

Étude de l'offre locative du secteur des organismes d'HLM et SEM au regard de la demande de logement social en France métropolitaine

Décembre 2016

L'étude de l'offre locative du secteur des organismes d'HLM et SEM au regard de la demande de logement social a été réalisée par le laboratoire d'urbanisme de l'Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne avec la participation de Réhalis. Cette mission avait pour objectif d'évaluer le niveau d'adéquation entre les logements des organismes de logement social disponibles pour une attribution et la demande de logement social exprimée, en fonction notamment des caractéristiques des logements et des ménages ainsi que de leur zone d'implantation, en France métropolitaine.

La mission s'est appuyée sur les données sectorielles : le répertoire du parc locatif social (RPLS) et le système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) ont permis de qualifier et quantifier respectivement l'offre de logements courant 2014 et la demande active au 1er juillet 2014. Des entretiens qualitatifs ont été conduits auprès d'organismes de logement social afin de préciser le niveau de fiabilité des traitements de ces données sectorielles et d'identifier l'utilisation que les organismes peuvent avoir par ailleurs de ces données.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

L'étude est réalisée au niveau des unités urbaines¹, avec une analyse pour celle de Paris selon le département. Pour les communes n'appartenant pas à une unité urbaine, c'est-à-dire les communes rurales au sens de la nomenclature de l'Insee, leur regroupement est opéré selon leur département. Ce découpage est dénommé unités territoriales.

L'offre de logements des organismes de logement social

Au cours de l'exercice 2014, les logements des organismes de logement social qui ont été identifiés comme disponibles à la location représentent 13,8% du stock, qui comprend 4 432 295 logements au 1er janvier 2015. Ce dernier est constitué des logements occupés avec contrats de location et des logements vacants proposés à la location.

Parmi ces logements, près de 582 000 logements ont été rendus disponibles courant 2014, soit 13,1% du stock, dont 86% du fait d'une rotation et 14% d'une nouvelle mise en location. En outre 30 000 étaient vacants toute l'année, soit 0,7% du stock.

Le taux de disponibilité, correspondant à la part de l'offre rendue disponible dans le stock, est plus important dans les territoires ruraux et les unités urbaines de petite et moyenne taille

(respectivement 17%, 16% et 15%), ainsi que dans les zones non tendues à moyennement tendues du marché locatif (de 14% en zone B1, 15% en zone B2 et 17% en zone C). Il est en revanche plus faible dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). La part de logements vacants de longue durée dans le stock est plus importante dans les zones à faible tension locative (1,8% en zone C contre 0,2% chacun dans les zones A et A bis) et dans les QPV (1%).

Les caractéristiques de l'offre de logements rendus disponibles se distinguent de celles du stock notamment sur les critères du type de construction (collectif ou individuel), de la typologie (nombre de pièces principales) et du loyer principal au m². En revanche, l'ancienneté des logements et la catégorie des bailleurs ne discriminent pas l'offre.

Les logements de type T1/T2 connaissent un plus fort taux de rotation (13,5% contre 11,3% pour l'ensemble) et un niveau de production plus élevé (2,4%). Le taux de disponibilité décroît par ailleurs avec la typologie des logements (15,9% pour les T1-T2 à 10,6% pour les T5 et plus). Les logements individuels ont une plus faible rotation que les logements collectifs.

L'observation des loyers principaux par m² de surface habitable (SH) confirme un niveau de loyers plus élevé dans l'offre rendue disponible. Celui-ci

¹ Les unités territoriales sont rassemblées en 5 catégories : les territoires ruraux, les petites unités urbaines (moins de 20 000 habitants), les unités urbaines moyennes (20 000 à 100 000

habitants), les grandes unités urbaines (plus de 100 000 habitants, hors Paris) et l'unité urbaine de Paris.

atteint un niveau moyen métropolitain de 6,10 €/m² contre 5,80 €/m² pour le stock (respectivement de 5,80 €/m² et 5,50 €/m² pour la médiane). L'analyse par tranche de loyers corrobore ce résultat. La part des logements à moins de 4,50 €/m² est plus faible dans l'offre que dans le stock de logements (11% contre 16%). Elle est a contrario plus élevée pour les logements les plus chers (plus de 7,00 €/m²) qui représentent 20% de l'offre contre 15% pour le stock. Ces différences ne sont pas dues à une disponibilité plus importante dans l'offre des petits logements puisque ce constat reste vrai quelle que soit la typologie des logements.

Une classification des unités territoriales au regard de l'offre de logements des organismes de logement social et de la situation économique et démographique (évolution du nombre de ménages et d'emplois, taux d'emploi et revenu médian) met en exergue huit classes d'unités territoriales pouvant être regroupées en quatre groupes. Le premier groupe comprend des unités territoriales de grande taille ou appartenant à l'agglomération parisienne ou sa périphérie proche. Ces territoires sont caractérisés par une dynamique économique, une offre peu abondante et une part faible de vacance de longue durée, des loyers élevés – avec de forte variation dans ces territoires – et des logements majoritairement de petite taille. Le second regroupement est essentiellement constitué d'unités urbaines de petite taille, marquées par des contextes démographiques et économiques plutôt dynamiques, un taux de disponibilité autour de la moyenne nationale et une part de vacance de longue durée plus faible. L'offre de logements porte sur des logements plus récents, avec davantage de maisons individuelles et les loyers sont très homogènes à proximité de la moyenne. Le troisième groupe est déterminé par des caractéristiques de l'offre de logements proches de la moyenne. Le dernier est caractérisé par des territoires en déprise principalement dans des unités de petite et moyenne taille. L'offre y est relativement abondante et partiellement alimentée par une vacance de longue durée élevée. Les loyers sont faibles et plutôt homogènes et les logements récents sont nettement sous-représentés.

La demande de logement social

Au 1er juillet 2014, les demandes actives de logement social des ménages sont comptabilisées à un peu plus de 1 754 200.

² L'analyse territoriale de la demande porte sur le premier choix de commune souhaité, exprimé par le demandeur, rapportée à l'unité territoriale.

Le stock de demandes est considéré à une date donnée, les flux entrant (créations) et sortant (radiations) observés dans le SNE étant importants. Les radiations intervenues au cours de 2014 représentent deux tiers du stock de demandes de début d'année. Au total, 40% des demandes radiées le sont pour attribution d'un logement social contre 55% pour non-renouvellement de la demande et 5% pour un autre motif. Sur l'exercice, 631 000 demandes ont donc été radiées pour le motif de non-renouvellement de la demande. Les créations représentent 40% du stock de fin d'année.

De manière générale, les demandes de logement social sont orientées² vers des territoires proches du territoire de résidence, excepté pour les territoires ruraux. Rapporté au nombre total de ménages résidant sur le territoire considéré, le volume des demandes est d'autant plus important que la taille de la catégorie d'unités territoriales augmente (de 1% dans les territoires ruraux à 12% pour l'agglomération parisienne).

La moyenne d'âge du titulaire de la demande de logement est de 43 ans. Les 30-39 ans sont les plus nombreux (27%), sachant que cette classe d'âge représente une part plus faible dans la population nationale des 18 ans et plus (16%). Deux cinquièmes des demandes (41%) sont exprimées par des personnes seules et un quart (24%) par des familles monoparentales.

L'observation des ressources mensuelles³ des demandeurs montre des situations économiques disparates. 20% des individus les plus aisés ont des ressources qui sont en moyenne 6 fois supérieures à celles des 20% les moins aisés, la moyenne des ressources mensuelles par unité de consommation (UC) étant de 1 044 € (médiane à 959 €). Par ailleurs, les trois quarts des ménages demandeurs ont un revenu fiscal annuel de référence (RFR n-2) inférieur à 60% des plafonds de ressources PLUS (qui correspondent approximativement à ceux du PLAI), avec des écarts de la répartition sous ce seuil différents selon la catégorie d'unités territoriales considérée. Le RFR par UC est en moyenne de 7 952 € (médiane à 6 860 €). Les demandeurs cherchant un logement dans les agglomérations grandes et moyennes ont des ressources plutôt faibles dans leur ensemble ; a contrario ceux recherchant dans l'agglomération parisienne ont en moyenne des ressources nettement plus élevées.

Un tiers des demandes correspondent à des demandes de mobilité au sein du parc social, 28% des demandeurs sont locataires du parc privé et 23% sont hébergés chez des tiers ou logent dans

³ Les ressources prises en compte comprennent, sous réserve de leur déclaration, les revenus d'activité et les allocations chômage, les revenus sociaux, déduction faite des pensions alimentaires éventuellement versées.

un hébergement temporaire. Le premier motif de demande de logement social le plus fréquemment cité est l'hébergement chez un tiers ou une absence de logement (20%) ainsi que la taille du logement jugée trop petite (20%) ; ces motifs sont plus importants dans l'agglomération parisienne (25% chacun).

L'ancienneté de la demande est en moyenne de 20 mois au niveau métropolitain avec une médiane s'établissant à 11 mois. Quelle que soit la catégorie d'unités territoriales, les durées d'ancienneté des demandes sont assez dispersées autour de la moyenne, et ce, de manière plus importante dans l'agglomération parisienne. De plus, l'ancienneté moyenne croît avec la taille des territoires, de 11 mois dans les territoires ruraux à 32 mois dans l'agglomération parisienne.

Parmi les demandeurs de logement, les ménages prioritaires au titre du DALO représentent 2,6% des demandes actives, et sont caractérisés notamment par la localisation de leur demande : les trois quarts sont orientés vers l'agglomération parisienne. Ces demandes sont moins volatiles, seules 8% ayant été radiées au cours du second semestre 2014 pour un autre motif que l'attribution contre 19% pour l'ensemble des demandeurs. L'ancienneté moyenne est nettement supérieure à la moyenne (48 mois). Les titulaires de ces demandes sont en moyenne plus âgés, les demandes sont davantage exprimées par des familles, monoparentales ou avec deux cotitulaires, que par des personnes seules, et concernent bien moins des demandes de mobilité dans le parc social (6% sont locataires du parc HLM et 36% du parc privé). Les ménages DALO présentent des niveaux de ressources inférieurs à ceux de l'ensemble des demandeurs et environ 93% se situent sous les plafonds de ressources du PLAI (contre 74% pour l'ensemble).

Afin d'évaluer les logements qui sont adaptés au besoin des ménages demandeurs en termes de typologie (autrement dit auquel ils peuvent prétendre), un nombre de pièce à vivre a été affecté à chacun des ménages en tenant compte de sa structure familiale, de l'âge et du sexe des enfants. Ce besoin estimé peut être différent de la demande exprimée. Il apparaît que les logements qui seraient nécessaires pour répondre à la demande sont majoritairement des T1-T2 (concerne au total 52% des demandes), et en particulier dans les unités urbaines de taille moyenne (55%). La proportion des typologies de logements nécessaires décroît ensuite : 27% de T3, 16% de T4 et 5% de T5 et plus.

Une typologie des unités territoriales au regard de la demande de logement social et du contexte économique et démographique met en exergue sept classes d'unités territoriales pouvant être regroupées en trois groupes. Des départements et

unités urbaines franciliens constituent le premier groupe où les demandeurs ont en moyenne des ressources plus élevées, résident dans des petits logements avec des loyers élevés et où, en proportion, il y a moins de demandes de mutation. Le second groupe comprend des unités territoriales majoritairement de petite taille, dont le contexte territorial est plutôt favorable avec une intensité de la demande dans la moyenne, voire en deçà, et où les profils des demandeurs sont proches du niveau métropolitain. Le dernier groupe, dont le contexte territorial économique et démographique est moins favorable, présente une intensité de la demande modérée, voire faible. Les titulaires de la demande sont en moyenne plus âgés que l'ensemble, font plus partie de ménages de petite taille et habitent davantage des logements plus grands.

La confrontation de l'offre et de la demande

L'analyse de la confrontation de l'offre et de la demande est réalisée selon une approche globale, d'une part, et en prenant en compte certaines caractéristiques des deux composantes, afin d'affiner davantage leur mise en relation, d'autre part.

Afin de réaliser une confrontation par territoire, un indicateur est calculé afin de représenter le potentiel de réponse de l'offre, en considérant l'attribution de tous les logements disponibles pour chaque unité territoriale, au regard de la demande. Une moyenne pondérée est ensuite calculée pour chaque catégorie d'unités territoriales en pondérant chaque ratio par la part que représente l'offre de l'unité territoriale dans la catégorie considérée. Ainsi, le potentiel de logement à attribuer est en moyenne de 1 logement disponible pour 2 demandes sur le territoire métropolitain (soit une moyenne pondérée de 52%). Cette observation varie selon les catégories d'unités territoriales, de 1 logement pour 5 demandes dans l'agglomération parisienne (20%) à 4 logements pour 5 demandes dans les territoires ruraux (84%). Cet indicateur permet de mesurer de manière globale la proportion de ménages dont la demande ne peut être satisfaite au cours d'une année mais pas de qualifier ces demandes, et donc de connaître les caractéristiques des logements déficitaires. Il suppose qu'à toute offre correspond au moins une demande dont les caractéristiques seraient en adéquation avec le logement que ce soit en termes de taille, de plafonds de ressources ou de loyer supportable. Cet indicateur, en conséquence, surestime l'adéquation.

Une analyse descriptive des unités territoriales est effectuée à l'aide d'une typologie qui prend en compte, sur un territoire donné, l'offre de logements sociaux, la demande ainsi que le contexte économique et démographique. Cette analyse fait apparaître que les territoires à forte demande ne bénéficient pas de la plus forte concentration d'offre de logements. De plus, la dynamique des territoires, à savoir les flux migratoires et le niveau d'emploi, n'explique pas à elle seule l'intensité de l'offre ou de la demande. La typologie détermine sept classes de ressemblance qui peuvent être décrites en trois groupes. Le premier comprend des territoires en croissance, dont l'offre de logements est plutôt récente et les taux de vacance assez faibles. Le second regroupe des territoires en déprise, avec une offre abondante, une vacance de longue durée importante, des loyers faibles, des logements plus anciens et une demande moins importante. Le dernier groupe est constitué d'une classe comprenant Paris et les Hauts-de-Seine et se caractérise par une offre constituée davantage de logements anciens qu'au niveau métropolitain, un poids des remises en location faible et une intensité de la demande forte.

Une approche complémentaire par « scoring » est également effectuée, afin de décrire les unités territoriales en termes d'offre, de demande et de tension entre les deux. Les constats de cette analyse corroborent ceux faits dans le cadre des analyses descriptives en ce qui concerne les situations contrastées selon les catégories d'unités territoriales. En effet, l'agglomération parisienne présente une offre relativement moins abondante (avec un score moyen de 4,8 sur 10), la demande y est plus intense (score moyen de près de 10) et les tensions entre les deux y sont très fortes (9,6). Ces tensions sont plutôt élevées pour les grandes agglomérations hors région parisienne (6,3), l'offre y étant plus abondante qu'en région parisienne (7,3) mais est confrontée à une forte pression de la demande (8,1). Par ailleurs, les unités urbaines de petite taille présentent des scores médians et moyens modérés, proches du niveau métropolitain, mais assez hétérogènes.

Une autre analyse confronte par ailleurs l'offre et la demande au vu de la typologie des logements et de la structure familiale des ménages demandeurs, par catégorie d'unités territoriales. L'analyse révèle un déficit important – en volume – de petits logements, environ 736 000 T1/T2 étant en déficit par rapport au besoin (ceci représente près des deux tiers du déficit total au niveau métropolitain, 50% dans l'agglomération parisienne et 82% dans les unités territoriales de taille moyenne). Par ailleurs, les résultats montrent un excédent en T4 et plus dans les territoires ruraux ainsi que les

petites unités urbaines. De manière globale, sans pondération par l'offre et sans prendre en compte les territoires demandés, cette observation est complétée par le calcul du potentiel de réponse de l'offre à la demande incluant la taille des logements. Ainsi 35% de l'offre répond potentiellement à la demande au niveau métropolitain (18% à Paris et 50% dans les petites unités urbaines) ; ce potentiel varie, selon les typologies, de 20% pour les T1-T2 (15% à Paris, 22% dans les petites unités urbaines) et 58% pour les T4 (21% à Paris, 104% dans les petites unités urbaines).

Une dernière confrontation de l'offre et de la demande est réalisée en tenant compte du maximum de loyer principal supportable au m² de surface habitable (SH) par les ménages demandeurs. Ce loyer supportable est estimé à partir des ressources mensuelles des ménages et du montant de l'APL hors charges auquel ils pourraient prétendre (en prenant en compte son RFR n-2), et en considérant un taux d'effort hors charges maximum de 20%, avec un reste à vivre minimum à 80% du seuil de pauvreté calculé par l'Insee (soit 800 € par UC). Lorsque les ménages demandeurs sont éligibles, l'APL est ajoutée à la part de leurs ressources mensuelles mobilisées pour leur participation au loyer hors charges.

Il s'avère que 44% des ménages demandeurs se situent sous ces critères, leurs ressources étant inférieures à 800 € par UC, et de facto leur reste à vivre. Plus du tiers sont des familles monoparentales et un quart sont des couples avec enfants. Pour ces ménages, l'affectation de l'APL (91% d'entre eux étant éligibles au regard de leur RFR), avec l'imputation d'une participation personnelle minimale définie dans le calcul de l'APL, permettrait de positionner le loyer maximum médian à 6,10 €/m² de SH. Leur reste à vivre médian s'élèverait à 550 € par UC et leur taux d'effort net médian, hors charges, à 7,4%. Ces deux observations varient cependant de manière importante au sein de cette catégorie de ménages demandeurs.

Pour les autres ménages dont la situation financière leur permettrait de satisfaire les conditions suscitées en termes de taux d'effort et de reste à vivre, deux catégories sont distinguées. Pour les ménages dont le taux d'effort est fixé à 20%, et qui ont dans ce cas un reste à vivre qui est de 800 € et plus par UC, le loyer principal maximum médian projeté pour ces ménages est de 9,10 €/m² de SH. Près des deux tiers de ces ménages demandeurs sont des personnes seules ou des couples sans enfant et 40% des demandes sont orientées vers l'agglomération parisienne. Pour les ménages dont le reste à vivre est fixé à 800 € par UC, et qui ont un taux d'effort inférieur à 20% pour

satisfaire la condition du reste à vivre, le loyer maximum médian est de 7,80 €/m² de SH.

L'observation des loyers maximum supportables estimés montre que 51,4% des demandeurs pourraient supporter un loyer principal à 7 €/m². Dans les villes moyennes et petites à marchés plutôt détendus, la difficulté n'est pas le niveau des loyers mais la forte présence des demandeurs dont

les ressources par UC sont inférieures à 800 € (51,0% des demandeurs des villes moyennes sont en dessous du seuil de reste à vivre de 800 €/UC). Les loyers sont a contrario élevés et dispersés dans les secteurs les plus tendus (l'agglomération de Paris notamment) où une part significative de l'offre s'avère trop chère, même pour les demandeurs remplissant les conditions suscitées.