

NOTE RAPIDE

DE L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME - ÎLE-DE-FRANCE N° 803



DRIEVA/Gauthier

SOCIÉTÉ - HABITAT

Mars 2019 • www.lau-ldf.fr

LE LOGEMENT LOCATIF INTERMÉDIAIRE S'INSTALLE DANS LE PAYSAGE FRANCILIEN

15 500

LOGEMENTS LOCATIFS INTERMÉDIAIRES (LLI) AGRÉÉS ENTRE 2014 ET 2018 EN ÎLE-DE-FRANCE

200

COMMUNES FRANCILIENNES ACCUEILLENT DES LLI

10%

TAUX DE TVA APPLICABLE AU LLI

20 ans

DURÉE MAXIMALE D'EXONÉRATION DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES

LE LOGEMENT INTERMÉDIAIRE DESTINÉ AUX CLASSES MOYENNES S'EST ENRICHİ D'UN NOUVEAU PRODUIT RÉSERVÉ AUX MARCHÉS IMMOBILIERS TENDUS SUITE À L'ORDONNANCE DE 2014. L'ENJEU EST IMPORTANT EN ÎLE-DE-FRANCE OÙ CES MÉNAGES, PÉNALISÉS PAR LE NIVEAU ÉLEVÉ DES LOYERS DU PARC PRIVÉ ET DES PRIX D'ACHAT, NE PEUVENT PRÉTENDRE À L'ATTRIBUTION D'UN LOGEMENT SOCIAL, AU VU DE LEURS REVENUS.

Q quatre ans après sa création, quel premier bilan peut-on tirer du dispositif logement locatif intermédiaire (LLI) ? A-t-il comblé le vide laissé par la vente du patrimoine des investisseurs institutionnels (banques, assurances, foncières), qui proposaient aux classes moyennes et aux familles une offre adaptée dans le cœur de l'agglomération ? Au-delà d'un certain niveau de prix, les ménages n'optent-ils pas pour l'accession, même lorsqu'elle implique un éloignement ?

UN NOUVEAU VENU DANS UNE FAMILLE DÉJÀ ÉTOFFÉE

À l'image du public auquel il est destiné, le logement intermédiaire est protéiforme. Dans son acception large, il recouvre des logements en location et en accession, du secteur social et privé. Ainsi, le prêt locatif social (PLS) comptabilisé comme du logement social par la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) est souvent intégré à la famille du logement intermédiaire du fait des ménages auxquels il s'adresse ; au même titre que le prêt locatif intermédiaire (PLI) qui ne figure pas dans ce décompte. Dans le secteur privé, les produits d'investissement locatif défiscalisé (Scellier, Duflot, Pinel), destinés à des locataires aux ressources plafonnées relèvent du logement intermédiaire ; tout comme l'accession sociale sécurisée des bailleurs sociaux ou encore les opérations de promotion privée à prix maîtrisés négociés avec les collectivités locales (les « chartes promoteurs »). En créant le LLI, l'ordonnance de 2014 est ainsi venue enrichir un substrat déjà étoffé.

UN PRODUIT DANS L'AIR DU TEMPS

Le LLI est révélateur d'évolutions qui irriguent aujourd'hui les politiques de l'habitat. Il en va de son inscription dans le temps : le bailleur s'engage à louer les logements pendant au minimum 20 ans,

IAU

INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

Île de France

UNE CIBLE À PRÉCISER

Le LLI s'adresse aux ménages dont les revenus se situent entre les plafonds du logement social PLUS et ceux du dispositif d'investissement locatif Pinel. D'après l'enquête logement (ENL) de 2013, cela correspond à 1 371 900 ménages franciliens (27 %). 60 % d'entre eux sont déjà propriétaires et, sauf accident de la vie, ne devraient guère manifester d'appétence pour cette offre locative. En écartant ces ménages ainsi que les 50 500 logés gratuitement, restent 517 100 ménages éligibles.

Pour les 213 100 ménages logés dans le parc social, une trajectoire résidentielle vers le parc intermédiaire ne paraît pas évidente tant les différentiels de loyer sont importants : 7,40 €/m² contre 16,83 €/m² en zone A bis et 12,50 €/m² en zone A pour le LLI. Introduite par la loi Égalité et Citoyenneté de 2017, la limitation du droit au maintien dans les lieux en cas de dépassement des plafonds de ressources pourrait toutefois dynamiser ces trajectoires résidentielles.

Pour les 304 000 ménages locataires du parc privé, le gain n'est pas toujours patent. D'après l'ENL, 100 400 ménages installés depuis au moins huit ans acquittent un loyer moyen de 12,70 €/m², niveau qui se situe dans la fourchette basse du LLI. Le développement du LLI devrait ainsi surtout permettre de préserver au bénéfice des nouveaux candidats à la location une offre locative privée aujourd'hui largement sous pression. Il s'agit d'un enjeu stratégique tant ce parc locatif est primordial pour le dynamisme régional de part sa fonction d'accueil des décohabitations et des nouveaux ménages arrivant en Île-de-France.

mais peut toutefois commencer à en vendre une partie (la moitié au maximum) à partir de la onzième année. Cette approche plus court-termiste affecte désormais le parc social, avec par exemple l'usufruit locatif social, qui repose sur un partage temporaire de l'usage et de la propriété pendant une durée de 15 à 20 ans ; ou bien les incitations à la vente, suite à la mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS) qui bouscule le modèle économique du logement social.

De même, si l'ordonnance de 2014 définit un logement intermédiaire « à l'exclusion » du logement locatif social (au sens SRU), elle permet aux bailleurs sociaux de développer cette activité. Ce nouveau produit rend ainsi plus floue la frontière entre social et privé, à l'image de la part croissante des logements sociaux produits en Vefa (vente en l'état futur d'achèvement) par les promoteurs.

Enfin, le LLI participe à la dynamique de dissociation de la propriété du foncier et du bâti qui se développe pour produire des logements abordables dans les marchés tendus, via notamment le bail réel immobilier (BRI). Dans ce type de bail, en contrepartie de la mise à disposition du terrain à un prix avantageux, le preneur s'engage à construire ou à réhabiliter des logements à vocation intermédiaire (en vue de les louer ou de les vendre), ces droits réels étant consentis pour un temps limité.

UNE LOCALISATION EXIGEANTE ET UN POSITIONNEMENT DÉLICAT

Le LLI est circonscrit aux territoires les plus tendus, c'est-à-dire aux zones A et B1 de l'investissement locatif. En Île-de-France, 684 communes sont concernées, pour la plupart situées dans l'agglomération de Paris. L'ensemble des opérateurs confirme l'importance de la localisation¹, mettant en exergue comme critère primordial la bonne desserte en transports en commun (« être à moins de 10 minutes à pied d'une station »), mais aussi la densité urbaine et la proximité d'un bassin d'emplois. Entre 2014 et 2018, 15 437 LLI ont été agréés en Île-de-France, dont 37 % en zone A bis, 61 % en zone A et 2 % en B1. Le réseau du Grand Paris Express

pourrait réorienter la production vers la zone A qui verra sa desserte améliorée. Une analyse plus fine révèle que 200 communes franciliennes ont accueilli des LLI. Après Paris (1 310 logements), Rueil-Malmaison, Asnières-sur-Seine, Montreuil, Bezons, Carrières-sous-Poissy, Massy, Sevran et Bagnolet sont les plus concernées (entre 300 et 610 logements).

Pour autant, le LLI reste un produit d'entre-deux au positionnement souvent délicat. Certes, l'appétence de nombreux élus est manifeste. Mais suite au renforcement de la loi SRU en 2013 (dont l'objectif est passé de 20 à 25 % du parc de logements dans les communes assujetties), des collectivités franciliennes intéressées par le LLI n'ont pas donné suite, pour se concentrer sur l'offre sociale de type PLAI, Plus ou PLS. Côté opérateurs, au vu des plafonds de ressources et de loyers, certains préfèrent continuer à s'engager dans des programmes strictement privés.

UN MODÈLE ÉCONOMIQUE SPÉCIFIQUE ET DES OPÉRATEURS DÉDIÉS

Le LLI bénéficie d'un taux de TVA intermédiaire à 10 % et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) d'une durée maximale de 20 ans : deux avantages qui doivent permettre de produire des logements dont les niveaux de loyer se situent entre ceux du parc social et du parc privé.

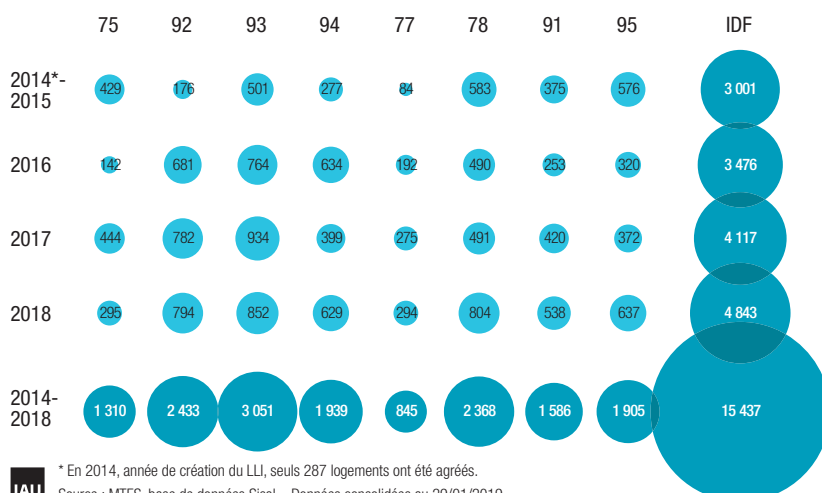
Ce régime fiscal particulier est destiné aux personnes morales : sociétés d'économie mixte gérant des logements sociaux, filiales des collecteurs d'Action logement, organismes dont le capital est détenu en totalité par des personnes redevables de l'impôt sur les sociétés ainsi que les bailleurs sociaux, à charge pour eux de créer une société dédiée à cette activité ou de construire et d'acquérir directement des LLI dans la limite de 10 % de leur parc. Les logements doivent être intégrés dans un programme comprenant au minimum 25 % de surface de logements sociaux, sauf dans les communes comprenant plus de 35 % de logements HLM et dans les quartiers relevant du nouveau programme national de renouvellement urbain.

La vente des logements, qui permet de constituer ou de reconstituer les fonds propres, fait partie intégrante du modèle. La loi Elan (art. 97) instaure d'ailleurs un régime de vente simplifié pour le LLI.

La grande majorité de la production concerne des T2-T3 réalisés en Vefa (de 80 % à 95 % selon les opérateurs). D'autres canaux sont envisagés : transformation de bureaux en logements, démembrement de propriété, dissociation du foncier et du bâti.

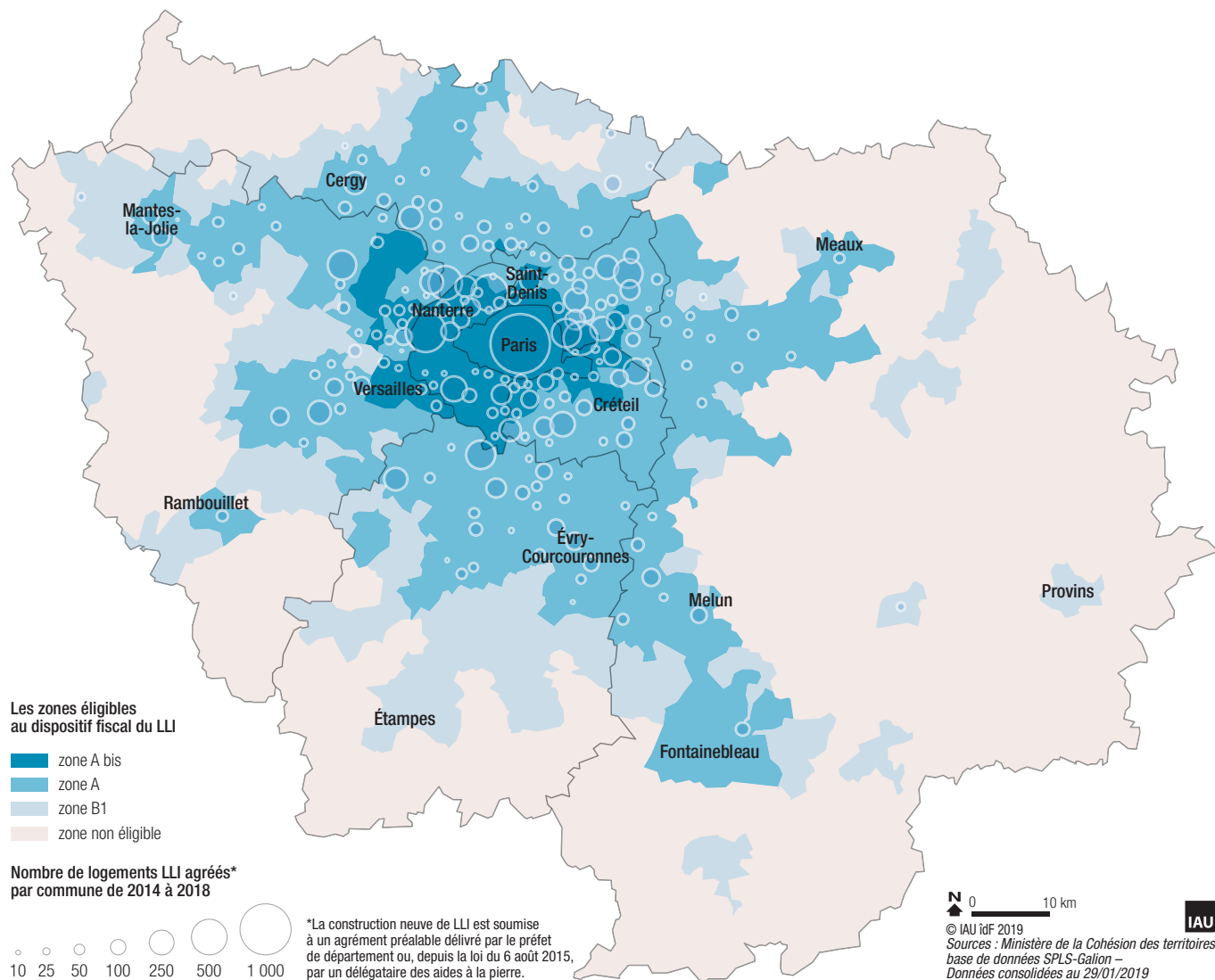
Parmi les principaux opérateurs mobilisés, on compte CDC-Habitat (ex SNI) et In'Li (filiale d'Action logement). Les groupes Batigère, Vilogia et Procviss ont chacun créé une société dédiée, tandis que Hauts-de-Seine Habitat développe en propre une offre intermédiaire. Les organismes HLM confortent de la sorte leur rôle d'ensemblier. Le LLI permet en effet de compléter leur palette de produits pour favoriser le parcours résidentiel des ménages et mieux répondre aux demandes des élus.

Les logements intermédiaires (LLI) agréés par département entre 2014 et 2018



¹ En 2014, année de création du LLI, seuls 287 logements ont été agréés.
Source : MTES, base de données Sisal – Données consolidées au 29/01/2019

Les territoires du logement locatif intermédiaire (LLI)



CDC-Habitat s'appuie sur deux fonds d'investissement : le premier, le fonds de logement intermédiaire (FLI), lancé en 2014 et qui réunit, outre la Caisse des Dépôts (CDC), 17 investisseurs institutionnels (CNP Assurances, BNP Paribas Cardif, EDF Invest, Aviva France...); le second, la société du logement intermédiaire (SLI), est abondé par l'État. Ces deux fonds, dotés chacun d'un milliard d'euros, sont gérés par une filiale de CDC-Habitat qui s'occupe aussi de la gestion des immeubles. Enfin, la CDC, actionnaire à 100 % de CDC-Habitat, a recapitalisé sa filiale à hauteur de 900 millions d'euros, un montant complété par un prêt de 500 millions d'euros de la Banque européenne d'investissement. CDC-Habitat mobilisera à parts égales ces trois sources de financement en faveur du LLI.

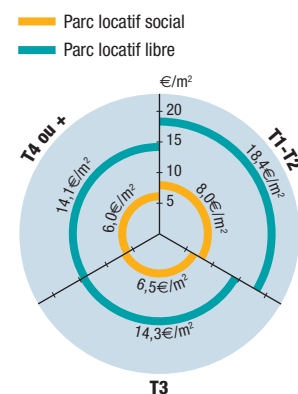
En Île-de-France, In'Li est issu de la fusion en 2017 de quatre sociétés HLM propriétaires de 42 000 logements destinés aux classes moyennes, situés pour trois quarts à Paris et en petite couronne. Pour financer la production de logements intermédiaires, In'Li recourt à des fonds propres et à des emprunts auprès de banques ou sur le marché obligataire, et prévoit de faire appel à des investisseurs privés.

CE QUE DISENT LES PLH ET LES PLU

L'ordonnance de 2014 prévoit la possibilité d'inscrire des objectifs de production du LLI dans les programmes locaux de l'habitat (PLH). La loi Elan de 2018 (art. 148) rend désormais obligatoire la programmation de LLI dans les PLH et PLUIH de certaines communes (décret à paraître). Les documents d'urbanisme comportaient déjà des objectifs de logement intermédiaire pour étoffer le parc abordable, contribuer au parcours résidentiel des ménages, libérer des logements sociaux et diversifier l'offre à des fins de mixité sociale. Dans les quartiers valorisés, le LLI œuvre au maintien des classes moyennes via la maîtrise des loyers et des prix ; dans les quartiers de la politique de la ville, il diversifie une offre marquée par le poids du parc HLM.

En Seine-Saint-Denis, le PLH de l'établissement public territorial (EPT) Est Ensemble programme un volume annuel d'une centaine de logements intermédiaires, en priorité dans les zones tendues et à proximité des gares, en préconisant une typologie diversifiée et le recours à la dissociation de la propriété foncière et bâtie.

Loyers au m² dans le parc locatif social et le parc locatif libre, des écarts notables



Source : Insee, ENL 2013

Ce territoire voit ainsi se développer des programmes de LLI dont la commercialisation s'avère plus aisée que celle des PLS (confrontés au faible nombre de demandeurs de logement social relevant des plafonds intermédiaires). Or, d'aucuns estiment que le PLS qui garantit une offre abordable sur la durée gagnerait à s'implanter dans les secteurs limitrophes de Paris, tandis que le LLI pourrait être une « carte à jouer » dans la valorisation progressive de certains quartiers, en organisant une accession à la propriété différée.

Quant au PLU de Paris, il mobilise au service du LLI - mais uniquement dans les secteurs non déficitaires en logement social² - deux dispositifs traditionnellement utilisés en faveur du parc social : les servitudes et les emplacements réservés. Ainsi, dans la zone non déficitaire en logement social, le PLU modifié en 2016 crée 36 emplacements réservés au titre du LLI et institue que tout projet comportant plus de 800 m² de surface de plancher d'habitation doit affecter au moins 30 % de la surface d'habitation au logement social ou intermédiaire.

UN DÉMARRAGE CONVAINCANT, MAIS UN IMPACT À DÉCRYPTER

Avec près de 15 500 logements agréés et une montée en puissance entre 2014 et 2018, le bilan du LLI en Île-de-France n'est pas négligeable. À l'heure où l'on déplore l'érosion du parc locatif privé qui joue un rôle d'accueil essentiel pour les jeunes ménages (salariés, décohabitants) et les nouveaux arrivants dans la région (un peu plus de 100 000 tous les ans³), ce chiffre constitue une bonne nouvelle. Si le LLI accroît l'offre locative et fluidifie les parcours, il permet aussi de disposer d'un parc neuf et bien situé. Enfin, la personnalité morale du propriétaire bailleur met le locataire à l'abri d'une reprise anticipée du logement.

Dans le contexte économique actuel, le frein annoncé sur la production de logements sociaux pourrait aussi bénéficier au LLI, via un accès facilité au foncier et un partenariat renforcé avec les promoteurs privés.

Centré sur les petites surfaces, le LLI répond à un profil donné et favorise des périodes d'occupation courtes, faisant de ce produit une étape dans le parcours résidentiel des ménages. Le taux de rotation annuel attendu se situe d'ailleurs entre 15 et 20 %, ce qui suppose un suivi rigoureux du parc et une commercialisation efficace pour trouver de nouveaux occupants⁴.

Cette typologie ne remplacera donc pas la disparition du parc des investisseurs institutionnels, plus familial. Autrement dit, répondre à la question du logement des familles et des classes moyennes en Île-de-France passe nécessairement par des solutions multiformes, qui dépassent le seul produit LLI. Parmi les autres canaux à mobiliser, citons notamment un nouveau mode de mise en location du logement social PLS, qui peine à trouver sa cible, l'accession sociale à la propriété des bailleurs sociaux, les organismes de foncier solidaire, voire la régulation des loyers du secteur privé, en veillant bien sûr à ce que ces mesures n'entraînent pas un retrait des bailleurs du marché locatif.

Enfin, le parc de logements intermédiaires a une vocation temporaire. Lorsqu'il basculera vers un autre statut, locatif privé ou accession, continuera-t-il de jouer un rôle d'accueil des classes moyennes ? Et quel sera l'impact pour les territoires d'implantation ? Élément de diversification, de valorisation ou bien de fragilisation ? ■

Hélène Joinet, Philippe Pauquet, chargés d'études habitat
département Habitat et société (Martin Omhové, directeur)

RESSOURCES

- Ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire.
- Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.
- Loi n° 2015-999 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.
- Décret n° 2016-855 du 27 juin 2016 relatif au bail réel immobilier.
- Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan).
- « La commercialisation des PLS : un défi à relever », Aorif, Dossier thématique n° 29, novembre 2018.
- « Logement intermédiaire : décryptage du cadre juridique et fiscal », USH, Collection Cahiers, mai 2016.
- Joinet Hélène, *Le logement social intermédiaire en Île-de-France*, IAU îdF, mai 2011.

1. L'Observatoire régional de l'habitat et de l'hébergement (ORHH) a d'ailleurs mis en place un groupe de travail sur les territoires stratégiques pour le logement intermédiaire.
2. Îlots où le taux de logement social est supérieur à 25 %.
3. Source : Insee, Recensement de la population.
4. Ainsi, In'Li travaille avec des agences immobilières et des sites internet (seloger.com, le bon coin). CDC-Habitat a créé une direction marketing et mis en place un centre d'appels.

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Fouad Awada

DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION

Sophie Roquelle

REDACTION EN CHEF

Isabelle Barazza

MAQUETTE

Jean-Eudes Tilloy

INFOGRAPHIE/CARTOGRAPHIE

Marie Pagezy-Boissier

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Julie Sarris, Inès Le Meledo

FABRICATION

Sylvie Coulomb

RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki

sandrine.kocki@iau-idf.fr

IAU Île-de-France

15, rue Falguière
75740 Paris Cedex 15
01 77 49 77 49

ISSN 1967-2144
ISSN ressource en ligne
2267-4071



www.iau-idf.fr



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

