

Cartographie du logement très social en Île-de-France

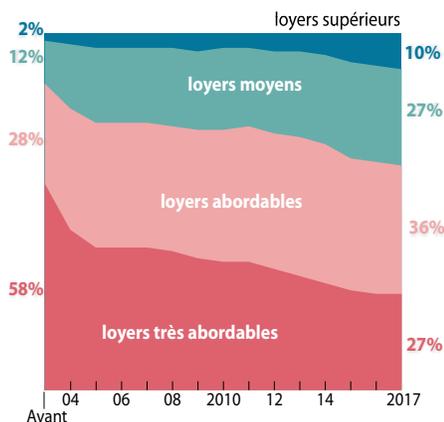


Pauvreté, parc social et ségrégation spatiale

Le parc social francilien est de moins en moins accessible aux familles modestes.

Le parc social francilien est un mille-feuille dont la construction a débuté il y a plus d'un siècle. La plus grande partie de ce parc affiche des niveaux de loyers très abordables car la majorité des logements sociaux ont été construits entre 1950 et 1977, à une époque où les prix du foncier étaient encore faibles en région parisienne. Mais depuis

RARÉFACTION DES HLM LES MOINS CHÈRES



source : Enquête 2018 du Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux

une trentaine d'années, la production de logements à destination des familles très modestes décline. Le vote de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) en 2000 n'a pas permis d'inverser cette tendance car la plupart des communes aisées en Île-de-France préfèrent concentrer leurs efforts sur la construction de logements sociaux destinés aux classes moyennes.

Par conséquent, le parc social francilien remplit-t-il encore sa première mission qui est de loger les ménages à faible revenu vivant en Île-de-France ? Pour cela, il faudrait que le nombre de logements sociaux à très bas loyer destinés à cette population soit suffisant. Or ce n'est pas le cas : on compte 760 000

ménages pauvres en Île-de-France et seulement 512 000 logements sociaux à très bas loyer. Au-delà de ces chiffres, la répartition spatiale de ces logements abordables constitue un enjeu important de renforcement de la ségrégation ou de la mixité sociale.

Les cartes et graphiques que nous publions sont le fruit d'un partenariat entre l'Institut Paris Région (IPR) et l'Observatoire de la mixité sociale (OMIS) créé par Habitat et Humanisme en 2016. Ils permettent de mesurer comment s'articule la relation complexe entre parc social et pauvreté en examinant d'abord où sont ces logements sociaux à très bas loyer (carte p. 152), quelle place ils occupent dans le parc social de chaque commune (carte p. 154). Il en résulte que certaines communes concentrent les logements à faible loyer dans leur parc social tandis que d'autres n'en proposent quasiment pas (carte p. 156).

Les deux graphiques suivants montrent que la construction de logements sociaux à très bas loyer diminue en Île-de-France au fil du temps. La conséquence est évidente : le parc social francilien devient de moins en moins accessible aux familles modestes.

Par ailleurs, la localisation des populations à faible revenu ne se recoupe pas avec celle du parc social. En effet, les parcs sociaux de certaines communes logent peu de population à faible revenu, quand d'autres en logent beaucoup (carte p. 158). Cette répartition inégale est intéressante à comparer à celle du parc locatif privé qui accueille lui aussi des ménages à faible ressource de façon très variable (carte p. 160).

Enfin, la dernière carte, p. 162, rappelle que tout ceci s'inscrit dans une géographie francilienne où la ségrégation spatiale est puissante.

QUELQUES REPÈRES :

1954 À la suite de l'appel de l'Abbé Pierre, l'État s'engage massivement dans la construction de logements sociaux, notamment sous la forme de grands ensembles.

Années 1970 Arrêt de la politique des grands ensembles. Politique en faveur du logement pavillonnaire. Remise en cause des aides à la pierre. Généralisation de l'allocation logement. Dès lors, le nombre de constructions de logements sociaux ne cessera de décroître.

2000 Le gouvernement de Lionel Jospin fait voter la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU », qui impose aux communes les plus peuplées de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux. La loi Duflot de 2012 a porté ce taux à 25 % à atteindre d'ici 2025 (sauf pour quelques communes où le taux est maintenu à 20 %).

2003 Sous la présidence de Jacques Chirac, le « Plan Borloo » accélère la rénovation du parc social des zones sensibles.

2007 Adoption du Droit au logement opposable (DALO). Son objectif principal est de garantir le droit à un logement à toute personne n'étant pas en mesure d'accéder à un logement décent ou de s'y maintenir.

2017 La loi Égalité et citoyenneté oblige les communes déficitaires au titre de la loi SRU à produire au moins 30 % de PLAI (logements sociaux destinés aux familles les plus modestes).

Quatre catégories de niveau de loyer dans le parc HLM

Le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) est une base de données qui dresse, chaque année, l'état global du parc social. Il permet d'avoir une information sur les loyers de ces logements. Le RPLS définit ainsi quatre niveaux de loyer exprimés en euros par mètre carré de surface habitable (SH) utilisés dans cette étude.

On distingue (seuils de 2019) :

- les loyers très abordables, inférieurs ou égaux à 6,22 €/m² SH ;
- les loyers abordables, supérieurs à 6,22 €/m² SH et inférieurs ou égaux à 7,70 €/m² SH ;
- les loyers moyens, compris entre 7,70 €/m² SH et 11,70 €/m² SH ;
- les loyers supérieurs, au-delà de 11,70 €/m² SH.

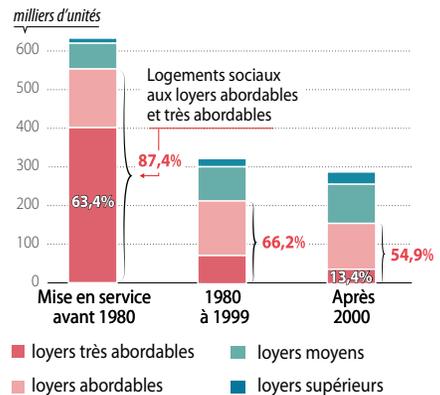
C'est la forte proportion de logements anciens (construits avant 1980) qui explique la grande quantité de logements aux loyers très abordables. Ils représentent aujourd'hui près de la moitié du parc social en Île-de-France.

Comme le graphique ci-dessous le montre, 63,4 % des logements sociaux mis en service avant 1980 proposent des loyers très abordables. Depuis 2000, cette proportion est tombée à 13,4 %.

Répartition du parc social selon les loyers

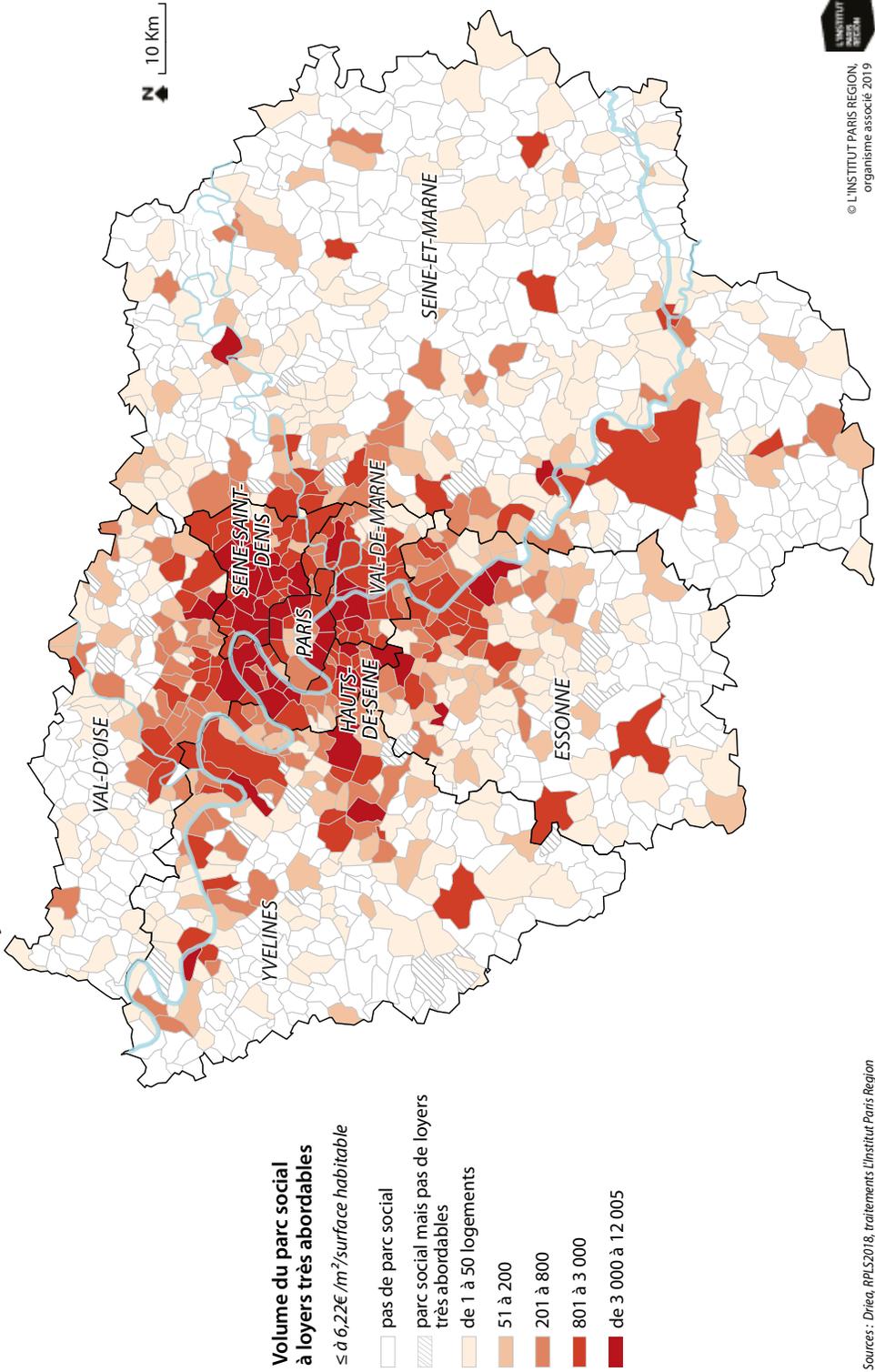
La moitié des nouveaux logements à loyer très abordable se situe dans les territoires modestes. La combinaison du déclin de la production et des opérations de rénovation urbaine et de requalification du parc social se traduit par une baisse du nombre de ces logements en Île-de-France. Il y a de moins en moins de logements sociaux disponibles pour les demandeurs à faible revenu. De façon logique, on observe chaque année qu'une proportion de plus en plus réduite de ménages accède à ce type de logement. Ce constat résulte bien sûr de la diminution de la proportion de ces logements à loyer très abordable dans le parc social mais il est aussi la conséquence d'une plus grande stabilité des ménages qui les occupent.

CONSTRUCTION EN BERNE



Source : RPLS janvier 2017, l'Institut Paris Région

En volume, les HLM les moins chères sont rassemblées...

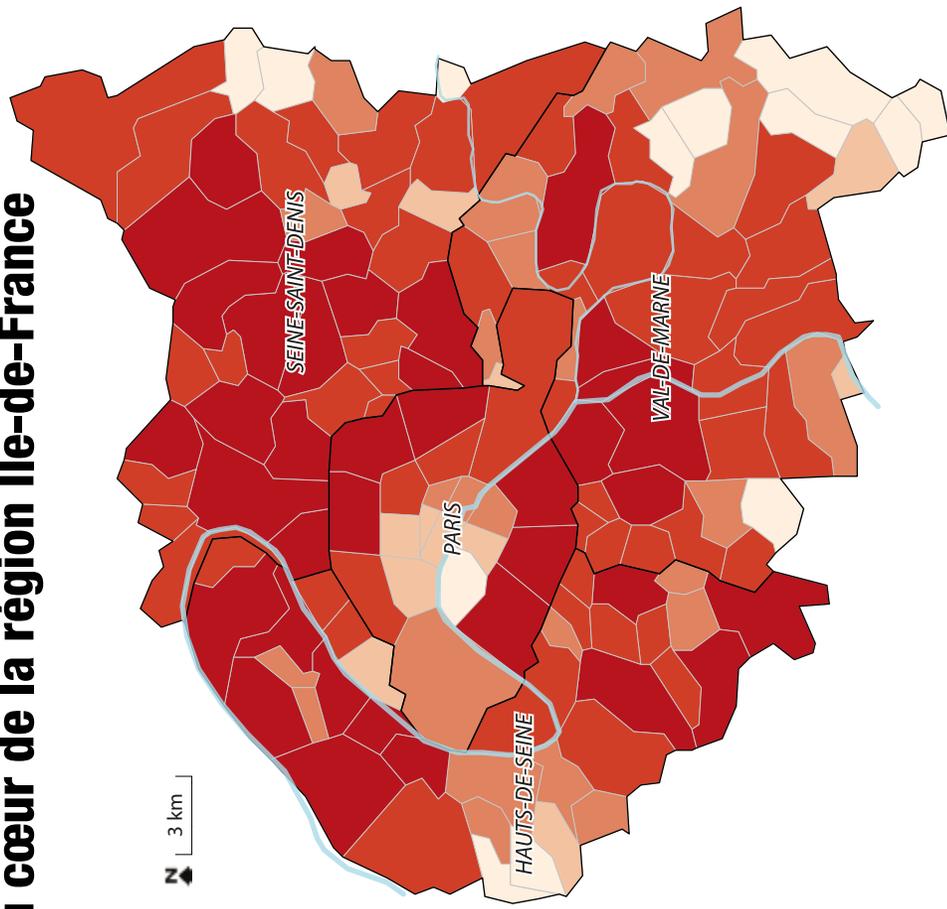


...au cœur de la région Île-de-France

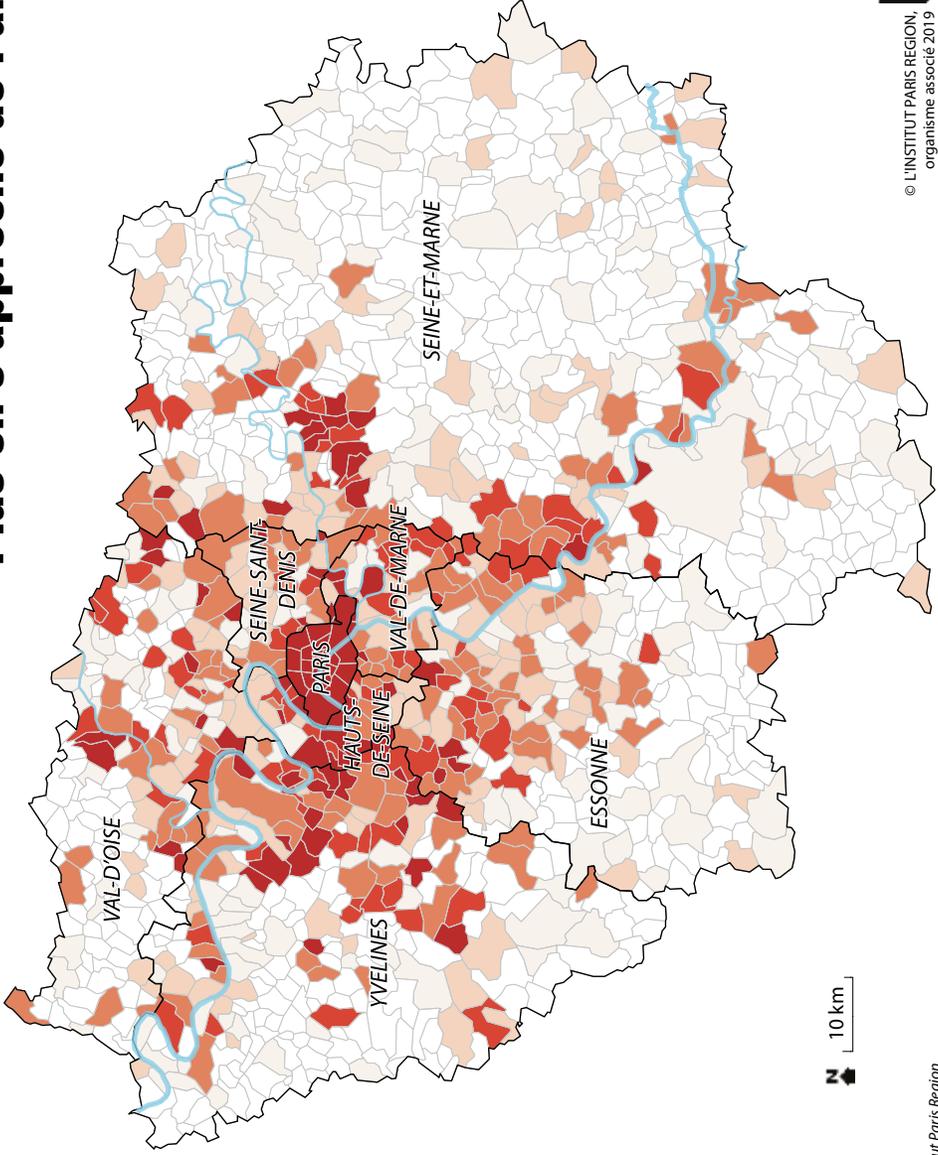
LE PARC SOCIAL À TRÈS BAS LOYERS EN ÎLE DE FRANCE

Forte concentration de l'offre destinée aux familles modestes

En Île-de-France, il existe un parc abondant de logements locatifs sociaux à loyer très abordable, c'est-à-dire à très bas niveau de loyer. En 2017, près de la moitié (43 %) des 1 190 000 logements sociaux occupés affichent des niveaux de loyer inférieurs ou égaux à 6,22 euros par mètre carré de surface habitable. Il s'agit, pour l'essentiel, de logements HLM construits entre 1950 et 1977 qui n'ont pas été rénovés : ils représentent près des trois quarts du parc social francilien à très bas loyer. Dans le détail, on trouve ces logements (à destination des familles modestes) dans la quasi-totalité des communes qui ont un parc social. Cette offre est cependant relativement concentrée puisque, tout comme l'ensemble du parc, une soixantaine de communes (sur 1 287) en regroupe la moitié. Et trente de ces soixante villes sont situées en Seine-Saint-Denis et dans les Hauts-de-Seine.



Plus on s'approche de Paris...



Niveau moyen des loyers
en €/m²/surface habitable

- pas de parc social
- moins de 6€/m²
- de 6 à moins de 6,5
- de 6,5 à moins de 7,0
- de 7 à moins de 7,5
- 7,5 €/m² ou plus



Sources : Drieu, RPLS2018, traitements L'Institut Paris Region

© L'INSTITUT PARIS REGION,
organisme associé 2019



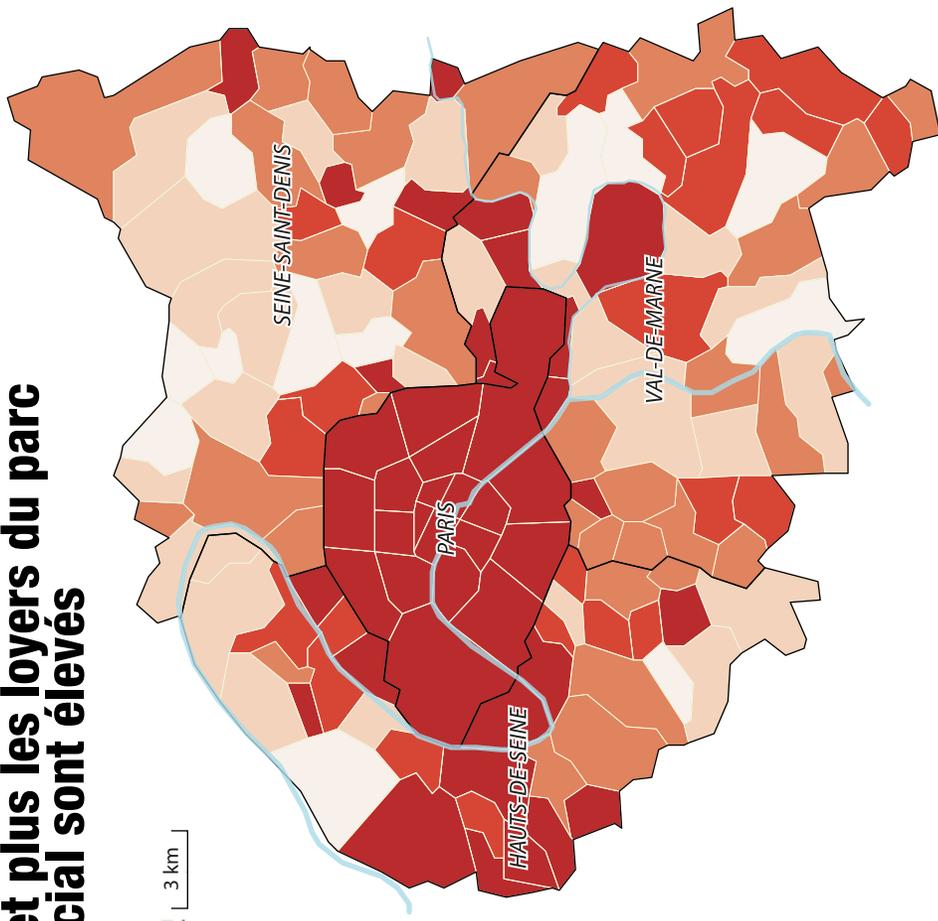
PART DES LOGEMENTS À TRÈS BAS LOYER DANS LE PARC SOCIAL COMMUNAL

En deuxième couronne, une concentration des très bas loyers dans le parc social

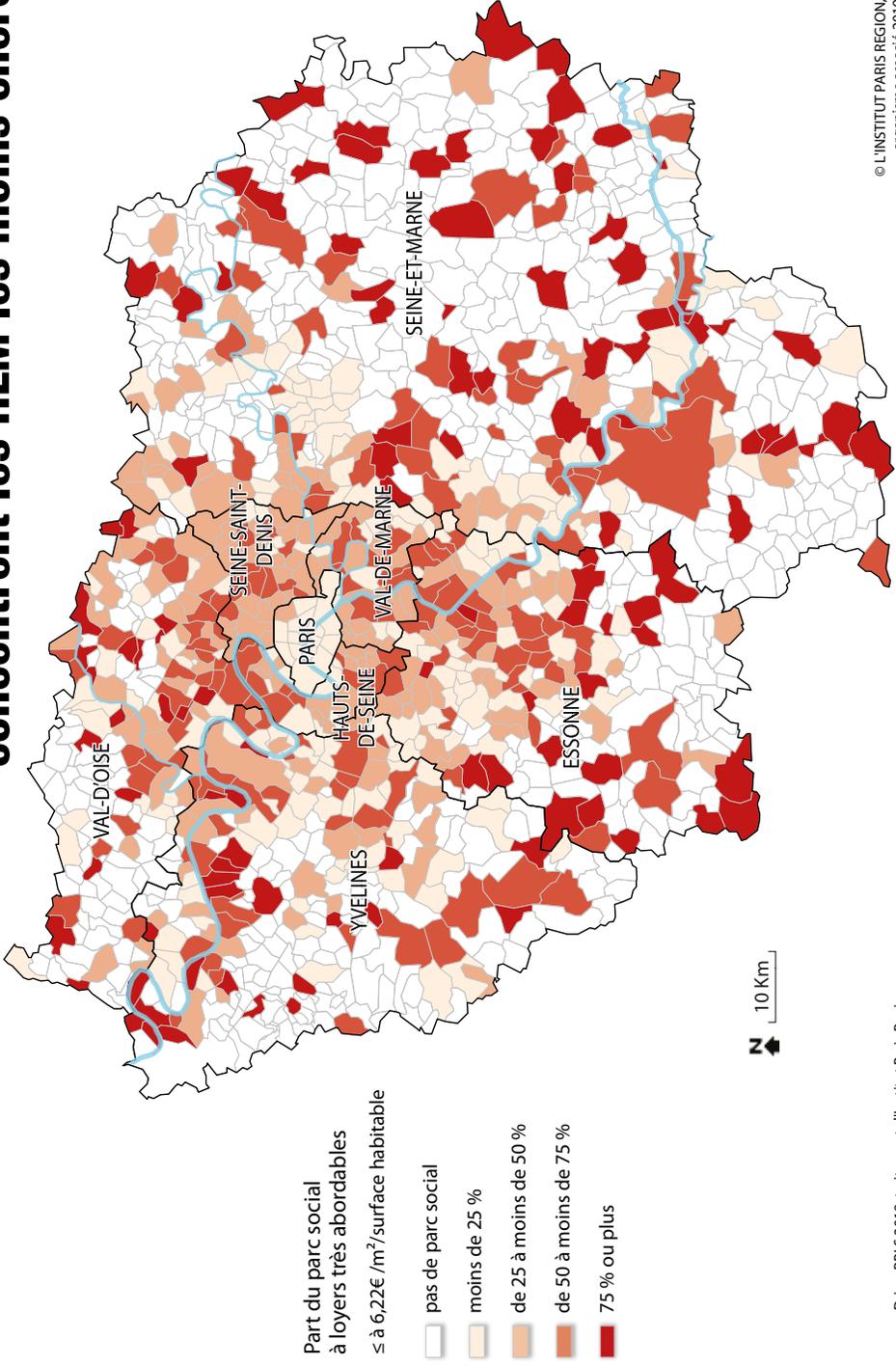
C'est en deuxième couronne francilienne que se trouvent les plus fortes concentrations de logements à très bas loyer dans le parc social alors que ce parc, en volume, se situe principalement dans le centre. Si la plus grande partie du parc social francilien est située en proche banlieue, il faut en effet s'éloigner davantage de Paris pour trouver les plus fortes concentrations de logements à très bas loyer. Dans ces territoires, le parc social abrite beaucoup de ménages modestes. Quand ces derniers parviennent à augmenter leurs revenus, ils se tournent souvent vers l'accession à la propriété, encore possible dans ces communes éloignées de Paris où le foncier reste abordable. Cette concurrence de l'accession explique que des logements sociaux à loyer supérieur, à l'origine destinés aux classes moyennes, ont du mal à trouver preneur et sont loués à des tarifs plus faibles. Sont particulièrement concernées par ce phénomène la Seine-et-Marne (Coulommiers, Nemours, Montereau, Nangis...), quelques communes de l'Essonne (Dourdan, Milly-la-Forêt) et des Yvelines (Aubergenville, Mantes-la-Jolie).

...et plus les loyers du parc social sont élevés

N
3 km



En deuxième couronne, des parcs sociaux concentrent les HLM les moins chères...



Sources : Drieu, RPLS 2018, traitements l'Institut Paris Region



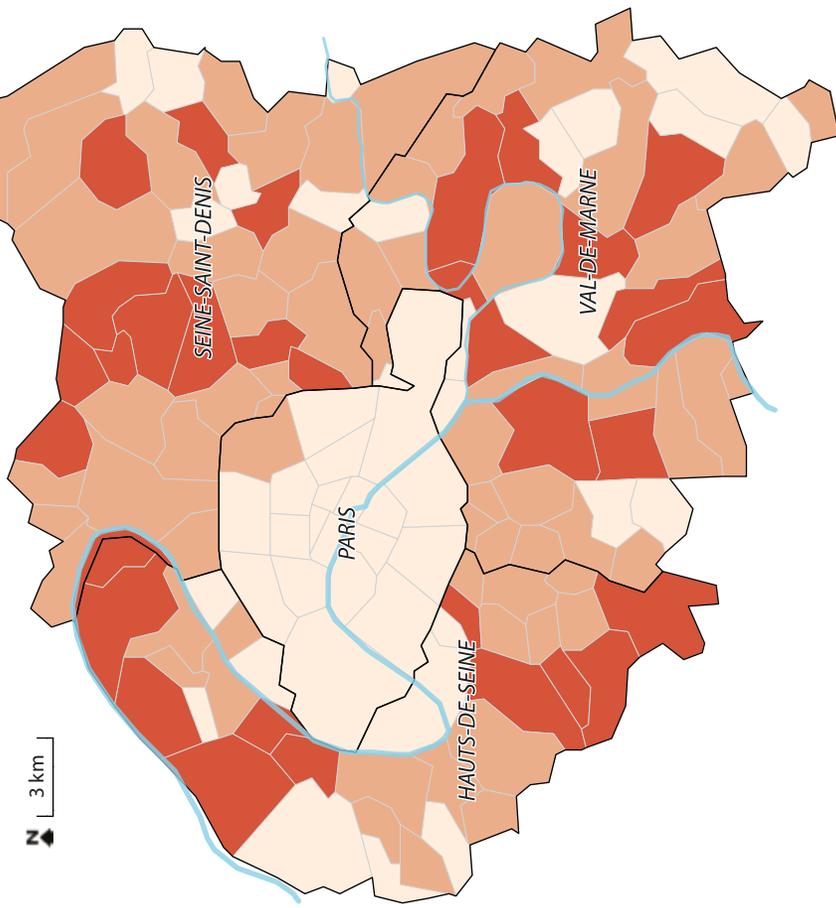
© L'INSTITUT PARIS REGION, organisme associé 2019

LE NIVEAU MOYEN DES LOYERS DANS LE PARC SOCIAL FRANCIEN

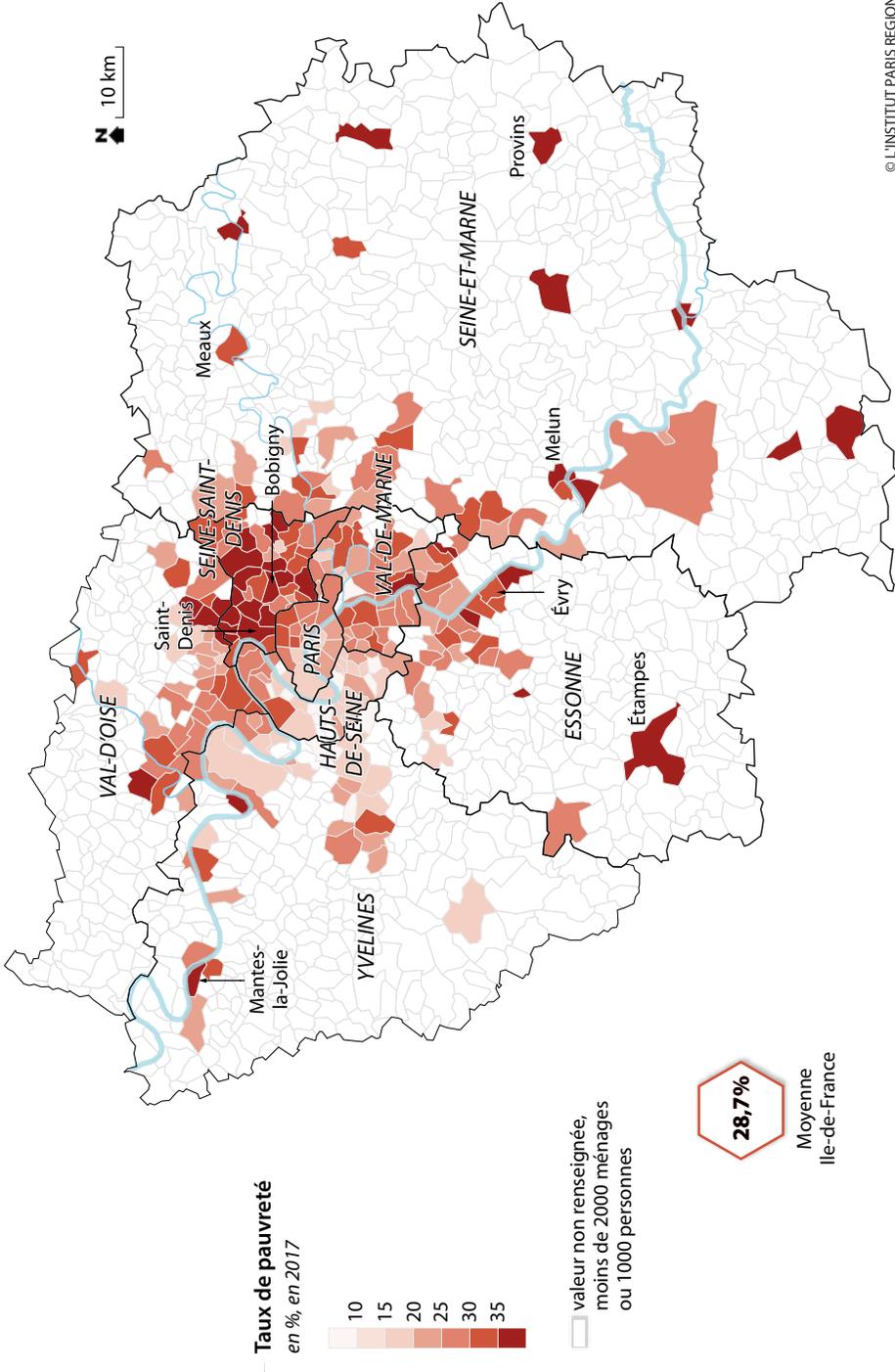
Des tarifs au mètre carré plus élevés dans Paris et sa banlieue Ouest

Les parcs sociaux des communes dont le loyer moyen est inférieur à 6 €/m² sont composés majoritairement de logements sociaux à loyer très abordable. À l'inverse, les communes dont le loyer moyen est supérieur à 7,5 €/m² concentrent essentiellement des logements sociaux de catégories supérieures. Ainsi à Paris et dans l'Ouest de l'Île-de-France, dans certaines communes des Yvelines (Le Chesnay, La Celle-Saint-Cloud, Maisons-Laffitte,...) ou des Hauts-de-Seine (Neuilly-sur-Seine, Saint-Cloud, Boulogne-Billancourt, Issy-les-Moulineaux...), les ménages du parc social acquittent des loyers au mètre carré plutôt élevés en moyenne. Ces territoires se caractérisent par une proportion plus importante de logements sociaux intermédiaires à loyer moyen ou supérieur destinés aux classes moyennes supérieures qui sont nombreuses à vivre dans ces territoires. Dans ces villes, la proportion de logements destinée aux familles modestes est très faible au sein du parc social. La hausse des prix du foncier dans ces zones tendues constitue un frein important à la construction de nouveaux logements sociaux. En effet, le coût du foncier représentait en moyenne 32 % de la valeur hors taxe des logements sociaux en Île-de-France en 2017 (source DRIHL).

...qui sont quasiment absentes dans Paris intra-muros



Peu de pauvreté dans le parc social de l'Ouest francilien...

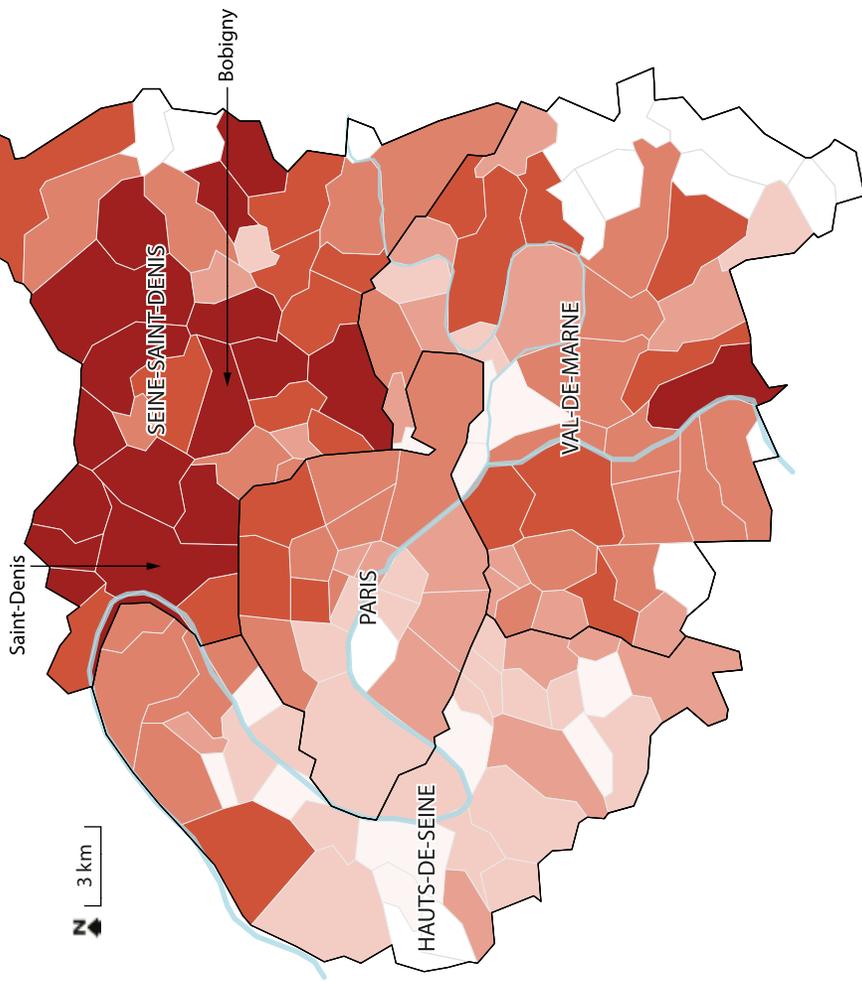


Sources : Insee-DGFiP-CNAF-CNAV-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal

© L'INSTITUT PARIS REGION, organisme associé 2019



...mais une forte concentration en Seine-Saint-Denis

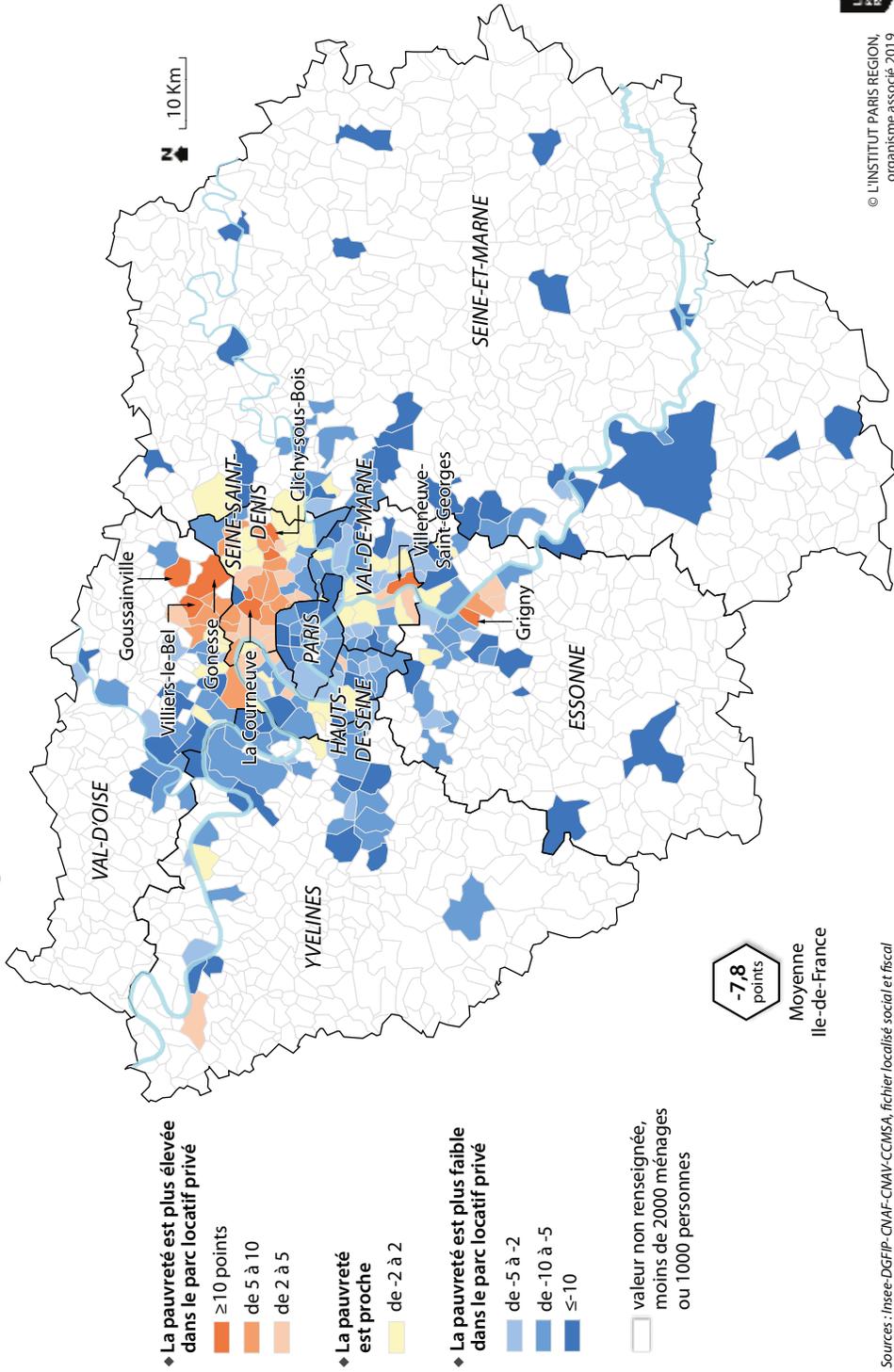


TAUX DE PAUVRETÉ DANS LE PARC SOCIAL COMMUNAL

En Île-de-France, trois habitants du parc social sur dix sont pauvres

En 2017, près de trois habitants du parc social sur dix étaient pauvres en Île-de-France, soit près du double de la moyenne régionale. Dans 17 communes franciliennes qui accueillent un parc social important, le taux de pauvreté dépasse 40 %. Elles se situent le plus souvent dans la banlieue Nord, à cheval entre la Seine-Saint-Denis et le Val-d'Oise, ou en amont de la Seine, notamment dans le secteur d'Évry (Essonne) et dans les agglomérations importantes de grande couronne comme Montreuil-Fault-Yonne (Seine-et-Marne), une commune où la moitié des habitants du parc social vit sous le seuil de pauvreté. À l'inverse, c'est principalement dans l'Ouest parisien que l'on observe des parcs sociaux avec un faible taux de pauvreté de leurs occupants.

La pauvreté est plus grande dans le parc social que dans le privé...



Sources : Insee-DGFiP-CNAF-CNAV-CCMSA, fichier localisé social et fiscal

© L'INSTITUT PARIS REGION,
organisme associé 2019

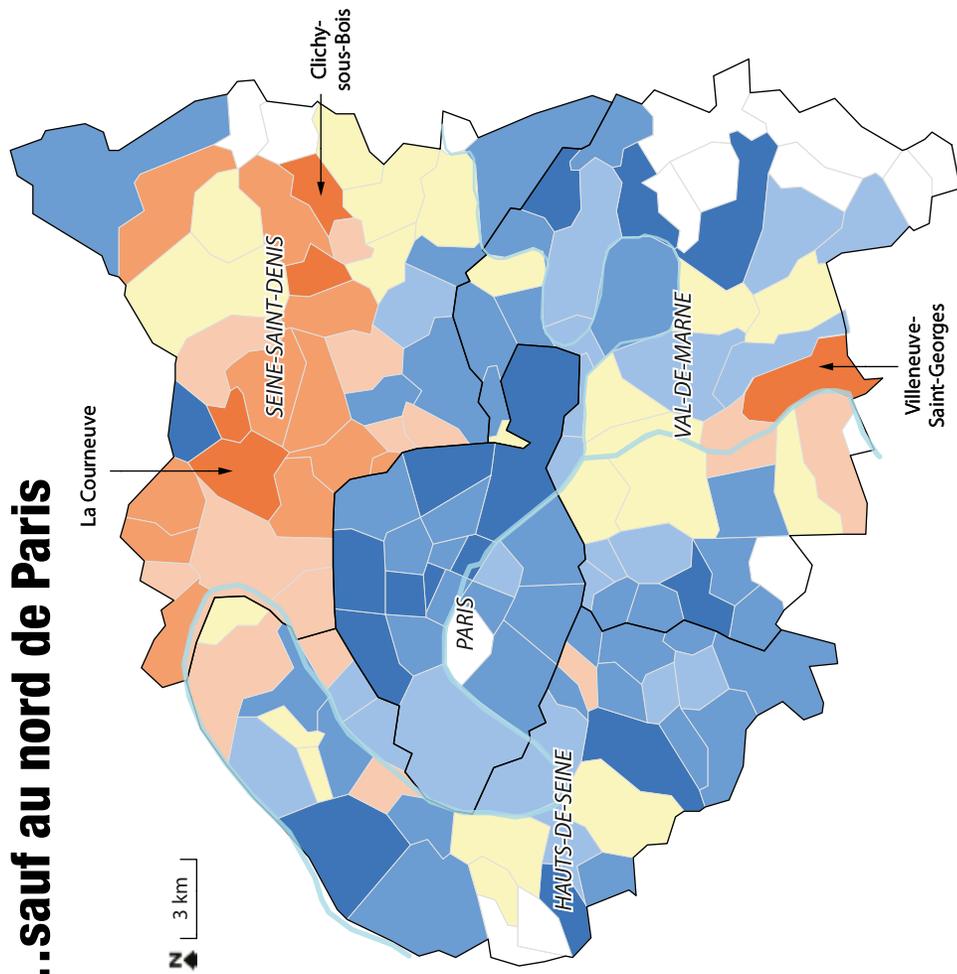


TAUX DE PAUVRETÉ EN 2017, ÉCART ENTRE PARC LOCATIF PRIVÉ ET PARC SOCIAL

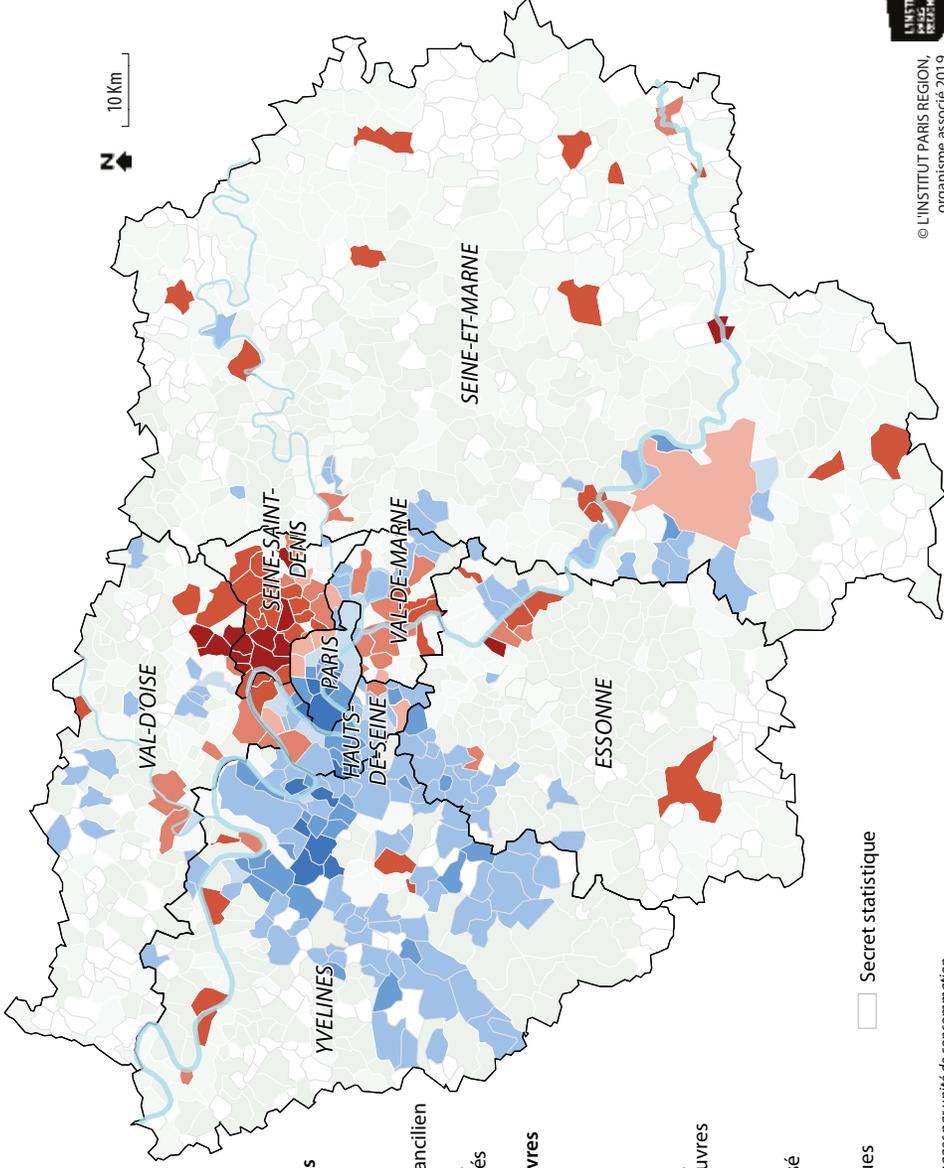
Au nord de Paris, la pauvreté se concentre davantage dans le parc privé

En Île-de-France, le taux de pauvreté moyen est de 7,8 %. Les ménages les plus pauvres ne résident pas seulement dans le parc social. Dans chaque commune, les locataires sont en général plus pauvres dans le parc social que dans le parc locatif privé, mais ce n'est pas toujours vrai. En banlieue Nord essentiellement, mais aussi autour de Grigny et de Villeneuve-Saint-Georges, la pauvreté est nettement plus élevée dans un parc locatif privé de mauvaise qualité, dans des secteurs où sévissent les marchands de sommeil, ou dans des copropriétés dégradées. Près des deux-tiers des locataires du parc privé sont pauvres à Grigny, six sur dix à Clichy-sous-Bois, autour de la moitié à La Courneuve, Aubervilliers, Villiers-le-Bel, Stains, Pierrefitte-sur-Seine, Goussainville, Villeneuve-Saint-Georges et Garges-lès-Gonesse. Ces territoires sont des portes d'entrée pour les migrants à faibles ressources venant de l'étranger qui trouvent dans ces villes la possibilité de se loger.

...sauf au nord de Paris



Les villes riches sont surtout dans l'Ouest francilien...



TYPLOGIE DES COMMUNES EN FONCTION DES REVENUS DES MÉNAGES DE 2015

♦ Sur-représentation des plus aisés

- Concentration des richesses
- Communes très aisées
- Communes aisées de l'ouest francilien
- Espace urbain mixte du centre, sur-représentation des plus aisés

♦ Sur-représentation des plus pauvres

- Communes très pauvres
- Communes pauvres
- Communes très modestes
- Espace urbain mixte du centre, sur-représentation des plus pauvres

♦ Proche du profil régional

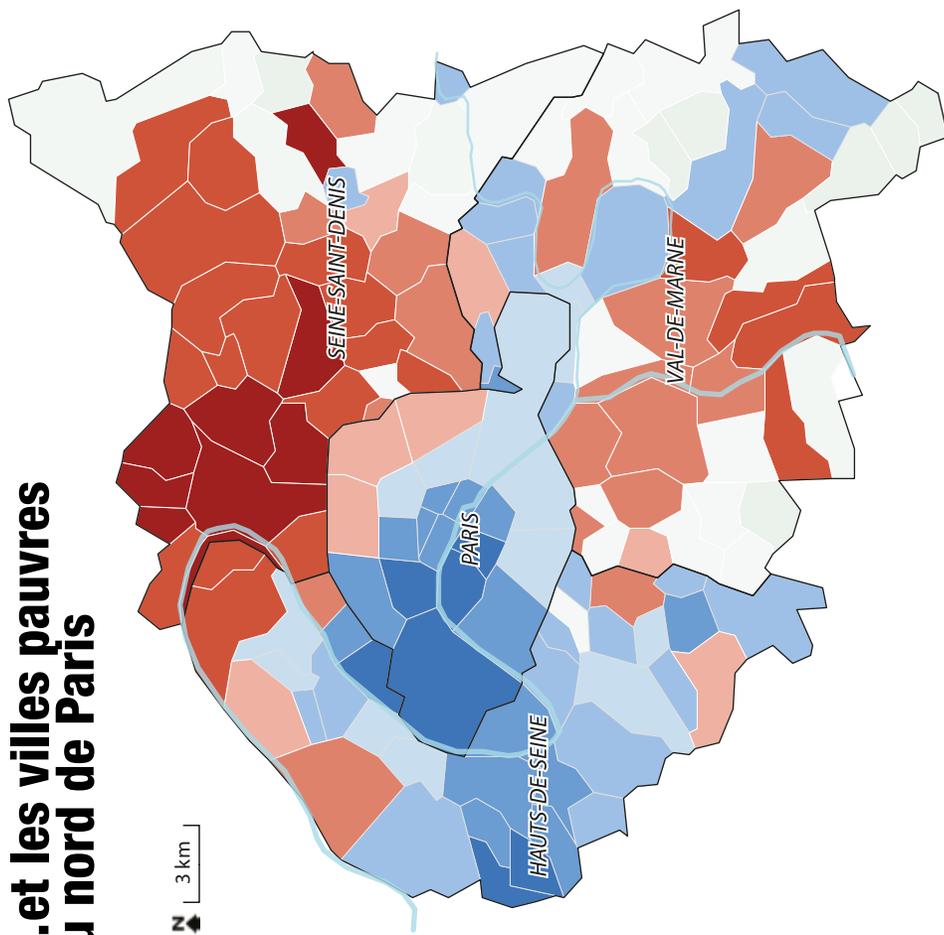
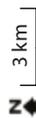
- Territoire périurbain moyen-aisé
- Territoire résidentiel modeste
- Communes mixtes périphériques
- Secret statistique

Sources : Filocom 2015, revenus déclarés des ménages par unité de consommation

© L'INSTITUT PARIS REGION,
organisme associé 2019



...et les villes pauvres au nord de Paris



GÉOGRAPHIE SOCIALE DES FRANCILIENS SELON LE PROFIL DE REVENU DES MÉNAGES

Les inégalités entre l'Ouest et le Nord-Est ne se résorbent pas

Les inégalités sociales sont très fortes en Île-de-France. La région accueille en son cœur le département où les revenus sont les plus faibles de France – la Seine-Saint-Denis – et les deux départements les plus aisés, Paris et les Hauts-de-Seine. Les territoires très aisés (Centre-Ouest) et les territoires très pauvres (banlieue Nord) sont très proches géographiquement. Ce contraste entre l'Ouest et le Nord-Est de l'Île-de-France recoupe la répartition inégale des HLM destinées aux familles très modestes, particulièrement concentrée en Seine-Saint-Denis (voir carte p. 24). Un déséquilibre qui ne se résorbe pas : en raison notamment du coût élevé du foncier en zone tendue, la moitié des nouveaux logements sociaux à loyer très abordable construits le sont dans des territoires où se concentrent déjà les ménages aux revenus modestes.

PLAI, PLUS, PLS et PLI... une terminologie trop complexe

Une autre manière de distinguer les logements du parc social est de prendre en compte leurs modalités de financement et leurs critères d'attribution. Pour clarifier les règles d'éligibilité des ménages, la circulaire du 12 avril 2010 a ventilé l'ensemble du parc social en quatre catégories correspondant aux niveaux de loyer pratiqués. L'accès à chaque catégorie est limité par un plafond de ressources :

- les PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) sont destinés aux ménages les plus modestes. Par exemple, en 2020 en Île-de-France, pour qu'un ménage de deux personnes puisse accéder à un logement de ce type, il faut que ses ressources annuelles soient inférieures à 21 527 euros. Ces logements bénéficient ou ont bénéficié des conditions de financement les plus avantageuses. On compte dans cette catégorie des modes de financement anciens comme PLA-TS, les PLA-LM, etc. ;
- les PLUS (prêt locatif à usage social) correspondent aux loyers destinés aux ménages un peu moins modestes. En 2020 en Île-de-France, le plafond annuel de ressources est de 35 877 euros pour un ménage de deux personnes. On inclut d'anciens modes de financement comme les HBM, les IBM, les HLMO ;
- les PLS (prêt locatif social) correspondent aux loyers destinés aux ménages à revenu moyen. On trouve ici les ménages dont les revenus sont trop élevés pour accéder aux logements sociaux classiques (PLAI et PLUS), mais trop bas pour se loger dans le parc locatif privé. Le plafond annuel de ressources est alors de 46 640 euros ;
- les PLI (prêt locatif intermédiaire) correspondent aux loyers destinés aux ménages à revenus moyens supérieurs.

On pourrait croire qu'il existe une relation simple entre ces catégories de logements sociaux et les catégories fondées sur les niveaux de loyer. La réalité est beaucoup plus complexe : l'enquête RPLS de 2018 montre que seuls 37 % des PLAI ont un niveau de loyer très abordable, 50 % un niveau de loyer abordable.

Tous les PLAI sont cependant réservés aux ménages les plus modestes : quand les loyers proposés sont supérieurs, les allocations logement compensent en grande partie le surcoût pour le ménage.

LES LIMITES DE NOTRE MÉTHODE

Établir un classement des logements sociaux en Île-de-France est complexe. L'approche traditionnelle, fondée sur le type de financement initial du logement, livre une photographie imparfaite de la réalité. Les catégories habituellement utilisées (PLAI, PLUS, PLS...) sont faussées par la forte inflation des prix de revient, et donc au final des loyers, propre à la région francilienne. En effet, le prix des terrains a tellement augmenté en Île-de-France au cours des dernières décennies que certains logements récents destinés aux familles les plus modestes sont loués plus cher que des HLM classiques construites dans les années 1970 ou 1980. Bien sûr, plus l'observateur se rapproche de Paris intra-muros, où la flambée des prix

de l'immobilier a été la plus forte, et plus ce constat est fréquent. En outre, comme nous l'a fait remarquer l'Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France (AORIF), il faudrait également tenir compte dans notre analyse du coût réel pour les ménages en intégrant l'impact des allocations logement, du niveau des charges et finalement prendre la mesure des taux d'effort et du reste à vivre des ménages, qui sont des critères importants dans l'attribution des logements sociaux. Malgré ses imperfections, la méthode que nous avons retenue est celle qui "colle" le mieux aux niveaux de loyer effectivement pratiqués. L'ambition de notre observatoire est de l'améliorer au fil du temps pour qu'elle reflète encore mieux cette réalité.

Un indicateur précieux

Le logement social permet à la fois de maîtriser les loyers et de réserver des logements à des familles modestes ou à faible revenu. C'est pourquoi on a longtemps cru que favoriser son développement dans des communes qui en ont peu était un moyen efficace de renforcer la mixité sociale. Tel était l'objectif de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) de 2000.

Votée en 2017, la loi Égalité et citoyenneté va plus loin en stipulant que 25 % des attributions (hors quartiers prioritaires de la ville) seront alloués à partir de 2025 aux demandeurs de logements sociaux du premier quartile. Cet objectif ne pourra reposer uniquement sur la dynamique de l'offre de logements sociaux à loyer très abordable, notoirement insuffisante à l'heure actuelle.

En effet, les communes aisées construisent surtout pour les classes moyennes. Si depuis le vote de la loi SRU en 2000, elles ont fait le choix, avec des exceptions, de respecter la loi en construisant davantage de logements sociaux et donc de participer un peu plus à la progression du parc social – 29,6 % des mises en service entre 2000 et 2017 contre 24,5 % entre 1980 et 1999 –, elles construisent peu de logements destinés aux familles modestes (PLAI). La grande majorité relève de loyers PLS-PLI, soit les plus élevés. En outre, une partie de ces logements sont destinés à accueillir des étudiants et des personnes âgées, et non des familles. La grande couronne accueille aussi davantage de logements sociaux que par le passé, à des tarifs plus abordables en raison d'un foncier moins cher. De ce fait, l'offre pour les plus pauvres se tarit, même si les communes déficitaires en logements sociaux doivent en construire au moins 30 % de très sociaux.

Observer le niveau et la répartition géographique de la construction de logements sociaux à loyer très abordable en Île-de-France est un indicateur précieux pour apprécier l'évolution de la ségrégation spatiale et de la mixité sociale. C'est l'une des missions que s'est assigné l'OMIS et que nous entendons accomplir dans la durée, avec l'aide de l'Institut Paris Région qui a rendu possible la réalisation de cette première étude cartographique.

PIERRE MARÉCHAL (HABITAT ET HUMANISME / OBSERVATOIRE DE LA PRÉCARITÉ ET DU MAL-LOGEMENT DES HAUTS-DE-SEINE). PHILIPPE PAUQUET (INSTITUT PARIS RÉGION). JÉRÔME PORIER (OMIS). MARIETTE SAGOT (INSTITUT PARIS RÉGION).