

Chaire « Aménager le Grand Paris » Séminaire de préfiguration du programme « Logement et Aménagement »

Compte rendu Séance n°1 : Le logement locatif intermédiaire

Organisation et ordre du jour

Réunion organisée à Altaera Cogedim (8 Avenue Delcassé, Paris) de **9h à 12h le 23 janvier 2020**

14 Présent.e.s : Franck Baltzer (EPFIF) - Daniel Behar (Enseignant-chercheur EUP) - Gabriel Bordereaux (étudiant EUP) - Tristan d'Inguibert (CDC Habitat) - Alexandre de La Garde (Altaera Cogedim) - Aurélien de Turriz (Altaera Cogedim) - Jean-Claude Driant (Enseignant-chercheur EUP) - Pedro Gomes (postdoc EUP)- Guillaume Lacroix (EUP - Chargé d'animation Chaire) - Caroline Le Cordier (CDC Habitat) - Katelle Le Guillou (CDC Habitat) - Françoise Navarre (Enseignante-chercheur EUP) - Alexandra Rossi (CDC Habitat) - José Ignacio Vila Vazquez (postdoc EUP)

Un nouveau programme à la Chaire

La Chaire Aménager le Grand Paris ouvre un nouvel axe de travail consacré au logement. Le programme de travail se déroulera sur trois ans, de 2020 à 2022 et le premier semestre de 2020 est consacré à sa préfiguration.

Après consultation des partenaires de la Chaire intéressés par la question du logement, il a été décidé que le programme traitera de trois thématiques qui lient le sujet aux problématiques de l'aménagement (voire note d'intentions et de questionnement diffusée en janvier 2020) :

- le logement locatif intermédiaire
- la densification de la deuxième couronne francilienne
- la diversification de l'offre dans les projets de renouvellement urbain

La phase de préfiguration du programme repose sur la tenue d'un séminaire acteurs-chercheurs de retour d'expérience comportant trois séances thématiques. Celle du 23 janvier 2020 portait sur le logement locatif intermédiaire. Les deux autres seront programmées d'ici à fin juin.

Parallèlement, cinq mémoires d'étudiants du master 1 de l'EUP porteront sur ces thématiques : trois sur la densification en deuxième couronne, deux sur la diversification de l'offre de logements. Ils aideront à constituer un état de l'art de la recherche et des questionnements sur ces sujets.

La phase opérationnelle du programme commencera au cours du deuxième semestre de 2020, avec des thématiques et questionnements affinés et sous des formes qui restent à préciser (travaux d'étudiants, doctorats en CIFRE, post-doc...).

L'animation scientifique du programme est assurée par Jean-Claude Driant, avec l'appui de Guillaume Lacroix.

Le logement locatif intermédiaire : état des lieux et premier questionnement (introduction de Jean-Claude Driant)

Le logement locatif intermédiaire est un nouveau produit immobilier particulièrement ciblé sur des territoires comme le Grand Paris : marchés chers, forte mobilité, notamment des salariés, accès difficile au logement social.

Il repose sur l'hypothèse qu'il manquerait un maillon à la chaîne de l'offre de logements dans un contexte où, pour les ménages de salariés à revenus moyens/élevés, l'accession à la propriété n'est pas la meilleure option (trop chère, trop de freins à la mobilité...).

Ce caractère de nouveauté est toutefois contestable. On trouve des traces de la notion dès la loi Loucheur de 1928 qui comportait un programme 60 000 logements « à loyers moyens » (ILM) et pendant toute la période de production massive de l'après-guerre (des ILM, mais aussi des ILN - à loyer « normal » -). Après la suppression de ces produits, consécutive à la réforme du financement du logement de 1977, la notion revient dans l'actualité au début des années 1990 avec les Prêts locatifs intermédiaires (PLI) et, dans une certaine mesure, depuis 2000 avec les Prêts locatifs sociaux (PLS) qui relèvent de la comptabilisation et des procédures du logement social, mais dont les plafonds de ressources couvrent 75% des ménages. Ces logements rencontrent toutefois souvent des difficultés de commercialisation car ils sont trop dépendants des procédures (et de l'image) des HLM.

C'est sur ce constat qu'un nouveau produit apparaît en 2014, sous le terme de logement locatif intermédiaire (LLI).

- Ce sont des logements neufs qui se caractérisent par des opérateurs (maîtres d'ouvrages et investisseurs) personnes morales (à la différence des produits défiscalisés assis sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques tels que le Pinel actuellement en vigueur).
- Il exige un agrément de l'État et toute opération doit comporter au moins 25% de logements locatifs sociaux (LLS)¹.
- Les logements devront être mis en location sous ce régime pendant un minimum de 20 ans.
- Des plafonds de ressources et de loyers s'appliquent. Ils sont les mêmes que pour les logements acquis par des particuliers dans le cadre du dispositif Pinel (loyers maximum de 17,17 €/m² en zone Abis, 12,75€/m² en zone A).
- En contrepartie, ces logements bénéficient d'avantages fiscaux : une TVA à 10% sur l'acquisition et une exonération de taxe foncière pendant 20 ans.

Trois études sont disponibles sur le sujet² :

- Celle de DRIHL : « Territoires stratégiques pour le développement du segment intermédiaire en Ile-de-France », octobre 2019
- Celle de l'APUR : « Les logements intermédiaires de CDC Habitat en Ile-de-France », mai 2019
- Celle de l'Institut Paris Région (IPR) : « Le logement locatif intermédiaire s'installe dans le paysage francilien » *Note Rapide* n°803, mars 2019

¹ Cette règle de mixité sociale ne s'applique pas dans les communes comportant déjà 35% de LLS.

² Ces études sont disponibles dans la base de données interne de la Chaire.

Les LLI connaissent un développement rapide dans le Grand Paris. D'après l'étude menée par la DRIHL, 15 400 LLI avaient été agréés entre 2014 et 2018, l'Ile-de-France représente 50% du volume national. Au sein de cet ensemble, 57% sont à Paris et petite couronne, le premier département étant la Seine-Saint-Denis avec 3000 agréments.

Les deux opérateurs principaux du LLI sont **In'li** (filiale d'Action Logement Immobilier) et **CDC Habitat**. Fin 2018, ces deux opérateurs disposaient de 3 200 LLI occupés en Ile-de-France dont 1 555 dans les trois départements de petite couronne

Selon l'étude de l'APUR centrée sur CDC Habitat, l'opérateur disposait fin février 2019 des données et perspectives suivantes :

- 1 600 logements intermédiaires livrés
- 4 800 lancés
- 5 600 à l'étude
- Dont 47% dans la MGP
- Et 75% hors périmètres politique de la ville
- 80% des logements sont des T1 à T3, dont 40% de T3.
- Les deux tiers des ménages sont des personnes seules ou des couples sans enfants.

En termes de revenus, le cœur de cible se situe entre les plafonds d'éligibilité du PLUS et du PLS. Ce sont donc des ménages théoriquement éligibles au logement social, mais qui ne parviennent pas à y entrer ou ne le souhaitent pas.

L'étude de la DRIHL suggère également que le cœur de cible est très concentré sur la première couronne, car ailleurs, il y a potentiellement une forte concurrence de l'accession à la propriété.

Les principaux questionnements que cet état des lieux suggère relèvent de trois registres principaux à confirmer ou pas à l'occasion de ce séminaire.

1. Quelle géographie spécifique pour ces produits (opérations d'aménagement et/ou diffus, quartiers de gare, premières et/ou deuxième couronne...) ?

Nous disposons d'ores et déjà sur ce sujet de quelques éléments de réponse grâce aux études de la DRIHL, de l'IPR et de l'APUR, mais, par exemple, quelles leçons tirer de l'étude de la première sur la pertinence de développer les LLI en deuxième couronne ?

La production se fait-elle principalement en diffus ou dans des secteurs d'aménagement reposant sur une maîtrise publique ?

Les LLI contribuent-ils, en deuxième couronne aux dynamiques de densification des villes moyennes et des bourgs ?

Existe-t-il, à propos de l'investissement en LLI des anticipations spécifiques dans les quartiers des gares du Grand Paris Express ou des lignes telles que EOLE à l'ouest ? Est-ce encore trop tôt pour ce type de produit ?

Quelle contribution des LLI à la diversification de l'offre dans les opérations de renouvellement urbain financés par l'ANRU ?

2. Quels sont les acteurs et les modes de production spécifiques au LLI ?

Qui construit les LLI ? Sont-ils produits en maîtrise d'ouvrage directe ou en VEFA avec des promoteurs ? Tous les opérateurs ont-ils les mêmes pratiques sur ce point ?

Comment est gérée la mixité des opérations ? Avec les logements sociaux, avec les parties de programmes en accession à la propriété ? Des formules de location-accession sont-elles envisagées ? Des appariements avec des programmes commercialisés en bail réel solidaires (BRS) ?

Qui sont les investisseurs ? Le LLI signe-t-il le retour des personnes morales dans le secteur du logement ? Quelle est la temporalité de l'investissement (toute la durée des 20 ans obligatoire, revente à d'autres investisseurs...) ? Quel avenir des biens à échéance 20 ans et plus (vente aux occupants, location-accession...) ?

3. Publics et produits : quels sont les publics visés (et les logements produits pour les attirer) et qui sont les clients réels ?

A ce stade, les publics visés semblent assez spécifiques, des petits ménages de jeunes actifs probablement encore sans enfants. Cela induit des formes particulières avec une dominante de petits logements. Mais ces produits et ces cibles s'appliquent-ils de la même façon partout dans le Grand Paris (première et deuxième couronne, proximité des gares ou pas...) ?

Peut-on d'ores et déjà établir des bilans de commercialisation ?

Quelles indications à ce stade en matière de taux de rotation pour ces ménages potentiellement très mobiles ?

Les débats

• Le public

Le produit LLI repose d'abord sur le constat très global d'une fuite des classes moyennes de Paris et de sa première couronne. Plus précisément, CDC Habitat a identifié deux types de publics :

- Des ménages jeunes, parfois avec des enfants en bas âge, avec un revenu modeste, mais suffisamment élevé pour ne pas être prioritaire dans le logement social et surtout pour souhaiter éviter d'entrer dans les files d'attente HLM. Pour eux, le neuf est attractif, ainsi que la proximité des grands équipements de transport public. Ils ont l'impression d'avoir le choix de leur logement, contrairement à ce qui se passe dans le logement social. Parmi ces ménages, on note aussi une part significative de familles monoparentales.
- Outre ce profil stéréotypé, d'autres ménages viennent vers le LLI. Certains ont plus de 50 ans, voire sont des retraités voulant revenir vers la ville, mais aussi des personnes divorcées avec la garde alternée des enfants et qui cherchent une solution rapide et avec une très bonne accessibilité.

Le LLI a facilement l'image d'un logement pour jeunes cadres. En fait, ils sont minoritaires (12/13% en Ile-de-France pour CDC Habitat) on y trouve plus souvent des employés ou des fonctionnaires de catégorie B. Le revenu moyen, pour un couple, tourne autour de 2 800 à 3 300 euros nets par mois.

Dans tous les cas, la rotation est importante. On observe même quelques cas de ménages ayant fait un achat en VEFA et qui se logent dans un LLI dans l'attente de sa livraison.

• Le rôle des collectivités locales

Les opérateurs du LLI observent que ce produit n'est pas encore entré dans les stratégies des collectivités territoriales en matière de logement. Le LLI est absent des PLH.

Pire encore, quand elles ne s'investissent pas, beaucoup de collectivités sont réticentes, notamment du fait de l'exonération de taxe foncière, mal, voire pas compensée par l'État. Cette résistance peut contribuer à retarder les agréments, avec des délais d'instruction très longs, d'autant qu'il semble que les agréments LLI ne soient pas prioritaires pour les services de l'État et qu'ils passent souvent après les autres (notamment ceux des logements sociaux et de l'ANRU).

Cela génère quelques interrogations et débats : supprimer l'agrément (il n'y a pas de subvention, pourquoi conserver un agrément ?), ou remplacer l'agrément opération par opération par un agrément opérateur (comme pour le BRS) ? comptabiliser les LLI dans les obligations SRU ?...

Outre la perte de recette fiscale, beaucoup de collectivités considèrent

- que le public du LLI n'est pas une priorité (trop mobiles, trop aisés),
- que le LLI est concurrent avec les PLS qu'elles ont déjà du mal à commercialiser,
- que les collectivités n'ont pas de maîtrise du peuplement (pas de droits de réservation contrairement au PLS)
- qu'il représente un risque à terme au moment de la revente (revente en bloc, rappel d'expériences malheureuses avec la SCIC/Icade, crainte de copropriétés dégradées à terme),

- qu'il n'apparaît pas toujours en tant que tel dans les opérations des promoteurs et qu'on découvre, trop tard, qu'une partie du programme échappe à l'accession à la propriété que souhaitent développer les villes.

Cela peut sembler paradoxal quand certaines collectivités accueillent par ailleurs les opérations de promotion libre à bras ouvert, ce qui génère une part importante d'investissements de personnes physiques en Pinel sur lesquels les collectivités n'auront aucune prise.

Il semble qu'il y ait des métropoles dans lesquelles il est impossible de faire du LLI.

Il arrive toutefois que des partenariats puissent se nouer avec certaines collectivités. C'est le cas pour CDC Habitat avec la ville d'Aulnay-sous-Bois pour qui le public du LLI apparaît comme une priorité comme les autres.

- **Les modalités de production et les géographies prioritaires**

Pour CDC Habitat, tout se fait en VEFA et la question de la localisation des opérations est la variable essentielle pour les comités d'engagement : desserte ou proximité des zones d'emploi.

Pour les promoteurs, c'est un produit qui aide à faire sortir les opérations puisqu'une partie du programme est vendue en bloc (tout comme les 25% de logements sociaux obligatoires qui doivent les accompagner). Certains promoteurs s'adressent directement aux opérateurs du LLI avant de déposer leurs permis de construire pour leur proposer une partie de leurs programmes.

Bien-sûr cela révèle d'importantes différences entre première et deuxième couronne. Ces questions se posent dans des termes différents dans les Hauts-de-Seine et en Essonne par exemple.

La Seine-Saint-Denis est un secteur spécifique dans lequel, pour l'instant, les investisseurs restent assez frileux, alors que CDC Habitat souhaite s'y développer et que les premiers LLI commercialisés trouvent vite leur public (à Stains par exemple où des jeunes ménages issus du logement social ont trouvé des moyens de décohabiter tout en restant dans leur voisinage). Le LLI s'avère plus attractif que les PLS qui gardent l'image du logement social et surtout souffre de ses files d'attente.

Il y a certains points communs avec ce qu'a fait l'Association Foncière Logement (AFL) dans les quartiers en rénovation urbaine. Effectivement, il s'agit de logements locatifs attribués sans passer par des commissions d'attribution et qui sont commercialisés à peu près de la même façon que des LLI. Mais souvent, l'AFL a privilégié les grands logements. Le public visé est donc assez différent.

De plus, aujourd'hui, les logements de l'AFL n'ont plus l'attrait du neuf et sont donc moins attractifs que les LLI. Cela pose d'ailleurs la question de l'attractivité résidentielle de ces logements dans la durée. Les LLI garderont-ils leur attractivité lorsqu'ils ne seront plus neuf ? Et cela pourra-t-il durer 20 ans ? Y aura-t-il des différentiels d'attractivité de ces logements anciens, par exemple, du fait de la proximité, ou non, des gares du Grand Paris Express ? Les programmes neufs vont-ils, à leur tour, cannibaliser les LLI anciens en captant la demande ?

Dans certains discours, le LLI apparaît comme le produit phare de la Métropole du Grand Paris, un produit parfait pour la zone dense et permettant d'amorcer la production de logements neufs dans les quartiers de gares. C'est le produit typique pour l'accueil des *key workers* (travailleurs clés). Mais qu'en est-il de la deuxième couronne ?

Dans la plupart des cas, la stratégie d'implantation en deuxième couronne est la même : proximité des gares et des zones d'emploi. Quelques exemples :

- Évry : lieu privilégié, avec une université, des hôpitaux, une préfecture. Il s'y fait beaucoup de LLI, y compris avec un partenariat avec l'université dans un contexte où l'offre locative libre est assez faible. Les gens vont en LLI avant de devenir propriétaire en maison individuelle.
- Mantes-la-Jolie : c'est un bon produit de diversification de l'offre de logements dans le cadre des opérations de rénovation urbaine. Le LLI attire des classes moyennes.
- Idem à Cergy, Versailles-Saint-Quentin et même à Herblay où la commercialisation d'une opération située dans une ZAC dont l'attractivité n'était pas certaine s'est bien déroulée.

• **La commercialisation**

Les échanges soulignent la problématique de la commercialisation des LLI. Les équipes de CDC Habitat ont dû apprendre une nouvelle façon de travailler en sortant de la « culture bailleur », d'un modèle administré, avec ses listes d'attentes, ses procédures de réservation, etc.

C'est d'ailleurs un point important à souligner dans la perspective de la montée en régime d'autres bailleurs sociaux sur le produit LLI. La commercialisation de ces logements est un autre métier. CDC Habitat a créé une direction dédiée.

Il faut aussi être créatif. Certains opérateurs pensent à développer une offre en *coliving*, on peut aussi cibler des publics spécifiques (sportifs retraités, jeunes mobiles...). On peut aussi tester des formules architecturales réversibles : des T5 offerts en colocation que l'on pourrait transformer en deux T2 par exemple si ça ne marche pas.

Globalement, à ce stade, la commercialisation des LLI est efficace, on a 90% de logements occupés dès la livraison, notamment grâce à diverses plateformes développées avec les partenaires (investisseurs, hôpitaux...) qui permettent de placer les logements en anticipant les livraisons (mise en commercialisation sept mois à l'avance).

CDC Habitat recourt également à des formes traditionnelles de commercialisation dans le parc privé : portes ouvertes, distribution de flyers, contact téléphonique rapide avec les demandeurs, puis signature de bail très rapide, sans frais d'agence.

Il faut aussi apprendre à gérer une mobilité résidentielle plus forte et donc une rotation assez intense qui correspond, pour les populations ciblées, à une évolution des modes de vie. Mais ces propensions à la mobilité varient selon les publics. Les plus âgés et les familles monoparentales semblent moins mobiles que les jeunes couples.

De ce point de vue, la concurrence avec l'accession à la propriété ne semble pas être une question majeure. Soit parce que le LLI intervient avant la propriété dans le parcours résidentiel, soit parce que l'aspiration à la propriété semble reculer chez les nouvelles générations.

• **Les perspectives de revente**

La question de la revente des logements au terme des engagements de location est posée. C'est un point d'inquiétude des collectivités. Il faut sans doute éviter la vente à la découpe telle qu'elle s'est pratiquée ces dernières décennies, mais plutôt vendre au coup par coup au départ des locataires ou de prévenir très en amont les locataires de la perspective de vente à terme. Cela peut donner lieu à

des formules de location-vente (In'li l'expérimente). Il serait également intéressant de penser à des partenariats avec les collectivités sur le sujet en fixant des règles locales en la matière.

Il peut aussi y avoir des reventes entre opérateurs. Il y a obligation d'une durée minimale de location, mais pas forcément avec le même investisseur ou le même opérateur.

La programmation des logements est aussi sur ce sujet un point de vigilance : les T2 seront peut-être plus difficiles à revendre en accession à la propriété que les logements de taille plus familiale (T3 et plus), surtout en deuxième couronne.

• **Les investisseurs**

Depuis une trentaine d'années, les investisseurs institutionnels s'étaient progressivement retirés du marché résidentiel qui ne leur assurait pas les rentabilités attendues. Ils se tournaient plus vers le tertiaire, le commerce et la logistique. Du point de vue des politiques publiques, beaucoup regrettaient ce retrait :

- d'abord du fait de ses modalités (vente à la découpe) conduisant souvent à l'éviction des locataires qui ne pouvaient pas acheter leur logement ;
- ensuite parce que cette offre de logements locatifs apparaissait souvent plus maîtrisable et pratiquait des loyers généralement plus modérés que les propriétaires personnes physiques.

La question du retour des institutionnels dans le logement est donc souvent placée à l'ordre du jour. Le développement du LLI marque-t-il ce retour ?

Les investisseurs en LLI sont les investisseurs traditionnels : des banques, des assurances, des caisses de retraites, mais aussi des investisseurs venus de la sphère publique pour lesquels la question du logement des fonctionnaires et des salariés de grands établissements publics est un sujet (SNCF, la Poste...). Ces grands acteurs en restent toutefois souvent au logement social traditionnel, via leurs filiales spécialisés (ICF, Toit et Joie...), mais commencent à s'intéresser au LLI pour leurs cadres qui, jusque-là, n'avaient pas recours à leur employeur pour trouver à se loger.

Le caractère probablement durable de taux d'intérêts très bas, voire négatifs conduit ces investisseurs à accepter des rentabilités plus faibles. L'objectif est au moins ne pas perdre de l'argent, avec des horizons d'une quinzaine d'années, ce qui peut inquiéter les collectivités locales sur la nature des arbitrages qui seront faits à terme.

Après voir « payé pour voir » au début du dispositif, ces investisseurs sont aujourd'hui convaincus : « il y a plus d'argent que de projets ». Ce n'est pas seulement vrai pour le logement (le LLI, mais aussi les résidences-services de tous types), c'est également le cas pour le tertiaire et surtout pour la logistique. Ces investisseurs sont de plus en plus présents en général dans tous les domaines de la production de la ville.

Mais les investisseurs ne veulent pas détenir les biens en propre et encore moins avoir à les gérer. Ils passent par les fonds d'investissement et laissent la gestion aux opérateurs spécialisés.

• **L'articulation avec le logement social**

L'arrivée du LLI change-t-elle la donne du logement locatif social ? Cela renvoie à deux débats contemporains fort sur le sujet :

- celui sur la nécessité ou non de réserver le logement social aux plus pauvres (le LLI s'occupant des classes moyennes et plus largement des salariés) ?
- celui sur l'entrée de nouveaux investisseurs dans le logement social (le LLI étant un signal avancé de cette perspective).

De fait, un acteur comme CDC Habitat, présent sur les deux secteurs, fait de la péréquation entre ses différents types de produits logement. Le financement du logement social est devenu de plus en plus difficile (on va jusqu'à parler de la « fin du logement social »). La vraie question serait de savoir comment on fait pour pérenniser une offre de logements à loyers abordables (de différents niveaux, du plus social à l'intermédiaire) tout en ayant recours à des fonds d'investissement.

On voit d'ailleurs que d'autres grands bailleurs sociaux ou groupes de bailleurs sociaux s'intéressent désormais aussi au LLI : Batigère, Vilogia, 1001 vies Habitat, ICF Habitat...

Conclusion et pistes de réflexion pour la suite du programme sur ce thème

Après ces premiers échanges, quelques questions se dégagent et d'autres restent en suspens :

- Les liens du LLI aux collectivités et aux politiques locales de l'habitat

Comment intègrent-elles (ou pas) ce produit dans la gamme des solutions logement qu'elles promeuvent pour leur territoire (entre le logement social, toutes les formes de l'accèsion à la propriété et les dynamiques d'investissement des personnes physiques -Pinel- et morales) ?

- Une approche affinée de la géographie du LLI en lien avec les projets du Grand Paris

Il ne semble pas, au vu des débats du séminaire, y avoir de géographie spécifique. Il faudrait sans doute affiner ce constat et l'inscrire dans la temporalité de la production de logement générée par les grands projets du Grand Paris : montée en puissance des quartiers de gares ? présence plus fréquente dans les opérations d'aménagement par rapport à la production en diffus majoritaire aujourd'hui ?

- Le lien du LLI avec l'innovation

Le LLI semble avoir été un bon vecteur pour proposer des approches innovantes à l'occasion des réponses aux appels à projets innovants. Il est plus souple que le logement social pour proposer des choses nouvelles en termes de modes de cohabitation, mais aussi en termes de durabilité (construction en bois, avec des performances énergétiques dépassant la RT2020...).

Pourrait-on par exemple envisager une labellisation « Investissement socialement responsable » (ISR) pour le LLI ? Pourrait-on ouvrir le LLI à l'investissement dans le parc existant ?