont assez peu importantes comme le montrent les données obtenues auprès des bailleurs sur un échantillon d'opérations PLS en Essonne. Les logements PLS d'environ 30m² présentent un loyer moyen de l'ordre de 10€/m², assez proche des loyers moyens pour les logements d'environ 90m² s'élevant à tout juste 9€/m². Dans le parc locatif libre, les différences sont plus importantes car si les loyers des grands logements sont sensiblement identiques à ceux du PLS, ceux des petits logements présentent des niveaux supérieurs de plusieurs euros à ceux des logements PLS de taille équivalente

Ainsi, si les logements de type T1 ou T2 ne présentent que peu de difficulté d'attribution, les logements de type T3 ou T4 peuvent être plus problématiques. Il est à noter que ces deux derniers types représentent plus de 60% des logements locatifs sociaux financés par le Conseil Général de l'Essonne¹¹⁶ alors que les deux premiers ne représentent qu'à peine 30% du total.

Adéquation	Couleur carto	Villes PLS
Bonne	Vert (13)	Bièvres, Draveil, Gif-sur-Yvette, Igny, Marcoussis, Massy, Palaiseau, Saclay, Saint-Aubin, Verrières-le-Buisson, Vigneux-sur-Seine, Wissous, Les Ulis
Moyenne	Jaune (28)	Arpajon, Athis-Mons, Ballainvilliers, Boussy-Saint-Antoine, Brétigny-sur-Orge, Brunoy, Chilly-Mazarin, Corbeil-Essonne, Le Coudray-Montceaux, Crosne, Etolles, Evry, Juvisy-sur-Orge, Leuville-sur-Orge, Lisses, Longjumeau, Mennecy, Montgeron, Montlhéry, Morangis, Morsang-sur-Orge, Ormoy, Saint-Michel-sur-Orge, Saint-Pierre-du-Perray, Savigny-sur-Orge, Villemoisson-sur-Orge, Viry-Chatillon, Yerres
Mauvaise	Rouge (3)	Chevannes, Dourdan, La Ferté-Alais
Pas d'informations	Blanc (1)	Bouray-sur-Juine

Figure 28 : Critère 3, le PLS en concurrence avec le parc locatif libre local

115. Entretien avec Sandrine PARISI, Responsable du financement, Logirep (Suresnes – 92), 13 mai 2008

116. Statistiques BD Habitat – Conseil Général de l'Essonne

Adéquation des contextes communaux à la production de logements PLS

Niveau du marché locatif libre

Communes avec logements PLS

- Adéquation mauvaise (Cat. 1)
- Adéquation moyenne (Cat. 2)
- Adéquation bonne (Cat. 3)
- Information manquante

Communes sans logement PLS

- Non concernée

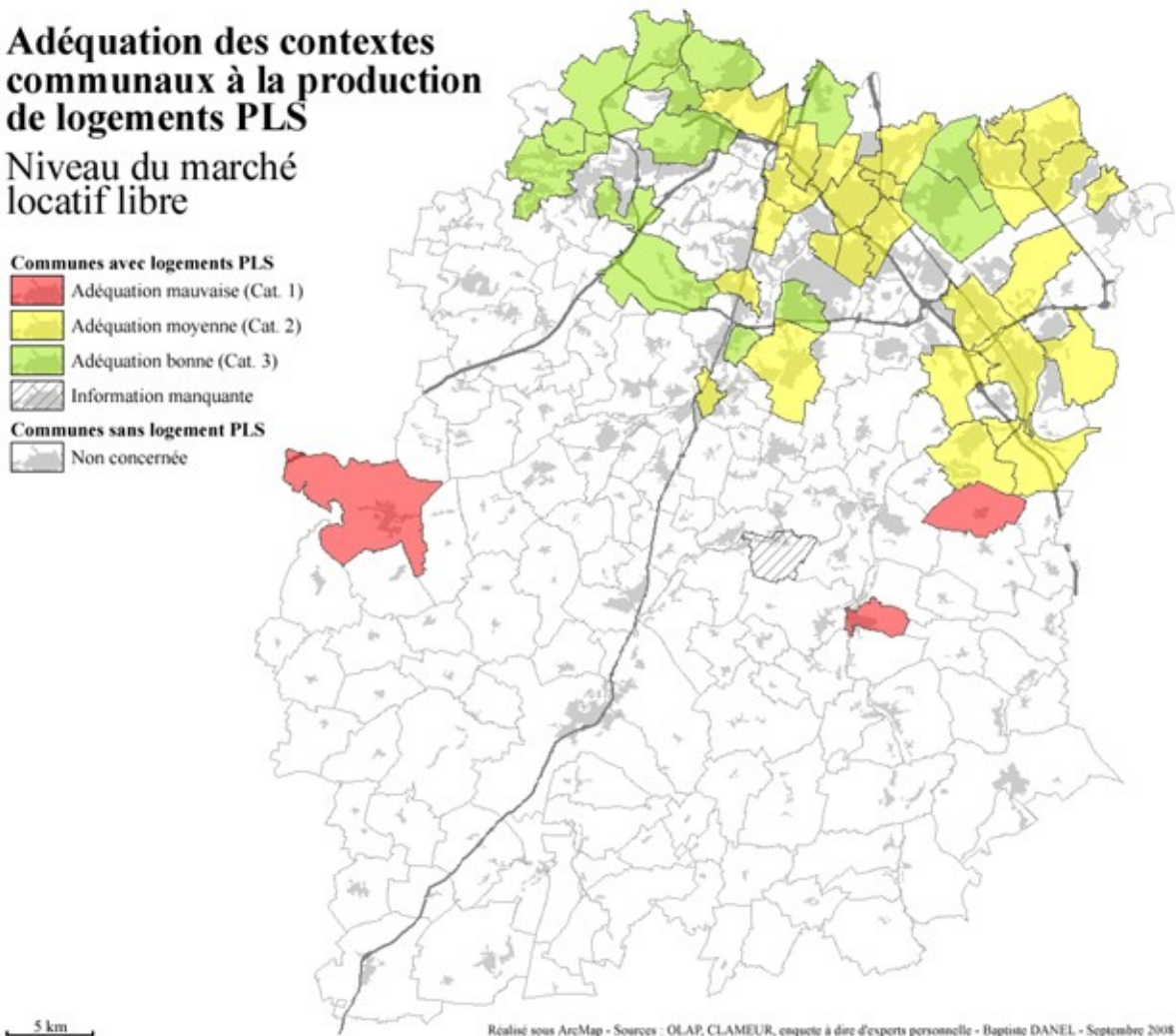


Figure 29 : Carte critère 3, le PLS en concurrence avec le parc locatif libre local

Le PLS face à la tension du marché immobilier local

Les premiers résultats du Recensement Annuel de la Population (RAP) de l'INSEE et les chiffres fournis par la Chambre Interdépartementale des Notaires de Paris (CNIP) en 2006 donnent des indicateurs de la tension du marché de l'habitat des communes.

En effet, une tension du marché immobilier entraîne une hausse des prix de vente et des loyers. C'est dans ces situations de renchérissement du logement que les logements PLS jouent leur rôle d'intermédiaire entre le logement social et le marché locatif libre.

On observe que les communes où au moins un logement PLS a été financé présentent un coût du foncier en moyenne 6,4% plus élevé que dans l'ensemble du département essonnien. Ce chiffre est à mettre en perspective avec une densité en moyenne 20,35% supérieure car les densités élevées se traduisent par une rareté des terrains disponibles. Si ces chiffres peuvent être expliqués par la localisation septentrionale des communes accueillant des logements PLS et être les marques de l'histoire urbaine de ces villes, ceux de l'évolution récente du marché immobilier vont dans le même sens et les confirment.

Ainsi on observe une évolution plus marquée dans les communes PLS que dans le reste du département avec une hausse de la part des propriétaires allant de pair avec la baisse de la part des locataires. On assiste aussi à l'accroissement de la part des résidences principales au détriment des résidences secondaires. Ces évolutions sont des signes importants de la tension du marché. Dans le premier cas, l'investissement locatif perd de son attractivité lors de la hausse du prix des biens qui incite les propriétaires à mettre fin aux baux en cours pour vendre leur bien immobilier. Selon la même logique, les propriétaires de résidences secondaires sont poussés à la vente de ces dernières par les perspectives de gains en cas de vente.

Méthodologie

Afin de rendre compte de la tension du marché local de l'habitat, cinq données de l'INSEE (RAP) et de la CNIP ont été résumées en un indicateur synthétique :

- Évolution de la part des locataires (%)
- Évolution de la part des propriétaires (%)
- Évolution de la part des résidences principales (%)
- Densité (h/km²)
- Prix des terrains (€/m²)

Chacune de ces données a été synthétisée de manière binaire (1/0) selon qu'elles témoignaient d'une tension ou d'une détente du marché local de l'immobilier.

Mises en moyenne, ces données synthétisées ont permis d'élaborer un autre indicateur synthétique global rendant compte de la tension du marché immobilier local.

Voir table en annexe.

Adéquation	Couleur carto	Villes PLS
Bonne	Vert (27)	Ballainvilliers, Boussy-Saint-Antoine, Chilly-Mazarin, Corbeil-Essonnes, Le Coudray-Montceaux, Draveil, Evry, La Ferté-Alais, Gif-sur-Yvette, Igny, Lisses, Longjumeau, Massy, Mennecy, Monthéry, Morangis, Ormoy, Palaiseau, Saint-Aubin, Saint-Michel-sur-Orge, Saint-Pierre-du-Perray, Savigny-sur-Orge, Verrières-le-Buisson, Villemoisson-sur-Orge, Viry-Chatillon, Yerres, Les Ulis
Moyenne	Jaune (15)	Arpajon, Bièvres, Brétigny-sur-Orge, Brunoy, Chevannes, Crosne, Dourdan, Juvisy-sur-Orge, Leuville-sur-Orge, Marcoussis, Montgeron, Morsang-sur-Orge, Saclay, Vigneux-sur-Seine, Wissous
Mauvaise	Rouge (1)	Athis-Mons
Pas d'informations	Blanc (2)	Bouray-sur-Juine, Etolles

Figure 30 : Critère 4, le PLS face à la tension du marché immobilier local

Adéquation des contextes communaux à la production de logements PLS

Tension du marché immobilier

Communes avec logements PLS

- Adéquation mauvaise (Cat. 1)
- Adéquation moyenne (Cat. 2)
- Adéquation bonne (Cat. 3)
- Information manquante

Communes sans logement PLS

- Non concernée

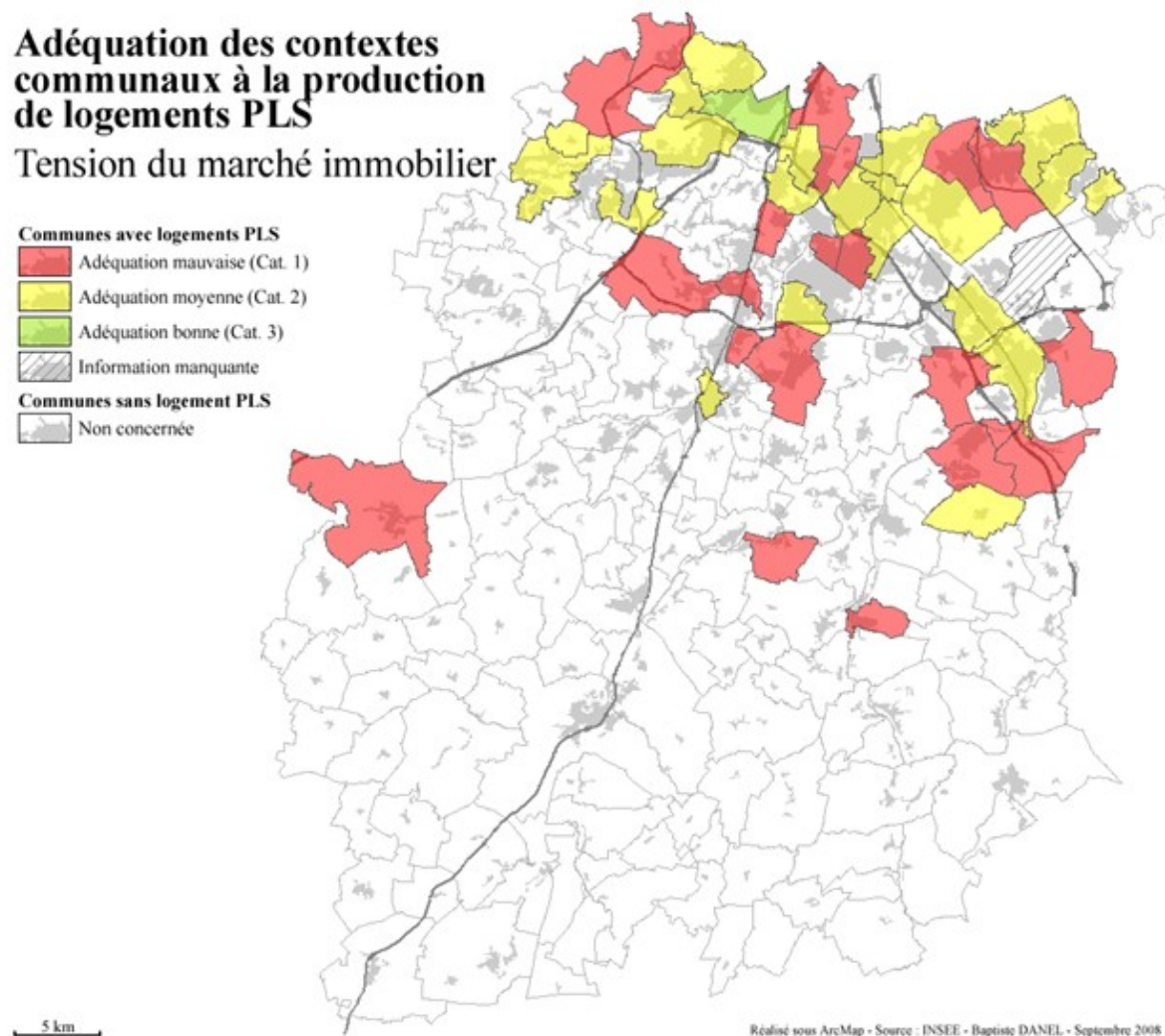


Figure 31 : Carte critère 4, le PLS face à la tension du marché immobilier local

Logements PLS, outil de diversification du parc locatif

Les règles de financement déterminées¹¹⁷ par le Conseil Régional d'Ile-de-France et par les conseils généraux de l'Essonne, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne montrent que d'un point de vue politique production de logements PLS et respect de la loi SRU sont liés (les quatre conseils sont présidés par une personnalité de gauche, les socialistes Jean-Paul HUCHON et Michel BERTON et les communistes Hervé BRAMY et Christian FAVIER).

Bien que faisant l'objet de débats, les critères fixés par le Conseil Régional et le Département de l'Essonne seront retenus pour cette étude. Ces deux institutions fixent des bornes à 20% et 40% de logements locatifs sociaux.

En dessous de 20% de logements sociaux, lorsque les communes sont en infraction par rapport à l'article 55 de la loi SRU, le Conseil Général de l'Essonne a décidé de ne pas financer les logements PLS. Le Conseil Régional conditionne son aide à la production de trois autres logements en PLUS ou PLA-I dont au moins un PLA-I. Ce critère est également retenu par le Conseil Général du Val de Marne. Entre 20% et 40% de logements sociaux, les conditions sont assouplies : le Conseil Général de l'Essonne finance la production de logements financés en PLS en contre partie de 4 logements PLUS ou PLA-I et le Conseil Régional exige la production d'un logement PLUS et d'un autre financé en PLA-I. Au-delà de 40% de logements sociaux, les deux collectivités financent sans contrepartie les logements PLS.

Ces critères montrent que les logements PLS ne sont pas considérés comme du logement social à part entière. Ces collectivités ont estimé que le PLS ne pouvait se substituer au PLUS et PLA-I pour la réalisation des objectifs fixés par la loi SRU. Cependant, le caractère « intermédiaire » de ces logements pourrait permettre de diversifier le parc social des communes fortement marquées par l'habitat aidé et ainsi contribuer à restaurer une cohésion sociale par une politique de peuplement exogène dans ces territoires en difficultés. C'est pourquoi elles ont voulu en faciliter la production en n'exigeant aucune contrepartie au financement d'opérations financées en PLS dans les territoires déjà bien pourvus en logements sociaux.

Méthodologie

S'appuyant sur les catégories proposées par les règles de financement du logement social du Conseil Régional d'Ile-de-France et du Conseil Général de l'Essonne, cette dernière étape de l'évaluation de l'adéquation du contexte local à la programmation de logements PLS a attribué une note de :

- 1 aux communes ne répondant pas aux exigences de l'article 55 de la loi SRU
- 2 aux communes ayant entre 20% et 40% de logements locatifs sociaux
- 3 à celles disposant de plus de 40% de logements locatifs sociaux

Voir table en annexe.

117. Cf. partie 1c1

D'une manière plus générale, les communes où des logements PLS ont été produits présentent un taux de logements sociaux 2,66 fois plus élevé que celles où il n'y en a pas. En moyenne, les communes avec des logements PLS ont une part de logements sociaux d'environ 25% alors que la moyenne essonniennne n'atteint pas 10%.

Adéquation	Couleur carto	Villes PLS
Bonne	Vert (6)	Chevannes, Corbeil-Essonnes, Evry, Massy, Vigneux-sur-Seine, Les Ulis
Moyenne	Jaune (14)	Arpajon, Athis-Mons, Brétigny-sur-Orge, Le Coudray-Montceaux, Dourdan, Draveil, Juvisy-sur-Orge, Lisses, Longjumeau, Montgeron, Morsang-sur-Orge, Palaiseau, Saint-Pierre-du-Perray, Viry-Chatillon
Mauvaise	Rouge (25)	Ballainvilliers, Bièvres, Bouray-sur-Juine, Boussy-Saint-Antoine, Brunoy, Chilly-Mazarin, Crosne, Etolles, La Ferté-Alais, Gif-sur-Yvette, Igny, Leuville-sur-Orge, Marcoussis, Mennecey, Montlhéry, Morangis, Ormoy, Saclay, Saint-Aubin, Saint-Michel-sur-Orge, Savigny-sur-Orge, Verrières-le-Buisson, Villemoisson-sur-Orge, Wissous, Yerres

Figure 32 : Critère 5, logements PLS, outil de diversification du parc locatif

Adéquation des contextes communaux à la production de logements PLS

Taux de logements sociaux

Communes avec logements PLS

Adéquation mauvaise (Cat. 1)

Adéquation moyenne (Cat. 2)

Adéquation bonne (Cat. 3)

Information manquante

Communes sans logement PLS

Non concernée

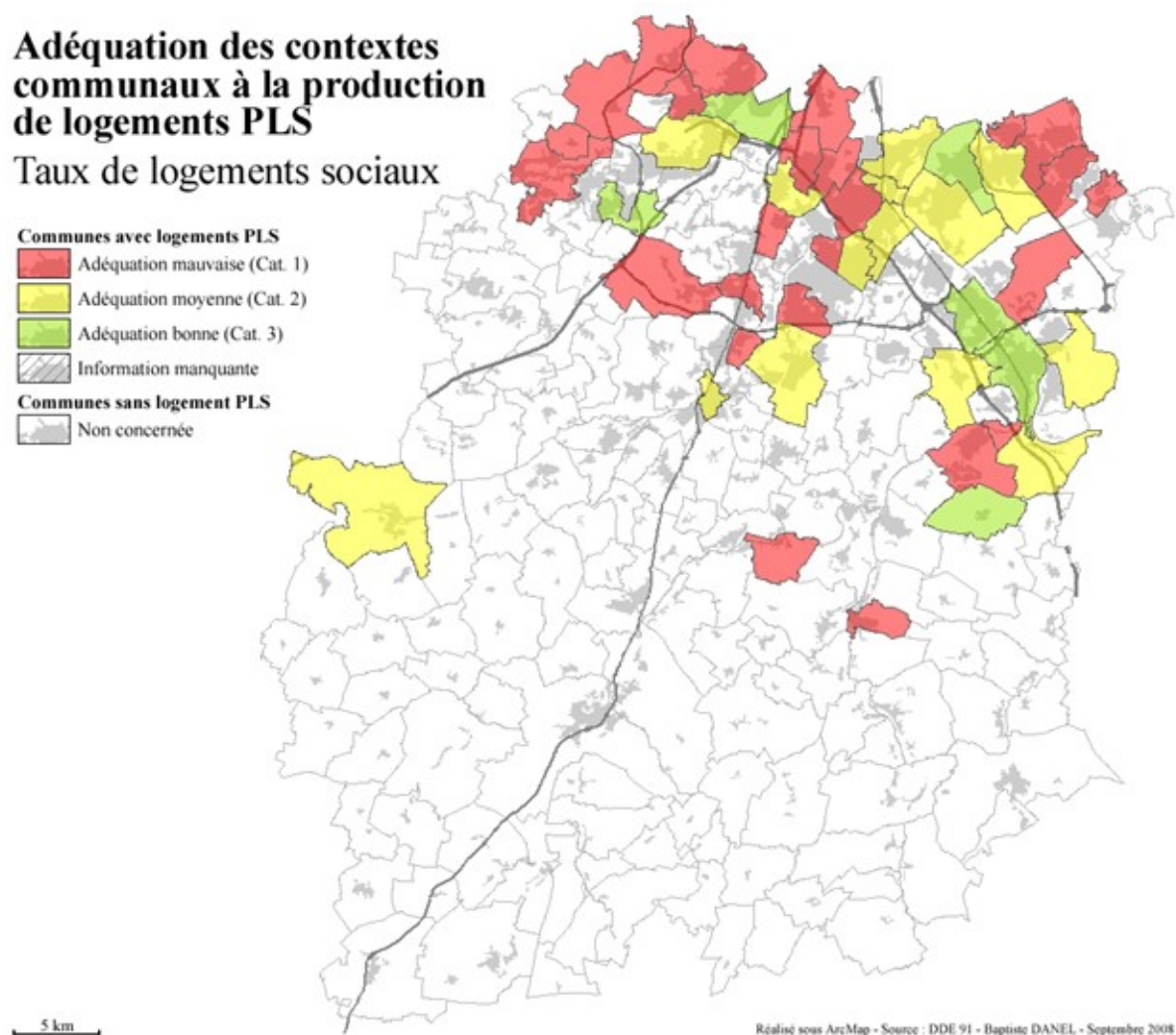


Figure 33 : Carte critère 5, logements PLS, outil de diversification du parc locatif

Ces quelques indicateurs permettent de réaliser une évaluation de la pertinence de l'implantation de logements PLS au vu du contexte communal. Cette démarche pourrait bénéficier de nombreuses améliorations telles que la détermination d'autres critères plus fins ou de pondérations différenciées selon l'importance de chacun d'entre eux.

Cette première étape dans la démarche a retenu les cinq critères explicités précédemment puis mis en moyenne avec une pondération double pour les revenus des ménages et le niveau du marché locatif libre qui ont semblé les plus discriminants des cinq critères.

La géographie ainsi obtenue permet d'identifier trois grands espaces recoupant en partie les territoires repérés lors de la présentation du département de l'Essonne.

Le Sud du département, faiblement marqué par l'implantation du PLS, présente des communes aux contextes locaux parmi les moins adéquats à la production de PLS. On trouve ainsi Bouray-sur-Juine et Dourdan qui sont les deux communes obtenant les moins bons résultats. Les autres communes situées au Sud de la francilienne et pouvant être considérées comme appartenant au Sud rural du département ou aux marges de cet espace et qui abritent des logements PLS (Arpajon, Chevannes, La Ferté-Alais, Mennecy, Ormoy) font partie de la catégorie des communes ayant obtenu une note moyenne inférieure ou égale à 2. A partir de ces résultats, on peut estimer que cette partie du territoire essonnien est inadapté au produit PLS, confirmant ainsi les entretiens réalisés avec les professionnels de l'habitat.

Méthodologie

Pour chaque élément du contexte local, les données ont été synthétisées sous forme de « note »

- 1 : adéquation mauvaise
- 2 : adéquation moyenne
- 3 : adéquation bonne

Chaque commune PLS du département de l'Essonne s'est donc vu attribuer jusqu'à cinq notes selon la disponibilité des données à l'échelle communale.

Ces notes, si elles font perdre de l'information, sont utilisables dans le cadre de l'élaboration d'un indicateur de synthèse traduisant l'adéquation du contexte local à la production de logements PLS à partir de plusieurs variables.

Les notes de chaque ville ont été mises en moyenne. Le résultat a été discrétisé de la manière suivante :

- $\leq 1,5$: adéquation très contestable (Cat. 1)
- $> 1,5$ et ≤ 2 : adéquation contestable (Cat. 2)
- > 2 et $< 2,25$: adéquation peu contestable (Cat. 3)
- $\geq 2,25$: adéquation incontestable (Cat. 4)

Voir table en pages 92 et 93.

Le Nord-Ouest essonnien, articulé autour du plateau de Saclay et de la vallée de l'Yvette, montre un profil diamétralement opposé à celui du Sud essonnien. Aucune commune où du PLS a été produit (Ballainvilliers, Bièvres, Chilly-Mazarin, Gif-sur-Yvette, Igny, Longjumeau, Marcoussis, Massy, Montlhéry, Morangis, Palaiseau, Saclay, Saint-Aubin, Verrières-le-Buisson, Wissous et Les Ulis) n'obtient une note inférieure ou égale à 2. On y trouve notamment trois des cinq villes (Massy, Palaiseau et Saint-Aubin) ayant obtenu les meilleurs résultats du département. Cet ensemble semble être le territoire le plus approprié de l'Essonne pour accueillir des logements financés en PLS.

Le grand Nord-Est du département, comprenant les espaces dits « interstitiels » (Val d'Orge et Val d'Yerres) et la vallée de la Seine, est plus contrasté. S'y côtoient les deux communes complétant le tableau d'honneur (Draveil et Saint-Pierre-du-Perray), sept communes d'adéquation moyenne mais présentant une moyenne supérieure à deux (Le Coudray-Montceaux, Crosne, Lisses, Saint-Michel-sur-Orge, Vigneux-sur-Seine, Viry-Chatillon et Yerres), quinze autres villes d'adéquation moyenne mais dont la moyenne est inférieure ou égale à deux (Athis-Mons, Boussy-Saint-Antoine, Brétigny-sur-Orge, Brunoy, Corbeil-Essonnes, Etolles, Evry, Juvisy-sur-Orge, Leuville-sur-Orge, Montgeron, Montlhéry, Morsang-sur-Orge, Ormoy, Savigny-sur-Orge et Villemoisson-sur-Orge). Aucune des deux communes présentant une moyenne inférieure à 1,5 ne se trouve dans cet espace.

Si le classement des communes des catégories extrêmes ne souffre d'aucune contestation, l'homogénéité des deux classes « moyennes » n'est qu'apparente. Ainsi, les communes voisines de Gif-sur-Yvette et des Ulis sont toutes deux dans la catégorie « adéquation peu contestable » alors que leurs profils sont très différents. La première est riche, peuplée de cadres et ne respecte pas le critère de 20% de logements locatifs sociaux de la loi SRU. A l'inverse, la commune des Ulis, créée en 1977 par division des villes de Bures-sur-Yvette et d'Orsay, présente un taux de logements sociaux très élevé de 54,7 %. Sa population est parmi les plus pauvres du département avec un revenu médian des ménages Ulisiens de 25688,5 euros. Gif-sur-Yvette obtient une note moyenne grâce au niveau de vie de ses habitants et à l'importante présence de classes moyennes. Les Ulis, dont la population n'a généralement pas les moyens d'accéder à un logement PLS, relève d'une stratégie de diversification du parc social et d'une amélioration de la mixité sociale dans la ville par un peuplement exogène. Dans la catégorie « adéquation contestable », on trouve le même type de situation comme pour les communes voisines de Corbeil-Essonnes et Evry parmi les plus pauvres du département et celle d'Etolles, la plus riche de l'Essonne.

Tableau récapitulatif de l'adéquation du PLS aux situations locales

Critère 1 : Revenus des ménages ¹¹⁸

Critère 3 : Marché locatif libre ⁸

Critère 2 : Ressources des occupants du parc social

Critère 4 : Tension du marché

Critère 5 : Parc locatif social (Art. 55 – Loi SRU)

Ville PLS	Critères					Moyenne
	1	2	3	4	5	
Arpajon	1	2	2	2	2	1,71
Athis-Mons	2	?	2	1	2	1,83
Ballainvilliers	2	3	2	3	1	2,14
Bièvres	2* ¹¹⁹	3	3	2	1	2,29
Bouray-sur-Juine	?	?	?	?	1	1
Boussy-Saint-Antoine	2	1	2	3	1	1,86
Brétigny-sur-Orge	1	2	2	2	2	1,71
Brunoy	2	2	2	2	1	1,86
Chevannes	?	1	1	2	3	1,6
Chilly-Mazarin	2	3	2	3	1	2,14
Corbeil-Essonnes	1	1	2	3	3	1,86
Coudray-Montceaux (Le)	2	2	2	3	2	2,14
Crosne	3	3	2	2	1	2,29
Dourdan	1	1	1	2	2	1,29
Draveil	2	3	3	3	2	2,57
Etiolles	2*	?	2	?	1	1,8
Evry	1	2	2	3	3	2
Ferté-Alais (La)	3	2	1	3	1	2
Gif-sur-Yvette	2*	?	3	3	1	2,33
Igny	2*	?	3	3	1	2,33
Juvisy-sur-Orge	1	2	2	2	2	1,71
Leuville-sur-Orge	3	1	3	2	1	2
Lisses	3	2	2	3	2	2,43
Longjumeau	2	2	2	3	2	2,14
Marcoussis	2	2	3	2	1	2,14
Massy	2	3	2	3	3	2,71
Mennecey	2*	?	2	3	1	2
Montgeron	2	2	2	2	2	2
Monthéry	2	2	2	3	1	2
Morangis	3	?	2	3	1	2,33
Morsang-sur-Orge	2	2	2	2	2	2
Ormoy	?	?	2	3	1	2

118. Critère pondéré affecté d'un coefficient 2

119. Les astérisques indiquent les communes qui se sont vues attribuées une note de 2 en raison de leur profil sociologique malgré une note calculée obtenue de 1

Tableau récapitulatif de l'adéquation du PLS aux situations locales						
<u>Critère 1</u> : Revenus des ménages			<u>Critère 3</u> : Marché locatif libre ⁸			
<u>Critère 2</u> : Ressources des occupants du parc social			<u>Critère 4</u> : Tension du marché			
			<u>Critère 5</u> : Parc locatif social (Art. 55 – Loi SRU)			
Ville PLS	Critères					Moyenne
	1	2	3	4	5	
Palaiseau	2	3	3	3	2	2,57
Saclay	2	?	3	2	1	2,17
Saint-Aubin	?	?	3	3	1	2,5
Saint-Michel-sur-Orge	3	?	3	3	1	2,33
Saint-Pierre-du-Perray	3	?	2	3	2	2,5
Savigny-sur-Orge	2	2	2	3	1	2
Verrières-le-Buisson	2*	3	3	3	1	2,43
Vigneux-sur-Seine	1	2	3	2	3	2,14
Villemoisson-sur-Orge	2	?	2	3	1	2
Viry-Châtillon	2	2	2	3	2	2,14
Wissous	2	?	3	2	1	2,17
Yerres	3	2	2	3	1	2,29
Ulis (Les)	1	2	3	3	3	2,29

Figure 34 : Tableau récapitulatif de l'adéquation du PLS aux situations locales

Adéquation des contextes communaux à la production de logements PLS

Adéquation moyenne

Ressource des ménages
Ressources des occupants du parc social
Niveau du marché locatif libre
Taux de logements sociaux
Tension du marché immobilier

Communes avec logements PLS

- Très contestable (Cat. 1)
- Contestable (Cat. 2)
- Peu contestable (Cat. 3)
- Incontestable (Cat. 4)

Communes sans logement PLS

- Non concernée

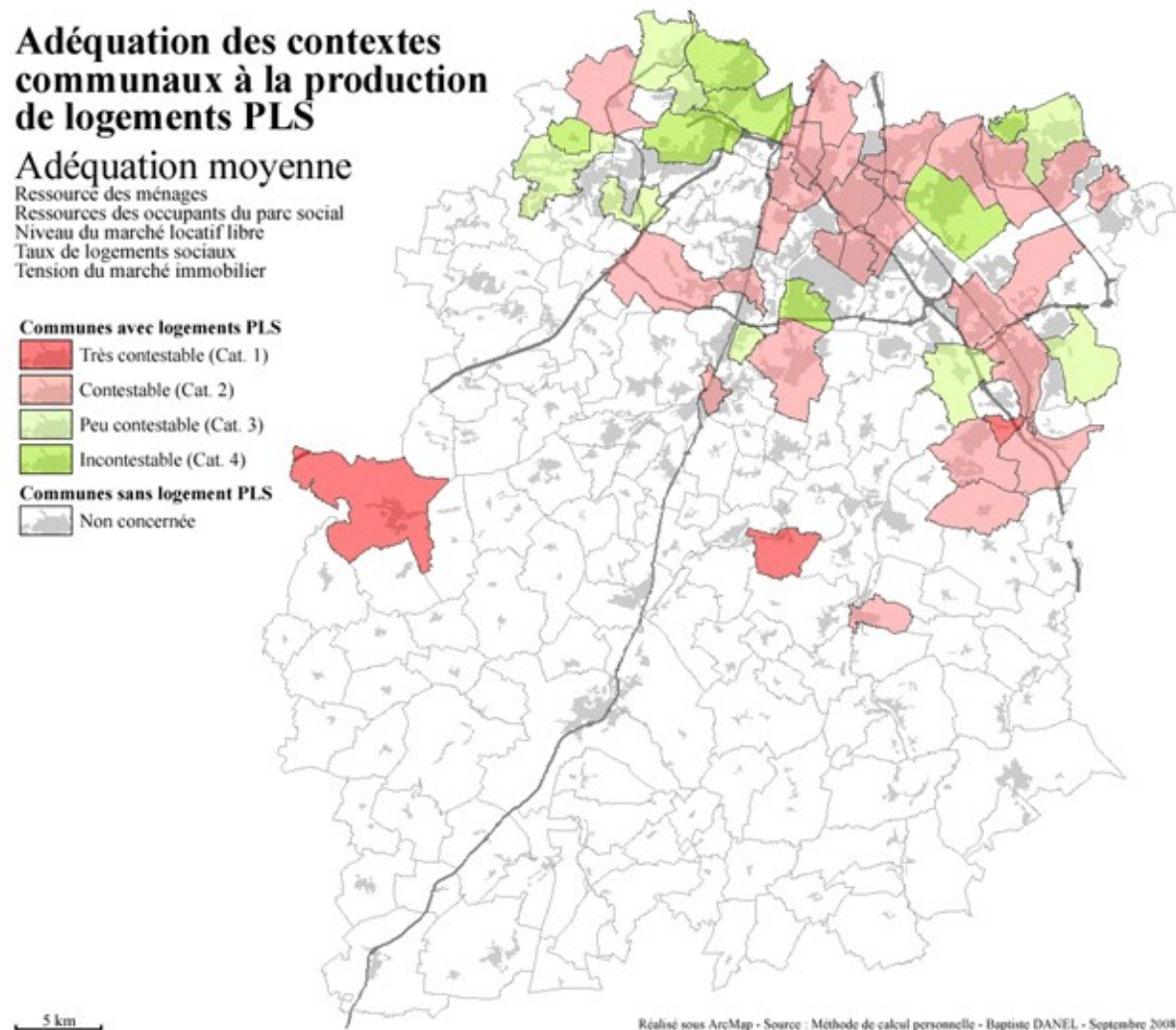


Figure 35 : Carte adéquation moyenne au PLS

Le département de l'Essonne Les logements PLS en Essonne

Nombre de logements PLS par ville

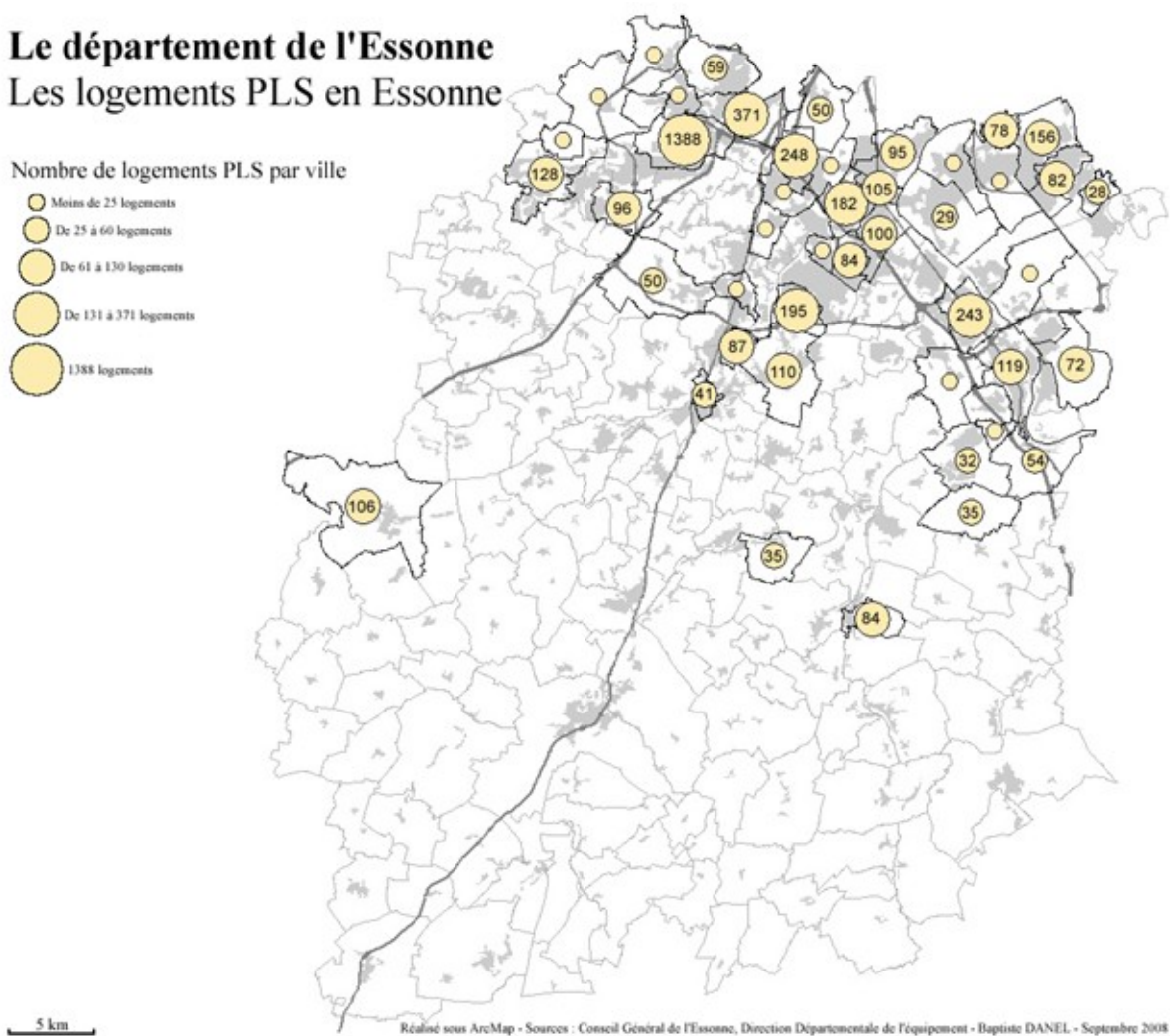
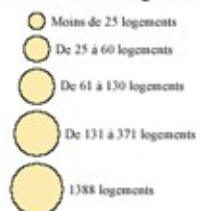


Figure 36 : Les logements PLS en Essonne

Des éléments hors contextes qui valident le choix du PLS

La partie précédente a mis en évidence la possibilité de caractériser les territoires selon leur contexte local à partir de données générales. Les premiers résultats de cette démarche exploratoire permettent de déterminer des territoires où l'implantation de logements financés en Prêt Locatif Social semble plus pertinente et d'autres où elle est à déconseiller à l'aune du contexte local.

Cependant, un diagnostic territorial basé sur des séries statistiques ne saurait permettre un jugement définitif. Des éléments extérieurs au contexte socio-économique ou immobilier peuvent justifier certains choix de production de logement. C'est ce que montreront les deux exemples développés dans cette partie : Brétigny-sur-Orge et le territoire de la Communauté d'Agglomération du Plateau de Saclay (10 communes) qui présentent tous deux un résultat moyen (négatif pour la première et positif pour le second) mais qui ont vu se construire respectivement 110 et 1551 logements PLS.

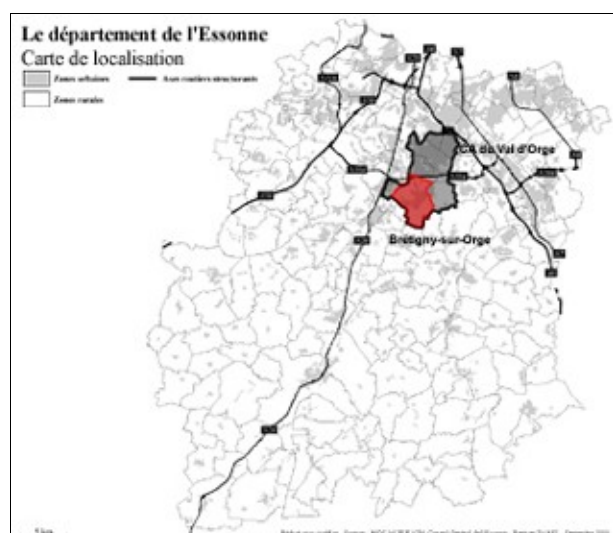


Figure 37 : Carte de localisation de la Communauté d'Agglomération du Val d'Orge et de Brétigny-sur-Orge

Le cas de Brétigny-sur-Orge

Brétigny-sur-Orge est une commune de la Communauté d'Agglomération du Val d'Orge (CAVO). Cet Établissement Public de Coopération Intercommunale, qui a été le premier à définir une politique de l'habitat au niveau local, est souvent pris en exemple dans le département de l'Essonne. Il fut le premier du département à mettre au point un Programme Local de l'Habitat (PLH) dès la fin 2002 avec 6 communes. Les adhésions de Brétigny-sur-Orge et du Plessis-Pâté, fin 2003, puis celle de Leuville-sur-Orge (fin

2004) étendirent son périmètre d'action pour atteindre celui que l'on connaît aujourd'hui. Dotée d'un observatoire local de l'habitat, la Communauté d'Agglomération dispose des outils et des informations nécessaires à une politique de l'habitat à la fois ambitieuse et adaptée aux besoins et caractéristiques de son territoire.

Cependant, la ville de Brétigny-sur-Orge ressort comme un mauvais élève essonnien en matière de PLS. En effet, elle fait partie de celles accueillant le plus de logements PLS alors que l'étude de ses données socio-économiques et immobilières la décrit comme un territoire

moyennement voire mal adaptée à la production de PLS.

L'opération de Brétigny-sur-Orge a été commandée par le Ministère de la Défense au groupe Société Nationale Immobilière. La SNI, créée en 1976, est la descendante de la SOGIMA (Société de Gestion Immobilière des Armées), société d'économie mixte à but non lucratif, et de la CILoF (Compagnie Immobilière pour le Logement des Fonctionnaires et Agents de l'Etat), société de statut privé relevant de la Caisse des Dépôts, toutes deux créées pour gérer et développer le parc de logements à destination des fonctionnaires en général et ceux du Ministère de la Défense en particulier.

En effet, Brétigny-sur-Orge abrite la base aérienne militaire 217 et ses près de 2500 hommes. Cette présence nécessite un nombre important de logements que les personnels militaires ne peuvent pas trouver « en ville » du fait de leur extrême mobilité. C'est pourquoi le groupe SNI a réalisé cette opération.

Le choix du montage financier s'est porté sur le Prêt Locatif Social en raison de son adéquation avec les revenus des ménages des personnels militaires. En effet, bien que presque exclusivement réservés par le Ministère de la Défense, ces logements font l'objet de procédures d'attribution avec les mêmes règles que dans le reste du parc social dont les plafonds de ressources et les éventuels sur loyers de solidarité appliqués en cas de dépassement de ces plafonds.

Cette spécialisation, liée au commanditaire du programme, dans le logement du personnel militaire explique et justifie le choix d'implanter des logements PLS dans une commune dont le marché immobilier et le contexte socio-économique ne paraît pas adéquat.

Cependant, l'annonce gouvernementale du projet « Pour une défense d'avance » et ses conséquences locales à Brétigny-sur-Orge viennent poser la question de l'avenir de ces logements.

En effet, dès 2009¹²⁰, le Centre d'Essai en Vol (CEV) va fermer ses portes et engendrera le départ de 50 fonctionnaires. En 2011, le 1er Groupe Logistique du Commissariat de l'Armée de Terre (414 hommes) et surtout la base aérienne 217 et ses 1955 hommes sont appelés à fermer eux aussi. Il est prévu qu'à échéance 2014, l'Institut unique de recherche du Service de santé des armées viendra renforcer l'Institut de Médecine Aéronautique du S.S.A. (I.M.A.S.S.A.)

120. « Pour une défense d'avance », Modernisation de la défense, Le nouveau dispositif territorial, Ministère de la Défense

avec un effectif de 246 hommes. Au total ce sont 2419 militaires qui quitteront Brétigny-sur-Orge entre 2009 et 2011 pour 246 qui arriveront à horizon 2014 soit un solde net de 2173 soldats.

Interrogée à la suite de cette annonce, Béatrice LECLERCQ, Directeur du Montage d'Opérations Ile-de-France chez SNI, a répondu que « *les conséquences sur [les] logements, et les solutions à mettre en place [seront] examinées au cas par cas avec la Défense.* » dans un délai de quelques mois.

La perte de près de plus de 2000 familles en quelques années aura inévitablement des conséquences pour le parc de logements prévus pour plus de 2500 familles et qui n'aura plus qu'à en loger environ 250.

Si le ministère de la Défense devait renoncer à ses réservations sur tout ou partie du parc de SNI groupe et que les logements devaient être mis sur le « marché » de l'habitat social classique, les logements PLS qui trouvaient leur justification avec la base militaire la perdraient et des craintes pourraient naître quant à leur capacité à trouver locataire.

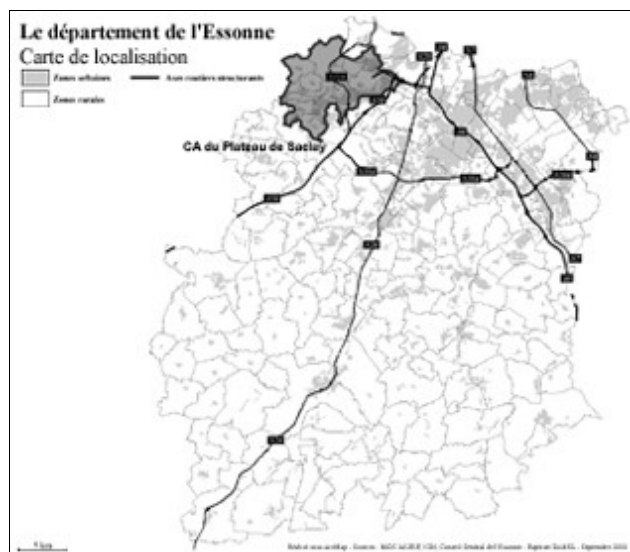


Figure 38 : Carte de localisation de la Communauté d'Agglomération du Plateau de Saclay

Le cas de la CAPS (Communauté d'Agglomération du Plateau de Saclay)

Contrairement à la CAVO¹²¹, la politique de l'habitat de la CAPS est très récente, son PLH ayant été approuvé le 19 juin 2008¹²².

Cette communauté d'agglomération regroupe les communes de Bures-sur-Yvette, Gif-sur-Yvette, Gometz-le-Châtel, Igny, Orsay, Palaiseau, Saclay, Saint-Aubin, Vauhallan, Villiers-le-Bâcle situées au Nord-Ouest du département de l'Essonne.

Le territoire est fortement marqué par un important pôle scientifique de formation, de recherche et d'innovation (Université des Sciences – Paris 11, Commissariat de l'Énergie Atomique, Centre National de la Recherche Scientifique, Synchrotron Soleil, École

121. Communauté d'Agglomération du Val d'Orge

122. Délibérations n° 2008-170 et 2008-171 du 19 juin 2008 approuvant le Programme Local de l'Habitat, Conseil Communautaire de la Communauté d'Agglomération du Plateau de Saclay

Polytechnique, Thalès, Motorola, Danone, ...).

La problématique du logement de la communauté scientifique est posée clairement dans le diagnostic du PLH :

« La demande particulière des étudiants et chercheurs constitue une part importante du marché actuel du meublé et du petit logement. Une offre spécifique relativement importante s'adresse déjà aux 16000 chercheurs et 20000 étudiants du CEE. Cette demande va s'amplifier avec l'augmentation de la mobilité des étudiants et les projets économiques en cours qui induisent l'implantation de nouvelles équipes de recherche (Synchrotron, Neurospin et laboratoires communs de recherche dont le principe est le plus souvent la mise en place de structures ouvertes à des équipes extérieures). L'étude partenariale sur le logement des étudiants et chercheurs étrangers, pilotée par Paris Pôle Sud, pose les constats suivants :

- Une pénurie de logements étudiants*
- Des déficits en matière de logements étudiants et chercheurs : qualitatif (réhabilitation, standards de confort, régulation du marché privé, ...), quantitatif ;*
- Une organisation parfois confuse : nombreux intervenants, mais pas toujours coordonnés. »*

Fondation des Villes – PLH de la CAPS ¹²³

Dans un contexte de concurrence européenne entre les pôles universitaires et de recherche, l'enjeu de la CAPS est d'être attractive non seulement par la qualité de ses équipements de recherches mais aussi par celle des conditions d'accueil de la communauté scientifique.

Ainsi, lors de l'élaboration du PLH, a eu lieu un vif débat portant sur le nombre de logements intermédiaires prévus. Considérés comme excessif par les associations, les objectifs de production de logements en PLS (118 par an) ou en accession sociale (117 par an) ont été justifiés par les responsables du projet par la nécessité d'offrir une offre de qualité et adaptée aux étudiants, doctorants et scientifiques voués à résider entre une et quelques années dans le secteur.

De plus, comme nous l'avons vu dans la partie précédente, la DGUHC préconise le financement en PLS des logements étudiants de manière à réserver les crédits PLUS et PLA-I aux logements familiaux.

123. Programme Local de l'Habitat de la Communauté d'Agglomération du Plateau de Saclay, Fondation des Villes, 2008

Le nombre d'étudiants sur ce territoire nécessite la construction de nombreux logements étudiants comme le montre la grande opération de 500 logements pour le campus de l'École Polytechnique à Palaiseau.

Il est ici intéressant de noter que les logements financés en Prêt Locatif Social (PLS) aient été comptabilisés distinctement des logements sociaux. Cette distinction est le fruit d'une volonté politique notamment de l'élue alors en charge du dossier, Claire ROBILLARD, qui estime que *« les logements PLS ne sont pas une réponse à la demande de logements sociaux car cette demande se fait sur des logements financés en PLUS ou PLA-I mais certainement pas en PLS »*.

Un effort de production de logements à destination de la communauté scientifique s'est donc avéré indispensable et les logements PLS peuvent prendre pleinement leur part dans la réalisation de cet objectif.

Il faut cependant savoir cibler les localisations où la production de PLS est la plus pertinente comme le montre l'exemple cité dans le diagnostic du PLH provenant de la ville voisine de Guyancourt (78) et présentant des caractéristiques similaires :

« Ainsi, à Guyancourt, un programme en PLS/PLI de 20 logements ne connaît pas un empressement de la part des candidats (deux seulement pour l'instant). Il semble que ces produits soient trop cher par rapport aux revenus des gens, largement en dessous des 80% du plafond. Il aurait mieux valu construire des maisons de ville en PLUS, avec un travail en amont sur les attributions, pour rendre attractif un parc social pas trop cher. »

Fondation des Villes – PLH de la CAPS¹²⁴

Malgré cet exemple d'attribution difficile de logements, on peut estimer que le territoire du plateau de Saclay et de la vallée de l'Yvette est un territoire pertinent pour produire des logements de type PLS. D'une part le contexte socio-économique et le marché immobilier sont plutôt orientés favorablement mais d'autre part, la présence d'une communauté scientifique au profil correspondant à la cible des logements PLS ce qui justifie à elle seule la production raisonnée de logements PLS dans ces communes.

124. Programme Local de l'Habitat de la Communauté d'Agglomération du Plateau de Saclay, Fondation des Villes, 2008

Des stratégies d'acteurs

Outre les raisons objectives évoquées dans les parties précédentes, les stratégies d'acteurs sont la dernière explication à l'implantation de logements PLS dans certaines communes.

Ces stratégies d'acteurs sont généralement de nature politique et le fruit de la volonté des élus locaux. L'ensemble des professionnels de l'habitat rencontrés pour cette étude a affirmé être régulièrement confronté aux exigences d'élus peu soucieux de la pertinence de leurs choix et plus attachés à une stratégie politique globale pour leur commune. Heureusement, il semble que ces pratiques soient tout de même minoritaires.

Il faudra dissocier deux types de stratégies bien différentes :

La première est celle cherchant à diversifier l'offre d'habitat dans la commune. C'est une stratégie répandue dans les communes marquées par un taux important de logements sociaux.

La seconde stratégie, généralement non avouée, est celle de la recherche de l'« entre-soi » par un peuplement volontairement endogène.

Ces stratégies d'acteurs pourraient faire l'objet de plusieurs études à elles seules et les paragraphes suivants n'ont pour ambition ni d'être exhaustifs ni d'en analyser les moindres détails. Ils se contenteront de présenter brièvement les deux grandes stratégies à l'œuvre dans le département de l'Essonne.

Des logements PLS pour favoriser la mixité sociale

Dans les communes fortement marquées par l'habitat social, les acteurs du logement et de la politique de la ville cherchent à « *en finir avec la tyrannie des territoires* » pour reprendre le sous-titre du livre de Sophie BODY-GENDROT et Catherine WIHTOL DE WENDEN¹²⁵.

Le maître mot des politiques visant à casser les ghettos urbains est celui de mixité sociale. Cette mixité sociale doit pouvoir penser les plaies que l'histoire urbaine de ces villes a fait naître. La concentration de logements sociaux, contraire du modèle de mixité sociale, est « *un mal-être pour les locataires, un mal-être pour la ville, pour les voisins, pour le bailleur* » selon une chargée d'opération d'un grand bailleur social rencontré dans le cadre de cette étude.

125. BODY-GENDROT S., WIHTOL DE WENDEN C., "Sortir des banlieues" – Pour en finir avec la tyrannie des territoires, Autrement, Coll. Frontières, 2007

La ville d'Évry, préfecture de l'Essonne, fait partie de ces communes essonniennes qui ont vu leur population croître fortement au cours des dernières décennies¹²⁶ au profit du projet de ville nouvelle qui a fait passer le village d'Évry-Petit-Bourg au statut de première ville de l'Essonne. Les plus de 10 000 logements locatifs sociaux (près de 10% du parc social essonnien) de la commune recensés par la DDE en 2006 représentent 59,5% des résidences principales évryennes.

Les caractéristiques sociales (voir tableau ci-dessous) de la ville préfecture de l'Essonne en font un terrain privilégié des politiques en faveur de la mixité sociale comme en témoigne les nombreuses actions en cours : deux ZUS, une ZFU, cinq quartiers prioritaires, CUCS Evry/Centre Essonne, Contrat de ville et divers dispositifs relevant également de la politique de la ville.

Profil Général – Commune d'Évry					
-	Évry	UU Paris	ZUS commune	ZUS département	ZUS région
Chômage (1999)	13.0 %	14.7 %	17.0 %	16.2 %	19.6 %
Non-diplômés (1999)	16.1 %	20.4 %	23.1 %	24.5 %	29.1 %
Moins de 25 ans (1999)	41.4 %	33.0 %	43.4 %	40.5 %	39.6 %
Étrangers (1999)	13.1 %	16.3 %	18.1 %	17.1 %	21.6 %
Familles monoparentales (1999)	19.5 %	17.2 %	24.4 %	20.7 %	21.7 %
Locatifs HLM (1999)	41.5 %	32.4 %	57.1 %	61.3 %	61.8 %
Ménages non-imposés sur revenus (2004)	39.6 %	35.5 %	52.9 %	43.2 %	47.4 %
Revenu médian par Unité de consommation (2004)	12708	18812	10665	-	-
Élèves ayant deux ans de retard ou plus en 3ème (2005/2006)	12.83 %	-	19.0 %	11.4 %	11.3 %
Délinquance : Total des faits constatés pour mille habitants (2005)	-	-	110.3	58.0	55.8

D'après le site Internet de le DIV

Figure 39 : Données générale pour la ville d'Evry

Dans ce contexte particulier, il est également nécessaire de prendre en compte l'importance de la présence de Manuel VALLS, Député-Maire socialiste, sur les politiques menées par la ville. Homme politique d'envergure nationale, Manuel VALLS a des ambitions nationales et cherche à ne pas être réduit à l'image d'un maire d'une commune de banlieue, dans l'acception négative du terme.

La volonté de sortir la ville d'Évry, qui est l'une des moins riches du département, de son homogénéité sociale est partagée par tous les acteurs locaux et celle de la municipalité de changer l'image de la commune amène cette dernière à souhaiter diversifier son parc social. L'implantation de logements PLS à Evry est à l'étude et fait débat.

126. Selon l'INSEE, la population évryenne est passée de 1879 habitants en 1954 à 15354 en 1975 et 45590 en 1990

Ainsi les trois opérations PLS en cours de construction représentant 243 logements dans la ville d'Évry auront valeur de test. Les responsables administratifs du logement à la Mairie d'Évry indiquent que le niveau des loyers PLS est « *nettement supérieur aux capacités des inscrits sur le fichier municipal* ». Ils insistent sur l'absolue nécessité d'être « *attentifs au niveau des prestations et surtout à la localisation des programmes* ».

De plus, ils expriment leur crainte de voir « les ménages les moins démunis occupant le parc social actuel quitter leur logement pour les nouveaux PLS, entraînant un phénomène de ghettoïsation du parc social actuel ».

Toutes ces craintes sont confortées par la faible part du parc locatif intermédiaire dans la ville. Les deux fonctionnaires rappellent ainsi qu'« historiquement, à Évry, il y a eu très de peu de logements intermédiaires : on compte seulement une quinzaine de logements PLI ».

Cependant, la hausse des loyers (+ 7% en moyenne en 2007 à Évry¹²⁷) et la montée en gamme du tissu économique évréen peuvent être des facteurs incitant à la production de logements financés en PLS. Le développement du Génopole, des activités autour de l'université d'Évry, la construction du nouveau Centre Hospitalier Sud Francilien sont en mesure d'attirer les classes moyennes voulues par la municipalité dans sa politique de peuplement exogène et cible privilégiée des logements locatifs intermédiaires tel que les logements PLS.

Il est à l'heure actuelle prématuré de tirer des conclusions sur la réussite de cette politique de renforcement de la mixité sociale par la production de logements locatifs PLS dans une ville comme Évry.

127. Selon l'enquête CLAMEUR 2008

Des logements PLS pour rester « entre-soi » et ne pas être hors la loi

Les professionnels de l'habitat sont unanimes : les logements sociaux sont l'objet de fantasmes. Les élus locaux craignent les levées de bouclier contre les projets de construction de logements sociaux. L'une des principales difficultés rencontrées pour la construction de logements sociaux est le dépôt de recours contre les permis de construire par des associations de riverains.

Il s'avère que des élus locaux, soit par manque de courage politique soit par dogmatisme, sont extrêmement réticents à l'idée de produire des logements sociaux dans leurs communes.

Ainsi François-Xavier SCHWEITZER¹²⁸, fin connaisseur des jeux d'acteur et des questions du logement affirme clairement « *Il existe des stratégies d'élus qui privilégient le PLS qui va exclure des populations qui leur font peur* ». Pour savoir qui sont ces élus, il précise « *Plutôt les élus de droite* », complétant cette réponse très schématique en affirmant que « *les élus de droite réagissent de plus en plus comme des élus de gauche. Les élus de droite se soucient maintenant de la mixité urbaine et sociale. De plus en plus d'élus, dans leurs permanences, reçoivent des demandes de logement social. Il leur faut répondre à la demande des administrés, il faut amorcer les parcours résidentiels des plus jeunes, accompagner le développement des zones d'activités.* ». L'aspect législatif et financier n'est pas non plus à négliger complète-t-il : « *Au delà de cela, il y a la loi SRU et certains élus ont besoin de produire du logement social pour répondre aux exigences de 20%* ». Admettant tout de même que la loi SRU et son exigence d'une part de 20% de logements sociaux reste « *l'une des fractures politiques les plus clivantes entre la gauche et la droite* ».

Sur le terrain essonnien, on isole les communes dont l'adéquation aux logements PLS paraît « contestable » ou « très contestable »¹²⁹ d'une part et ne répondant pas à l'obligation des 20% de logements locatifs sociaux de la loi SRU d'autre part, les chiffres montrent effectivement une tendance de la part des municipalités de droite à produire plus de logements PLS malgré un contexte ne le justifiant pas.

128. Entretien avec François-Xavier SCHWEITZER, Directeur de l'habitat social, Nexity (La Défense – 92) – 14 mai 2008

129. Voir conclusion de la partie 3.1

Production de logements PLS dans les villes ayant moins de 20% de logements locatifs sociaux et présentant un profil socio-économique et un marché immobilier peu favorable						
Appartenance politique	UMP ¹³⁰	DVD ¹³¹	Total droite	Total gauche	DVG ¹³²	PS ¹³³
Nombre de villes	3	3	6	5	2	3
Nombre de logements	287	54	341	255	108	147

Figure 40 : Production de logements PLS dans les villes ayant moins de 20% de logements locatifs sociaux

Cette stratégie de préservation de l'« entre-soi », de peuplement essentiellement endogène n'est pas seulement le fruit de l'idéologie politique mais aussi celui des revendications émanant de la population craignant souvent pour leur tranquillité, leur cadre de vie et surtout une dépréciation de leurs biens immobiliers. Ces craintes font évidemment appel aux fantasmes évoqués plus haut et qui entourent les logements sociaux.

Les édiles sont alors dans l'obligation de trancher entre la nécessité et les incitations à produire du logement pour tous d'une part et les revendications voire la colère des administrés d'autre part. Le PLS semble être vécu par de nombreux élus comme un bon moyen de ne pas trancher réellement la question car ces logements sont moins associés aux logements HLM et peuvent être présentés comme des logements intermédiaires et non sociaux.

Malheureusement, les témoignages et informations sont peu évidents à obtenir à propos de cette stratégie d'exclusion des populations les plus pauvres.

130. Brunoy, Etolles, Savigny-sur-Orge

131. Mennecy, Montlhéry, Villemoisson-sur-Orge

132. Leuville-sur-Orge, Ormoy

133. Bouray-sur-Juine, Boussy-Saint-Antoine, La Ferté-Alais

Conclusion

Au cours de son histoire vieille de plus d'un demi-siècle, le logement social n'a jamais su se décider entre le logement populaire et le logement de masse. Le logement dit intermédiaire permet d'élargir la cible de l'habitat social aux classes moyennes. C'est à cette catégorie que les logements PLS appartiennent.

Le prêt locatif social (PLS), créé en 2001, est un type de financement du logement social qui détermine des niveaux de loyer et des plafonds de ressources qui pointent ces logements vers les classes moyennes. En effet, près de 85% des ménages français ont des revenus inférieurs aux plafonds de ressources PLS et peuvent donc prétendre théoriquement à l'attribution d'un tel logement. Cette destination vers les classes moyennes a été voulue par le législateur lors de la création de ce dispositif afin de doter les acteurs du monde de l'habitat d'un nouvel outil pour créer de la mixité sociale.

Aujourd'hui, le PLS fait l'objet d'un vif débat dans le monde de l'habitat. Après avoir connu des débuts plutôt réussis, le dispositif semble marquer le pas et ne pas trouver sa clientèle. De plus, certains acteurs dénoncent un logement social qui n'aurait de social que le nom et qui serait utilisé par certains élus pour contourner l'obligation faite par l'article 55 de la loi SRU à chaque commune d'avoir un parc social représentant au moins 20% du parc total des résidences principales.

Ce mémoire est une des toutes premières études approfondies sur ce dispositif récent. Sa première partie replace le prêt locatif social dans la perspective de l'histoire du logement social. La seconde fait le point sur les caractéristiques de ce dispositif et s'attarde sur les questions qui font débat à son propos. Enfin, la troisième et dernière partie de ce travail cherche, d'une manière exploratoire, à évaluer la pertinence de la production de logements PLS à l'aune des contextes locaux dans le département de l'Essonne.

Les logements PLS sont considérés par la loi comme des logements sociaux. En effet, ils sont pris en compte par l'article 55 de la loi SRU. Cependant, au regard des niveaux de loyer et des plafonds de ressources, on peut estimer que les critiques sur leur caractère réellement social ne sont pas dénuées de tout fondement. Il serait plus pertinent de parler de logements intermédiaires pour indiquer clairement leur adéquation aux classes moyennes et leur

inaccessibilité pour les classes populaires. De plus, cette modification sémantique permettrait de lever les ambiguïtés sur l'utilisation de ces logements pour réaliser les objectifs triennaux. Il est en effet évident que les logements financés en PLS ne peuvent se substituer aux autres logements sociaux (PLUS / PLA-I).

La mise en regard du PLS avec les contextes économiques, sociaux et immobiliers locaux permet de comprendre les raisons des échecs et succès de commercialisation des opérations. Réalisée à partir de l'exemple essonnien, cette étude inédite propose une méthode d'évaluation de la pertinence du PLS en fonction de plusieurs variables rendant compte du contexte local.

D'une manière générale, le Sud du département de l'Essonne, rural et au marché immobilier peu tendu, semble particulièrement inadapté à ce type de logement. A l'inverse, le Nord-Ouest du territoire essonnien polarisé autour du plateau de Saclay et de la vallée de l'Yvette présente un profil favorable aux logements PLS. La présence de nombreuses entreprises de haute-technologie, de centres de recherche et du campus universitaire paraît être un facteur supplémentaire de la bonne adéquation du PLS au contexte local. Enfin, le grand Nord-Est du département présente des profils plus contrastés et ne peut faire l'objet d'une généralisation. Il apparaît également que les logements PLS sont mal adaptés aux communes les plus pauvres du département de l'Essonne comme Evry ou Corbeil-Essonnes.

Cependant, le verdict froid et mathématique de cette méthode peut être relativisé par une étude plus précise encore des contextes locaux. En effet, certaines opérations de logements font l'objet d'une commande spécifique et pertinente. Néanmoins, ces pratiques présentent une fragilité dans le temps non négligeable comme le montre l'exemple de Brétigny-sur-Orge.

Enfin, il est également nécessaire de tenir compte des stratégies de peuplement voulues par les acteurs politiques pour leurs communes.

Produit récent et spécifique, le prêt locatif social semble particulièrement adapté aux zones denses dont le marché immobilier tendu exclut une part toujours croissante de la population. Néanmoins, il ne peut se substituer aux logements sociaux (PLUS) et très sociaux (PLA-I) classiques dans l'effort indispensable d'accroissement global de l'offre de logements économiquement accessibles.

L'avenir des logements PLS semble donc conditionné par l'orientation que prendra le débat cité en introduction à propos de l'objectif du logement social. Doit-il se limiter au logement des catégories populaires ou au contraire doit-il se donner pour objectif le logement de masse y compris des classes moyennes?

Dans le premier des deux cas, les logements PLS n'ont plus réellement d'objet. Dans le second, les logements PLS peuvent prendre toute leur dimension en se voyant confier comme objectif le logement des classes moyennes. Cependant, cela ne doit se faire au détriment du logement à destination des classes populaires. Il serait alors nécessaire d'augmenter de façon considérable l'effort national en faveur du logement, bien au-delà des un à deux pour cent du PIB actuel... Dans le contexte budgétaire contraint présent, on peut craindre que cette alternative ne soit pas retenue.

Annexes

Sommaire des annexes

Table des figures	p. 115
Table des abréviations	p. 117
Liste des personnes rencontrées	p. 119
Questionnaire type	p. 123
Exemple d'entretien	p. 125
Tableaux statistiques utilisés dans l'évaluation de l'adéquation du PLS	p. 129
Bibliographie	p. 135

Table des figures

Le PLS dans l'histoire du logement social

Figure 01 : Modes de financement du logement social	p. 22
---	-------

Le PLS, produit neuf et spécifique

Figure 02 : Zonage locatif social	p. 37
Figure 03 : Aide à la construction de logements PLS neufs en Ile-de-France	p. 38 - 39
Figure 04 : Plafonds de ressources pour l'attribution d'un logement HLM	p. 43
Figure 05 : Bornes supérieures des revenus des ménages, plafonds de ressources	p. 44
Figure 06 : Plafonds des loyers par m ² de surface utile, année 2008	p. 45
Figure 07 : Pyramide des revenus	p. 45
Figure 08 : Bornes supérieures des revenus des ménages, taux d'effort	p. 46
Figure 09 : Exclusion théorique d'un logement PLS T3	p. 46
Figure 10 : Répartition des demandeurs de logements sociaux en Essonne	p. 49
Figure 11 : Tableau de correspondance plafonds PLUS/logement PLS potentiel	p. 51
Figure 12 : Évolution de la production de logements financés en PLS en France	p. 58
Figure 13 : Évolution des logements locatifs sociaux financés en France	p. 58
Figure 14 : Évolution de la production et de l'adjudication PLS en France	p. 59

Le PLS dans l'espace essonnien

Figure 15 : Carte de localisation du territoire essonnien	p. 64
Figure 16 : Évolution démographique de l'Essonne	p. 66
Figures 17, 18 et 19 : Cartes de localisation de l'Ouest Essonne, de la Vallée de la Seine et des espaces interstitiels	p. 68 - 69
Figure 20 : Le Sud rural en Essonne	p. 69
Figure 21 : Taux de logements sociaux par commune en Essonne	p. 69
Figure 22 : Critère 1, revenus des ménages résidents	p. 75
Figure 23 : Carte critère 1, revenus des ménages résidents	p. 76
Figure 24 : La chaîne du logement	p. 77
Figure 25 : Critère 2, population du parc locatif social	p. 78
Figure 26 : Carte critère 2, population du parc locatif social	p. 79
Figure 27 : Loyers plafonds	p. 80
Figure 28 : Critère 3, le PLS en concurrence avec le parc locatif libre	p. 82
Figure 29 : Carte critère 3, le PLS en concurrence avec le parc locatif libre	p. 83
Figure 30 : Critère 4, le PLS face à la tension du marché immobilier local	p. 85
Figure 31 : Carte critère 4, le PLS face à la tension du marché immobilier local	p. 86
Figure 32 : Critère 5, logement PLS, outil de diversification du parc social	p. 88
Figure 33 : Carte critère 5, logement PLS, outil de diversification du parc social	p. 89
Figure 34 : Tableau récapitulatif de l'adéquation du PLS aux situations locales	p. 92 - 93
Figure 35 : Carte adéquation moyenne au PLS	p. 94
Figure 36 : Carte, les logements PLS en Essonne	p. 95
Figure 37 : La CA du Val d'Orge et Brétigny	p. 97
Figure 38 : La CA du Plateau de Saclay	p. 99
Figure 39 : Données générales pour la ville d'Evry	p. 103
Figure 40 : Production de logements PLS dans les villes ayant moins de 20% de logements locatifs sociaux	p. 106

Table des abréviations

A	ACD : Accords Collectifs Départementaux ALS : Allocation Logement Sociale ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine APL : Aide Personnalisée au Logement
C	CAPS : Communauté d'Agglomération du Plateau de Saclay CAVO : Communauté d'Agglomération du Val d'Orge CDC : Caisse des Dépôts et des Consignations CDOR : Contrat de Développement de l'Offre Résidentielle CEV : Centre d'Essai en Vol CLAMEUR : Connaître les Loyers et Analyser les Marchés sur les Espaces Urbains et Ruraux CUCS : Contrats Urbains de Cohésion Sociale
D	DALO : Droit Au Logement Opposable DDE : Direction Départementale de l'Équipement DGUHC : Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
E	EPCI : Établissements Publics de Coopération Intercommunale ESH : Entreprises Sociales pour l'Habitat
F	FSL : Fonds de Solidarité pour le Logement
H	HBM : Habitations à Bon Marché HLM : Habitations à Loyer Modéré HQE : Haute Qualité Environnementale
I	I.M.A.S.S.A. : Institut de Médecine Aéronautique du Service Santé des Armées IAURIF : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France ILM : Immeuble à Loyer Modéré ILN : Immeuble à Loyer Normal INSEE : Institut National de la Statistique et des Études Économiques
L	LEPN : Logements Économiques de Première Nécessité
O	OLAP : Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne OPHBM : Office Public d'Habitation à Bon Marché OPHLM : Office Public des HLM OPS : Occupation du Parc Social

P	PALULOS : Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif
	PAP : Prêt Accession Propriété
	PCF : Prêt Crédit Foncier
	PDALPD : Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
	PEX : Prêt Expérimental
	PLA : Plan Locatif Aidé
	PLA CFF : Plan Locatif Aidé Crédit Foncier de France
	PLA LM : Plan Locatif Aidé à Loyer Modéré
	PLA TS : Plan Locatif Aidé Très Social
	PLA-I : Plan Locatif Aidé d'Insertion
	PLH : Plan Local de l'Habitat
	PLI : Prêt Locatif Intermédiaire
	PLS : Prêt Locatif Social
	PLUS : Plan Locatif à Usage Social
	PRU : Prêt de Renouvellement Urbain
	<i>PSR : Programmes Sociaux de Relogement</i>
R	RAP : Recensement Annuel de la Population
	RGP : Recensement Général de la Population
S	SEM : Société d'Economie Mixte
	SFIO : Section Française de l'Internationale Ouvrière
	SMIC : Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance
	SNI : Société Nationale Immobilière
	SOGIMA : Société de Gestion Immobilière des Armées
	SRU (loi) : Solidarité et de Renouvellement Urbain (loi)
T	TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée
V	VEFA : Vente en l'Etat Futur d'Achèvement
Z	ZFU : Zone Franche Urbaine
	ZUS : Zones Urbaines Sensibles

Liste des personnes rencontrées.

Bailleurs

- 05 mai **Mélanie MOREAU**
Chargée d'opération
Immobilière 3F (Paris – 75)
- 13 mai **Nelly TURMINEL**
Responsable Développement Clientèle
Immobilière 3F – Agence d'Athis-Mons (Athis-Mons – 91)
- 13 mai **Sandrine PARSI**
Responsable du financement
Logirep (Suresnes – 92)
- 15 mai **Charlotte MESNIL**
Chargée d'opération
Pierres et Lumières (Antony – 92)
- 02 juin **Hélène DUCOUDRE-TERRAIZE**
Chef du service administratif de la direction régionale Ouest
OPIEVOY (Versailles – 78)
accompagnée de
Elise DITTMAR
Chargée d'opérations
Marie-Christine CHEVROT-GAILLARD
Chef du service « attributions »
- 19 juin **Béatrice LECLERCQ**
Directrice « Montage d'opérations »
Groupe SNI (Paris – 75)

Promoteurs

- 14 mai **François-Xavier SCHWEITZER**
Directeur de l'habitat social
Nexity (La Défense – 92)
- 13 juin **Joseph BOCCIARELLI**
Directeur de l'immobilier
Icade – Pôle Foncière Logement (Paris – 75)

Elus

14 mai **Dominique FONTENAILLE**
Maire
Villebon-sur-Yvette (Villebon-sur-Yvette – 91)

15 mai **François RÉJAUD**
Adjoint au Maire
Juvisy-sur-Orge (Juvisy-sur-Orge – 91)

26 mai **Claire ROBILLARD**
Vice-Président du Conseil Général de l'Essonne, Adjointe au Maire de Palaiseau, ancienne responsable politique de l'élaboration du PLH de la CAPS (Evry – 91)

Administrations

02 mai **Pierre LIETAR**
Directeur de l'Habitat
Mairie d'Evry (Evry – 91)

Valérie BORDES
Chef du service Logement
Mairie d'Evry (Evry – 91)

15 mai **Dominika DORAND-BRUKALSKA**
Responsable de l'aménagement opérationnel
Communauté d'Agglomération du Plateau de Saclay (Orsay – 91)

04 juin
30 juin **Emilie PROVENSAL**
Chef du service « logement »
Mairie de Massy (Massy – 91)

Association

12 mai **Christophe ROBERT**
Directeur des études et de l'animation territoriale
Fondation Abbé Pierre (Paris – 75)

Experts

François DELOUVRIER

15 mai Directeur d'études « développement territorial »
Agence d'Urbanisme et de Développement Essonne Seine Orge
(Morsang-sur-Orge – 91)
accompagné de
Marianne EPAUD
Personnel d'études « Observation, démographie et habitat »

Denis LANDART

27 mai Responsable « Politique de l'habitat et observatoires »
Union Sociale de l'Habitat – AORIF (Paris – 75)
accompagné de
Sandra BEER
Chargée de mission « Etudes statistiques et observatoires »
Martin DE BETTIGNIES
Chargé de mission « Etudes économiques et financières »

Vincent DUCHEMIN

02 juin Directeur
ADIL 91 (Evry – 91)

Marguerite RIGAUD

04 juin Chargée d'études
Fondation des villes (Evry – 91)

Jean-Claud DRIANT

06 juin Professeur
Institut d'Urbanisme de Paris (Créteil – 94)

Services de l'Etat

Chantal MANDELIDES

28 avril Responsable de l'Observatoire Départemental de l'Habitat
Direction Départementale de l'Equipement de l'Essonne (DDE 91) (Evry – 91)

Jeannine TOULLEC

26 mai Service Habitat et Renouvellement Urbain
Direction Départementale de l'Equipement de l'Essonne (DDE 91) (Evry – 91)

Jan NIEBUDEK

17 juin Directeur du service « Habitat et Renouvellement Urbain »
Direction Départementale de l'Equipement de l'Essonne (DDE 91)

Financeurs

- 14 mai **Françoise BRZUSZEK**
Directrice départementale
Procilia (Evry – 91)
- 29 mai **Axelle RIBOUD**
Chargée de clientèle locatif
Procilia (Evry – 91)
- 09 juin **Gilles SALY**
Caisse des Dépôts et Consignations (Paris – 75)

Questionnaire type.

**Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne
Institut de Géographie**

Master 1 – Urbanisme et Aménagement

Mémoire sur les logements de type PLS

Questionnaire de récolte d'informations préparatoire à la réalisation du mémoire.

Ce questionnaire unique s'adresse aux différents acteurs du logement :

- Bailleurs
- Promoteurs
- Elus
- Associations

Cependant, le niveau de précision des réponses diffère selon les questions et les acteurs qui ont chacun une action différente et donc une expertise différente.

Un questionnaire allégé à destination des locataires est prévu si les travaux de recherches venaient à nécessiter une enquête auprès des occupants.

Questionnaire à destination des professionnels du logement et des élus

Qui sont les locataires ?

- Les locataires ont-ils connaissance du caractère PLS de leur logement ?
Le vivent-ils comme un logement « HLM » (selon l'acception courante) avec toute la connotation négative qui peut être véhiculée ?
- Pourquoi habitent-ils dans du PLS ?
- Portrait des ménages (CSP / Niveaux de revenus / Typologie familiale / Âge)
- Histoire et projet du parcours résidentiels des ménages

Quelle question pour le maître d'ouvrage ?

- Comment se font les attributions ?
- Si l'attribution ne se fait pas, que se passe-t-il ?
- Quel est le niveau de rotation dans le parc PLS ?
- Quel est le niveau de loyer des logements PLS ?

- Des surloyers de solidarité sont-ils appliqués ?
- Un locataire en PLUS se voyant appliquer un SLS peut-il prétendre au PLS ?
- Pourquoi à niveau de loyer égal préférer le PLS au secteur locatif libre ?
- Le PLS est-il vécu par les bailleurs comme une étape résidentielle au sein de leur parc ?
- Existe-t-il une gestion particulière des logements PLS (Entretien, exigence des locataires...) ?
- Quel est le niveau de standing des produits PLS ?
- Quelle est la part du PLS dans votre parc ? Quelle part dans les constructions des dernières années (5ans) ? Souhaitez-vous que le PLS prenne plus d'importance au sein de votre parc ? (*Question bailleurs*)
- Est-ce pour vous un parc rentable ? (*Question bailleurs*)
- Quelle plus value apporte le PLS par rapport au PLUS ou le locatif libre ?

Comment et où faire du PLS ?

- Quels sont les modes de prospection et les études de faisabilité ? (*Question promoteurs*)
- Quels types de produits sont privilégiés ? (Typologie de logement)
- Quelle localisation intra-urbaine pour le PLS ?
- Y'a-t-il des territoires plus propices au développement du PLS ?
- Qu'est-ce qui amène un élu à souhaiter la production de PLS dans sa commune ?
- Le financement PLS par l'ANAH dans le parc privé est-il attractif ? (*Question « élus »*)

Pourquoi le PLS ?

- Le PLS est-il un moyen pour une mairie de répondre à l'A.55 de la loi SRU sans faire augmenter la demande sociale dans la commune ?
- Dans le contexte de pénurie de logements en général et de logements (très) sociaux en particulier, en quoi le PLS est-il une réponse ?
- Certaines associations ou partis politiques dénoncent un logement qui n'aurait de social que la qualification... PLS ne devrait-il pas être du logement "encadré" permettant de sécuriser la sortie du parc social des ménages à la limite supérieure des plafonds de ressource ?
- Les Etats Généraux du logement en Ile de France se prononcent en faveur du PLS, la fondation Abbé-Pierre préconise de le retirer du contingent social (A.55 - SRU) ou d'en minorer la portée par une nouvelle clef de décompte (1 PLS = 0,5 logement ; 1 PLUS = 1 logement ; 1 PLA-I = 1,5 logement (+ 0,5 logement pour tout logement de 5 pièces ou plus) ... Qu'en pensez-vous ?
- Le PLS est-il pour vous un outil de mixité sociale ? en quoi ?

Exemple d'entretien.

Entretien avec Dominique FONTENAILLE, Maire de Villebon-sur-Yvette, réalisé le 14 mai 2008 en Mairie de Villebon-sur-Yvette

Qui sont les locataires ?

Q. *Les locataires ont-ils connaissance du caractère PLS de leur logement ? Le vivent-ils comme un logement « HLM » (selon l'acception courante) avec toute la connotation négative qui peut être véhiculée ?*

R. Oui. A Villebon-sur-Yvette, vivre en HLM n'a pas de connotation négative. Nous n'avons pas de phénomène de cité, de ghetto. Nous n'avons pas beaucoup d'immigration à problème.

Q. *Pourquoi habitent-ils dans du PLS ?*

R. Parce que leurs niveaux de revenus correspondent au niveau de loyer PLS. Nous avons très peu d'inactifs et du fait de leur emploi, ils ont donc généralement des revenus correspondants.

Q. *Portrait des ménages (CSP / Niveaux de revenus / Typologie familiale / Âge)*

R. La famille est le plus souvent décomposée (maman + enfants) ou alors on a à faire avec des jeunes couples, avec un ou deux jeunes enfants. Leurs revenus sont rarement inférieurs à 3000€.

Q. *Histoire et projet du parcours résidentiels des ménages*

R. Il y a une très faible rotation... Les ménages sont très captifs du logement social.

Quelle question pour le maître d'ouvrage ?

Q. *Comment se font les attributions ?*

R. Elles se font via des commissions d'attribution... Comme partout ailleurs en partenariat avec des associations locales.

Q. *Si l'attribution ne se fait pas, que se passe-t-il ?*

R. Il y a très peu de cas comme ceux-là à Villebon-sur-Yvette.

Q. *Quel est le niveau de rotation dans le parc PLS ?*

R. Pas de réponse

Q. *Quel est le niveau de loyer des logements PLS ?*

R. Le loyer des logements PLS est réglementé par la loi.

Q. *Des surloyers de solidarité sont-ils appliqués ?*

R. Oui, pas mal à Villebon-sur-Yvette. Je suis scandalisé de ce système. Par exemple : pour une cage d'escalier de F4 et F5, on peut avoir 8 familles ou 8 couples seuls... Aucune loi, aucun règlement ne peut les obliger à partir pour un F3... Alors que dans l'immeuble à côté il y a des familles qui sont à l'étroit dans leur logement.

Q. *Un locataire en PLUS se voyant appliquer un SLS peut-il prétendre au PLS ?*

R. Pas de réponse

Q. *Pourquoi à niveau de loyer égal préférer le PLS au secteur locatif libre ?*

R. A Villebon-sur-Yvette, le locatif libre c'est 20€/m² alors que le PLS c'est 8€/m².

Q. *Le PLS est-il vécu par les bailleurs comme une étape résidentielle au sein de leur parc ?*

R. Pas du tout. Les bailleurs sociaux, cela fait bien longtemps que je ne les appelle plus sociaux. Ce qui les intéresse c'est que les loyers soient payés...

Q. *Existe-t-il une gestion particulière des logements PLS (Entretien, exigence des locataires...) ?*

R. Non pas plus, pas moins. Il y a parfois le même gardien et les mêmes services.

Q. *Quel est le niveau de standing des produits PLS ?*

R. C'est du très bon HLM, c'est aussi très bien entretenu.

Q. *Quelle est la part du PLS dans votre parc ? Quelle part dans les constructions des dernières années (5ans) ? Souhaitez-vous que le PLS prenne plus d'importance au sein de votre parc ?*

R. Dans les projets à venir, pour les 4 ou 5 prochaines années, on prévoit la réalisation de 474 LLS dont 25% de PLS.

Q. *Est-ce pour vous un parc rentable ?*

R. Pas de réponse

Q. *Quelle plus value apporte le PLS par rapport au PLUS ou le locatif libre ?*

R. C'est aujourd'hui le logement le mieux adapté aux ménages villebonnais.

Comment et où faire du PLS ?

Q. *Quels sont les modes de prospection et les études de faisabilité ?*

R. Pas de réponse

Q. *Quels types de produits sont privilégiés ? (Typologie de logement)*

R. Ce sont les logements collectifs car il y a très peu de foncier disponible (48% du territoire communal est inconstructible...). On monte donc, on peut monter en R+3+combles dans la vallée. On privilégie du collectif agréable. On a fait dernièrement 300 logements dont 100 LLS. Vous ne verrez pas la différence entre les LLS et l'accession.

Q. *Quelle localisation intra-urbaine pour le PLS ?*

R. Là où il y a de la place !

Q. *Y'a-t-il des territoires plus propices au développement du PLS ?*

R. Essentiellement dans les ville où les gens travaillent.

Q. *Qu'est-ce qui amène un élu à souhaiter la production de PLS dans sa commune ?*

R. Un croisement de nécessité entre le prix du foncier et le revenus des habitants.

Q. *Le financement PLS par l'ANAH dans le parc privé est-il attractif ?*

R. Pas de réponse

Pourquoi le PLS ?

Q. *Le PLS est-il un moyen pour une mairie de répondre à l'A.55 de la loi SRU sans faire augmenter la demande sociale dans la commune ?*

R. Cela ne m'est jamais venu à l'esprit. Nous avons pris en considération les revenus des 140 demandeurs qui correspondent en fait au PLS. C'est le fruit de l'observation de la situation locale.

Q. *Dans le contexte de pénurie de logements en général et de logements (très) sociaux en particulier, en quoi le PLS est-il une réponse ?*

R. C'est une réponse pour des familles qui travaillent et qui ont besoin d'un logement.

- Q.** *Certaines associations ou partis politiques dénoncent un logement qui n'aurait de social que la qualification... PLS ne devrait-il pas être du logement "encadré" permettant de sécuriser la sortie du parc social des ménages à la limite supérieure des plafonds de ressource ?*
- Q.** *Les Etats Généraux du logement en Ile de France se prononcent en faveur du PLS, la fondation Abbé-Pierre préconise de le retirer du contingent social (A.55 - SRU) ou d'en minorer la portée par une nouvelle clef de décompte (1 PLS = 0,5 logement ; 1 PLUS = 1 logement ; 1 PLA-I = 1,5 logement (+ 0,5 logement pour tout logement de 5 pièces ou plus)... Qu'en pensez-vous ?*
- Q.** *Le PLS est-il pour vous un outil de mixité sociale ? en quoi ?*
- R.** Il y a 3 sortes de logements qui correspondent à trois types de public :
- Les personnes ayant des problèmes d'ordre psychologique, personnel, social... Des problématiques d'insertion... On arrive pas à les faire entrer dans des logements sociaux... On est dans le registre de l'hébergement. Il faut un type de logement très très social avec un accompagnement social.
 - Les gens qui travaillent avec des bas salaires et qui ont du mal à se loger. Il faut alors leur proposer un logement social (PLUS).
 - Les personnes qui voient leur situation professionnelle et familiale évoluer peuvent ainsi passer à des loyers plus importants donc en PLS.

Tableau – critère 1 – Revenus des ménages résidents.

INSEE	VILLE	Moyenne (%)
91021	Arpajon	48
91027	Athis-Mons	53
91044	Ballainvilliers	53
91064	Bièvres	49
91095	Bouray-sur-Juine	
91097	Boussy-Saint-Antoine	56
91103	Brétigny-sur-Orge	52
91114	Brunoy	55
91159	Chevannes	
91161	Chilly-Mazarin	55
91174	Corbeil-Essonnes	49
91179	Coudray-Montceaux (Le)	56
91191	Crosne	58
91200	Dourdan	50
91201	Draveil	56
91225	Étiolles	48
91228	Évry	50
91232	Ferté-Alais (La)	58
91272	Gif-sur-Yvette	49
91312	Igny	52
91326	Juvisy-sur-Orge	49
91333	Leuville-sur-Orge	60
91340	Lisses	57
91345	Longjumeau	53
91363	Marcoussis	54
91377	Massy	53
91386	Mennecy	52
91421	Montgeron	54
91425	Monthéry	53
91432	Morangis	57
91434	Morsang-sur-Orge	54
91468	Ormy	
91477	Palaiseau	55
91534	Saclay	54
91538	Saint-Aubin	
91570	Saint-Michel-sur-Orge	58
91573	Saint-Pierre-du-Perray	59
91589	Savigny-sur-Orge	54
91645	Verrières-le-Buisson	46
91657	Vigneux-sur-Seine	52
91667	Villemoisson-sur-Orge	55
91687	Viry-Châtillon	53
91689	Wissous	54
91691	Yerres	57
91692	Ulis (Les)	51

Tableau – critère 2 – Ressources des ménages du parc social.

INSEE	VILLE	Ressources > PLUS
91021	Arpajon	5,51%
91027	Athis-Mons	
91044	Ballainvilliers	10,42%
91064	Bièvres	10,08%
91095	Bouray-sur-Juine	
91097	Boussy-Saint-Antoine	2,47%
91103	Brétigny-sur-Orge	6,68%
91114	Brunoy	4,60%
91159	Chevannes	2,13%
91161	Chilly-Mazarin	7,93%
91174	Corbeil-Essonnes	3,62%
91179	Le Coudray-Montceaux	5,88%
91191	Crosne	7,41%
91200	Dourdan	3,70%
91201	Draveil	8,90%
91225	Etiolles	
91228	Evry	4,53%
91232	La Ferté-Alais	6,08%
91272	Gif sur Yvette	
91312	Igny	
91326	Juvisy-sur-Orge	6,48%
91333	Leuville-sur-Orge	2,50%
91340	Lisses	6,72%
91345	Longjumeau	4,86%
91363	Marcoussis	4,20%
91377	Massy	7,15%
91386	Mennecy	
91421	Montgeron	4,00%
91425	Monthéry	6,16%
91432	Morangis	
91434	Morsang-sur-Orge	6,87%
91468	Ormoy	
91477	Palaiseau	9,78%
91534	Saclay	
91538	Saint-Aubin	
91570	Saint-Michel-sur-Orge	
91573	Saint-Pierre-du-Perray	
91589	Savigny-sur-Orge	5,10%
91645	Verrières-le-Buisson	10,08%
91657	Vigneux-sur-Seine	5,17%
91667	Villemoisson-sur-Orge	
91687	Viry-Châtillon	5,55%
91689	Wissous	
91691	Yerres	4,93%
91692	Les Ulis	5,16%

Tableau – critère 3 – Marché locatif libre.

INSEE	Ville	Moyenne écarts T3 T4
91021	Arpajon	1,14
91027	Athis-Mons	1,19
91044	Ballainvilliers	1,07
91064	Bièvres	2,08
91097	Boussy-Saint-Antoine	1,01
91103	Brétigny-sur-Orge	1,09
91114	Brunoy	1,01
91159	Chevannes	0,44
91161	Chilly-Mazarin	1,06
91174	Corbeil-Essonnes	1,26
91179	Coudray-Montceaux (Le)	1,11
91191	Crosne	0,76
91200	Dourdan	0,16
91201	Draveil	1,91
91225	Étiolles	1,11
91228	Évry	0,73
91232	Ferté-Alais (La)	0,44
91272	Gif-sur-Yvette	4,21
91312	Igny	2,04
91326	Juvisy-sur-Orge	1,24
91333	Leuville-sur-Orge	1,09
91340	Lisses	0,64
91345	Longjumeau	1,31
91363	Marcoussis	2,08
91377	Massy	2,16
91386	Mennecy	0,51
91421	Montgeron	1,36
91425	Monthéry	1,07
91432	Morangis	1,07
91434	Morsang-sur-Orge	0,71
91468	Ormy	0,51
91477	Palaiseau	2,44
91534	Saclay	2,89
91538	Saint-Aubin	2,97
91570	Saint-Michel-sur-Orge	0,84
91573	Saint-Pierre-du-Perray	1,07
91589	Savigny-sur-Orge	0,56
91645	Verrières-le-Buisson	3,34
91657	Vigneux-sur-Seine	1,71
91667	Villemoisson-sur-Orge	1,09
91687	Viry-Châtillon	1,26
91689	Wissous	2,08
91691	Yerres	1,01
91692	Ulis (Les)	1,46
91095	Bouray-sur-Juine	

Tableau – critère 4 – Tension du marché immobilier.

INSEE	Ville	Evol. Part locataires	Evol. part propri.	Densité h/km	Evol. Part résid. Princ.	Terrain prix/m²						Moyenne
91021	Arpajon	-3,1%	7,6%	3772	4,6%	54	1	1	1	1	0	80%
91027	Athis-Mons	-5,7%	9,1%	3434	3,3%	301	1	1	1	0	1	80%
91044	Ballainvilliers	-9,8%	2,4%	686	1,2%	132	1	1	0	0	0	40%
91064	Bièvres	4,7%	1,6%	416	4,3%	186	0	1	0	1	0	40%
91095	Bouray-sur-Juine	17,5%	-2,9%	258	3,2%	51	0	0	0	0	0	0%
91097	Boussy-Saint-Antoine	-7,4%	5,3%	2190	4,8%	38	1	1	0	1	0	60%
91103	Brétigny-sur-Orge	-4,3%	4,0%	1487	3,2%	196	1	1	0	0	0	40%
91114	Brunoy	-6,1%	4,7%	3568	5,6%	191	1	1	1	1	0	80%
91159	Chevannes	10,8%	0,1%		18,0%		0	1		1		67%
91161	Chilly-Mazarin	-2,9%	1,6%	3184	1,1%	157	1	1	1	0	0	60%
91174	Corbeil-Essonnes	-3,3%	8,1%	3577	7,0%	130	1	1	1	1	0	80%
91179	Coudray-Montceaux (Le)			245		165			0		0	0%
91191	Crosne	0,8%	1,8%	3288	5,0%	156	0	1	1	1	0	60%
91200	Dourdan	0,4%	1,6%	312	0,2%	152	0	1	0	0	0	20%
91201	Draveil	-4,9%	7,3%	1784	4,3%	201	1	1	0	1	0	60%
91225	Étiolles											
91228	Évry	-5,1%	7,9%	5935	6,8%	125	1	1	1	1	0	80%
91232	Ferté-Alais (La)	-4,2%	4,4%	782	2,4%	82	1	1	0	0	0	40%
91272	Gif-sur-Yvette	-3,2%	1,5%	1842	4,3%	165	1	1	0	1	0	60%
91312	Igny	-2,9%	3,2%	2456	2,2%	305	1	1	0	0	1	60%
91326	Juvisy-sur-Orge	2,0%	0,0%	5353	9,4%	282	0	1	1	1	1	80%
91333	Leuville-sur-Orge	11,9%	-1,9%	1510	6,5%	109	0	0	0	1	0	20%
91340	Lisses			693		76			0		0	0%
91345	Longjumeau	-8,0%	10,6%	4123	3,2%	161	1	1	1	0	0	60%
91363	Marcoussis	1,6%	-0,4%	430	1,0%	122	0	0	0	0	0	0%
91377	Massy	-3,4%	7,9%	3999	4,3%	262	1	1	1	1	1	100%
91386	Mennecy	-6,3%	4,6%	1152	2,2%	148	1	1	0	0	0	40%
91421	Montgeron	0,0%	3,4%	1952	3,3%	177	0	1	0	0	0	20%
91425	Monthéry			1730		189			0		0	0%
91432	Morangis	-8,3%	2,7%	2211	3,3%	163	1	1	0	0	0	40%
91434	Morsang-sur-Orge	8,8%	-3,2%	4404	4,3%	198	0	0	1	1	0	40%
91468	Ormoiy	-9,8%	4,5%	660	3,3%	99	1	1	0	0	0	40%
91477	Palaiseau	-7,7%	5,3%	2517	0,0%	250	1	1	0	0	1	60%
91534	Saclay	19,2%	-1,9%	211	1,7%	310	0	0	0	0	1	20%
91538	Saint-Aubin	-21,4%	5,3%	194	0,9%	248	1	1	0	0	1	60%
91570	Saint-Michel-sur-Orge	-6,0%	6,3%	3852	3,3%	122	1	1	1	0	0	60%
91573	Saint-Pierre-du-Perray	-6,0%	4,4%	501	3,9%	58	1	1	0	0	0	40%
91589	Savigny-sur-Orge	-3,0%	3,1%	5202	2,2%	246	1	1	1	0	1	80%
91645	Verrières-le-Buisson	-3,2%	3,0%	1607	3,2%	274	1	1	0	0	1	60%
91657	Vigneux-sur-Seine	0,0%	2,1%	2925	2,2%	202	0	1	0	0	0	20%
91667	Villemoisson-sur-Orge	-13,7%	4,7%	2977	2,7%	152	1	1	0	0	0	40%
91687	Viry-Châtillon	-4,1%	4,2%	4985	1,1%	224	1	1	1	0	1	80%
91689	Wissous	-6,8%	4,1%	566	-1,0%	160	1	1	0	0	0	40%
91691	Yerres	-11,1%	4,2%	2790	5,4%	156	1	1	0	1	0	60%
91692	Ulis (Les)	-1,5%	9,4%		1,1%		1	1		0		67%

Tableau – critère 5 – Taux de logements sociaux.

INSEE	VILLE	SRU (%)
91021	Arpajon	28,9%
91027	Athis-Mons	38,1%
91044	Ballainvilliers	10,1%
91064	Bièvres	11,2%
91095	Bouray-sur-Juine	0,0%
91097	Boussy-Saint-Antoine	18,0%
91103	Brétigny-sur-Orge	26,1%
91114	Brunoy	18,2%
91159	Chevannes	56,1%
91161	Chilly-Mazarin	18,3%
91174	Corbeil-Essonnes	45,5%
91179	Coudray-Montceaux (Le)	27,3%
91191	Crosne	12,8%
91200	Dourdan	38,5%
91201	Draveil	21,6%
91225	Étiolles	0,4%
91228	Évry	59,5%
91232	Ferté-Alais (La)	16,0%
91272	Gif-sur-Yvette	19,4%
91312	Igny	10,8%
91326	Juvisy-sur-Orge	23,4%
91333	Leuville-sur-Orge	3,7%
91340	Lisses	33,7%
91345	Longjumeau	34,8%
91363	Marcoussis	8,3%
91377	Massy	43,9%
91386	Mennecy	16,6%
91421	Montgeron	25,9%
91425	Monthéry	8,1%
91432	Morangis	11,4%
91434	Morsang-sur-Orge	27,7%
91468	Ormy	6,0%
91477	Palaiseau	25,1%
91534	Saclay	9,4%
91538	Saint-Aubin	0,0%
91570	Saint-Michel-sur-Orge	17,3%
91573	Saint-Pierre-du-Perray	29,3%
91589	Savigny-sur-Orge	14,4%
91645	Verrières-le-Buisson	16,6%
91657	Vigneux-sur-Seine	45,3%
91667	Villemoisson-sur-Orge	9,1%
91687	Viry-Châtillon	28,4%
91689	Wissous	0,0%
91691	Yerres	14,3%
91692	Ulis (Les)	54,7%

Bibliographie.

Communications institutionnelles :

Actualités habitat, 2008, Dossier livret A, USPH, n° 855, 29 p.

Actualités habitat, 2008, *Rencontre USH/AMF ; logement : le temps des élus et des territoires*, USH, numéro 862

ADIL de l'Essonne, 2007, *Niveaux de loyer et zonage ANAH*, 7 p.

ADIL, 2007, *Portrait chiffré du logement francilien*, 23 p.

AORIF, 2006, *Le financement de logements locatifs sociaux en IDF de 2003 à 2005*, Observatoire du logement social

Appel de Démocratie et Socialisme, 2006, *Menaces sur le livret A, menaces sur le logement social*, démocratie-socialisme.org

BOUTIN C., Ministre du Logement et de la Ville, discours du 15 avril 2008

Cabinet Sémaphores, Programme Local de l'Habitat – Communauté de Commune des Portes de l'Essonne, p. 97

Caisse des Dépôts, septembre 2007, *Le financement du logement social, l'offre de services de la Caisse des Dépôts, votre partenaire de long terme*

CAMDESSUS M., 2007, *Résumé et conclusions du rapport de la mission sur la modernisation de la distribution du livret A et des circuits de financement du logement social*, Banque de France

Coopérative conseil Acadie, DRIANT J.-C., « Politiques du logement et mutations socio-économiques des territoires – Le cas de l'Essonne », La revue enjeux logement, n°2, Institut Nexity pour le logement, janvier 2008, 141 p.

Conseil Général 91, 2007, *Tableau de bord pour l'action sociale et médico-sociale, Indicateurs et cartographie essonnienne du social*, Direction des Solidarités, Observatoire social, ICARES, 54 p.

Conseil Général de l'Essonne, 2005, *Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées de l'Essonne, 2005-2007*, 87 p.

Conseil Général de l'Essonne, 2007, *Essonne 2020, Pour un aménagement équilibré et un développement durable de notre territoire*, Direction de l'aménagement et du développement, 114 p.

Convention entre l'État et l'Union d'Économie Sociale pour le Logement du 11 octobre 2001 - http://www.uesl.fr/espace_pro/pdf/conventions/convention_11_10_2001.pdf

Direction Départementale de l'Équipement de l'Essonne, 2008, *Mobilisation en faveur du logement dans l'Essonne*, 72 p.

Direction régionale de l'Équipement d'Ile-de-France, 2005, *Le parc locatif social en Ile-de-France, Zoom 2004*, Observatoire du logement social en IDF, 26 p.

Dossier « Livret A » - Actualités habitat, n° 855, 30 mars 2008, Union Sociale pour l'Habitat

Fondation Abbé Pierre, Janvier 2008, *L'état du mal-logement en France : rapport annuel 2008*
<http://www.fondation-abbe-pierre.fr/rml.html>

IAURIF, 2006, *Le logement en Essonne en 2005, Diagnostic et besoins, Rapports*, 188 p.

IAURIF, 2006, *Le logement en Essonne en 2005, Diagnostic et besoins, Synthèse du rapport et propositions d'actions*, 77 p.

IAURIF, 2007, *La demande de logements sociaux en Ile-de-France en 2006, Note de synthèse*, Observatoire du logement social, 16 p.

Informations sociales 2005/3, N° 123, p. 20-33.

INSEE – CD-ROM *Revenus fiscaux des ménages* – Année 2002 , actualisation : 10,5%

LACOSTE Y., 2006, *Les problématiques de l'habitat en Essonne*, Conférence IAURIF

Les aides financières de l'Etat au logement – mars 2008 – Ministère du Logement et de la Ville

Livret A : la Caisse des Dépôts rappelle sa position
http://www.caissedesdepots.fr/IMG/pdf_9.5.07.elements_de_langage_Livret_A.pdf – 09 mai 2007

Mairie de Massy, 2008, *Gestion des logements sociaux*, Rapport d'activité 2007

Mairie de Villebon-sur-Yvette, *Guide pratique : demande de logement social locatif*, Service d'action sociale

Ministère de la Défense, 2008, *Pour une défense d'avance*, Modernisation de la défense, Le nouveau dispositif territorial

Palmarès 2008 des communes – Loi SRU pour le logement social, Fondation Abbé Pierre, 2008

Préfecture d'Ile-de-France, 2007, Rapport annuel du Préfet de Région au comité régional de l'habitat, 29 p.

Programme Local de l'Habitat de la Communauté d'Agglomération du Plateau de Saclay, Fondation des Villes, 2008

Rapport annuel 2008 – L'état du mal-logement en France, Fondation Abbé Pierre, p.11

Recensement Annuel de la Population, INSEE

SARKOZY N., Président de la République Française, discours « Modernisation des Politiques Publiques et Réforme de l'Etat » du 04 avril 2008

Statistiques BD Habitat – Conseil Général de l'Essonne

Manuels :

BODY-GENDROT S., WIHTOL DE WENDEN C., *Sortir des banlieues – Pour en finir avec la tyrannie des territoires*, Autrement, Coll. Frontières, 2007

DE BERNY-RICHE C., TAISNE C., MANDON O., juillet 1998, *Le logement locatif intermédiaire en Ile-de-France : bilan et perspectives*, IAURIF, Paris, 76 p.

DRIANT J.-C., 1995, *Les marchés locaux du logement : Savoir et comprendre pour agir*, Presse de l'école nationale des ponts et chaussées, Paris, 223 p.

DRIANT J.-C., 2008, *Politiques de l'habitat et crises du logement*, La documentation française, Collection Problèmes politiques et sociaux, Paris, 111 p.

LACOSTE Y., *Un problème complexe et débattu : les grand ensembles*, Bulletin de l'association des géographes français, n°318-319, 1963

LOUCHART P., LIAGRE M.-O., 2001, *Atlas des Franciliens. Tome 2 : Logement*, IAURIF, INSEE, Paris, 116 p.

PUMAIN D., PAQUOT T., KLEINSCHMAGER R., 2006, *Dictionnaire, La ville et l'urbain*, Economica Anthropos, Collection Villes, 324 p.

RAMNOUX S., 2008, *Sarkozy commande son Grand Paris*, *Le Parisien* n°19827 – 05 juin 2008, Paris, p. 2.

SEGAUD M., BRUN J., DRIANT J.-C., 2003, *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Armand Colin, Paris, 451 p.

STÉBÉ J.-M., novembre 2007, *Le logement social en France (1789 à nos jours)*, 3^{ème} éd., PUF, Collection Que sais-je ? N°763, Paris, 128 p.

ZITTUON P., 2001, *Partis politiques et politiques du logement, échange de ressources entre dons et dettes politiques*, *Revue française de science politique*, volume 51, p. 683-706

Articles :

CALCOEN F. et CORNUEL D., 2001, *Les aides personnelles au logement en France dans l'histoire des politiques du logement*, *Recherches et Prévisions*, n°64, p.90-98

CALCOEN F. et CORNUEL D., 2005, *Effets économiques des aides personnelles au logement*, *Recherches et Prévisions*, n°169, p.90-98

DE BERNY-RICHE C., 1998, *Quel avenir pour le logement intermédiaire en Ile-de-France?*, *Les Cahiers de l'habitat*, IAURIF, p. 2 à 7

DELBARRE M., 17 décembre 2007, *Le livret A, trop moderne pour survivre?*, *Point de vue*, le Monde

DESTOT M. et ALDUY M., 15 janvier 2008, *Menace sur le financement du logement social*, *laTribune.fr*

Fondation Abbé Pierre, 2007, *Des réponses mal orientées pour une crise qui dure*, *Les chiffres de la construction en 2006*

Fondation Abbé Pierre, avril 2008, *Ces villes qui nous font honte*, n°59, 8 p.

GENESTIER P., mars-avril 2004, *Comment loger les plus pauvres si l'on démolit les HLM?*, *Mouvement*, n°32, p.126-134

Groupe de travail, mars 2008, *Relancer la construction neuve de logements en Ile-de-France*, *Les états généraux du logement en IDF*

KAMOUN P., mars 2005, *Financement du logement social et évolutions de ses missions. De 1894 (loi Siegfried) à nos jours*, *Informations sociales*, n°123, p.20-33

La Gazette des Communes, site internet consulté à plusieurs reprises, numéros 1748, 1818, 1865, 1869, 1901, 1930

LAPOIX, S., 22 mai 2008, *Lagarde offre le livret A en pâture aux banques*, Marianne2.fr

LE BILLION V., 14 août 2007, *Les logements HLM souvent inadaptés à la taille des familles et à leurs revenus*, Les Échos

Le FIGARO, 9 juin 2008, *Livret A : plus de garanties pour le logement social*, lefigaro.fr

Le Parisien, 27 juin 2008, *Logement social : 83 communes épinglées*, Le Parisien Essonne, p. II

Le Républicain Essonne, 3 juillet 2008, *HLM : 41 villes dans le rouge*

MOUTARDE N., 4 avril 2008, *Un niveau de financement jamais atteint dans le logement social (IDF)*, Le Moniteur expert.com , numéro 5445

NICOLAS M. mars 2005, *Aides au logement et taux d'effort des familles. Pour les locataires et les accédants à la propriété*, Informations sociales, n°123, p. 36-44

POY C., 21 février 2006, *Coups fourrés sur le logement social*, l'Humanité

POY C., 29 septembre 2006, *Le logement, une charge de plus en plus insoutenable*, l'Humanité

REY-LEFEBVRE I., PICOUËT M., 2008, *Immobilier, le retournement*, Le Monde n°19729 – 02 juillet 2008 , Paris, p. 1.

SABBAH C., 10 janvier 2008, *Logement social : l'Etat n'a pas les moyens de ses ambitions*, Dossier immobilier, Les Échos, p.36

TISSEROND S., 20 septembre 2007, *Les sept chantiers capitaux pour le logement social*, les Échos

USH, 2007, Dossier sur le livret A, publication de plusieurs articles en ligne sur union-habitat.org

VILAIN O., 8 mai 2008, *Logement social : vers la démolition du livret A*, Bakchich, article 3684

Délibérations et circulaires :

Délibération (Article 1) du 30 mars 2007 refonte des concours financiers pour la production de logements sociaux – Conseil Général des Hauts de Seine

Délibération du 24 février 2006 Politique départementale en faveur du logement, Conseil Général des Yvelines

Délibération n° 06-203-01S-15 (Article 15) du 30 janvier 2006 Projet départemental pour mieux vivre ensemble en Val de Marne, Partout pouvoir se loger, Politique départementale de l'Habitat, Plan d'action 2006-2009 – Conseil Général du Val-de-Marne

Délibération n° 2007-04-0011 (Titre 1) du 26 mars 2007 politique départementale de l'habitat pour une solidarité territoriale et la mixité sociale – Conseil Général de l'Essonne

Délibération n° 2007-II-02 (Points 1 et 3) du 06 février 2007 aide du Conseil Général à la production de logements sociaux neufs – Conseil Général de Seine-Saint-Denis

Délibération n° CR 64-05 (Article 6) du 14 décembre 2005 relative à la politique régionale du logement en Ile-de-France – Conseil Régional d'Ile-de-France

Délibérations de la commission permanente n° 1-11 du 13 novembre 2006 Aide départementale destinée à financer des logements pour les familles modestes et « Aide départementale à l'acquisition, la réhabilitation et la transformation de bâtiments vacants en logement locatifs destinée à financer des logements pour les familles modestes » - Conseil Général du Val d'Oise

Délibérations n° 2008-170 et 2008-171 du 19 juin 2008 approuvant le Programme Local de l'Habitat, Conseil Communautaire de la Communauté d'Agglomération du Plateau de Saclay

Circulaire n° 2005-58 UHC/IUH2 du 19 septembre 2005 relative à l'utilisation et à la programmation des prêts locatifs sociaux (PLS)

Sitographie : (Entre autre)

Conseil Général de l'Essonne – <http://www.essonne.fr>

Conseil Général de Seine et Marne – <http://www.seine-et-marne.fr>

Conseil Général de Seine Saint Denis – <http://www.seine-saint-denis.fr>

Conseil Général des Hauts de Seine – <http://www.hauts-de-seine.net>

Conseil Général des Yvelines – <http://www.yvelines.fr>

Conseil Général du Val d'Oise – <http://www.valdoise.fr>

Conseil Général du Val de Marne – <http://www.cg94.fr>

Conseil Régional d'Ile-de-France : <http://www.iledefrance.fr>

Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) – <http://www.dguhc-logement.fr>

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile-de-France – <http://www.iau-idf.fr>

Legifrance – <http://www.legifrance.gouv.fr>

Mairie de Paris – <http://www.paris.fr>

Ministère du Logement et de la Ville – <http://www.ville.gouv.fr>

Union Sociale pour l'Habitat – <http://www.union-habitat.org>

Baptiste DANEL

 baptistedanel@hotmail.fr

 01.69.48.37.86

 06.86.72.81.27

**Université Paris 1 -
Panthéon-Sorbonne**

Master 1
Urbanisme et Aménagement

 01.44.32.14.04

Conseil général de l'Essonne

Direction de la Ville, de l'Habitat
et de la Citoyenneté

Service Habitat

 01.60.91.91.91