

Logements sociaux

La confrontation de l'offre et de la demande

La question de l'adéquation de l'offre de logements sociaux à la demande constitue un serpent de mer des politiques du logement. Alors que la France est le seul pays d'Europe à avoir préservé sur la durée, une politique de croissance du parc social, le constat de l'accroissement continu, depuis au moins un quart de siècle du nombre des demandeurs, ne peut manquer d'interpeler.

L'une des explications de l'augmentation du nombre des demandeurs de logements sociaux, tirée des analyses nationales de l'enquête Logement de l'Insee, réside dans le constat, en apparence paradoxal, de la baisse de l'offre. Le ralentissement de l'accession à la propriété des ménages modestes sous l'effet de la hausse très forte des prix de vente de l'immobilier a généré, entre autres conséquences, une forte baisse de la mobilité résidentielle de sortie du parc social¹. Dans le même temps, la progression continue du nombre de logements sociaux (de l'ordre de 80 à 85 000 par an) n'a pas suffi à compenser cette baisse et une constante a prévalu : l'essentiel des logements offerts à la demande est composé de logements existants libérés par leur occupant précédent. L'offre n'est que marginalement générée par la production nouvelle².

Depuis le début des années 2000 et la hausse généralisée des prix de vente sur le marché privé, les inégalités territoriales en la matière n'ont pas cessé de se creuser. L'attention récente portée aux villes petites et moyennes où les marchés du logement sont détendus, générant des taux de vacance élevés et des besoins d'interventions publiques

très différents de ceux des métropoles ou de l'agglomération parisienne, en est un indice fort³. Un des points de questionnement des politiques de l'habitat, tant au niveau national qu'à l'échelle locale, porte sur la diversité des rôles que peut jouer l'offre régulée du secteur HLM. Décrire précisément l'offre de logement social dans l'espace est ainsi essentiel, pour mieux appréhender la diversité des situations locales en matière d'accès au logement.

Comparer ensuite cette description à celle de la demande enregistrée⁴ apporte un autre niveau d'information qui contribue à la réflexion sur les besoins. Elle conduit à observer des décalages entre offre et demande et à poser la question des moyens à mettre en œuvre pour les réduire : orientations quantitatives et qualitatives de la production nouvelle, investissements permettant de faciliter la mobilité des locataires en place pour libérer l'offre nécessaire, arbitrages patrimoniaux (vendre, démolir, transformer le parc...). Il y a donc un enjeu majeur à la compréhension des composantes de l'offre et de la demande de logement social, par leur dénombrement et leur caractérisation, en tenant compte prioritairement de la diversité des espaces du territoire national. →

¹ Voir à ce sujet Driant J.-C., 2016, « Mobilité résidentielle et crise du logement », en ligne sur : www.politique-dulogement.com

² L'article utilise ce terme de « production nouvelle » pour englober tous les nouveaux logements sociaux, c'est-à-dire à la fois ceux-ci qui résultent de la construction neuve et de l'acquisition de logements privés transformés en logements sociaux par conventionnement. Ce mode de production de logements sociaux est très utilisé, par exemple, à Paris au cours des années 2000, au moment où les institutionnels privés ont vendu de nombreux immeubles entiers, mais aussi dans les quartiers anciens de nombreuses villes où l'appropriation publique d'immeubles est un moyen de résorption de l'habitat insalubre et de reconquête du parc ancien.

³ On peut citer à ce sujet l'initiative de cinq associations régionales HLM qui ont publié en 2015 un « manifeste pour une autre politique du logement dans les territoires dits détendus » : <http://www.union-habitat.org/espace-presse/communiqu%C3%A9s-de-presse/manifeste-pour-une-autre-politique-de-l-habitat-dans-les>

⁴ On désigne par demande enregistrée celle qui fait l'objet d'une déclaration puis d'une comptabilisation officielle. Il s'agit d'une demande exprimée et non de toute la demande potentielle de logement social. La demande enregistrée est une réalité administrative, la notion de besoins est un concept normatif. Tous ceux qui, selon la norme que l'on établit, auraient besoin d'un logement social n'ont pas forcément déposé une demande et parmi les demandeurs enregistrés, tous n'ont pas le même degré de priorité.

Jean-Claude Driant
Lab'Urba, École d'urbanisme de Paris

Françoise Navarre
Lab'Urba, École d'urbanisme de Paris

Pierre Pistre
UMR Géographie-cités, université Paris Diderot

Tableau 1. Le stock de logements sociaux en 2014.

	Logements locatifs sociaux		Ensemble des résidences principales		% des logements locatifs sociaux
	Nombre	% du total	Nombre	% du total	
Rural (hors UU)	220 362	5,0 %	6 062 719	21,6 %	3,6 %
Petites unités urbaines	560 662	12,6 %	4 836 093	17,2 %	11,6 %
Moyennes unités urbaines	772 353	17,4 %	3 904 577	13,9 %	19,8 %
Grandes unités urbaines	1 760 606	39,7 %	8 673 493	30,9 %	20,3 %
Unité urbaine de Paris	1 118 312	25,2 %	4 599 724	16,4 %	24,3 %
Ensemble	4 432 295	100 %	28 076 606	100 %	15,8 %

Source : RPLS 1^{er} janvier 2015 et Insee enquête Logement 2013 (pour le stock de résidences principales). Traitement et élaboration des auteurs.

→ Le chantier de l'acquisition des connaissances est considérable, et la création en 2011 du Répertoire du parc locatif social (RPLS⁵) et du **Système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE⁶)** ont changé la donne. Ces sources de données sont désormais suffisamment fiables pour asseoir des analyses spatiales fines de l'offre et de la demande de logement social, aussi bien nationales que locales. Elles ont été mobilisées par le laboratoire Lab'Urba pour la réalisation d'une étude mandatée et pilotée par l'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols)⁷ ;

5 La base de données RPLS répertorie l'ensemble du parc social et le décrit, à l'échelle de chaque logement, au 1^{er} janvier de chaque année.

6 SNE est le système national d'enregistrement qui répertorie tous les demandeurs de logement social inscrits, quel que soit le lieu d'enregistrement de la demande et l'acteur habilité à la recevoir.

7 L'Ancols, créée en 2014 par fusion de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miiilos) et de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (Anpeec) est l'acteur unique de contrôle et d'évaluation par l'État des organismes de logement social et d'action logement. Outre son action de contrôle, l'agence développe un programme d'études et d'analyses statistiques.

cet article en présente quelques résultats⁸.

Outre le fait de traiter ces deux bases⁹ conjointement à l'échelle nationale, l'étude présente l'innovation principale de caractériser l'offre réelle de logement social, c'est-à-dire de concentrer l'observation sur les logements effectivement disponibles et donc réellement en mesure de répondre à la demande exprimée. En effet, le RPLS rend possible le dénombrement et la description précise des logements qui, au cours

8 Pour l'étude complète : Driant J.-C., Navarre F., Pistre P., « Étude de l'offre locative du secteur des organismes d'HLM et SEM au regard de la demande de logement social en France métropolitaine », Ancols/Lab'Urba, décembre 2016, 276 p., disponible sur : www.ancols.fr/etudes-et-statistiques

Les analyses et opinions exprimées dans cet article n'engagent que ses auteurs et en aucun cas l'Ancols. Les données traitées dans le cadre de cette étude l'ont été sous la responsabilité et le pilotage de l'Agence. Conformément aux engagements contractuels pris dans le cadre de cette mission, le présent article reprend les résultats de l'étude et n'a donné lieu à aucun traitement complémentaire.

9 L'étude porte, d'une part, sur RPLS 2015 qui renseigne sur la situation du parc de logement social au 1^{er} janvier 2015 et sur les flux de logements au cours de l'année 2014 et, d'autre part, sur les demandes enregistrées et actives dans SNE au 1^{er} juillet 2014.

d'une année, ont été proposés pour une attribution, et de confronter cette offre à la demande telle que connue par le SNE. L'étude porte sur l'ensemble de la France métropolitaine, analysée finement à travers les unités urbaines¹⁰, considérées soit individuellement, soit en étant agrégées par tranches de taille, en nombre d'habitants.

L'offre de logement social dans la diversité des territoires

Selon la base RPLS, il y avait 4,4 millions de logements sociaux en France au 1^{er} janvier 2015 (tableau 1), représentant un peu moins de 16 % du parc total de résidences principales. Mais les inégalités territoriales sont fortes : le parc social est proportionnellement beaucoup plus présent dans l'unité

10 Ce zonage classique de l'Insee, à dominante morphologique, repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. Ainsi, toutes les communes ou ensemble de communes dont les bâtiments internes sont séparés de moins de 200 mètres, et qui rassemblent au moins 2 000 habitants, forment des unités urbaines. Nous employons également le terme « d'agglomérations » au sens d'agglomérations urbaines, c'est-à-dire des unités urbaines pluri-communales au sens de l'Insee.

Tableau 2. Les composantes de l'offre de logements sociaux au cours de l'année 2014 selon les tranches d'unités urbaines¹.

	Offre rendue disponible (Ord)				Vacance prolongée		
	Nombre de logements	Dont mises en location	Dont remises en location	Part de l'Ord (%)	Taux de disponibilité	Nombre de logements	Taux de disponibilité
Rural (hors UU)	37 975	10,6%	89,4	6,5 %	17,2 %	3 528	1,6 %
Petites unités urbaines	87 601	12,1%	87,9	15,1 %	15,6 %	8 100	1,4 %
Moyennes unités urbaines	114 550	9,5%	90,5	19,7 %	14,8 %	8 281	1,1 %
Grandes unités urbaines	244 027	16,6%	83,4	41,9 %	13,9 %	8 219	0,5 %
Unité urbaine de Paris	97 814	16,8%	83,2	16,8 %	8,7 %	2 102	0,2 %
Ensemble	581 967	14,2%	85,8	100 %	13,1 %	30 230	0,7 %

Source : RPLS 1^{er} janvier 2015. Traitement et élaboration des auteurs.

1 Les tranches d'unités urbaines sont découpées de la façon suivante : petites unités urbaines (moins de 20 000 habitants), moyennes unités urbaines (de 20 000 à 99 000 habitants), grandes unités urbaines (100 000 habitants et plus, hors Paris), unité urbaine de Paris.

urbaine de Paris et dans les grandes agglomérations que dans les petites unités urbaines et les territoires ruraux.

Au cours de l'année 2014 (tableau 2), près de 582 000 logements sociaux ont été rendus disponibles, très majoritairement du fait du départ de leur précédent occupant (remises en location, 86 % du total), et du fait de nouvelles mises en location (constructions neuves ou acquisitions). Rapporté à l'ensemble du parc, cela représente un taux de disponibilité moyen annuel de 13 logements rendus disponibles pour 100 logements sociaux existants.

Dans le même temps, un peu plus de 30 000 logements sont restés vacants pendant toute l'année 2014 à minima (vacance prolongée hors vacance technique). Le nombre de logements ne trouvant pas preneur est plus particulièrement élevé dans les territoires en déprise, souvent anciennement industriels et la part de la vacance prolongée est en général plus forte pour les logements collectifs que pour les maisons individuelles.

Ces traits d'ensemble connaissent de fortes variations selon les tranches d'unités urbaines. Les taux de disponibilité décroissent avec la taille des unités urbaines, et ils sont les plus faibles dans les grandes agglomérations, surtout à Paris. Les taux de vacance prolongée montrent par contre une tendance inverse : ils sont les plus élevés dans les communes rurales et les petites villes et les plus bas à Paris.

Une offre en partie déterminée par les composantes du stock : des effets de structure

Les caractéristiques de l'offre de logement social ne sont pas indépendantes des grandes composantes structurelles du parc, principalement liées à l'histoire de sa consti-

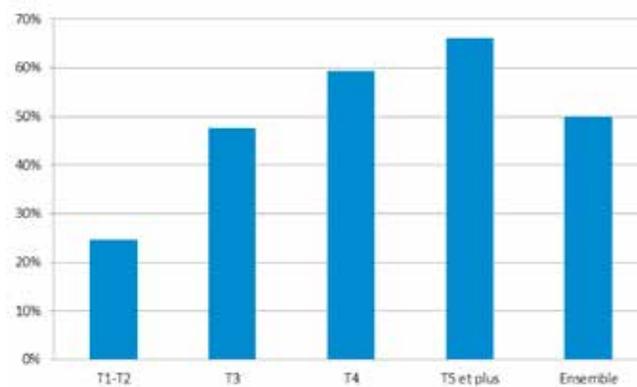


Figure 1. Part du stock de logements sociaux inférieurs au loyer médian (5,50 €/m² de surface habitable) selon la typologie des logements (%).

Source : RPLS 1^{er} janvier 2015. Traitement et élaboration des auteurs.

tution. Le parc est majoritairement composé de logements de types T3 et T4 (67 % du stock) et de logements en immeubles collectifs (84 %), même si le parc de maisons individuelles tend à croître, surtout dans les petites unités urbaines et dans les zones rurales. Il est principalement détenu par des offices publics (49 % du stock) et des SA d'HLM (44 %) ¹¹. Cette répartition est d'ailleurs en lien avec les époques de production, puisque la moitié du parc des offices date de la période 1949-1974, alors que la plus forte part de celui des SA d'HLM est postérieure à 1975 ¹². Ce clivage historique se retrouve par ailleurs dans les modes de financement des logements (plus de la moitié du parc des

¹¹ Le solde est principalement détenu par des sociétés d'économie mixte.

¹² Rappelons que le secteur locatif social se répartit, quasiment à parts égales entre un secteur public (les offices publics de l'habitat, OPH) constitué d'établissements publics placés sous la tutelle des collectivités territoriales et un secteur privé (les sociétés anonymes d'HLM, SA d'HLM), également appelées entreprises sociales pour l'habitat (ESH), sans but lucratif, et dont l'actionnariat est principalement constitué de grandes entreprises, de groupes financiers ou d'Action Logement. La réglementation qui s'applique à ces deux secteurs (plafonds de ressources, loyers, attribution des logements) est identique.

offices a bénéficié de financements d'avant 1977, contre un peu plus du tiers de celui des SA d'HLM) et par conséquent, dans les niveaux de loyer.

Ainsi, la moitié du stock détenu par les offices se situe à des niveaux de loyer principal inférieurs à 5,50 €/m² de surface habitable ¹³ alors que ce n'est le cas que pour 30 % de celui des SA d'HLM. D'une manière générale, la typologie des logements influe fortement sur les niveaux de loyer (figure 1) : tendanciellement, les prix unitaires diminuent avec la surface des logements.

Ces éléments structurels étant posés, examinons si l'offre rendue disponible se différencie principalement du stock sur des critères majeurs de typologie et de loyers, d'ancienneté et des catégories de bailleurs.

Les petits logements, peu nombreux, mais plus souvent disponibles

La typologie des logements différencie fortement l'offre du stock des logements sociaux (tableau 3). Les petits logements (T1 et T2) comptent peu dans le stock mais ils sont finalement les plus disponibles, sous un double mécanisme : une remise en location plus élevée et un rythme plus intense de production. Cette tendance est particulièrement vraie dans les grandes unités urbaines hors Paris. Certaines typologies sont ainsi nettement plus représentées dans l'offre rendue disponible (les T3 par exemple), avec cependant des variations territoriales dans la structure de l'offre.

En définitive, et sauf dans l'agglomération de Paris, la hiérarchie des tailles de logements dans le stock est respectée dans l'offre disponible, mais les ordres de grandeur en sont nettement modifiés.

Les logements disponibles, plus chers que ceux du stock

Tendanciellement, les loyers principaux du parc social (en €/m² de surface habitable) baissent avec la taille des unités urbaines, à l'exception des communes rurales (tableau 4). Les écarts territoriaux sont marqués, autour de la moyenne ou de la médiane nationale, notamment pour les mises ou remises en location.

Ces écarts restent très faibles si on les compare à ceux observés pour les loyers →

Tableau 3. L'offre de logement social selon le nombre de pièces. France métropolitaine, en %.

	T1-T2	T3	T4	T5 et plus	Ensemble
Part dans le stock (%)	24,4	37,4	29,5	8,7	100
Part dans l'offre rendue disponible (%)	29,6	37,9	25,4	7,0	100
Mises en location/stock (%)	2,4	2,0	1,5	1,1	1,9
Remises en location/stock (%)	13,5	11,3	9,8	9,5	11,3
Taux de disponibilité (%)	15,9	13,3	11,3	10,6	13,1
Vacance prolongée/stock (%)	0,6	0,6	0,8	0,9	0,7

Source : RPLS 1^{er} janvier 2015. Traitement et élaboration des auteurs.

¹³ Loyer médian du stock total.

Tableau 4. Loyers moyens et médians (€/m²) des logements sociaux selon les tranches d'unités urbaines et leur disponibilité. France métropolitaine.

	Loyer moyen (€/m ²)	Loyer médian (€/m ²)		
	Stock	Stock	Mises en location	Remises en location
Rural (hors UU)	5,30	5,30	5,60	5,40
Petites unités urbaines	5,10	5,10	5,70	5,20
Moyennes unités urbaines	5,20	5,00	5,70	5,20
Grandes unités urbaines	5,70	5,50	6,40	5,80
Unité urbaine de Paris	6,80	6,40	7,50	7,00
Ensemble	5,80	5,50	6,30	5,70

Note : en gras, les moyennes des classes significativement différentes de la moyenne d'ensemble au seuil de 95 %.

Source : RPLS 1^{er} janvier 2015. Traitement et élaboration des auteurs.

➔ du secteur libre tels que mesurés par les observatoires mis en place consécutivement à la loi ALUR¹⁴. À titre d'exemples, le loyer privé médian de l'agglomération parisienne est de 18,7 €/m² (soit un loyer social égal à 36 % du loyer privé), celui de l'agglomération lyonnaise est de 11,1 €/m² (soit un loyer social égal à 51 % du loyer privé) et celui d'une ville moyenne telle qu'Alençon est de 7,6 €/m² (soit un loyer social égal à 68 % du loyer privé). Sur ce critère fondamental du montant des loyers, l'offre de logement social n'apporte donc pas du tout le même avantage aux ménages modestes selon sa localisation.

La réglementation autorisant dans certains cas des augmentations de loyer à la relocation, le niveau de loyer des nouvelles entrées dans le parc est généralement plus élevé que dans le parc existant, ce qui peut constituer un frein à l'accès à un logement social ou à une mutation. Ainsi, selon leur loyer (unitaire), tous les logements ne sont pas également accessibles à la location. Les moins chers sont pratiquement deux fois moins disponibles que ceux aux loyers les plus élevés¹⁵. Ils ne sont en outre pas également offerts partout : proportionnellement, ils sont rares dans les grandes agglomérations et dans l'unité urbaine de Paris, où il apparaît clairement plus difficile de se loger

¹⁴ Bien plus encore que l'encadrement des loyers qui ne s'applique à ce jour qu'à Paris et à Lille, un des apports importants de la loi ALUR du 24 mars 2014 a été la création d'observatoires des loyers dans un nombre croissant de villes, sur la base d'une méthode homogène et sous la coordination de l'Agence nationale d'information sur le logement (Anil). Les données sont en ligne sur www.observatoires-des-loyers.org

¹⁵ Le taux de disponibilité est de 8 % pour les logements dont le loyer est inférieur à 4,50 €/m² ; il est 14 % pour ceux dont le loyer dépasse 7,00 €/m².

dans le parc social à moindre coût.

L'offre de logement social résulte donc de la conjonction de deux facteurs principaux : d'une part la structure historique du stock, d'autre part les différentiels de mobilité des locataires. C'est ainsi que la part des logements de trois et quatre pièces domine (effet de structure), mais que les petits logements (une et deux pièces) sont surreprésentés dans l'offre du fait d'une mobilité supérieure de leurs locataires. Il en va de même pour les loyers. Leur hiérarchie dans l'offre dépend à la fois de la constitution historique du parc (là où beaucoup de logements ont été produits au cours des années 1960 et 1970, il y a plus de très bas loyers), mais aussi des effets de la mobilité supérieure des ménages ayant accédé à la tranche la plus chère du parc. Dans l'exemple de l'agglomération de Paris, ces deux critères expliquent à la fois la plus grande hétérogénéité des loyers de

l'offre (la longue histoire de la constitution du parc social francilien) et le niveau plus élevé qu'ailleurs du loyer moyen.

Une demande volatile et des demandeurs majoritairement pauvres

L'approche quantitative de la demande passe en préambule par le constat d'une grande volatilité qui met à mal bien des idées reçues. La plus répandue est que cette demande serait principalement composée d'un stock de personnes résignées dans l'attente d'une proposition de logement social. Force est plutôt de constater que l'état de la demande à une date donnée est le résultat d'un ensemble de flux incessants d'entrées et de sorties du système d'enregistrement des demandeurs (tableau 5).

Si le volume total de la demande de logement social varie assez faiblement au cours d'une année donnée, sa composition change : plus de deux tiers des demandes actives au 31 décembre ont été déposées au cours des 12 mois précédents, ce qui constitue un fort taux de renouvellement. Le flux des nouvelles demandes compense pratiquement celui des sorties par radiation du dispositif d'enregistrement. Un peu moins de la moitié des radiations fait suite à une attribution de logement. La majorité des sorties du dispositif est due au non renouvellement de la demande après douze mois. Les radiations pour d'autres motifs sont peu fréquentes. Du cumul des radiations hors attributions, il ressort ainsi que le degré de volatilité de la demande est particulièrement intense. Cet état de fait suscite au moins deux questions importantes.

Tableau 5. Demandes de logement social actives et radiations au cours de l'année 2014.

Volumes des demandes actives de logement social	SNE « année 2014 »
Flux de demandeurs dans l'année	
Demandes actives au 1 ^{er} janvier	1 708 607
+ les nouvelles demandes	1 180 586
- les radiations	1 150 833
dont pour attribution	465 669
dont pour non renouvellement	631 063
dont pour un autre motif de radiation*	54 101
= Demandes actives au 31 décembre	1 738 360
Nombre des demandes actives	
Au cours de l'année (au moins 1 jour)	2 889 194
Au 1 ^{er} juillet (périmètre de l'étude)	1 754 238

* Autres motifs de radiation = abandon, non réponse ou irrecevabilité.

Champ : demande de logement social des personnes physiques en France métropolitaine.

Source : infocentre SNE pour les demandes actives en 2014. Traitement et élaboration des auteurs.

D'abord, quel est le vrai chiffre de la demande de logement social ? Doit-on retenir la quantité à une date donnée (environ 1,75 million de demandeurs) ou le cumul du nombre de demandeurs présents dans le fichier au moins un jour au cours de l'année (environ 2,9 millions) ? Le choix est ici de retenir le premier des deux chiffres à la date du 1^{er} juillet, mais le second mérite d'être rappelé pour ce qu'il dit du public potentiellement concerné.

Apparaît ensuite la nécessité de comprendre cette volatilité, ce qui appellerait des explorations qualitatives afin de caractériser les sorties du dispositif et d'en expliciter les motifs.

Cet ensemble de constats rappelle la prudence qu'il faut avoir lorsqu'on cherche à traduire les données sur la demande exprimée en termes de besoins en logement. On sait de longue date qu'une partie des ménages mal logés et potentiellement éligibles au logement social ne fait pas la démarche de déposer une demande. On sait aussi que les demandeurs font généralement preuve de pragmatisme en déposant prioritairement leurs dossiers là où ils savent qu'il existe une offre plutôt que là où ils souhaiteraient vraiment habiter. À ces constats anciens, cette étude ajoute celui d'une forte volatilité qui conduit à considérer qu'il existe, au sein de la demande exprimée, une certaine hétérogénéité en matière d'intensité du besoin.

Une demande de proximité et d'intensité très variable

L'analyse détaillée porte sur la demande localisée, c'est-à-dire rapportée à l'unité urbaine dans laquelle se situe la commune où le demandeur souhaiterait résider en premier choix. Il apparaît que la majorité des demandeurs recherchent un logement dans la même catégorie de territoire – au sens des tranches d'unités urbaines – que celle où ils habitent. Le plus souvent, ils envisagent même de demeurer dans la même unité urbaine, et la demande de logement social est donc surtout une « demande de proximité ». Ceci est net s'agissant des grandes agglomérations, et plus encore de l'agglomération parisienne (la quasi-totalité des demandeurs qui y résident souhaitent y rester en premier choix) mais c'est moins vrai pour les demandeurs habitant dans des zones rurales.

L'intensité de la demande localisée peut ainsi être évaluée pour chaque unité urbaine (ou équivalent) en rapportant le nombre des demandes de logement pour cette unité

au nombre total de ménages résidant dans l'unité urbaine. Le ratio est d'environ 6 %, ce qui souligne la large inertie des situations et la faible mobilité au sein ou vers le parc social. Par ailleurs, l'intensité de la demande varie fortement selon les catégories d'espace : elle est très faible dans les territoires ruraux et bien supérieure à la moyenne nationale pour les grandes agglomérations et surtout pour l'unité urbaine de Paris. Un même stock d'offre doit alors, selon les lieux, répondre à une demande fortement variable, qu'il s'agisse de « primo-entrées » dans le parc social ou de mutations. En retour, les libérations des logements occupés, plus ou moins intenses ici ou là, recomposent une offre plus ou moins étendue.

Des demandeurs aux revenus plus bas que les plafonds de ressources

Les demandeurs de logement social ont en moyenne un peu plus de 43 ans et les 30-39 ans sont les plus représentés. 41 % des demandeurs sont des personnes seules, mais pour le reste la demande est largement « familiale » : les ménages ayant des enfants sont plus représentés au sein des demandeurs que dans la population nationale ; la part des familles monoparentales est élevée, autant que celle des couples avec enfants.

Les ménages demandeurs disposent ensuite de ressources bien moindres que celles de la population dans son ensemble. Leur niveau de vie médian se situe à proximité du seuil de pauvreté¹⁶. Leurs situations économiques sont aussi nettement inférieures : une minorité de ménages ont un revenu¹⁷ dépassant le plafond PLUS¹⁸, c'est à dire qui leur permettrait d'accéder aux logements « les moins sociaux » ou intermédiaires (PLS, PLI par exemple) ; en revanche, plus des trois quarts ont un revenu inférieur à 60 % de ce plafond¹⁹. Une adaptation de l'offre à la demande supposerait alors que, à côté des logements remis en location, la programmation nouvelle soit calibrée en fonction de la structure des revenus des demandeurs, et leur faiblesse. De tels décalages entre les plafonds retenus et

¹⁶ Le seuil (60 % du revenu médian national), en 2004, s'établit à 1008 € (Source : Insee).

¹⁷ Au sens du Revenu fiscal de référence (RFR), établi pour l'année n-2.

¹⁸ Plafonds de ressources locatifs en vigueur au 1^{er} janvier 2016 pour l'obtention d'un logement de type PLUS (Prêt locatif à usage social), encore dit logements sociaux « classiques ».

¹⁹ Ils seraient alors potentiellement éligibles à des logements PLAI, destinés aux personnes les plus en difficulté.

les revenus des demandeurs invitent à réfléchir sur le niveau de ces seuils qui ne rendent plus compte de la réalité de la demande pour le logement social.

De plus, les proportions de demandeurs selon leurs capacités financières diffèrent selon les territoires. Par exemple, les demandeurs cherchant un logement dans les agglomérations de grande et moyenne taille ont dans l'ensemble un niveau de vie plutôt faible ; les demandeurs dans l'agglomération parisienne disposent en moyenne de ressources nettement plus élevées. Ainsi, pour être adaptée, l'offre devrait être territorialement davantage différenciée (en termes de loyers), sauf à générer des taux d'effort eux-mêmes très différenciés.

Des situations et conditions hétérogènes de logement actuel

Un tiers des demandeurs occupent déjà un logement dans le parc social ; un peu plus du quart sont des « primo-demandeurs » logés dans le parc privé et pratiquement un demandeur sur quatre habite chez des tiers ou dans un hébergement temporaire. Mais la part des demandes de mutation et celle des « primo-demandes » varient nettement selon les tranches d'unités urbaines : par exemple, les demandes de mutation sont plus fréquentes dans les agglomérations moyennes et grandes. Les compositions familiales peuvent contribuer à expliquer ces différences²⁰ et surtout, les niveaux de vie moyens qui y sont généralement plus faibles qu'ailleurs et rendent difficile l'accès au parc privé. Pour ces ménages ayant besoin de déménager afin d'avoir une pièce de plus (ou de moins), ou pour pouvoir payer moins cher, le parc social constitue la seule solution de logement envisageable.

La taille du logement occupé est un motif fréquent des demandes. Du point de vue des conditions d'occupation, les situations sont très diverses, entre les ménages résidant dans le parc HLM et privé d'une part, et selon les catégories d'espace d'autre part. Si on compare la typologie des logements occupés par les demandeurs à la taille du logement auquel ils peuvent prétendre selon le référentiel construit par l'Ancols²¹, on constate des →

²⁰ La proportion des familles monoparentales est ainsi plus élevée dans les unités de taille moyenne.

²¹ Afin de comparer l'offre à la demande sur le critère de la taille des logements, l'Ancols a construit, pour cette étude, une table de passage entre la composition des ménages et le logement auquel ils peuvent prétendre en tenant compte de la diversité des compositions de ménages demandeurs :

Tableau 6. Indicateurs de tension, tranches d'unités urbaines, attributions effectuées au 2^e semestre 2014.

	Attributions		Délai d'attente moyen	Taux moyen d'attribution (%)	Moyenne pondérée des potentiels de réponse* de l'offre totale des UU (%)
	Nombre	% d'ensemble			
Rural (hors UU)	7 629	4 %	9 mois	12,8 %	84 %
Petites unités urbaines	23 020	13 %	11 mois	11,9 %	87 %
Moyennes unités urbaines	32 235	19 %	12 mois	12,9 %	62 %
Grandes unités urbaines	76 357	44 %	16 mois	12,4 %	42 %
Unité urbaine de Paris	32 396	19 %	33 mois	6,7 %	20 %
France métropolitaine	171 637	100 %	17 mois	12,0 %	52 %

Note : pour 171 637 demandeurs (demandes actives au 01/07/14 donnant lieu à une radiation pour attribution entre cette date et le 31/12/14 inclus).

* Les potentiels de réponse sont calculés pour les 2 248 unités urbaines dans lesquelles au moins un logement a été disponible et au moins une demande a été exprimée en 2014. L'offre totale est égale à l'offre rendue disponible plus la vacance prolongée ; la moyenne pondérée est établie en pondérant le potentiel moyen de chaque UU par le volume de l'offre totale.

Sources : infocentre SNE et RPLS 1^{er} janvier 2015. Traitement et élaboration des auteurs.

→ situations de sous-occupation (1/3 dans le parc social, 1/4 dans le parc privé) et de sur-occupation (selon des proportions inverses, plus fréquentes dans le parc privé que dans le parc social)²². Les écarts territoriaux sont, de ce point de vue, considérables : les ménages en sur-occupation représentent par exemple plus de 40 % des demandeurs dans l'unité urbaine de Paris.

Les constats précédents font écho aux motifs principalement avancés par les demandeurs pour justifier leur demande. Par ordre d'importance, sont cités le caractère précaire ou instable de la situation d'hébergement au moment du dépôt de la demande, l'insatisfaction au regard de la taille du logement occupé, puis la cherté du loyer. Ce dernier motif est à mettre en

relation avec les taux d'effort actuels supportés par les demandeurs. Hors aides personnelles, les loyers absorbent en moyenne près des 3/4 des ressources mensuelles des ménages demandeurs²³, et sans surprise, les taux d'effort sont plus élevés pour les occupants du parc privé que pour ceux du parc social.

Au total, les caractéristiques de la demande de logement social confirment, par leurs intensités, l'importance des disparités territoriales. Par ailleurs, la forte volatilité, la faiblesse des ressources des demandeurs et la diversité de leurs situations interpellent fortement quant à la nature de l'offre et les façons d'y accéder. Les procédures d'attribution ne sont pas l'objet de cette étude, mais la confrontation des caractéristiques de la demande à celles de l'offre permet d'avancer quelques pistes de réflexion sur sa capacité à y répondre.

Offre(s) et demande(s) de logement social

La confrontation directe dans le territoire national de l'offre et de la demande de logement social peut être appréhendée de plusieurs manières. Nous en présentons trois, expérimentées à l'occasion de notre étude pour l'Ancols.

Des approches descriptives de la relation offre-demande : trois indicateurs de tension

Nous proposons d'abord trois indicateurs simples et complémentaires (tableau 6), qui peuvent contribuer à l'établissement de référentiels d'évaluation et de comparaison du niveau de tension offre-demande dans le temps et dans l'espace :

- Le premier repose sur les délais d'attente. Pour les demandes ayant donné lieu à une attribution au cours du second semestre de 2014, il s'est écoulé en moyenne 17 mois entre le dépôt de la demande et sa satisfaction. Tendanciellement, il se confirme que le délai d'attente moyen augmente fortement avec la taille des unités urbaines, pour être maximum à Paris (quasiment le double du délai moyen).
- Le deuxième indicateur propose un taux moyen d'attribution, soit le rapport entre le nombre de demandes ayant donné lieu à une attribution au cours d'un semestre et le nombre de demandes actives au début de ce semestre. Le taux moyen national est de 12 % des demandes et les variations territoriales font écho à des tensions très hétérogènes entre offre et demande.
- Le troisième indicateur porte sur le potentiel de réponse de l'offre à l'échelle de chaque unité urbaine (ou par département pour les zones rurales), en mesurant quelle proportion de la demande pourrait être satisfaite si tous les logements dispo-

Personnes seules = « T1_T2 ».

Pour les autres ménages, le nombre de pièces (puis le type de logement) est égal à la somme suivante :

Une pièce à vivre.

+ Une chambre pour le couple titulaire de la demande (= titulaire + un cotitulaire) ou le parent seul dans le cas des familles monoparentales.

+ Une chambre en plus pour tous les adultes supplémentaires du ménage (c'est-à-dire (1) les autres cotitulaires et/ou (2) les enfants à charge ou en garde alternée de 18 ans et plus).

+ Une chambre pour deux enfants à charge/en garde alternée s'ils sont de même sexe ou s'ils ont 6 ans ou moins, sinon une chambre par enfant (pour les enfants de moins de 18 ans).

²² La régulation par les normes d'attribution du logement social force à une adéquation entre la taille des logements et celle des ménages ; la régulation par le marché et par les prix, dans le secteur privé, induit d'autres mécanismes d'ajustement, notamment par la surface des logements.

²³ Les valeurs restent élevées y compris lorsque l'on considère le taux d'effort net (44 %). Le taux d'effort brut est égal au montant du loyer rapporté à celui des ressources mensuelles. Le taux net est établi en diminuant le montant du loyer de l'aide au logement.

Tableau 7. Effectif des classes et objets centraux, offre et demande, unités urbaines.

	Territoires dynamiques				Territoires en déprise		Paris et les Hauts-de-Seine
	Villes petites et moyennes	Grandes villes	Agglo. de Paris				
Classe	1	3	5	6	4	2	7
Nbe d'unités urbaines ou équivalent	893	317	65	8	477	394	2
Objets centraux	Lunel	Patay	Lyon	Val d'Oise	Nuits-Saint-Georges	Dompierre-sur-Besbre	Paris

Note : L'objet central est illustratif du profil de la classe, mais n'en possède cependant pas toutes les caractéristiques.

nibles étaient attribués aux demandeurs²⁴. Ce potentiel pondéré est en moyenne de 52 % en France métropolitaine, variant du simple au quadruple entre l'unité urbaine de Paris et les petites unités urbaines ou les zones rurales. Selon les territoires, et en faisant abstraction d'autres considérations, l'offre potentielle répond donc très inégalement à la demande d'un simple point de vue quantitatif.

Classer les unités urbaines selon leurs caractéristiques d'offre, de demande, et les contextes territoriaux

La deuxième approche proposée dans l'étude a consisté à élaborer une typologie des unités urbaines mêlant trois catégories d'indicateurs²⁵. L'objectif est de mettre en évidence des groupes d'unités dans lesquels, a priori, les logements rendus disponibles trouvent plus ou moins difficilement preneurs et où les demandeurs accèdent plus ou moins facilement à un logement. En définitive, les unités se différencient surtout selon leur degré d'urbanisation et les revenus moyens des ménages. S'opposent aussi les unités urbaines où les loyers sont élevés et la demande intense, à celles où l'offre est abondante, surtout composée de grands logements, et où les demandeurs sont plus pauvres et plus souvent chômeurs. La typologie fait ainsi apparaître une disjonction attendue entre les territoires d'offre abondante et ceux où la demande est la plus forte. Elle montre aussi que les territoires

les plus (ou les moins) dynamiques ne sont pas nécessairement ceux où proportionnellement, l'offre ou la demande sont les plus (ou les moins) intenses ; ce qui sous-tend l'existence d'autres registres de tension (par exemple, entre les caractéristiques du parc de logements privés et du parc de logements sociaux).

Sept classes de ressemblance ont été mises en évidence (tableau 7, carte 1). Quatre concernent des territoires dynamiques ou en croissance, caractérisés par une offre de logements assez récents, plus souvent détenus par des SA d'HLM et avec des taux de vacance faibles (classes 1, 3, 5 et 6). Ces classes se différencient aussi par l'intensité de la présence de demandeurs originaires de pays extérieurs à l'Union européenne (plus forte dans l'agglomération de Paris (classe 6)). Deux autres classes sont plutôt caractéristiques des territoires en déprise (classes 2 et 4). L'offre y est plus abondante, la vacance importante, les loyers faibles et la demande est moins intense ; le parc est plus ancien, construit surtout entre 1949 et 1974 et plus souvent détenu par des offices publics. Enfin, les départements de Paris et des Hauts-de-Seine constituent une classe à

eux seuls (classe 7), caractérisée par la plus forte tension offre-demande.

En outre, les sept classes de ressemblance donnent à voir des géographies nationales différenciées : la classe 5 rassemble les métropoles régionales les plus dynamiques, la classe 1 est notamment marquée par une logique de littoral maritime, ou encore la classe 2 se compose majoritairement d'unités urbaines « en déprise » du centre, nord-ouest et nord-est du pays. Cette deuxième approche par typologie spatiale présente ainsi pour intérêt majeur d'amener à penser la gestion de l'offre et de la demande de logement social par-delà la ressemblance des territoires en nombre d'habitants.

Une approche normative de l'adaptation de l'offre à la demande fondée sur la taille des logements

La troisième approche testée dans l'étude consiste à simuler la capacité de l'offre à répondre à la demande, en affectant pour chaque ménage demandeur, un logement de taille donnée²⁶. L'intérêt majeur →

²⁶ La taille du logement théorique affecté à chaque de-

Tableau 8. Confrontation de l'offre réelle à la demande « normée » en matière de typologie des logements selon les tranches d'unités urbaines.

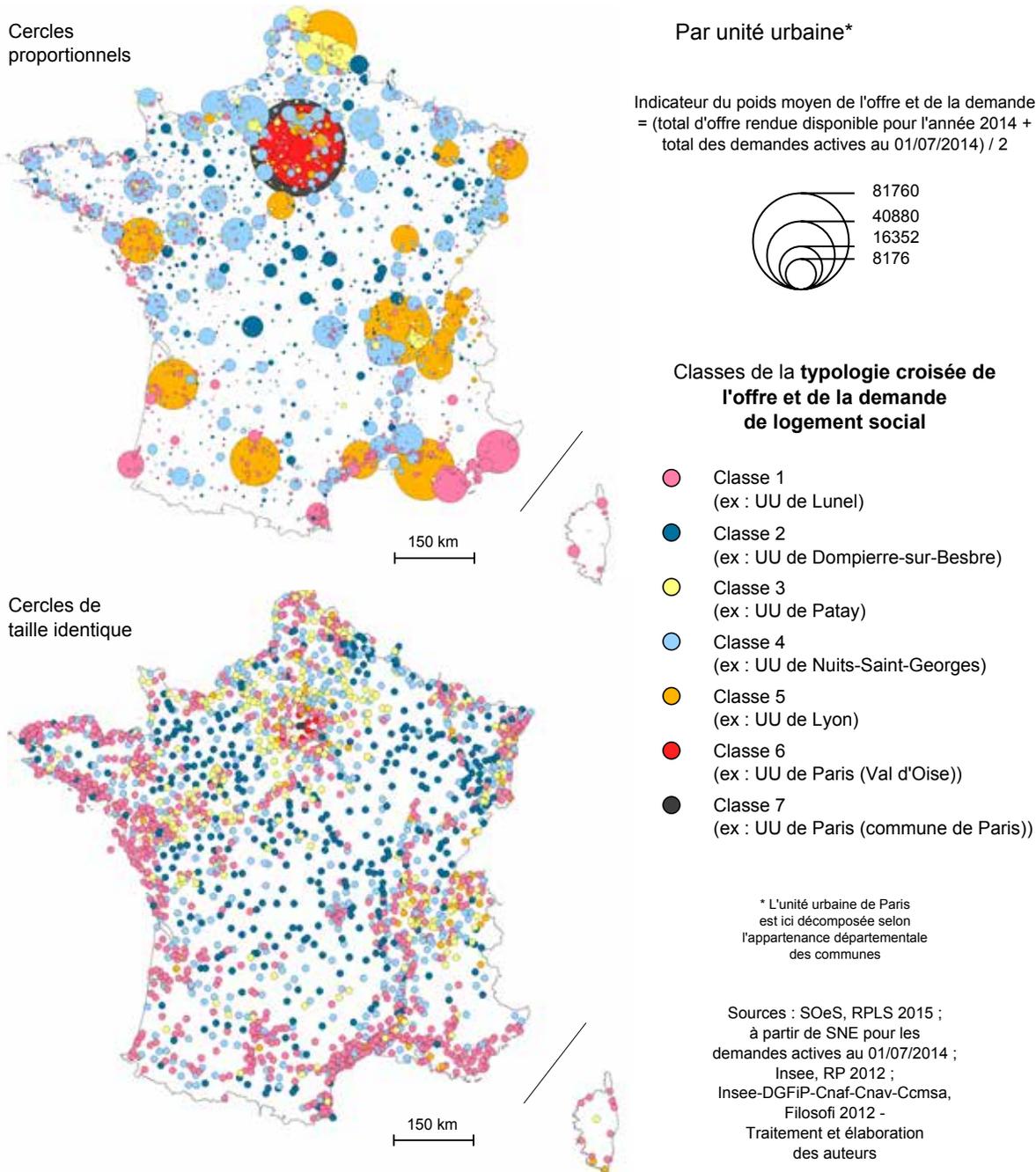
Potentiel de réponse à la demande normée (offre totale/demande normée)	T1-T2	T3	T4	T5 et plus	Potentiel moyen
Rural (hors UU)	27 %	94 %	174 %	169 %	71 %
Petites unités urbaines	22 %	71 %	104 %	99 %	50 %
Moyennes unités urbaines	23 %	71 %	95 %	80 %	49 %
Grandes unités urbaines	20 %	53 %	57 %	44 %	36 %
Unité urbaine de Paris	15 %	23 %	21 %	17 %	18 %
France Métropolitaine	20 %	49 %	58 %	47 %	35 %

Source : infocentre SNE pour les demandes actives au 1^{er} juillet 2014 et RPLS 1^{er} janvier 2015. Traitement et élaboration des auteurs.

²⁴ Cet indicateur suppose qu'à toute offre correspond au moins une demande dont les caractéristiques seraient en adéquation avec le logement (en taille, plafond de ressources, loyer supportable...). Cet indicateur surestime en conséquence l'adéquation entre offre et demande.

²⁵ Neuf indicateurs décrivent l'offre rendue disponible, douze caractérisent la demande et quatre décrivent les contextes territoriaux (évolution de la population, emploi...). Sur cette base, une analyse en composantes principales (ACP) a été réalisée, puis une classification ascendante hiérarchique (CAH).

Carte 1. 7 classes de tensions/adéquations entre l'offre et la demande de logement social, unités urbaines.



→ de cette approche est de pouvoir ensuite confronter la structure de la demande « normée » à celle de l'offre disponible.

En France métropolitaine, la moitié des demandes correspond à un besoin de logements de taille T1 ou T2, et un quart de T3. C'est dans l'agglomération de Paris que le besoin relatif de petits logements le plus faible (du fait d'une demande plus jeune et comportant une part supérieure de familles avec enfants), et dans les unités urbaines

mandeur a été définie à partir d'un référentiel normé pour cette étude par l'Ancois (voir note n°25).

moyennes qu'il est le plus fort. À l'inverse, un quart des demandeurs de l'agglomération de Paris auraient besoin d'un T4 ou plus grand, contre un cinquième dans les unités urbaines de taille moyenne.

La confrontation de cette structure de la demande « normée » avec l'offre rendue disponible montre ensuite d'importants écarts (tableau 8). Elle souligne l'importance du déficit d'offre de petits logements (près des deux tiers du déficit total), mais avec de fortes variations territoriales. Le manque de petits logements ne représente que la moitié du déficit dans l'unité urbaine de Paris.

Plus les unités urbaines sont grandes, plus le déficit se répartit entre tous les types de logement, alors que dans les unités urbaines petites et moyennes, ainsi que dans les zones rurales, il est très concentré sur les petits logements. On peut en déduire une capacité potentielle de réponse à la demande, pour chaque type et chaque localisation, en rapportant le nombre de demandes pour ce type à l'offre totale de l'année. Ce potentiel moyen de réponse à la demande « normée » est de 35 % à l'échelle nationale. Il n'est que de 18 % à Paris et atteint 50 % dans les petites unités urbaines. Il varie aussi selon

Tableau 9. Confrontation de l'offre à la demande en matière de typologie des logements pour trois exemples d'unités urbaines.

Volumes d'offre et de demande	Offre totale (y compris vacance durable)	Taux de disponibilité (y compris vacance durable)	Total demandeurs au 01/07/14	La demande par rapport à l'offre totale
Bourges	2 157	19,6 %	2 702	125 %
Lyon	18 762	12,7 %	61 827	330 %
Hauts-de-Seine	16 149	8,5 %	83 928	520 %

Écart entre la demande normée et l'offre totale	T1-T2	T3	T4	T5 et plus	Total
Bourges	-1 312	274	360	133	-545
Lyon	-24 613	-9 167	-6 390	-2 895	-43 065
Hauts-de-Seine	-34 754	-18 875	-10 883	-3 267	-67 779

Potentiel de réponse à la demande normée (offre totale/demande normée)	T1-T2	T3	T4	T5 et plus	Potentiel moyen
Bourges	22 %	147 %	215 %	200 %	80 %
Lyon	22 %	43 %	38 %	28 %	30 %
Hauts-de-Seine	17 %	24 %	20 %	18 %	19 %

Source : infocentre SNE pour les demandes actives au 1^{er} juillet 2014 et RPLS 1^{er} janvier 2015. Traitement et élaboration des auteurs.

les typologies entre un cinquième pour les T1-T2 et 58% pour les T4.

Le même exercice peut être mené individuellement pour chaque unité urbaine. À titre d'illustration, nous l'avons effectué pour un département très tendu de l'unité urbaine de Paris (les Hauts-de-Seine), pour une grande ville dynamique (Lyon, classe 5), et pour une ville moyenne en déprise (Bourges, classe 2). On constate l'importance des écarts en matière d'intensité de la demande : 5,2 fois plus de demandes que d'offre dans les Hauts-de-Seine²⁷, contre 1,3 fois à Bourges où à partir du T3, l'offre annuelle est excédentaire (tableau 9). On observe aussi la situation intermédiaire de Lyon où certes, la demande excède fortement l'offre, mais où le déséquilibre est nettement moindre qu'au cœur de l'agglomération parisienne.

Les analyses présentées constituent quelques exemples du potentiel à attendre de l'exploitation conjointe, nationale et locale, des nouvelles bases de données relatives à la connaissance du logement social. L'étude que nous avons menée pour l'Ancois en comporte d'autres, y compris en matière de mise en tension des loyers des logements

²⁷ Ce n'est toutefois pas le maximum. À Paris, il y a 8,9 fois plus de demandes que d'offre.

aux suppléments de loyers de solidarité et au droit au maintien dans les lieux.

Ce travail montre, enfin, que des ajustements sont nécessaires en matière de consistance de l'offre. En matière de loyers d'abord, calibrés pour des ménages qui ne sont plus majoritaires dans la demande. Le décalage apparaît important entre les loyers de l'offre et les revenus très bas des demandeurs. Ces derniers sont souvent condamnés à être logés dans les quartiers de grands ensembles où subsiste une offre à très bon marché. L'autre ajustement nécessaire concerne la taille des logements. L'offre de petits logements (principalement des T2) apparaît lacunaire partout, face à une demande composée majoritairement de petits ménages. Là encore, la réflexion doit considérer conjointement les enjeux de construction neuve (favoriser une part plus importante de T2 dans la production) et ceux de la mobilité en favorisant en priorité les mutations des locataires à l'étroit dans les petits logements du parc. ■

offerts avec les niveaux de ressources des demandeurs. Ils mettent en avant les très fortes disparités territoriales en la matière et peuvent constituer un point zéro utile pour en mesurer les évolutions au cours de prochaines décennies. Ils peuvent aussi contribuer à guider les politiques publiques en matière de logement social sur au moins trois points complémentaires.

D'abord celui d'une meilleure prise en compte à l'échelle nationale de la diversité du territoire, y compris en interrogeant la variété des rôles joués par le secteur du logement social. On voit bien, dans l'agglomération parisienne et dans la majorité des grandes villes, l'importance du différentiel de loyer par rapport au parc privé ; alors que dans beaucoup d'autres villes, ce parc sert avant tout simplement d'offre locative, là où les investisseurs se font plus rares.

Cette étude contribue ensuite à la réflexion sur la nécessité de l'accroissement de l'offre là où la demande est la plus forte. Or, on voit bien qu'il ne s'agit pas là seulement d'accroître le stock de logements sociaux par la construction neuve, nécessaire, mais non suffisante. Si la mobilité des ménages génère 85 % de l'offre, celle-ci peut constituer, là où la demande est la plus forte, un levier important. La question est très sensible et mérite ample réflexion, mais elle renvoie conjointement au niveau des plafonds de ressources,