

NOTE RAPIDE

DE L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME - ÎLE-DE-FRANCE N° 790



Gobry/DREA

SOCIÉTÉ - HABITAT

Novembre 2018 • www.lau-ldf.fr

POUR SUIVRE L'EFFORT DE CONSTRUCTION EN FAVEUR DES MÉNAGES MODESTES

764 000

MÉNAGES MODESTES SONT LOGÉS DANS LE PARC LOCATIF PRIVÉ FRANCILIEN.

38,6%

C'EST LA PART DE LEURS REVENUS CONSACRÉE AU LOGEMENT, CONTRE UN TAUX D'EFFORT DE 26,5% POUR LES MÉNAGES MODESTES LOGÉS DANS LE PARC SOCIAL.

EN ÎLE-DE-FRANCE, 45% DES MÉNAGES SONT DES LOCATAIRES ÉLIGIBLES AU PARC SOCIAL. SI UNE MOITIÉ D'ENTRE EUX HABITE DANS CE PARC, L'AUTRE VIT DANS LE SECTEUR LOCATIF PRIVÉ, AU PRIX DE TAUX D'EFFORT ÉLEVÉS. UN CONSTAT QUI PLAIDE POUR LA POURSUITE DU DÉVELOPPEMENT DU PARC SOCIAL, MAIS AUSSI DE L'ACCESSION AIDÉE, CAR TOUS CES MÉNAGES NE SONT PAS EN ATTENTE D'UN LOGEMENT SOCIAL.

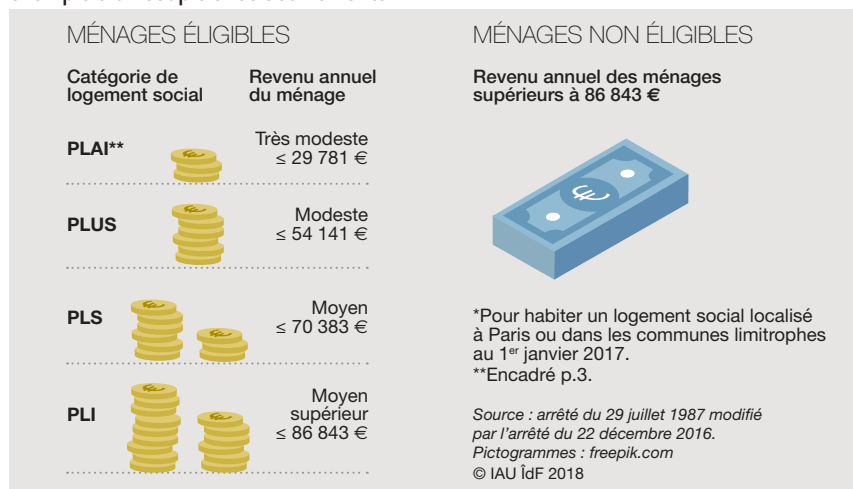
Le logement, bien de première nécessité, est aussi le premier poste de dépense des ménages. Pour nombre d'entre eux, son coût est élevé, voire très élevé au regard de leurs ressources. Sur les marchés libres de la location ou de l'achat, seuls les ménages qui disposent de hauts revenus sont en capacité de trouver un logement adapté à leurs besoins sans compromettre leurs autres postes de dépenses (alimentation, transports, santé, habillement, éducation, divertissement, etc.). Pour tous les autres, la puissance publique a mis en place deux grands types de dispositifs : d'une part les aides à la pierre¹ pour produire des logements abordables, notamment des logements locatifs sociaux ou en accession aidée ; d'autre part les aides à la personne (allocation logement/AL et aide personnalisée au logement/APL), destinées à aider les ménages au paiement du loyer, tant dans le secteur social que privé².

Ces dispositifs sont fréquemment régis par des règles d'éligibilité, dont la principale consiste à ne pas dépasser un « plafond de ressources » (annexe web 4). La grille de barèmes la plus utilisée est celle qui sélectionne les candidats à un logement social selon trois critères : le nombre de personnes composant le ménage, ses revenus (très modestes, modestes, moyens, moyens supérieurs) et la localisation du logement.

45% DES MÉNAGES FRANCILIENS SONT DES LOCATAIRES ÉLIGIBLES AU LOGEMENT SOCIAL

Selon la dernière enquête nationale Logement de l'Insee (ENL 2013), l'application des plafonds de ressources en vigueur au 1^{er} janvier 2017 montre que 80% (4 106 100) des 5 122 000 ménages franciliens sont éligibles à un logement social classique (PLAI, Plus) ou intermédiaire (PLS, PLI). Les 20% restants (1 015 900), qui disposent de « hauts revenus », sont ainsi écartés du dispositif du logement social (annexe web 1).

Les barèmes d'éligibilité au logement social selon le revenu des ménages : exemple d'un couple avec deux enfants*

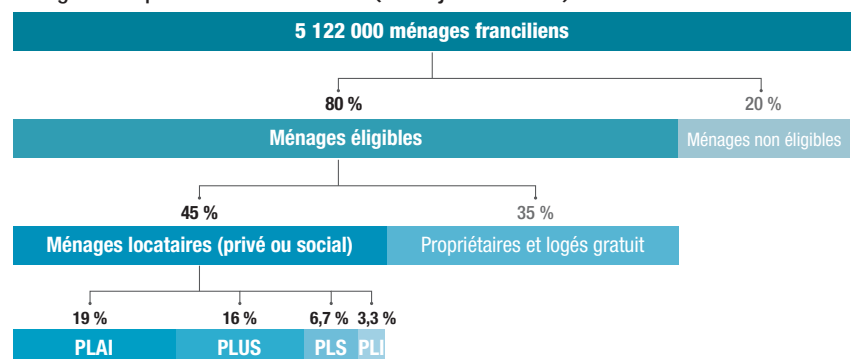


Bien qu'éligibles au logement social, 35 % des ménages franciliens sont propriétaires ou logés gratuitement³. Une fois décomptées ces deux catégories de l'ensemble des ménages éligibles, ce sont 2 284 100 ménages locataires qui sont concernés, soit 45 % des ménages franciliens. Parmi ces locataires, 34,5 % (1 767 000) ont des revenus modestes (inférieurs aux plafonds Plus) : sans aides publiques, ces ménages auraient des difficultés pour se loger correctement. Et 10,1 % (517 100) ont des revenus moyens (supérieurs aux plafonds Plus et inférieurs aux plafonds PLI) : moins dépendants des aides publiques, ces ménages auraient toutefois du mal à s'installer convenablement dans le centre de l'agglomération.

L'OFFRE SOCIALE REPRÉSENTE UN QUART DU PARC FRANCILIEN

Selon le Répertoire du parc locatif social (RPLS, données au 1^{er} janvier 2014), fourni par la direction régionale et interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement (DRIEA), on dénombre 1 244 000 logements locatifs sociaux dans la région-capitale, soit un quart du parc francilien (5 073 700 résidences principales selon le recensement de la population de 2014).

L'accès au logement social : situation des ménages franciliens au regard des plafonds de ressources (au 1^{er} janvier 2017)



Lecture : 19 % des ménages franciliens sont locataires et éligibles à un logement social PLAI, soit la tranche de logements dédiée aux plus modestes. Source : ENL 2013, Insee.

53 % DES MÉNAGES LOCATAIRES ÉLIGIBLES SONT LOGÉS DANS LE PARC SOCIAL...

Selon l'enquête Logement (ENL) 2013, parmi les 2 284 100 ménages locataires éligibles, 1 215 800 (53 %) sont déjà logés dans le parc social, dont 1 002 700 ménages modestes et 213 100 ménages à revenus moyens.

Les ménages modestes (plafonds PLAI et Plus) représentent 82,5 % des ménages éligibles vivant dans ce parc. Il s'agit pour moitié de familles, dont les ressources s'élèvent en moyenne à 2 140 €/mois et qui règlent une quittance de 570 €/mois (316 € pour le loyer, aides au logement déduites, et 254 € pour les charges globales). Aussi consacrent-ils en moyenne 26,5 % de leurs revenus à la dépense logement.

Les ménages à revenus moyens (plafonds PLS et PLI) vivant dans le parc social sont minoritaires : 17,5 % du total. Ils sont plutôt constitués de personnes seules (42,5 %), parmi lesquelles les cadres et professions intermédiaires sont nombreux (41 %). Leurs ressources s'élèvent en moyenne à 3 873 €/mois et leur quittance à 751 €/mois (477 € pour le loyer et 274 € pour les charges globales). Ces ménages qui, en général, ne perçoivent pas d'aide au logement, consacrent en moyenne 19,4 % de leurs revenus à la dépense logement.

Le parc social est donc très peu concerné par les ménages « aisés » : selon l'ENL 2013, environ 2 % des ménages ont des revenus se situant au-dessus des plafonds de ressources⁴.

À noter que si environ 60 000 ménages⁵ logés dans ce parc le quittent chaque année pour continuer leur parcours résidentiel, notamment vers l'accession, 451 000 demandeurs vivant en dehors du parc social ont déposé une demande de logement pour y entrer⁶.

... ET LES 47 % RESTANTS LOGENT DANS LE PARC PRIVÉ, AVEC UN TAUX D'EFFORT SOUVENT ÉLEVÉ

Les 1 068 300 autres ménages locataires aux revenus insuffisants au regard du logement sont logés dans le parc privé : 72 % d'entre eux (764 400) ont des ressources modestes et 28 % (304 000) des revenus moyens (données ENL 2013).

Pour les premiers, il s'agit surtout de ménages d'une ou deux personnes (72 %), plutôt jeunes : 55 % ont moins de 40 ans. Leurs ressources s'élèvent en moyenne à 1 969 €/mois, soit moitié moins que le revenu moyen francilien. Leur quittance est de 750 €/mois : 581 € pour le loyer, aides au logement déduites, et 169 € pour les charges globales. Ils consacrent donc en moyenne 38,6 % de leurs revenus à la dépense logement.

Les ménages à revenus moyens vivant dans le secteur locatif privé sont de petite taille (80 % ont une ou deux personnes), et les moins de 40 ans y sont toujours nombreux (51 %). Près d'un ménage sur deux est cadre (48 %), tandis que 21,5 % sont des professions intermédiaires. Leurs ressources s'élèvent en moyenne à 3 835 €/mois. Leur quittance est de 1 021 €/mois : 812 € pour le loyer et 208 € pour les charges globales. Ne percevant pas d'aide au logement, ils consacrent en moyenne 26,6 % de leurs revenus à la dépense logement.

Si l'on rapproche ces 1 068 300 ménages des 231 000 demandeurs de logements sociaux qui résident dans le parc privé⁷ (annexe web 3), on constate que tous ne sont pas en attente d'un logement social. Une partie d'entre eux a d'autres perspectives : soit parce qu'ils sont en capacité de payer un loyer plus élevé ou d'acheter un logement (suite à une progression de revenus, un héritage, une mise en couple, etc.), soit parce qu'ils ont fait le choix de s'éloigner pour accéder à la propriété.

DANS LE PARC LOCATIF PRIVÉ : SEULEMENT 131 600 LOGEMENTS ACCESSIBLES FINANCIÈREMENT GRÂCE AUX DISPOSITIFS D'AIDE...

À côté du parc social, la puissance publique a également mis en place des dispositifs pour rendre abordables et accessibles des logements du parc locatif privé. Ce parc devient en effet hors de prix pour de nombreux ménages franciliens dès que la surface augmente. Or il joue un rôle central dans le déroulement des parcours résidentiels, notamment pour les jeunes ménages ou ceux en phase de transition (mutation professionnelle, séparation, etc.). Ces dispositifs visent à réduire le loyer demandé par les propriétaires, en contrepartie d'une réduction d'impôt sur leurs revenus, d'une garantie de paiement des loyers, ou encore de subventions pour la réalisation de travaux d'amélioration. Comme dans le parc social, les occupants de ces logements doivent respecter des plafonds de ressources pour pouvoir y accéder. À ce jour, les cinq principaux dispositifs (annexe web 2) sont par ordre d'importance :

- l'investissement locatif (dit aussi « Pinel » depuis 2016), dont le stock peut être estimé à 96 200 logements au 31/12/2016 ;
- les logements conventionnés par l'Agence nationale de l'habitat (Anah), dont les effectifs s'élèvent à 22 800 pour la période 2007-2015 ;
- les logements locatifs intermédiaires lancés en 2014 et destinés aux zones tendues, dont le parc compte 6 700 logements au 31/12/2016 ;

- les logements en intermédiation locative (Louez Solidaire à Paris, Solibail dans le reste de la région) afin de mobiliser les logements vacants : ce parc totalise 5 700 logements au 31/12/2016 ;
- le bail à réhabilitation institué par la loi Besson de 1990, visant à mettre en œuvre le droit au logement, dont les effectifs atteignent 200 logements au 31/12/2016.

Au total, ces cinq dispositifs, essentiellement à loyers intermédiaires, regroupent 131 600 logements au 31/12/2016, soit seulement 11 % des effectifs du parc locatif privé, qui compte 1 220 300 logements selon la dernière ENL de 2013. Cette faiblesse des effectifs s'explique par la limitation dans le temps des conventions et des contrats (entre six et douze ans pour les principaux). En effet, dans la majorité des cas, les propriétaires bailleurs quittent ces dispositifs au terme de la période d'engagement pour relouer aux conditions du marché, à un prix plus élevé. Ces sorties permanentes rendent ainsi délicat le dénombrement des logements, mais aussi la constitution pérenne d'un parc locatif privé abordable.

... ET TRÈS PEU AVEC DES LOYERS VRAIMENT ABORDABLES : 20 300 LOGEMENTS, SOIT 2 % DU PARC

De plus, les plafonds de loyers sur lesquels sont alignés la plupart des logements concernés sont élevés. Sur les 131 600 logements dénombrés dans le parc privé, 111 300 (soit 85 %⁸) sont vraisemblablement loués au niveau plafond : 16,83 €/m² en zone Abis (Paris et 76 communes) et 12,50 €/m² en zone A (reste de la zone agglomérée), ces deux zones concentrant 90 % du parc locatif privé.

Ces loyers sont nettement supérieurs (de 27 % à 80 %) aux loyers intermédiaires pratiqués dans le parc social : 9,33 €/m² en moyenne pour les PLS et 9,81 €/m² pour les PLI (RPLS 2016). Restent seulement 20 300 logements⁹ avec des loyers comparables à ceux des PLS et PLI du parc social, soit moins de 2 % du parc locatif privé.

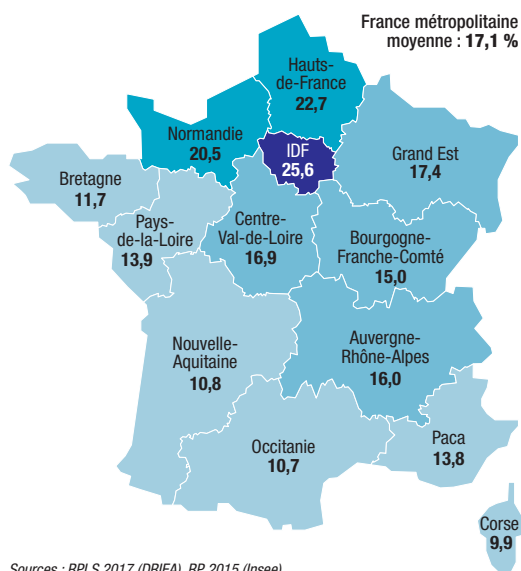
LES QUATRE CATÉGORIES DE LOGEMENTS SOCIAUX

Selon le revenu des ménages, quatre niveaux de loyers mensuels ont été établis pour les logements du parc social. Ces quatre catégories sont désignées par le nom du prêt de la Caisse des Dépôts (CDC) qui a contribué à leur financement :

- **PLAI** : prêt locatif aidé d'intégration pour les ménages très modestes, dont les loyers plafonds sont inférieurs à 5,97 €/m² ;
- **Plus** : prêt locatif à usage social pour les ménages modestes, avec des loyers inférieurs à 6,71 €/m² ;
- **PLS** : prêt locatif social pour les ménages à revenus moyens, avec des loyers inférieurs à 13,08 €/m² ;
- **PLI** : prêt locatif intermédiaire pour les ménages à revenus moyens supérieurs, avec des loyers plafonds inférieurs à 16,83 €/m².

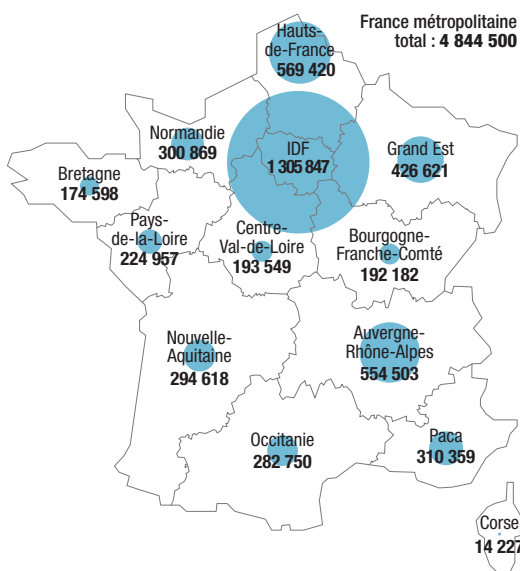
** Il s'agit des plafonds de loyers en vigueur en Ile-de-France au 1^{er} janvier 2017 de la zone 1 bis (Paris et communes limitrophes) pour les financements PLAI et Plus, et de la zone A bis (Paris et 76 communes) pour les financements PLS et PLI. Pour les PLAI, Plus et PLS, les prix sont exprimés en m² de surface utile (surface habitable + la moitié des annexes : caves, balcons, combles, loggia), et pour les PLI en m² de surface habitable.*

La part du parc social par région en 2017 (en %)



Sources : RPLS 2017 (DRIEA), RP 2015 (Insee)

Le nombre de logements sociaux par région en 2017



POUR SUIVRE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX ET DÉVELOPPER UNE OFFRE ABORDABLE EN ACCESSION, MAIS AUSSI DANS LE PARC LOCATIF PRIVÉ

L'application des règles d'éligibilité pour accéder au parc social montre que 2 284 000 ménages locataires franciliens ont des revenus insuffisants au regard du logement, pour un parc social francilien qui ne compte que 1 244 000 logements. Cet écart d'environ un million de logements, s'il révèle un manque d'offre à destination de ces ménages, ne reflète cependant pas l'ensemble des besoins. Les données issues du Système national d'enregistrement (SNE) montrent en effet que 451 000 ménages n'habitent pas dans le parc social ont déposé une demande pour y accéder : 220 000 vivent en structures collectives (résidences sociales, foyers, etc.) ou sont hébergés chez un tiers, et 231 000 dans le parc locatif privé. De fait, 764 000 ménages modestes se logent donc dans ce parc au prix de taux d'effort élevés : ils y consacrent 38,6 % de leurs revenus contre 26,5 % pour ceux logés dans le parc social.

Ce manque de logements sociaux ne doit cependant pas faire oublier que la région-capitale dispose du parc social le plus important de France métropolitaine : celui-ci a doublé en quarante ans, témoignant des efforts entrepris depuis plusieurs décennies pour loger les ménages modestes. Le logement social joue d'ailleurs pleinement son rôle, puisque 83 % de l'ensemble de ses occupants sont modestes.

Cette situation plaide pour la poursuite des efforts de production en appliquant notamment la loi SRU, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, tout en veillant à ce que les nouveaux logements soient compatibles avec les revenus des ménages. Les coûts de production des logements sociaux sont en effet de plus en plus élevés : entre 2005 et 2015, seuls 12 % des logements produits affichent des loyers pratiqués de niveau PLAI (RPLS 2016, DRIEA).

Par ailleurs, comme tous les ménages éligibles au parc social ne souhaitent pas s'y installer, il convient de développer une offre abordable au regard de leurs ressources, soit en accession, mais aussi dans le locatif privé, pour accompagner le déroulement des trajectoires résidentielles et, de ce fait, préserver l'attractivité de l'Île-de-France.

Or les chiffres révèlent que les dispositifs incitatifs pour développer une offre privée accessible, ne correspondent ni aux ressources des ménages à revenus modestes, ni à celles des 304 000 à revenus moyens qui y sont installés. Seule exception : 20 300 logements privés dont les loyers sont comparables à ceux pratiqués dans le parc social intermédiaire PLS et PLI. L'offre privée à « loyer contenu » est donc très marginale et ne représente que 1,7 % du parc locatif privé, montrant ainsi les limites de la mobilisation de ce parc pour développer une offre abordable et pérenne à destination des ménages franciliens modestes et à revenus moyens. Ce constat invite à renouveler les solutions pour dérouler les parcours résidentiels en dehors du parc social, notamment en devenant propriétaires. Ce qui, par conséquent, relance la question du développement de l'accession aidée : prêt à taux zéro (PTZ), accession sociale sécurisée des bailleurs sociaux, offices fonciers solidaires, etc. ■

Jean-Jacques Guillouet, Philippe Pauquet, chargés d'études habitat département Société et habitat (*Martin Omhovére, directeur*)

1. Prêts et subventions de l'État, des collectivités, des entreprises, mise à disposition de foncier avec décote, etc.
2. Quelques accédants sont également bénéficiaires de ces aides.
3. Il s'agit de logements prêtés. Leurs occupants n'en sont ni les propriétaires, ni les locataires. Par exemple, il s'agit de logements de fonction ou mis à disposition par des parents pour leurs enfants étudiants.
4. Deux explications principales peuvent être avancées. Tout d'abord, le temps passant, les ressources des ménages augmentent et peuvent dépasser les plafonds. Il peut aussi s'agir de ménages logés dans des immeubles anciens rachetés par des bailleurs sociaux, et qui sont toujours en place. Le loyer qu'ils acquittent reste cependant celui du secteur privé, fixé avant le rachat.
5. Source : direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (Drihl), fichier du SNE (données au 31/12/2015). Si l'on retranche aux 83 800 attributions réalisées en 2015, les 23 750 mutations internes (logements attribués aux ménages déjà logés dans le parc social), il reste 60 050 logements attribués à de nouveaux entrants.
6. Source : direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (Drihl), fichier du SNE (données au 31/12/2015). À cette date, on comptabilisait 634 000 demandeurs, dont 183 000 habitaient déjà dans le parc social (annexe web 3).
7. Il s'agit de locataires qui vivent dans le secteur libre, en meublé, à l'hôtel, en sous-location ou dans des résidences étudiantes.
8. On comptabilise ici les logements issus de l'investissement locatif, les logements locatifs intermédiaires et un tiers des logements conventionnés Anah (c'est-à-dire ceux à loyers intermédiaires).
9. Soit deux tiers des logements conventionnés Anah (loyers sociaux et très sociaux), les baux à réhabilitation et l'intermédiation locative.

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Fouad Awada

DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION

Sophie Roquelle

REDACTION EN CHEF

Isabelle Barazza

MAQUETTE

Charlotte François

dit Jonchères

INFOGRAPHIE/CARTOGRAPHIE

Marie Pagezy-Boissier

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Julie Sarris

FABRICATION

Sylvie Coulomb

RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki

sandrine.kocki@iau-idf.fr

IAU Île-de-France

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

ISSN 1967-2144

ISSN ressource en ligne

2267-4071



www.iau-idf.fr



RESSOURCES

- Guillouet Jean-Jacques, Pauquet Philippe, « Se loger en Île-de-France est plus difficile pour les jeunes ménages », *Note rapide*, n° 765, IAU idF, décembre 2017.
- Guillouet Jean-Jacques, Pauquet Philippe, « Un parc HLM francilien très social », *Note rapide*, n° 685, IAU idF, juin 2015.
- Joinet Hélène, Mettetal Lucile, « Habitat participatif et logement social : une alliance innovante et fructueuse », *Note rapide*, n° 769, IAU idF, mars 2018.
- Joinet Hélène, Observatoire du logement social (OLS), *Les mutations dans le parc social francilien*, actes du groupe bailleurs de l'OLS, juin 2017.
- Joinet Hélène, « Renforcer la mobilité dans le parc social francilien », *Note rapide*, n° 746, IAU idF, mai 2017.
- *Les conditions de logement en Île-de-France*, édition 2017, IAU idF, mars 2017.
- *Métropolisation et habitat*, contribution au diagnostic du programme métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH), IAU idF, septembre 2018.
- Trouillard Emmanuel, Merlin Thomas, « TVA réduite et promotion privée : l'impact sur la construction de logements », *Note rapide*, n° 763, IAU idF, décembre 2017.

Sur le site de l'IAU idF

- Rubriques Société et habitat, Habitat et logement : analyses, débats, rencontres, études et publications, cartes interactives.
- Chroniques de la réforme du logement.

Annexes web

- Annexe 1 : les ménages franciliens selon les plafonds de ressources d'accès au logement social au 1^{er} janvier 2017.
- Annexe 2 : les cinq principaux dispositifs mis en place pour rendre accessibles les logements du parc locatif privé.
- Annexe 3 : nombre de demandeurs de logements sociaux franciliens au 31 décembre 2015.
- Annexes 4 : les barèmes de plafonds de ressources ; les plafonds de ressources d'accès au logement social PLAI, Plus et PLS au 1^{er} janvier 2017 ; les plafonds de ressources d'accès au logement social PLI au 1^{er} janvier 2017.



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

