LES DOSSIERS

Ensemble

DOSSIER THÉMATIQUE DE L'AORIF - N°29 - NOVEMBRE 2018

La commercialisation des PLS : un défi à relever

AORIF
L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT D'ILE-DE-FRANCE

REMERCIEMENTS
Cette publication a été élaborée par l'Unité d'expertise territoriale de l'AORIF, avec l'appui de l'Unité Observation et la contribution essentielle de bailleurs qui ont bien voulu répondre à toutes nos questions, réagir à nos étonnements, conforter et étayer nos analyses, les remettre en question et être force de proposition.
Nous tenons à remercier tout particulièrement :

- Mélanie Charles – Seine-Saint-Denis Habitat
- Emilie Frayssinet – I3F
- Marie Ganas – Efidis
- Corinne Lavoye – 1001 Vies Habitat
- Marie-Christine Leblanc – I3F
- Catherine Malinka – ICF Habitat
- Bertrand Parigot – TMH
- Sandrine Parsi – Logirep

Nous remercions également Manuelle Colas de Vilogia, Charles Tamazount de la DDT 77 et Céline Baudouin de la DDCS 95 pour les entretiens qu'ils nous ont accordés.

BIBLIOGRAPHIE

- *Le logement intermédiaire en Ile-de-France* - Note rapide IAU – OLS Ile-de-France – Mai 2011
- *Un parc Hlm francilien très social* - Note rapide IAU - Juin 2015
- *Les aides financières au logement social* – Ministère de la cohésion des territoires – Août 2017
- *Vers un repositionnement des logements PLS familiaux sur le marché du logement en Ile-de-France ?* – OLS Ile-de-France – Janvier 2012
- *Portrait de territoires 2017* - AORIF
- *Rapport logement* - Insee 2017
- *Les attributions de logements sociaux en 2015* - Rapport APUR - Janvier 2017
- *L'accès au logement social interministériel en Ile-de-France - Bilan 2016 de la Bourse au logement des agents de l'État (BALAE)* – DRILH 2017
- *Règlement général de l'ANRU* – ANRU - 2003
- *Circulaire UHC/FB 3/29 no 2003-79 du 30 décembre 2003 relative aux prêts locatifs sociaux* – DGUHC – Décembre 2003

SOURCES
RPLS 2016, OPS 2014, SNE au 1er janvier 2016, SISAL2018

LES DOSSIERS D'ENSEMBLE est une publication éditée par l'AORIF - L'Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France - 15, rue Chateaubriand 75008 Paris - Tél. : 01 40 75 70 15 - contact@aorif.org - www.aorif.org - www.aorif-adherents.org
Photo de couverture : 3F - Charenton-le-Pont, quai des carrières - 90 logements PLS (livraison 2018)
Agence d'architecture : Agence Moatti-Rivière - Crédit photo : 3F/Michel Denancé.
Photo page 35 : LogiRep - Noisy-le-Sec / Quartier du Londeau - 89 logements PLS -
Vue intérieure d'un appartement © Groupe Polylogis
Suivi-coordination : Vincent Rougeot
Conception-réalisation : Gavrinis
N° ISSN : 1762-908X - Imprimé sur papier PEFC

Introduction

Depuis plus de dix ans et de manière unanime au sein des territoires franciliens, les organismes Hlm font part de difficultés récurrentes rencontrées pour commercialiser leurs logements financés en "Prêt Locatif Social" (PLS) alors même que les objectifs de production vont dans le sens d'une augmentation.

Les uns l'assimilent à un produit qui ne correspond pas réellement à une demande, bien qu'une pression forte s'exerce sur le logement social en Ile-de-France, à un produit inadapté au regard des rotations comparativement au reste du parc, trop concurrencé par le marché immobilier au sein duquel il gravite. Le PLS est pensé par d'autres comme un produit d'équilibre d'une opération, vecteur de mixité sociale, destiné à la classe moyenne exclue du marché en zone tendue, une composante du parc intermédiaire, insuffisamment développé alors qu'il permet de diversifier le patrimoine et son occupation.

Le PLS est sujet à ces diverses représentations qui peuvent s'entrecroiser. Il convient de les objectiver sur l'ensemble des champs patrimonial, social (demande, attribution, occupation), de production, en tenant compte des territoires et des dynamiques des marchés immobiliers locaux dont le PLS est fortement tributaire.

La problématique de la commercialisation des PLS amène les bailleurs à interroger des procédures et à tester de nouvelles pratiques, non sans manquer parfois de questionner le principe de la qualité pour tous, pour faire en sorte qu'il atteigne son public cible : les ménages aux ressources comprises entre les plafonds PLUS et PLS.

Elle va aussi amener à reposer la question de la mobilité dans le parc social, et inviter à ouvrir le logement social plus largement à d'autres approches dans un contexte mouvant.

MÉTHODOLOGIE

Pour tenter de mieux cerner cette problématique et esquisser des solutions pour ses adhérents, l'AORIF a mené une analyse en plusieurs temps :

- d'abord bibliographique et statistique (RPLS, SISAL, OPS, SNE) pour objectiver les problématiques ressenties par la profession, au travers des dynamiques observées sur le stock, la production récente, la demande et les attributions ;
- des enquêtes qualitatives auprès de plusieurs bailleurs et de représentants des services de l'État ;
- un groupe de travail réunissant plusieurs collaborateurs d'organismes Hlm confrontés au sujet au sein des services de gestion locative, maîtrise d'ouvrage, marketing, direction territoriale, direction générale, et ayant mis en place des outils spécifiques pour maîtriser les dynamiques.

Dans le contexte, ce rapport s'interroge aussi sur les évolutions à venir et propose des perspectives de travail et d'expérimentation à court terme.

Sommaire

LE PLS : LES FONDEMENTS À L'ÉPREUVE DU TERRITOIRE FRANCILIEN 5
Le PLS dans la gamme des logements sociaux
Une production soutenue
... Malgré des indicateurs de commercialisation atypiques

PORTRAIT CHIFFRÉ DU PLS EN ILE-DE-FRANCE EN 2016 9
À l'échelle départementale
Le parc PLS
La production et les mises en location PLS
La demande et les attributions

LES FACES CACHÉES DU PLS 15
Un rôle substitutif aux PLAI et PLUS
Le PLS à tout prix !
Une étape du parcours résidentiel

LE PRODUIT CONCURRENCÉ 19
Le PLS contraint par les dynamiques du marché
• Dans les secteurs en tension
• Dans les secteurs moins tendus

DES PLS PARTOUT, POUR TOUS 23
La territorialisation du PLS
Des PLS dans les QPV
La localisation, critère déterminant du demandeur

LE PLS, UN PRODUIT QUI INTERROGE LES PRATIQUES 27
Les logiques de programmation
La répartition des PLS par réservataire
PLS cherche demandeurs
Les méthodes de commercialisation
Des prestations spécifiques

CONCLUSION 33

DE L'ANALYSE À L'ACTION, LES PREMIÈRES PROPOSITIONS DE L'AORIF 36

LE PLS : LES FONDEMENTS À L'ÉPREUVE DU TERRITOIRE FRANCILIEN

Le prêt locatif social (PLS) est un prêt à taux préférentiel accordé pour la construction, l'achat, la réhabilitation d'un logement destiné à être loué comme logement social. Il peut être accordé à une personne morale ou physique ayant passé une convention avec l'État.

Sur le plan de la construction, le PLS permet de financer :

- le logement familial,
- le logement étudiant,
- les logements foyers spécifiques pour personnes âgées ou handicapées : EHPA, EHPAD, foyers d'hébergement.

Cette étude traite uniquement du logement familial, segment davantage concerné par les difficultés de commercialisation.

Le PLS a été créé par décret en mars 2001. Néanmoins, il convient de rappeler que des produits issus de différents financements initiaux, tous issus de la réforme du financement du logement de 1977, sont aujourd'hui assimilés à du PLS :

- PLA CFF (Prêt locatif aidé du Crédit Foncier de France) appelé, à partir de 1996, PPLS ou PCLS (Prêt pour la location sociale).
- PAP Locatif (Prêt à l'accession à la propriété locatif).
- PCL (Logements conventionnés financés en prêt conventionné locatif).

L'appellation PLS recouvre par conséquent une diversité de logements aux loyers variés.

LE PLS DANS LA GAMME DES LOGEMENTS SOCIAUX

La réforme de 1977 avait créé une seule catégorie de logements sociaux avec pour objectif la qualité pour tous. Depuis, la situation a évolué. En 2018, bien que le principe de **qualité pour tous** reste un enjeu majeur, trois catégories de logements coexistent au sein du logement familial, qui dépendent des prêts et des subventions accordés aux organismes : les PLAI, les PLUS et les PLS. Ce sont donc les types de prêts contractés qui déterminent les plafonds de loyers et les plafonds de ressources applicables pour des prestations de qualité a priori équivalente.

Loyer maximum de zone PLS pour les logements financés en 2016

Zone A bis	Zone A	Zone B1
13,08 €/m²	10,07 €/m²	8,67 €/m²

Comme tout logement social, les **loyers du PLS et les ressources pour y prétendre sont plafonnés.** Le logement social a pour fonction de loger à un prix modéré tous ceux qui ne peuvent y parvenir par le simple jeu du marché. Dans l'esprit de la loi, le parc Hlm endosse une vocation généraliste puisque 64 % des ménages sont éligibles au logement social sous plafonds PLUS.

Plafonds de ressources PLS 2018

Catégorie de ménage	Paris et communes limitrophes	Reste de l'Ile-de-France
1	30 090 €	30 090 €
2	44 971 €	44 971 €
3	58 951 €	54 058 €
4	70 383 €	64 752 €
5	83 742 €	76 653 €
6	94 232 €	86 259 €
Pers. en +	10 500 €	9 611 €

Le PLS est donc destiné au financement de logements Hlm pour des ménages un peu plus aisés, mais dont les ressources ne dépassent pas 1,3 fois les plafonds PLUS. Il est vu par de nombreux acteurs comme **un outil pour favoriser la mixité socio-économique des quartiers.**

UNE PRODUCTION SOUTENUE…

En 2016, en Ile-de-France, les logements PLS familiaux représentent **6,4 % de l'offre locative sociale,** soit 80 600 logements (hors logements étudiants).

La part des agréments PLS familiaux reste relativement constante depuis 2012[(1)] : 23 % des agréments. On observe toutefois des disparités importantes entre départements : 14 % des agréments en Seine-et-Marne contre plus de 34 % pour les Hauts-de-Seine ou la Seine-Saint-Denis[(2)]. En 2017, le nombre d'agréments accordés sur l'ensemble du parc social francilien est en net recul par rapport à 2016 (-17 %). Au niveau des PLS, cette diminution a été moindre puisque 6 990 agréments ont été accordés contre 8 163 en 2016, soit une baisse de 14 %.

Le Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH), validé le 6 novembre 2017, fixe des objectifs de production à 30 % maximum de l'offre de logements sociaux développée en Ile-de-France. Cet objectif moyen régional s'accompagne d'orientations distinctes selon les territoires. Pour les communes soumises au rattrapage SRU : obligation de réaliser maximum 30 % de PLS sur l'ensemble de la programmation triennale de la commune, voire 20 % pour les communes n'atteignant pas 10 % de LLS[(3)].

De son côté, la Région Ile-de-France maintient un axe fort de « lutte contre les ghettos urbains et l'amélioration de la mixité sociale » et encourage la production de logements intermédiaires (dont le PLS) dans les communes dépassant 30 % de logements sociaux.

… MALGRÉ DES INDICATEURS DE COMMERCIALISATION ATYPIQUES

Les délais d'une première mise en location des PLS sont de 3,7 mois en moyenne, **les délais de commercialisation des remises en location** sont plus élevés : 5,1 mois. La vacance commerciale (mise en location + stock de logement) s'élève donc à 4,6 mois en moyenne.

Le taux de vacance observé (3,9 %), encore plus marqué sur les PLS construits ces dix dernières années (8,5 %), illustre les difficultés à attirer de nouveaux locataires. À titre de comparaison, le taux de vacance des PLUS et PLAI s'élève à 2 %.

Le taux de rotation (9,2 %), lui aussi encore plus marqué sur les PLS construits ces dix dernières années (15 %), témoigne d'une mobilité plus forte des locataires PLS par rapport à ceux vivant dans des logements PLUS et PLAI où le taux de rotation s'élève à 6,2 %.

En 2016, **80 % des logements dits PLS étaient loués à des niveaux inférieurs à 11,08 €/m²** de SHAB[(4)]. Les loyers des logements « équivalents » PLS datant d'avant 2009 s'apparentent davantage à ceux du PLUS voire du PLAI actuel. Les logements PLS livrés après 2009 ont des loyers plus élevés (40 % sont loués à plus de 11,08 €/m² de SHAB) mais restent pour la moitié loués entre 7,64 €/m² et 11,08 €/m².

(1) Échantillon disponible
(2) SISAL au 9 janvier 2018
(3) Article 55 loi SRU
(4) 11,08 €/m² de SHAB étant l'équivalent des plafonds de loyers PLS pour la zone A (tenant compte de la révision du zonage).

LE PLS : LES FONDEMENTS À L'ÉPREUVE DU TERRITOIRE FRANCILIEN

Le PLS : un produit à appréhender dans la durée

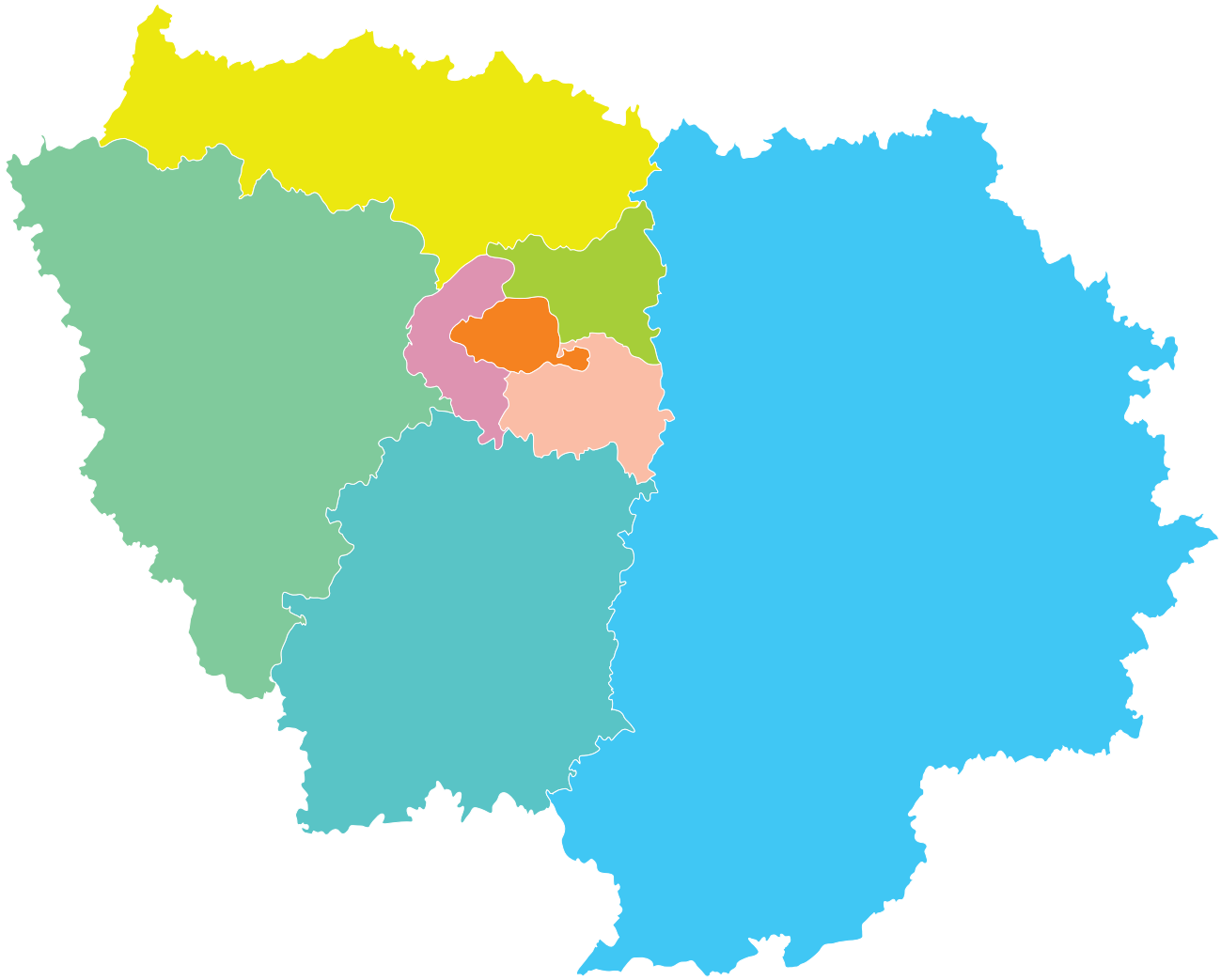
La dynamique de production installée depuis plusieurs années et les perspectives tracées par le SRHH vont dans le sens d'une augmentation de l'offre PLS sans que rien ne laisse présager une amélioration des indicateurs relatifs à la vacance ou encore aux durées de remise en location. Cela appelle à considérer le sujet du PLS en Ile-de-France dans sa globalité, de la planification dans les politiques de l'habitat jusqu'à sa commercialisation dans le cadre des remises en location.

PORTRAIT CHIFFRÉ DU PLS EN ILE-DE-FRANCE EN 2016

SOURCE: RPLS 2015 - SISAL 2016
BILAN 2017 CRHH

PORTRAIT CHIFFRÉ DU PLS EN ILE-DE-FRANCE EN 2016

À L'ÉCHELLE DÉPARTEMENTALE



VAL D'OISE

- **5 428 PLS,** soit 5 % du parc social départemental
- **486** nouvelles mises en location
- **831 PLS** = objectifs de production SRHH
- **242 PLS vacants** soit un taux de vacance commerciale de 4,5 %
- **11,8 % de taux de rotation**
- **4,5 mois** de vacance commerciale
- **1/4** des logements aux loyers ⩽ 7,64 €
- **1 464 demandeurs** aux ressources > PLUS et ⩽ PLS

Donnée remarquable : +103 % d'agréments PLS familiaux entre 2014 et 2016

YVELINES

- **8 098 PLS,** soit 7 % du parc social départemental
- **576** nouvelles mises en location
- **1 520 PLS** = objectifs de production SRHH
- **328 PLS vacants**, soit un taux de vacance commerciale de 4,1 %
- **11,5 % de taux de rotation**
- **3,7 mois** de vacance commerciale
- **49 %** des logements aux loyers ⩽ 7,64 €
- **2 110 demandeurs** aux ressources > PLUS et ⩽ PLS

Données remarquables : 9 % des logements en QPV sont des PLS, 7 % hors QPV (sur les autres départements, la part des PLS dans les QPV est moindre qu'hors QPV)

ESSONNE

- **6 129 PLS**, soit 5,5 % du parc social départemental
- **197 nouvelles mises en location**
- **1 312 PLS** = objectifs de production SRHH
- **217 PLS vacants s**oit un taux de vacance commerciale de 3,5 %
- **13,1 % de taux de rotation**, soit le taux le plus fort d'Ile-de-France
- **4,2** mois de vacance commerciale
- **37 %** des logements aux loyers ⩽ 7,64 €
- **1 383 demandeurs** aux ressources > PLUS et ⩽ PLS

Donnée remarquable : 3,4 % pris en charge par une association, taux le plus important d'IdF

SEINE-ET-MARNE

- **3 675 PLS** soit 3,7 % du parc social départemental
- **275 nouvelles mises en location**
- **837 PLS =** objectifs de production SRHH
- **168 PLS vacants,** soit un taux de vacance commerciale de 4,6 %
- **11,5 % de taux de rotation**
- **6 mois** de vacance commerciale
- **21 %** des logements aux loyers ⩽ 7,64 €
- **1 144 demandeurs** aux ressources > PLUS et ⩽ PLS

Donnée remarquable :
71 % des logements aux loyers > 7,64 € et ⩽ 11,08 €/m²

PARIS

- **15 893 PLS,** soit 7 % du parc social départemental
- **1 009 nouvelles mises en location**
- **2 097 PLS =** objectifs de production SRHH
- **619 PLS vacants** soit un taux de vacance commerciale de 3,9 %
- **6,9 % de taux de rotation**
- **5,3 mois** de vacance commerciale (4,5 pour la MGP)
- **13 %** des logements aux loyers ⩽ 7,64 €
- **12 040 demandeurs** aux ressources > PLUS et ⩽ PLS, soit 40 % des demandeurs aux ressources > PLUS et ⩽ PLS d'Ile-de-France

Données remarquables :
- **39 mois d'ancienneté** pour les demandeurs
- **20 % du stock de logements pour 40 % des demandeurs**

SEINE-SAINT-DENIS

- **12 060 PLS** soit 5,6 % du parc social départemental
- **1 196 nouvelles mises en location**
- **1 492 PLS =** objectifs de production SRHH
- **542 PLS vacants** soit un taux de vacance commerciale de 4,5 %
- **9,3 % de taux de rotation**
- **3,7 mois** de vacance commerciale
- **33 %** des logements aux loyers ⩽ 7,64 €
- **2 299 demandeurs** aux ressources > PLUS et ⩽ PLS, soit 2 % des demandeurs du département

Données remarquables :
- **53 %** des agréments 2016 parmi ceux accordés sur le département
- **1/4** des mises en location franciliennes 2016

HAUTS-DE-SEINE

- **15 888 PLS** soit 8 % du parc social départemental
- **820** nouvelles mises en location
- **1 684 PLS** = objectifs de production SRHH
- **580 PLS vacants** soit un taux de vacance commerciale de 3,7 %
- **8,2 % de taux de rotation**, soit le plus faible d'IdF après Paris
- **3,7 mois** de vacance commerciale
- **17 %** des logements aux loyers ⩽ 7,64 €
- **5 880 demandeurs** aux ressources > PLUS et ⩽ PLS, soit 20 % des demandeurs franciliens aux ressources > PLUS et ⩽ PLS

Donnée remarquable : 732 attributions au profit de ménages aux ressources > PLUS et ⩽ PLS (soit 21 % des attributions franciliennes au profit de ménages aux ressources > PLUS et ⩽ PLS)

VAL-DE-MARNE

- **13 463 PLS** soit 8,1 % du parc social départemental
- **398 nouvelles mises en location**
- **1 327 PLS =** objectifs de production SRHH
- **412 PLS vacants,** soit le taux de vacance commerciale le plus faible d'IdF (3,1 %)
- **8,2 % de taux de rotation**
- **3,7 mois** de vacance commerciale
- **35 %** des logements aux loyers ⩽ 7,64 €
- **3 434 demandeurs** aux ressources > PLUS et ⩽ PLS

Donnée remarquable : 23 mois d'attente soit 9 mois de moins qu'ailleurs

PORTRAIT CHIFFRÉ DU PLS EN ILE-DE-FRANCE EN 2016

LE PARC PLS

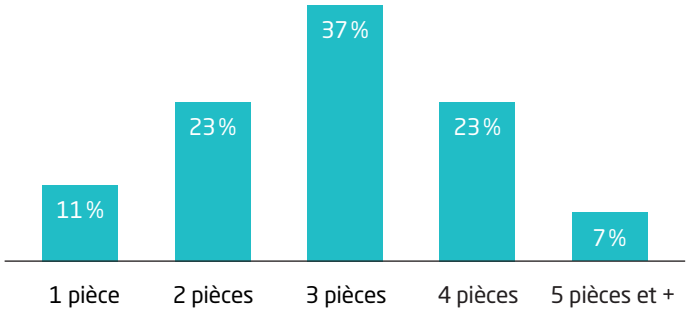
80600 logements PLS

en Ile-de-France (hors étudiants),
soit **6,4%** de l'offre en logement social

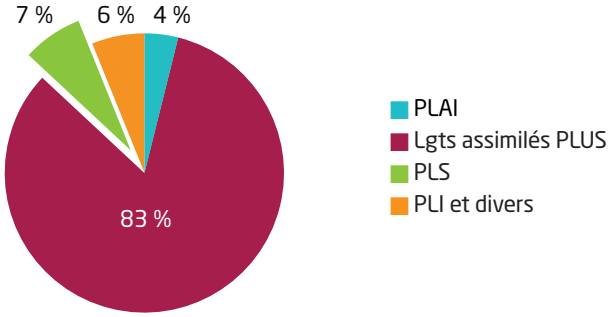
3100 PLS vacants

96 % des PLS en collectif

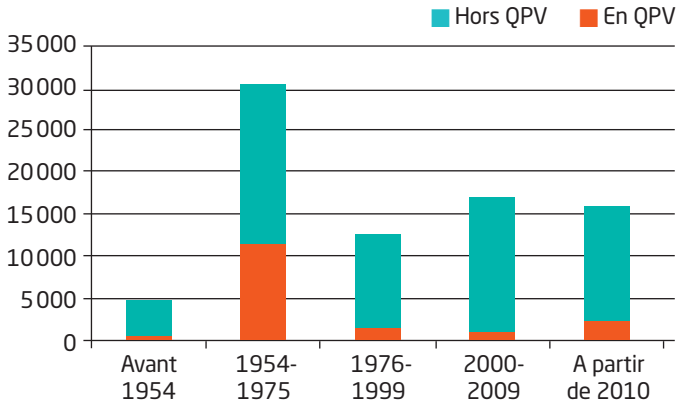
Typologie des PLS en Ile-de-France



Le parc locatif social selon les types de financements



Années de construction des PLS



80 %
des PLS loués à des niveaux ≤ à 11,08 €/m² *(équivalent plafonds de loyer PLS pour la zone A)*
dont 27 % ≤ 7,64 €/m²

60 %
des PLS post 2010 loués à des niveaux ≤ à 11,08 €/m² *(équivalent plafonds de loyer PLS pour la zone A)*

3,9 %
de taux de vacance
(+ 1,9 pt par rapport aux PLUS/PLAI)

8,5 %
de taux de vacance pour les PLS post 2010

4,6
mois de vacance commerciale

9,2 %
de taux de rotation
(+ 3 pts par rapport aux PLUS/PLAI)

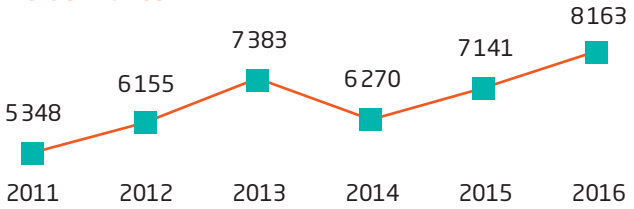
15 %
de taux de rotation pour les PLS post 2010

LA PRODUCTION ET LES MISES EN LOCATION PLS

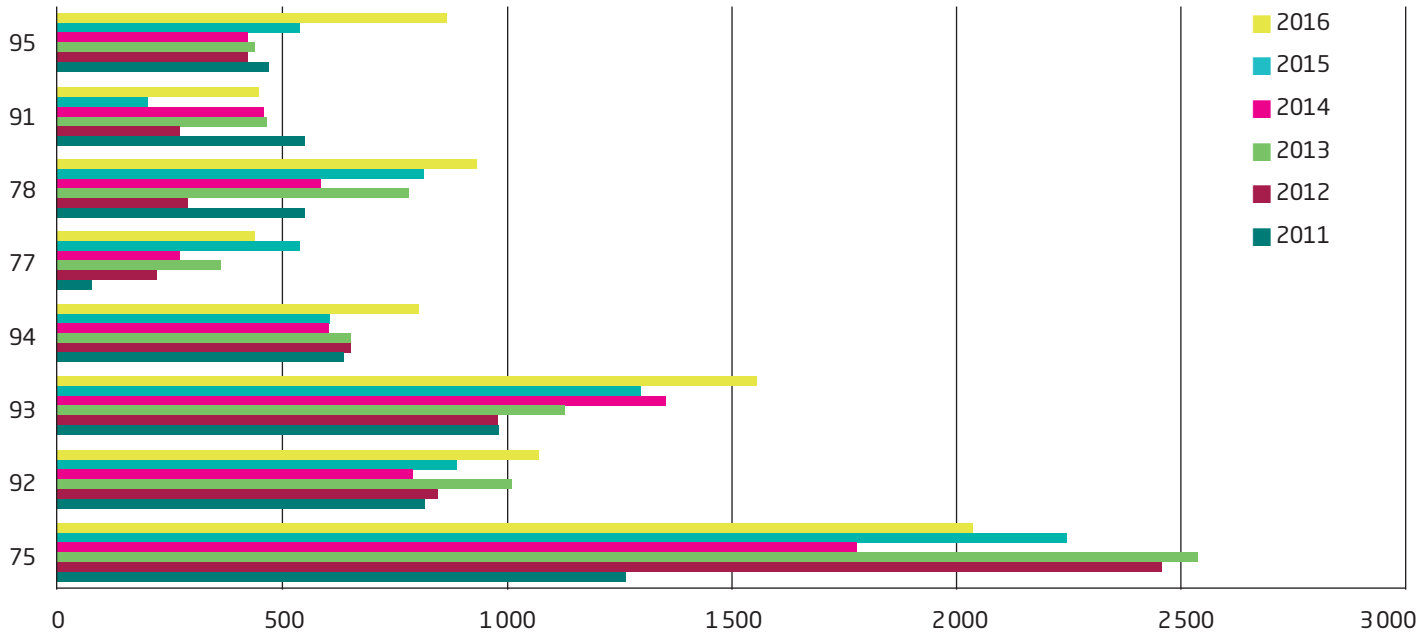
8163 agréments PLS

en Ile-de-France (hors étudiants),
soit 22,5 % des agréments délivrés en 2016

Évolution du nombre d'agréments en PLS familial en Ile-de-France



Évolution de la production de PLS familial entre 2011 et 2016 par département



4700

PLS mis en location en 2016

56 %

des PLS mis en location aux loyers situés entre 11 et 17 €/m² SHAB

2 %

des PLS mis en location à des niveaux ≤ à 7,64 €/m²

3,7

mois de vacance commerciale pour les PLS nouvellement mis en location

PORTRAIT CHIFFRÉ DU PLS EN ILE-DE-FRANCE EN 2016

LA DEMANDE ET LES ATTRIBUTIONS

29 754 demandeurs

aux ressources PLS [6] (dont 40 % demandant Paris en 1er choix),
soit 5,1 % du volume total de la demande.

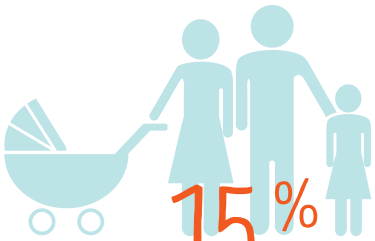
Profil des demandeurs PLS en 2016

56 % de demandeurs isolés
45 % en recherche de T2

Revenu mensuel moyen par UC :
- 75 : 2 466 €
- Petite couronne : 2 000 € (93) < X > 2 270 € (92)
- Grande couronne : 1 997 € (95) < X > 2 230 € (78)

Motif de la demande :
- 44 % logement non adapté
- 30 % demande de mutation

32 mois d'attente



15 %

des ménages franciliens locataires du parc privé aux ressources PLS

(à titre de comparaison, 61 % des ménages franciliens locataires du parc privé ont des ressources inférieures ou égales aux plafonds PLUS).

3 410 attributions

réalisées au profit de ménages aux ressources PLS.

Profil des attributaires en 2016

46 % sont des ménages isolés
85 % en emploi stable, + 20 points par rapport aux attributaires de PLUS et PLAI
77 % des attributions sur des T2/T3

Revenu mensuel moyen par UC :
- 75 : 2 402 €
- Petite couronne : 2 115 € (93) < X > 2 365 € (92)
- Grande couronne : 2 025 € (95) < X > 2 271 € (78)

30 % demande de mutation

21 mois d'attente

56 %

des occupants de logement PLS sont sous plafonds PLAI

(données recueillies auprès des OLS membres du groupe de travail, soit un échantillon de 206 000 LLS).

10 %

des occupants du parc social ont des ressources PLS
(6 % des emménagés récents)

(6) Aux ressources au-dessus des plafonds PLUS et inférieures ou égales aux plafonds PLS.

LES FACES CACHÉES DU PLS

Deux textes réglementaires parus en 2009, mis en application en 2010, ont directement concerné les logements dits PLS et indirectement leur occupation. Le premier texte augmente les plafonds de loyers PLS, tandis que l'autre abaisse les ressources des ménages éligibles au logement social : ils se traduisent par **des loyers potentiellement plus chers pour des demandeurs aux ressources plus faibles.**

- La circulaire du 27 juillet 2009 avait l'objectif de revaloriser les plafonds de loyers pour les logements dits « ordinaires » financés en PLS dans les zones les plus tendues. Dans le même temps, pour une meilleure prise en compte du niveau de tension du marché locatif, cette revalorisation s'est accompagnée pour ces logements d'une révision du zonage. En 2010, le loyer maximum PLS en zone 1bis devenue Abis, est passé de 9,52 €/m² à 12,38 €/m² (+30 %).
- En parallèle, la loi MOLLE, dans son article 65, a instauré une baisse des plafonds de ressources pour tous les logements sociaux de 10,3 %.

UN RÔLE SUBSTITUTIF AUX PLAI ET PLUS

Depuis sa création, le secteur Hlm a profondément évolué mais il conserve **l'ambition de mixité sociale et d'équilibre de peuplement** des quartiers et des immeubles. La mixité sociale reste l'un des objectifs fondamentaux des commissions d'attribution, dans le respect des règles de priorité d'accès au logement et de non-discrimination, malgré la paupérisation tant des demandeurs que des occupants du parc. Cette dynamique de paupérisation s'observe également dans les logements PLS qui, pourtant, ont vocation à accueillir des ménages plus solvables.

Deux tendances sont observées en termes d'occupation, illustrations de la diversité de loyers pratiqués au sein même du PLS :

- Des logements PLS datant d'avant 2010 et ceux « équivalents » PLS occupés par des ménages aux ressources moindres du fait de loyers qui s'apparentent davantage à ceux du PLUS voire du PLAI actuel.
- Des logements PLS livrés à partir de 2010 aux loyers plus élevés dont la moitié est louée en-deçà des plafonds du fait des difficultés à attirer des candidats, notamment à la relocation.

En 2016,

- **Plus de la moitié des occupants des logements PLS ont des ressources inférieures aux plafonds PLAI** [7].
- **10 % des occupants de l'ensemble du parc social et 6 % des emménagés récents ont des ressources PLS** (des ressources comprises entre les plafonds PLUS et les plafonds PLS) [8].
- La part de locataires occupants des logements PLS en **impayés de loyer s'élève à 15 %,** soit la même proportion que pour le reste des occupants [9].
- Concernant les aides au logement, environ **20 % des occupants de PLS bénéficient de l'APL** [10].
- 1 % des PLS sont pris en charge par une association [11].

De manière plus occasionnelle, le PLS peut aussi jouer une fonction substitutive aux opérations d'accession sociale à la propriété. Il peut en effet être un refuge lorsque la commercialisation d'opérations d'accession à la propriété peine ; les logements sont alors conventionnés en PLS.

En 2016 :
• Plus de la moitié des occupants PLS aux ressources < aux plafonds PLAI.
• 10 % des occupants et 6 % des emménagés récents du parc aux ressources PLS.
• 15 % des occupants de PLS en impayés.
• 20 % des occupants de PLS bénéficiaires de l'APL.
• 1 % des PLS loués à une association.

(7), (9) et (10) Résultats enquête menée auprès des membres du groupe de travail, soit un échantillon de 206 000 LLS
(8) OPS 2016
(11) RPLS 2016

Extrait de l'étude relative à l'accès au logement social à Paris - Partie 2 - Les attributions de logements sociaux à Paris en 2014 - APUR - Nov. 2015

« Les logements soumis aux plafonds PLAI et PLUS représentent 64,3 % des logements attribués en 2014, tandis que les ménages qui ont des ressources inférieures aux plafonds PLUS (y compris les ménages ayant des ressources inférieures aux plafonds PLAI) représentent 86,1 % des ménages bénéficiaires d'une attribution de logement en 2014. Cela signifie que 21,8 % des ménages qui ont bénéficié d'un logement en 2014 et dont les ressources sont inférieures aux plafonds PLUS, ont obtenu un logement soumis aux plafonds PLS, PLI ou sans plafonds.
Le décalage déjà constaté en 2013 entre la catégorie des logements attribués et la « catégorie de logement proposable » des ménages bénéficiaires demeure en 2014. Les logements PLS, PLI et sans plafonds ne sont consacrés que minoritairement aux ménages qui relèvent de ces catégories mais qui ne peuvent prétendre à un logement des catégories inférieures. »

LE PLS À TOUT PRIX !

Le PLS est un produit conventionné ouvrant droit à des prêts préférentiels, de 1,86 %, de la Caisse des dépôts et consignations d'une durée de 40 à 60 ans. Aucune subvention de l'État n'est offerte, sauf dans des cas exceptionnels, une subvention pour surcharge foncière adossée à une participation de la collectivité locale.

Si les subventions sont rares, **les niveaux de loyers plafonnés pratiqués,** en théorie entre 8,67 € et 13,08 €/m² selon les zonages géographiques franciliens **permettent d'augmenter le volet recette du bilan de l'opération et par conséquent d'équilibrer le montage.**

En 2016 :
• 5,1 mois de vacance commerciale sur les remises en location (7,7 mois pour les PLS post 2010).
• 2 % des premières mises en location aux loyers en deçà de 7,64 €/m².

S'il est vrai que 96 % des logements conventionnés en PLS au 1er janvier 2016 sont loués, il n'en reste pas moins que les efforts à fournir pour parvenir à les louer peuvent se traduire par des investissements non neutres pour les bailleurs :

- **Des investissements patrimoniaux** plus qualitatifs et donc plus coûteux : pose de parquet, cuisine équipée, remise en état systématique entre deux locataires…
- **Des moyens humains renforcés** parfois pour anticiper les délais de commercialisation.
- Des durées d'occupation plus faibles qui demandent à intégrer **des coûts de gestion plus élevés** (effort sur les délais de remise en location).
- **Des loyers rarement au plafond** des conventions au moment du dépôt de l'agrément et qui sont dans certains cas, malgré les efforts réalisés, baissés avant même la première mise en location faute de candidats viables.

Extrait de l'étude relative à l'accès au logement social à Paris - Partie 2 - Les attributions de logements sociaux à Paris en 2014 - APUR - Nov. 2015

« …, les plafonds de ressources applicables aux logements ne sont pas strictement reliés au niveau des loyers demandés pour ces logements par les bailleurs au moment de la relocation : l'analyse des données RPLS 2014 fait notamment ressortir que certains des logements soumis légalement ou conventionnellement à des plafonds de ressources PLS, PLI voire sans plafonds sont proposés à des loyers inférieurs, et parfois bien inférieurs, au niveau maximum de loyer qui pourrait a priori être demandé pour des logements relevant de ces différentes catégories. Ces logements sont alors de ce fait financièrement accessibles à des ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds PLUS, voire PLAI, et il apparaît alors pertinent de les attribuer en conséquence ».

Si, en théorie, les PLS permettent aux organismes Hlm d'améliorer leurs équilibres d'opération, dans les faits, les surcoûts liés à la gestion spécifique de ces biens et les pertes de ressources liées à la baisse des loyers contredisent cette lecture économique. Dans certains territoires, le PLS ne permet pas d'améliorer l'équilibre d'opération, que des PLUS/PLAI avec charges foncières maîtrisées suffisent à atteindre.

La réduction de loyer de solidarité
Une baisse notable des loyers PLS va s'opérer avec la mise en application de la réduction de loyer de solidarité (RLS), compte tenu de l'occupation sociale des logements (pour mémoire, 20 % des occupants de PLS bénéficient de l'APL [12]).

UNE ÉTAPE DU PARCOURS RÉSIDENTIEL

Les taux de rotation des logements PLS sont assez inhabituels dans le logement social francilien et donnent à penser que le PLS joue un rôle dans le parcours résidentiel.
Parmi les 2 250 ménages ayant accédé à la propriété en Ile-de-France dans des opérations d'accession sociale ces deux dernières années, 225 étaient des ménages aux ressources PLS logés dans le parc social [13]. Le PLS endosse une fonction de **logement tremplin,** « un amortisseur des transitions professionnelles et résidentielles » [14]. Dans certains secteurs, on peut même évoquer des « comportements d'attente de certains locataires visant à accumuler un capital en vue de l'accession à la propriété » [15].
Le PLS correspondrait finalement au rôle originel du logement social mais que l'on a eu tendance à oublier : **une étape dans les trajectoires résidentielles.** Or, il n'est pas appréhendé ainsi. Compte tenu des indicateurs de commercialisation des PLUS et PLAI (faible rotation, faible vacance…), le PLS est vécu par nombre d'acteurs de l'habitat comme un logement difficile à louer, où les locataires ne restent pas.

En réalité, du fait en partie de l'histoire, l'occupation sociale des logements PLS n'est globalement pas porteuse de mixité sociale. Le PLS a conservé une fonction substitutive au manque de PLUS voire de PLAI. Les pratiques mettent aussi en évidence les efforts financiers des organismes Hlm pour parvenir à louer les PLS et, par conséquent, le décalage entre l'équilibre théorique d'une opération et la réalité.
Le PLS est donc ressenti pour un grand nombre d'acteurs comme inadapté au regard de la pression qui sévit sur le reste du parc social francilien, alors qu'en réalité, il correspond à l'enjeu de mobilité originel du parc social, tel qu'il a pu fonctionner dans les années 80 et tel que l'on l'imagine demain.

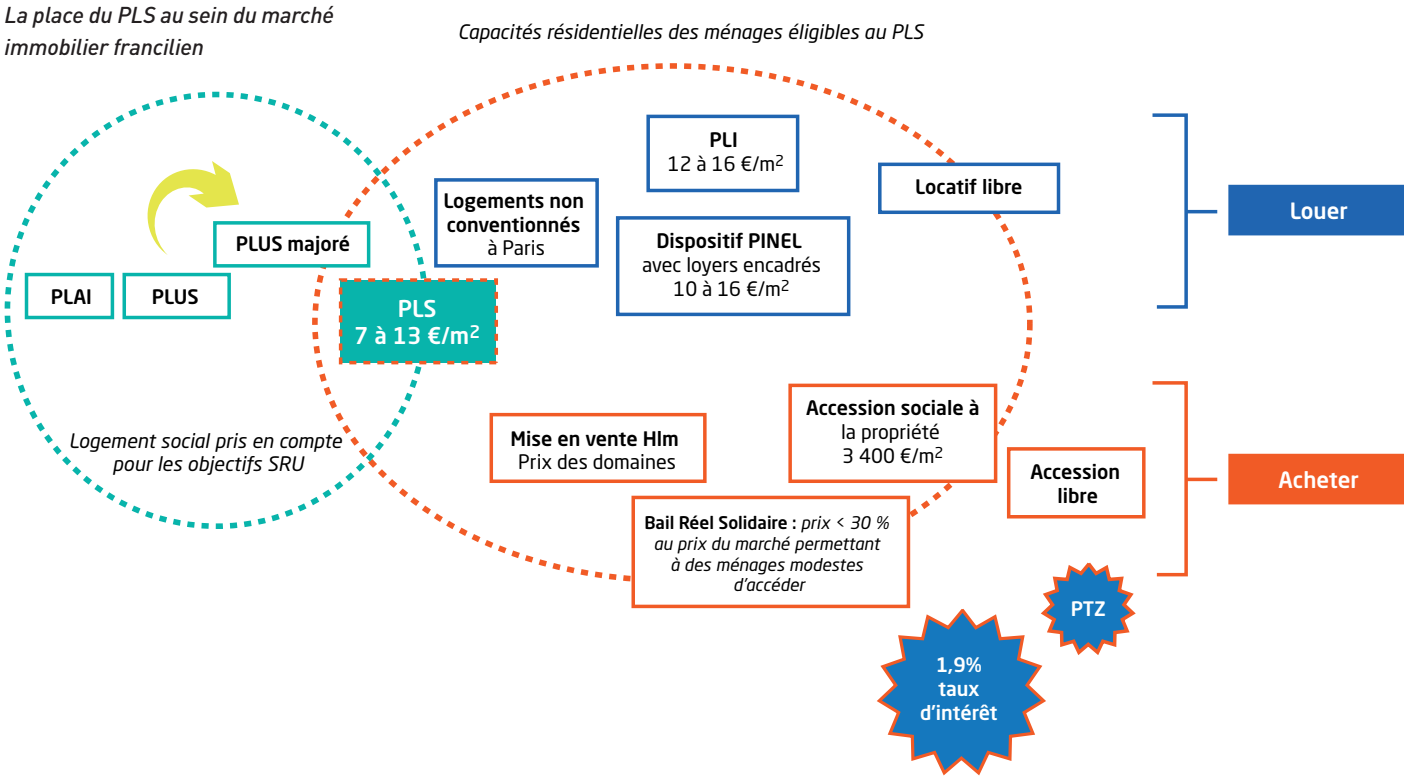
(12) Résultats enquête menée auprès des membres du groupe de travail, soit un échantillon de 206 000 LLS
(13) Enquête accession sociale AORIF - 2017
(14) et (15) Rapport Insee 2017 : La mobilité résidentielle

LE PRODUIT CONCURRENCÉ

LE PLS CONTRAINT PAR LES DYNAMIQUES DU MARCHÉ

Dans le SRHH, la production de logements PLS et de logements intermédiaires est jugée pertinente dans les territoires où les loyers de ces produits sont inférieurs de 15 à 20 % aux loyers de marché pratiqués dans le secteur libre.
Néanmoins, selon les territoires, la frontière est souvent ténue entre accession sociale à la propriété, locatif privé et logement intermédiaire.

La place du PLS au sein du marché immobilier francilien

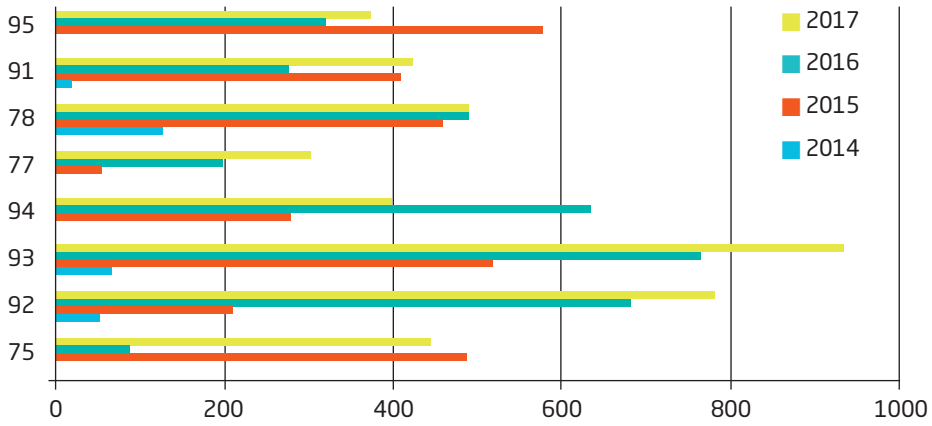


DANS LES SECTEURS EN TENSION :
Les ménages aux ressources PLS se voient offrir un panel d'offre locative en concurrence directe avec les PLS y compris au sein du parc social :

- **Des logements aux loyers plus attractifs** (PLUS majoré). Même si ce levier financier reste marginal, les PLUS peuvent accueillir des ménages sous plafonds PLS (jusqu'à 120 % des plafonds PLUS) tout en offrant des loyers plus attractifs que le PLS.
- **Des logements de bailleurs sociaux, localisés dans des secteurs très attractifs, aux loyers maîtrisés,** ciblant spécifiquement les ménages aux ressources sous plafonds PLS : 44 700 logements non conventionnés à Paris contre 15 000 PLS [16].
- **Des logements légèrement plus chers** mais offrant des services personnalisés dans des secteurs recherchés (PLI). Des réservations de PLI aux agents de l'État via des conventions dédiées [17].
- **Des logements conventionnés aux mêmes niveaux de loyers que des PLS** dans des quartiers similaires mais ne passant pas par des circuits d'attribution classique (pas de demande de LLS, pas de passage en CAL) (Foncière Logement).

(16) La Ville de Paris a demandé aux organismes (notamment ceux qui lui sont rattachés) de soumettre les attributions aux plafonds PLS (source APUR)
(17) www.cdc-habitat.com

Évolution de la production de logements locatifs intermédiaires entre 2014 et 2017



4 143 logements locatifs intermédiaires agréés en Ile-de-France en 2017 (DRIHL - Bilan 2017 CRHH)

DANS LES SECTEURS MOINS TENDUS :

Les marchés étant moins sous pression, le PLS se retrouve rapidement concurrencé par l'offre locative libre et l'accession à la propriété, qu'elle soit sociale ou non, dans le neuf ou l'ancien :

- **Les opérations d'accession développées par les organismes Hlm** dont les logements sont vendus sous plafonds de ressources, inférieurs à ceux du PLS (pour le Prêt Social Location – Accession).
- **Les mises en vente Hlm** qui devraient prendre de l'ampleur ces prochaines années sont aussi un accès à la propriété privilégié pour les ménages notamment PLS ; les locataires du parc Hlm étant prioritaires pour ces acquisitions à des tarifs avantageux.
- Le développement d'outils innovants de **démembrement de propriété** à travers les organismes fonciers solidaires (OFS) pourrait également permettre à de plus en plus de ménages, y compris dans des secteurs tendus, d'acheter à des prix inférieurs au marché.

Simulations des capacités d'acquisition des locataires PLS dans l'ancien

Hors dispositif incitatif, avec un crédit sur 25 ans et un taux d'intérêt hors assurance à 1,9 % (taux pratiqué en déc. 2016), les simulations des capacités d'acquisition des locataires PLS dans l'ancien (base Bien, 4e trimestre 2016), montrent qu'à Paris, l'acquisition d'un bien dans l'ancien demande un taux d'effort de 63 % (les ressources des ménages demandeurs PLS sont en moyenne de 3 358 €)(18) et s'avère donc impossible. À l'inverse, en Seine-et-Marne, les demandeurs de PLS inscrits dans le SNE (ressources moyennes de 2 756 € par mois)(19) peuvent accéder à la propriété dans l'ancien avec un taux d'effort de 27 %.

Paris : SHAB moy. 61 m²
Acquisition dans l'ancien : 8 340 €/m² = 639 490 €
(dont 130 750 € de coût de crédit hors assurance)
-> **2 131 €/mois** de remboursement d'emprunt
(hors assurance), soit 6 457 € de ressources
(si taux d'effort à 33 %)

77 : SHAB moy. 69 m²
Acquisition dans l'ancien : 2 590 €/m² = 224 640 €
(dont 45 930 € de coût de crédit hors assurance)
-> **749 €/mois** de remboursement d'emprunt
(hors assurance), soit 2 269 € de ressources
(si taux d'effort à 33 %)

(18) et (19) SNE 2016

LE PRODUIT CONCURRENCÉ

Comparaison des aides financières au logement en 2017

	PLS	PLI	PSLA
Obligations			
Plafonds de ressources (2 pers.)			
• Zone A	44 971 €	55 486 €	44 100 €
• Zone B	44 971 €	40 410 €	31 841 €
Plafonds de loyers			Plafond en phase locative
• Zone Abis	13,08 €/m²	16,83 €/m²	13,19 €/m²
• Zone A	10,07 €/m²	12,50 €/m²	10,14 €/m²
• Zone B1	8,67 €/m²	10,07 €/m²	8,73 €/m²
• Zone B2	8,32 €/m²	8,75 €/m²	8,38 €/m²
Conventionnement	✓	✓	✓
Aides			
TVA à taux réduit	✓ (5,5 %)*	✓ (10 %)	✓ (5,5 %)
Subvention de l'État	×	✓	✓
Subvention foncière de l'État	✓	✓	✓
Exonération de TFPB	25 ans	20 ans	15 ans
Caractéristiques du prêt			
Durée du prêt principal	40 ans	35 ans	} 30 ans
Durée du prêt foncier	60 ans	50 ans	
Taux	1,86 %	2,15 %	1,75 %

(*) En 2018, la TVA est passée à 10 %

Ministère de la Cohésion des territoires - Août 2017

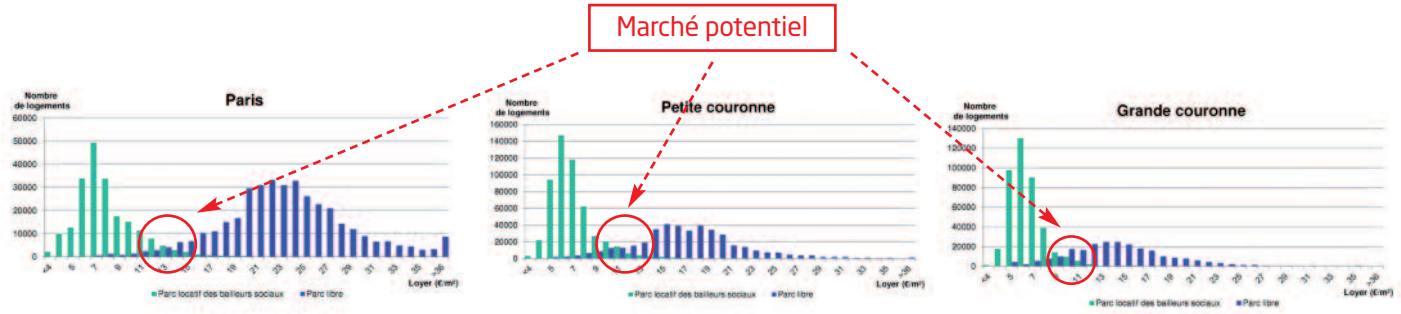
.

Au regard de l'ensemble des produits qui gravitent dans son environnement immédiat, le PLS a des difficultés à trouver sa place. La recherche d'une offre « différenciante » financièrement, avec des loyers attractifs le démarquerait donc du secteur privé. Il s'agit non pas de chercher à entrer en concurrence mais davantage de chercher une complémentarité (en jouant notamment sur les particularités du PLS : un produit tremplin du parcours résidentiel favorisant la mobilité).

DES PLS PARTOUT, POUR TOUS

DES PLS PARTOUT, POUR TOUS

La répartition du logement social et du parc locatif libre à Paris, en petite couronne et en grande couronne, illustrée dans les graphiques ci-dessous, laisse supposer le marché potentiel pour le développement d'un parc intermédiaire dans des proportions à nuancer.



Source : DRIHL

LA TERRITORIALISATION DU PLS

Des analyses territoriales ont été réalisées pour la présente étude à différentes échelles : départementales, intercommunales, communales et infra-communales. Elles ont révélé une offre PLS concentrée plus fortement à Paris et en petite couronne en volume de logements. Néanmoins, les indicateurs de commercialisation (rotation, vacance…) étudiés par la suite, associés aux objectifs de production à venir du SRHH et aux agréments, ont fait apparaître des typologies de territoires bien distinctes, à chaque échelle étudiée :

- **Des territoires « à soutenir » :** territoires attractifs avec un vivier de demandeurs PLS certain mais avec, pour autant, un nombre de PLS vacants assez important.
- **Des territoires « d'équilibre » :** territoires où les délais d'attente des demandeurs sont moins longs et les taux de vacance moindres que la moyenne PLS, et les projets de développement contenus.
- **Des territoires « ambitieux » :** territoires avec peu de demandeurs PLS mais qui connaissent pour autant, un accroissement du nombre de mises en location et d'agréments PLS.
- **Des territoires « de concurrence » :** territoires où le PLS apparaît peu adapté au regard des taux de rotation, des délais de vacance commerciale et du parc privé environnant.

Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

RGA PNRU 2003
La diversification de l'offre de l'habitat dans les ZUS passe par le soutien à la construction de logements locatifs à loyers intermédiaires - 24 % de PLS/PLI parmi la gamme des produits de la diversification.

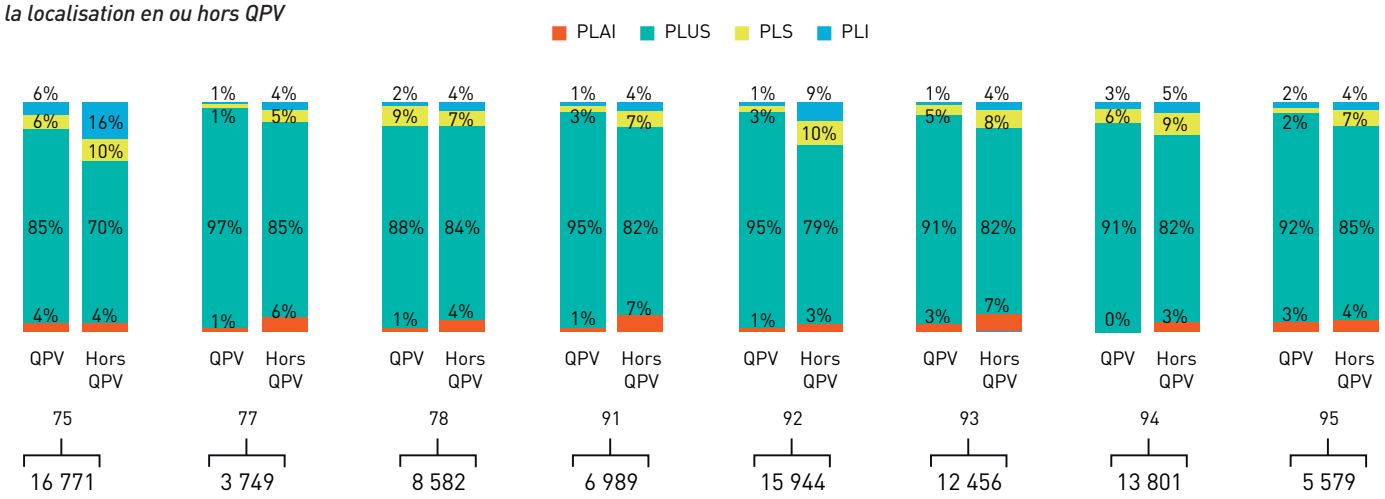
Source : rapport CES ANRU 2013

DES PLS DANS LES QPV

Dans les QPV, les logements PLS, à typologie équivalente, ont de plus grandes superficies qu'hors QPV. Les délais de mise en location sont très légèrement supérieurs quelle que soit la typologie du logement mais les taux de vacance et de rotation sont moindres qu'hors QPV. Il est pour autant trop tôt pour tirer des enseignements sur ces deux derniers indicateurs. Dans le cadre de l'ANRU ces dernières années, des PLS sont venus diversifier l'offre de logements sur site, mais la plupart des PLS situés en QPV datent d'avant 2010, autrement dit avant l'augmentation des plafonds de loyers. Les loyers y sont donc moins élevés qu'hors QPV (2 € d'écart au m² SHAB quel que soit le département).

La diversification de l'offre dans les QPV, encouragée par l'ANRU, nécessite encore des années de recul pour déterminer le rôle et la manière dont vivent les PLS post 2010 sur ces territoires.

Répartition par produit selon la localisation en ou hors QPV



RETOUR D'EXPÉRIENCE

Opération réalisée en 100 % PLS sur un quartier de la Politique de la Ville en accord avec les partenaires

89 logements PLS situés à Noisy-le-Sec - Quartier du Londeau - Polylogis

- Une décote du loyer est mise en place afin de trouver une clientèle plus adaptée. Loyer plafond : 10,24 € et loyer appliqué : 8,50 €.
- Un défaut de candidats proposés par la Préfecture et la Ville en amont de la date de livraison.
- Des difficultés de commercialisation à partir du T3 où le loyer commence à être plus élevé.

Les délais de remplissage de cette opération ont été beaucoup plus longs puisque la livraison est intervenue le 30 avril 2017 et les 2 derniers logements ont été attribués en janvier 2018 avec une minoration de loyer complémentaire.

LA LOCALISATION, CRITÈRE DÉTERMINANT DU DEMANDEUR

Selon les secteurs géographiques franciliens, les ménages aux ressources PLS peuvent être en capacité financière de se loger dans le parc privé et parfois même d'acquérir des logements. Au regard de leurs capacités résidentielles élargies, les demandeurs PLS peuvent donc avoir des exigences vis-à-vis du produit proposé et en premier lieu son implantation géographique (commune, quartier, voire rue). Il convient donc de mieux comprendre ces besoins pour apporter une réponse adaptée à la fois en termes de localisation, de conception, de gestion, de qualité de service, de stratégies de commercialisation…

Les PLS, s'ils sont pensés comme un produit vecteur de mixité sociale, ne constituent pour autant pas la seule réponse d'un territoire et ne se justifient pas partout.
Le PLS est fortement concurrencé. Pour autant, il ressort de l'analyse du PLS au sein des produits logements, des typologies de territoire et des exigences des demandeurs, l'existence de micromarchés PLS qu'il convient d'étudier au cas par cas afin notamment d'éviter une automatisation de programmations inadaptées. Autrement dit, le PLS peut trouver sa place sur de nombreux territoires franciliens mais sur de petits périmètres, essentiellement celui du quartier, et seule une analyse fine de ces secteurs permet de s'assurer d'un développement opportun du PLS dans la durée.

LE PLS, UN PRODUIT QUI INTERROGE LES PRATIQUES

La concurrence autour du PLS au sein du marché immobilier, les difficultés à trouver des candidats mais aussi l'évolution des modes de vie (télétravail, mobilité…), l'évolution des aspirations liées à l'habitat (équipements de proximité, services personnalisés…) génèrent de nouvelles exigences envers notamment les organismes Hlm : réactivité, efficacité, traçabilité, adaptabilité…

Ce contexte amène les bailleurs à interroger l'application stricte de certaines procédures régissant le logement social et à tester également de nouvelles pratiques visant à améliorer la commercialisation des PLS, sans manquer alors de requestionner le principe de la qualité pour tous.

LES LOGIQUES DE PROGRAMMATION

L'automatisation des agréments

Concurrencé à des échelles très fines, opportun sur des micromarchés, le PLS vient interroger les pratiques en matière d'agréments, qui sont parfois appliquées indifféremment à l'échelle d'un département :

- La minoration automatique de 20 % de tous les loyers PLS par rapport au prix du libre, que l'on soit à Paris, en petite ou en grande couronne, quelle que soit la commune ou le quartier (cf. « circulaire loyer »).
- Un prix du libre basé pour des services départementaux de l'État uniquement sur l'Observatoire des loyers de l'agglomération Parisienne qui englobe tout le patrimoine (ancien, neuf…) à l'échelle de la ville. Tandis que de leur côté, les organismes Hlm établissent le prix des PLS qu'ils devront commercialiser en veillant à comparer les produits en fonction des typologies, de l'âge du patrimoine, de la qualité d'entretien et du quartier, parfois de l'adresse.
- L'exigence d'un T5 pour chaque type de financement par certains services de l'État alors que les grandes typologies en PLS rencontrent les plus grandes difficultés de location du fait des loyers de sortie.

Une planification parfois idéaliste

Les stratégies fixées dans le cadre des politiques locales de l'habitat peuvent définir les besoins et décliner de manière relativement fine les typologies et segments du parc les plus adéquats pour répondre aux besoins des ménages du territoire et demain aux populations exogènes.

Le PLS y est souvent pensé comme un outil de diversification de l'occupation sociale d'un quartier ou d'une commune dans une logique de rééquilibrage.
Le PLS peut également y être appréhendé comme un moyen de produire des logements sociaux, de répondre aux objectifs de la loi SRU tout en limitant l'accueil de populations plus fragiles.

Des loyers réglementés

Le nécessaire équilibre de l'opération peut amener les bailleurs à planifier et monter des projets avec des loyers de sortie PLS respectant les plafonds réglementaires mais déconnectés d'une forme de réalité : « pour un ménage, franchir la limite de 900 € de loyer dans le parc social est peu envisageable »[20]. L'image « low cost » du logement social est difficile à dépasser même si le produit correspond à nombre d'attentes.

Des typologies standardisées

De plus, au vu des jeux de concurrence qui existent entre segments du parc de logement, il est nécessaire de proposer des loyers relativement attractifs pour trouver des candidats. Plus les surfaces augmentent, plus les loyers sont chers. Aussi, la profession partage le constat que des grands PLS, quel que soit le territoire, ne sont pas pertinents.

Extrait du bilan 2016 de BALAE

- Parmi les 4 267 logements proposés aux fonctionnaires sur BALAE tout financement confondu, 20 % ne trouvent pas de candidats et 15 % sont repris suite au désistement du candidat.
- Parmi les 540 PLS publiés sur la bourse aux logements (soit 25 % de l'offre disponible), un tiers se trouve à Paris.
- Les demandes se concentrent sur Paris et la petite couronne (92 et 94) où le nombre de candidats par annonce PLS se situe entre 15 et 46, tandis qu'en grande couronne entre 1 et 6 personnes se positionnent.
- Les grandes typologies sont peu demandées (moins de 15 candidats pour une annonce à Paris) alors qu'une pression est plus affirmée sur les PLS en T2 et T3.

LA RÉPARTITION DES PLS PAR RÉSERVATAIRE

C'est au moment du dépôt du dossier de financement puis à la finalisation de la convention APL que sont fléchés les droits de réservation entre les contingentaires : État, collectivités locales, Action logement, autres réservataires. Au sein même de chaque contingent, sont ensuite répartis les logements par catégorie de financement selon les objectifs fixés dans le SRHH. C'est ainsi qu'en Ile-de-France, l'application de la règle donne en théorie à chaque réservataire 30 % de PLA-I, 40 % de PLUS et de 30 % de PLS par opération.

Or, la circulaire du 30 novembre 2003 précise aux services de l'État que « les loyers plafonds du PLS ne sont normalement pas accessibles aux personnes susceptibles de bénéficier du contingent préfectoral ». Rappelons que l'objectif de l'État est d'accueillir des publics prioritaires. Il arrive aussi que des Directions départementales de cohésion sociale et des Unités territoriales de la Direction régionale du logement et de l'hébergement négocient avec les bailleurs et les autres réservataires leur part de PLS en contrepartie de PLA-I et PLUS.

Il pourrait sembler logique que les logements PLS réservés par l'État soient dédiés aux fonctionnaires car ce sont eux qui, parmi les publics visés par le contingent préfectoral, ont majoritairement des ressources compatibles avec les niveaux de loyers. Mais cette disposition ne semble pas résoudre entièrement les difficultés de l'État à proposer des candidats éligibles au PLS sur son contingent. En effet, à la lecture du bilan 2016 BALAE[21], il apparaît là aussi des difficultés à trouver des candidats sur les logements PLS.

PLS CHERCHE DEMANDEURS

La pression exercée sur le logement social en Ile-de-France (plus de 700 000 demandeurs pour 78 067 attributions en 2017) conduit les organismes Hlm et les réservataires de logements à travailler sur la manière dont ils vont pouvoir sélectionner 3 candidatures parmi les 700 000 exprimées. Or, la problématique du PLS est inverse : **les demandeurs font défaut.**

- 30 000 demandeurs aux ressources > PLUS et ≤ PLS.
- 4 700 PLS mis en service en 2016.
- 3 100 PLS vacants au 31/12/2016.
- Une rotation annuelle de 9,2 % laissant entendre des attributions théoriques de 7 400 logements.
- 10 000 demandeurs déjà logés dans le parc social (demandes de mutation).

Si le nombre de demandeurs aux ressources compatibles avec les plafonds PLS inscrits sur le SNE au 31/12/2016 peut sembler conséquent au regard du stock de PLS vacants, toujours au 31/12/2016, (30 000 demandeurs/3 100 logements vacants, soit 9 demandeurs pour 1 logement vacant), il est à nuancer. En effet, en intégrant la rotation des logements sur l'année (7 400 logements à recommercialiser) et la production importante de PLS des dernières années (4 700 mises en services en 2016), en réalité, le fichier SNE ne comprend pas assez de candidats PLS : on compte 2 demandes pour 1 logement. Et ce ratio ne tient compte ni de la typologie, ni de la localisation demandées par les candidats, ni de leurs ressources actualisées. Pour mémoire, ce sont les ressources n-2 qui sont enregistrées dans le SNE, tandis que la CAL tient compte des ressources à jour. In fine, le nombre de candidatures à positionner sur un PLS est donc très réduit voire inexistant. À titre de comparaison, on compte 1 attribution pour 9 demandeurs sur l'ensemble du parc social francilien.

Au regard de l'inadéquation entre l'offre et la demande et par corollaire, du faible nombre de candidats à proposer par logement, les réservataires s'en remettent bien souvent aux bailleurs en restituant leur logement pour un tour. Or, les bailleurs sont eux aussi bien souvent en difficulté.

(20) Cf. entretiens groupe de travail.

(21) L'accès au logement social interministériel en Ile-de-France - Bilan 2016 de la Bourse au logement des agents de l'État.

Face à cette carence, la profession Hlm développe des outils de commercialisation et dédie des moyens humains pour gérer les réponses aux ménages « captés » par ces outils spécifiques. Ces pratiques témoignent de la volonté des organismes de faire évoluer leurs pratiques dans la recherche de candidats et montrent leur capacité à s'adapter pour attirer de nouveaux ménages, par-delà des canaux classiques.

Pour autant, l'obligation de recourir à des outils tels que le SNE limite l'évolution de pratiques. La succession d'étapes administratives gérées par les chargés de clientèle au sein des organismes, vient au détriment de la commercialisation et de l'innovation qu'il faudrait déployer pour s'adapter et gagner en réactivité.

Face à la concurrence, les outils de commercialisation doivent être renforcés, modernisés encore davantage. L'anticipation de la commercialisation, possible à l'occasion d'une livraison d'opération, ne peut être dupliquée pour les remises en location, du fait des délais de préavis très courts (1 mois). Pourtant, les logements plus anciens sont moins attractifs que les logements neufs, **il devient donc impératif de mettre en œuvre d'autres outils de commercialisation pour les remises en location.**

RETOUR D'EXPÉRIENCES - GROUPE BAILLEURS

La recherche de candidats nécessite de passer par plusieurs étapes :

- Une recherche dans le SNE et auprès des réservataires, notamment Action Logement.
- L'approfondissement des trajectoires résidentielles en anticipant les besoins en mobilité, en décohabitations, des demandeurs de mutations potentielles, en sensibilisant les ménages locataires de PLUS et soumis au SLS.
- La mobilisation de canaux de communication plus larges : agences immobilières, sites Internet...
- En tout dernier recours et après plusieurs mois de tentative, une baisse des loyers pour cibler d'autres demandeurs aux ressources moindres.

LE LOGEMENT SOCIAL : UNE IMAGE À FAIRE ENCORE ÉVOLUER

Les techniques de promotion déployées par les organismes Hlm permettent de capter des ménages qui acceptent les propositions de logement des bailleurs alors qu'ils ne se pensaient pas éligibles au logement social. Ces outils sont révélateurs de l'image que l'on peut avoir du logement social, d'une méconnaissance des produits qu'il recouvre mais aussi des ménages qui peuvent y prétendre.

L'image du logement social est essentielle pour faire évoluer les préjugés de cette clientèle, volatile, éligible au PLS. Une enquête réalisée par Vilogia a révélé qu'au sein même de ses locataires PLS, nombre d'entre eux considèrent leur habitation comme du logement de qualité du fait de l'architecture, souvent neuve ou récente, et apprécient les modalités selon lesquelles ils se sont vus proposer leur logement (désignation par Action Logement) [22]. Ils conservent paradoxalement une image négative du logement social.

(22) Enquête Vilogia

LES MÉTHODES DE COMMERCIALISATION

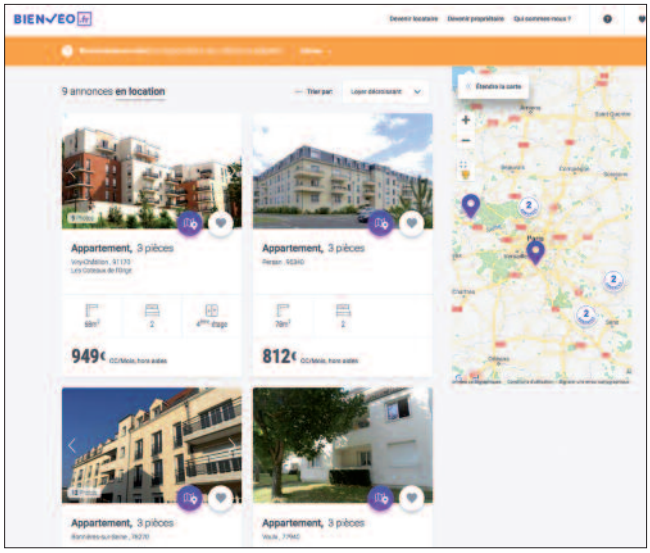
Dans le cadre d'une livraison, la commercialisation des logements est généralement anticipée par les organismes, jusqu'à 7 mois par certains et ce pour atteindre 90 % de commercialisation après 1 mois de livraison.

Des outils tels que la publication de plaquette, la réalisation de vidéos, de visite virtuelle... sont alors déployés.

Le site Bienvéo de l'USH est un premier outil de la profession qui peut offrir une vitrine plus attractive de l'offre en PLS disponible. Elle peut contribuer à changer l'image du logement social, condition indispensable à une meilleure commercialisation de ces logements.

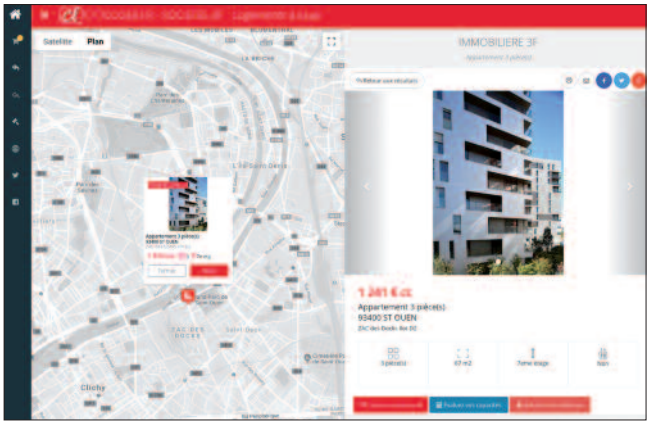
Pour les accompagner dans la recherche de candidats, les organismes font aussi appel à des agences immobilières, à des sites plus ou moins spécialisés (Se loger, Le Bon Coin) et développent leurs vitrines numériques en détaillant précisément les commodités à proximité du bien.

Pour aider les ménages qui visitent les logements à se projeter, des organismes développent également des partenariats avec des structures pour meubler les logements : home-staging, ameublement et agencement mobiliers...



www.bienveo.fr

www.houssardmobilier.fr



www.cityloger.fr

DES PRESTATIONS SPÉCIFIQUES

Les exigences de plus en plus fortes des demandeurs et la concurrence du parc privé interrogent la conception et les prestations des PLS. Sans remettre en question la qualité pour tous, enjeu du mouvement Hlm, ni les performances énergétiques et la qualité architecturale des logements, des bailleurs recherchent ce qui pourrait faire des logements PLS, des logements différents en y apportant des prestations complémentaires, des services adaptés à un public particulier.

Dans le neuf
Dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage directe, des bailleurs ont inséré des recommandations spécifiques pour les logements PLS dans le cahier des charges qu'ils adressent au maître d'œuvre. Ils cherchent aussi à inscrire des recommandations spécifiques pour leurs opérations en VEFA (42 % de la production sociale en 2016 - Source SISAL). Cependant, leur prise en compte peut s'avérer plus complexe du fait de la réglementation (art. L. 433-2 du CCH)[23].

Dans le parc existant
Une attention doit être portée sur le parc existant. Si les organismes, à travers les efforts de commercialisation mobilisés et les prestations spécifiques développées, parviennent à louer les PLS neufs à des loyers plafonds, c'est davantage au moment de la relocation, que les difficultés s'accentuent. Selon l'ancienneté du logement, il peut être nécessaire d'aller au-delà d'une simple remise en état. Des équipements (type cuisine équipée) peuvent être proposés, installés ou changés à la relocation par certains organismes. Un réagencement de l'appartement, pour mieux coller aux modes de vie peut être pensé. L'idée des bailleurs qui ont de telles pratiques n'est pas de refaire entièrement des appartements mais bien de proposer des logements qui répondent mieux aux besoins et attentes des ménages les plus volatiles.

(23) Les logements locatifs sociaux en VEFA peuvent s'acquérir sous condition de permis de construire déposés, de sorte que la négociation entre les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux porte uniquement sur le prix d'acquisition.

CAHIER DES CHARGES DE MAÎTRISE D'ŒUVRE ANNEXE 3 AU PROGRAMME DE L'OPÉRATION / SPÉCIFICITÉS DU BAILLEUR

ANNEXE 3.4 PRESTATIONS SPÉCIFIQUES POUR LOGEMENTS PLS - EFIDIS

ENTRÉES + SÉJOURS : parquet collé, pose à bâton rompu, 250 x 50 mm, en chêne de choix standard épaisseur 10 mm massif, y compris ponçage et vitrification 2 couches, au lieu de revêtement PVC U3P3.

CUISINE : plan d'évier en résine, finition lisse (120 ou 140 cm).

SDB : pare baignoire en verre trempé, à rotation 180°, de 70 cm de large par 150 cm de haut.
- Meuble vasque de 70 cm de large, en panneaux de particules hydrofuges à parement mélaminé, de 19 mm d'épaisseur.
- Plan vasque en résine postformée avec dosseret de 10 mm de hauteur.
- Miroir avec encadrement, assorti au meuble vasque.
- Bandeau lumineux équipé de 2 spots halogène encastrés, classe II.

SDB + SDE : sèche serviette mixte, à eau chaude et soufflant, au lieu de sèche serviette à eau.

CONCLUSION

CONCLUSION

Le PLS est un maillon du système du logement social. Du fait de son positionnement proche du logement intermédiaire, on attend de lui qu'il équilibre, attire, diversifie, concoure à l'atteinte d'objectifs de production sociale, de mixité ; représentations dont il est aujourd'hui nécessaire de sortir.

Du fait en partie de l'histoire, l'occupation sociale des logements PLS n'est globalement pas porteuse de mixité sociale. En soulignant que le PLS n'accueille pas son public cible, cette étude réaffirme indirectement **la problématique du manque criant de logements abordables en Ile-de-France** et la nécessité de continuer à construire du logement social pour tous. Elle relance aussi indirectement le débat sur **le rôle du logement social** entre une conception résiduelle où il aurait vocation à loger les ménages les plus démunis et les publics prioritaires et une conception généraliste où le logement social serait accessible sous conditions de ressources incluant les ménages aux revenus moyens ne pouvant se loger dans le parc privé.

Cette publication met en évidence **la nécessité d'accroître la demande de logement** correspondant aux spécificités de ce produit et montre que les efforts pour y parvenir induisent des moyens humains et financiers renforcés, un renouvellement des pratiques et supports de communication déjà engagé par certains organismes.

L'amélioration de la commercialisation des PLS est tributaire de nombreux paramètres, et, selon les produits et les territoires, les leviers à activer diffèrent et doivent se déployer à des échelles extrêmement fines.

Cette étude est un éclairage sur les réformes en cours et à venir que subit le logement social dans ses fondements mêmes. En ce sens, elle est une source d'enseignement sur de nouvelles approches, notamment autour de la commercialisation des logements.

Au vue des dynamiques à l'œuvre tant sur le stock de logements que sur les programmes à venir, cette étude esquisse des pistes à explorer pour que le PLS joue pleinement son rôle et accueille par conséquent des ménages aux ressources comprises entre les plafonds PLUS et les plafonds PLS.

Ces pistes qui prennent la forme de propositions ci-après reposent sur deux axes transversaux.

Des évolutions internes à la profession qui passent par :

- La sensibilisation des équipes des organismes Hlm sur les enjeux en matière de PLS.
- Un accompagnement des collaborateurs dans l'évolution de leurs pratiques et procédés au sein de leur champ d'activité, pour rendre leurs actions plus efficaces et adaptées aux nouvelles exigences des demandeurs et locataires.
- Une transversalité des métiers de l'organisme Hlm (prospection, production, commercialisation, gestion…) pour inscrire les équipes dans une démarche qui dépasserait l'approche en silo et penser le PLS dans toutes ces dimensions.

Un renforcement du partenariat pour :

- Améliorer l'image du logement social et renforcer l'attractivité de ses produits par-delà les représentations existantes.
- Collectivement, décloisonner les pratiques et faire évoluer les procédures pour gagner en réactivité et pragmatisme.

Ces pistes sont aussi à appréhender selon trois enjeux qui animent notre profession aujourd'hui et questionnent les stratégies de demain.

L'ÉVOLUTION DU MODÈLE ÉCONOMIQUE DU LOGEMENT SOCIAL

Un moyen de reconstituer des fonds propres ?

Le PLS a été pensé pour favoriser la mixité sociale mais aussi pour équilibrer les opérations. Avec les évolutions sociales et, en corollaire, réglementaires de ces dix dernières années, un glissement s'est opéré peu à peu : le PLS est venu contribuer au droit au logement, impactant les équilibres recherchés par les organismes.

L'entrée en vigueur de la loi de finances 2018 questionne à son tour le modèle du logement social, en premier lieu dans sa dimension économique. Dans toutes les réflexions en cours sur la stratégie à adopter pour absorber la mise en place de la RLS, la question du PLS doit y être étudiée. D'autant plus que la loi ELAN évoque leur vente en bloc au bout de 15 ans de conventionnement et en fait donc un bien de valorisation. Ces évolutions législatives doivent être l'occasion de réinterroger la place du PLS et in fine d'ajuster les stratégies en conséquence. Le PLS ne peut-il finalement pas permettre de reconstituer des fonds propres à terme si son occupation et par conséquent ses loyers sont en adéquation avec sa vocation première ?

La question des loyers à la relocation

Les stratégies doivent être réinterrogées dans leur ensemble avec toutefois une attention particulière portée sur le parc existant. L'article L442-1-1 du CCH offre la possibilité aux organismes Hlm de fixer librement les loyers à la relocation dans la limite des loyers maximaux des conventions APL.

La loi de finances 2018 n'affecte pas cette liberté (sous réserve des loyers plafonds). Une telle disposition doit toutefois être accompagnée d'une politique de remise en état des logements entre deux locations pour maintenir voire renforcer l'attractivité de cette offre locative.

LA VOCATION DU LOGEMENT SOCIAL

Les politiques d'attribution des logements sociaux et de peuplement font aujourd'hui l'objet de profondes recompositions. La loi DALO en 2007, les lois ALUR, Ville et Cohésion urbaine en 2014, la loi Égalité et Citoyenneté en 2017 visent à renforcer, via les attributions, l'accès au logement des publics prioritaires. En même temps, la mixité sociale et l'équilibre de peuplement restent des enjeux majeurs, reconnus comme un moyen de combattre l'exclusion et la fracture sociale. Les bailleurs sociaux sont ainsi mis davantage sous pression d'obligations croisées.

Ces lois ont aussi doté les EPCI et EPT d'une responsabilité d'organisation et de régulation de ces multiples priorités. La définition des politiques de peuplement à travers les conférences intercommunales du logement ne sont-elles pas aussi l'occasion de réaffirmer la vocation généraliste du logement social en questionnant la commercialisation du PLS pour faire en sorte qu'il joue pleinement son rôle de vecteur de mixité sociale ? À la veille du passage en flux des contingents, qui selon les modalités de mise en œuvre, pourrait apporter une forme de souplesse dans un système parfois rigide, la question du PLS pourrait trouver un écho.

Replacer le PLS dans sa vocation originelle, c'est aussi mettre fin à sa fonction substitutive au manque de PLUS et PLAI. La problématique du manque criant de logement à bas loyer en Ile-de-France et la nécessité de continuer à construire du logement social pour tous viennent tout naturellement se répéter.

LE LOGEMENT SOCIAL : CATALYSEUR DU PARCOURS RÉSIDENTIEL

Enfin, les stratégies doivent être réinterrogées avec l'acceptation générale que le PLS est un catalyseur du parcours résidentiel en Ile-de-France et doit être appréhendé de la sorte par tous. À l'heure où les organismes de logement social s'emploient à favoriser la mobilité résidentielle, en développant un dispositif innovant d'échange de logements ou à travers un engagement régional visant à faciliter les mutations, le PLS et les pratiques initiées sont source d'enseignement et ouvrent de nouvelles perspectives dans les approches.

DE L'ANALYSE À L'ACTION, LES PREMIÈRES PROPOSITIONS DE L'AORIF

→ POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT

- Se saisir des PLH, pour définir au mieux la programmation en termes de localisation, de typologie : privilégier les T2-T3.
- Constituer un vivier de demandeurs en amont et abonder le fichier SNE, notamment avec Action Logement, avec les communes (employés municipaux), etc.
- Mettre en débat dans les CIL les circuits de désignation des candidats, des objectifs d'attribution dédiés.
- Travailler des circuits d'information sur l'offre disponible, l'image du logement social dans le cadre des PPGDID.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Mener des études de marché avec les partenaires dans une logique de micro-marché et de notoriété résidentielle (école, transports, équipements, services, commerces…).
- Définir et partager une méthodologie entre partenaires de définition d'indicateurs pertinents pour fixer les niveaux de loyers PLS tenant compte de chaque situation et intégrant les notions de micro-marchés.

Des partenaires et organismes prêts à inscrire le sujet des PLS à l'agenda de leur politique publique tout en tenant compte des difficultés prégnantes.

→ MONTAGE DU PROGRAMME

- Penser systématiquement la localisation des logements, leur typologie, leur conception, leur compacité pour maîtriser les prix de sortie en tenant compte du seuil psychologique des ménages : étude de marché préalable.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Réaliser un recueil des besoins et exigences de la clientèle PLS dans le cadre de l'étude de marché préalable, avec des projections qui permettent d'anticiper, autant que possible, les remises en location.
- Passer de la recherche d'un équilibre à l'opération à une appréciation plus globale à l'opérateur sur un ensemble d'opérations → davantage développer les programmes 100 % PLS tout en recherchant la mixité avec des opérations PLUS-PLAI dans le même quartier.
- Adopter une logique de loyer « marché » et non « plafond ».

- **Faire évoluer les pratiques des MOA avec des interactions fortes avec les territoires.**
- **Harmoniser les pratiques des services de l'État sur les modalités d'instruction des demandes d'agréments.**

LES PREMIÈRES PROPOSITIONS DE L'AORIF

→ RÉPARTITION DES DROITS DE RÉSERVATION

- Définir, pour chaque opération, la stratégie de répartition des droits de réservation pour éviter une incohérence entre les catégories de financement et les objectifs d'attribution assignés à chaque réservataire : cibler agents communaux, fonctionnaires État et salariés.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Inscrire les ménages éligibles au PLS comme une priorité dans les CIA.

→ COMMERCIALISATION

- Capter le client en amont et lui donner envie d'attendre (ex : développement de panneaux de présentation des programmes neufs), y compris pour les remises en location.
- Inscrire les visites de logement dans une démarche plus commerciale qui met aussi en valeur l'environnement (écoles, commerces, transports…) : des formations peuvent être dispensées au personnel de proximité.
- Mobiliser l'ensemble des réseaux sociaux pour faire connaître et valoriser la palette des produits proposés par les organismes.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Penser des outils, des applications adaptées à cette clientèle spécifique en s'inspirant fortement de techniques de la promotion privée (vidéo, etc.).
- Développer des partenariats avec des opérateurs privés pour aider à capter la clientèle.
- Bâtir un plan de communication auprès des habitants en partenariat avec les collectivités et les réservataires.

- **Faire évoluer les métiers de proximité pour y intégrer une dimension commerciale « client » plus affirmée.**
- **Innover dans les partenariats, les outils, en interne.**

→ GESTION / QUALITÉ DE SERVICE

- Fidéliser les ménages en place et anticiper leur souhait de mobilité résidentielle.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Apporter des services différenciés ou complémentaires : conciergerie, logements connectés.
- Profiter des enquêtes de satisfaction propres aux ménages PLS pour mieux cerner les besoins et les attentes des ménages.

- **S'adapter aux exigences de cette clientèle.**
- **Accepter la vocation tremplin du PLS en favorisant les mobilités résidentielles des ménages en place souhaitant muter.**

→ RE-COMMERCIALISATION

- Informer et mobiliser l'ensemble des parties prenantes pour mettre en œuvre les stratégies de relocation (effort supplémentaire par rapport à du PLS neuf).

POUR ALLER PLUS LOIN

- Remettre en état systématiquement les logements.
- Capitaliser les expériences des locataires PLS en tant qu'ambassadeurs pour toucher d'autres publics, montrer l'étape dans le parcours résidentiel.
- Étudier l'opportunité de réviser les loyers dans la limite des plafonds.

- **Intégrer la dimension financière.**
- **Tenir compte des micros-marchés avant de réviser les loyers.**

PLS

RAPPROCHER OFFRE ET DEMANDE

30 000
DEMANDEURS

- Une localisation préférentielle
- Des exigences qualitatives
- Des opportunités résidentielles variées

DES TAUX DE REFUS ÉLEVÉS

CAPTER LA DEMANDE

80 600
PLS

- Une diversité d'offre (loyer)
- Des pertes d'exploitation (baisse des loyers, vacance)
- Une offre croissante

AJUSTER L'OFFRE