

SOCIÉTÉ - HABITAT

Novembre 2023 • www.institutparisregion.fr

DE PLUS EN PLUS DE FRANCILIENS ATTENDENT UN LOGEMENT SOCIAL: QUI SONT LES DEMANDEURS?

783 000

MÉNAGES DEMANDEURS DE LOGEMENT SOCIAL EN 2022 EN ÎLE-DE-FRANCE (+73 000 MÉNAGES EN 5 ANS)

PARMI EUX :

48 %

DE PERSONNES SEULES

65 %

D'ACTIFS OCCUPÉS

76 %

DES MÉNAGES FRANCILIENS ÉLIGIBLES AU LOGEMENT SOCIAL

LES DEMANDEURS DE LOGEMENT SOCIAL N'ONT JAMAIS ÉTÉ AUSSI NOMBREUX. LE PARC SOCIAL EST LA SEULE ALTERNATIVE POUR DISPOSER D'UN LOGEMENT ABORDABLE DANS UNE RÉGION-CAPITALE MARQUÉE PAR DES LOYERS ET DES PRIX À L'ACHAT TRÈS ÉLEVÉS. L'ANALYSE DU PROFIL DE CES MÉNAGES PERMET DE DÉFINIR QUELS TYPES DE LOGEMENT SOCIAL IL EST URGENT DE CONSTRUIRE ET DANS QUELS TERRITOIRES, AFIN D'ADAPTER L'OFFRE AUX BESOINS ET AUX MOYENS DES FRANCILIENS.

Se loger dans le parc privé en Île-de-France coûte très cher. Le niveau des loyers y est supérieur de 43 %¹ à celui observé en Provence-Alpes-Côte d'Azur, deuxième région la plus chère de France métropolitaine. À l'achat également, le prix médian au mètre carré y est plus élevé de 30 % par rapport à celui de cette région². Et la situation se tend. Entre 2002 et 2020, les loyers du parc privé ont augmenté de 56 % et les prix immobiliers de 185 %³, quand les revenus des Franciliens ne progressaient que de 33 %. Certains ménages décident par conséquent de s'éloigner du cœur de l'agglomération, quitte à s'établir dans un département voisin de l'Île-de-France. Dans l'espoir d'accéder à un logement adapté à leurs besoins et à leurs moyens, sans avoir à quitter la région, un nombre croissant de foyers dépose une demande dans le parc social, qui propose des loyers trois fois inférieurs à ceux du marché privé. 76 % des Franciliens y sont éligibles⁴.

LA DEMANDE À UN NIVEAU HISTORIQUE

Entre 2010 et 2022, le nombre de ménages demandeurs d'un logement social a pratiquement doublé, passant de 406 000 à 783 000 (représentant 1 752 000 personnes)⁵. Dorénavant, 14 % des foyers franciliens attendent un logement social. Seule une demande sur dix est satisfaite chaque année. La faible rotation dans le parc social, l'absence d'alternative accessible dans le parc privé (en location comme en accession) ainsi que la contraction constante de la production sociale neuve depuis 2016 alimentent cette hausse. Alors que la file d'attente s'allonge, les Franciliens demandeurs d'un logement social pâtissent de conditions de logement dégradées (suroccupation, cohabitation contrainte...). Les ménages les plus modestes sont relégués dans la frange la plus dégradée du parc privé, ce qui participe à la concentration de la pauvreté dans certains territoires.

Le projet de Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF-E), arrêté par le conseil régional à l'été 2023, réaffirme l'objectif de production de 70 000 logements par an fixé par la loi du Grand Paris, et précise que, « pour répondre à l'urgence du mal-logement », deux tiers de ces logements devront être abordables, reconnaissant ainsi le rôle joué par ce segment du parc dans le marché régional.

L'OFFRE ET LA DEMANDE DÉCORRÉLÉES

L'entrée dans un logement social est soumise à des plafonds de ressources, qui varient selon la composition familiale (personne seule, couple avec ou sans enfant, famille monoparentale...) et le lieu du logement demandé, selon un zonage distinguant Paris et ses communes limitrophes du reste de l'Île-de-France. Ces plafonds s'appliquent à chaque type de logement social : ils sont plus faibles pour la frange du parc proposant les loyers les plus abordables (PLAI) et plus importants pour les segments suivants, proposant des loyers plus élevés (PLUS, PLS et PLI⁶). À titre d'exemple, pour un logement situé en Île-de-France (en dehors de Paris et des communes limitrophes), le plafond de ressources pour une personne seule s'élève à 1 115 € par mois (net fiscal) pour entrer dans un logement PLAI, et à 2 634 € par mois pour entrer dans un PLS. Pour une famille monoparentale comprenant deux enfants, ces plafonds sont respectivement de 2 480 € et 5 867 € par mois⁷.

72 % des ménages demandeurs franciliens déclarent des ressources leur permettant de prétendre à un logement très social (de type PLAI), tandis que 21 % déclarent des ressources leur permettant d'entrer dans un logement PLUS, 4 % dans un PLS et 3 % dans un PLI. La part des ménages pouvant prétendre à un logement très social a progressé de près de deux points en cinq ans. Le contraste avec la répartition par niveau de loyer du parc existant est très net : 40 % seulement des logements affichent un loyer de niveau PLAI, proportion qui tombe à 10,5 % pour la production récente (2011-2021).

PRÈS D'UN TIERS DES DEMANDEURS RÉSIDENT DÉJÀ DANS LE PARC SOCIAL

Selon le recensement de 2020, 2 952 000 personnes vivent dans le parc social au sein de 1 161 000 logements. On trouve à la fois des ménages avec enfants (51 % du total – 29 % de couples et 22 % de familles monoparentales), majoritairement âgés de 30 à 59 ans, et des personnes seules (34 % du total, dont près de la moitié ont 60 ans et plus).

Au fil du temps, le parc social a perdu sa vocation transitoire pour devenir un parc d'installation durable. Les résidents y sont en moyenne installés depuis près de 15 ans, une durée deux fois plus longue que les ménages locataires du parc privé et qui se rapproche de plus en plus de celle des propriétaires (18 ans). Cette évolution notable s'explique par la

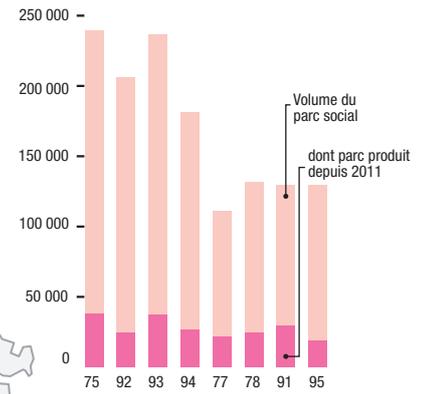
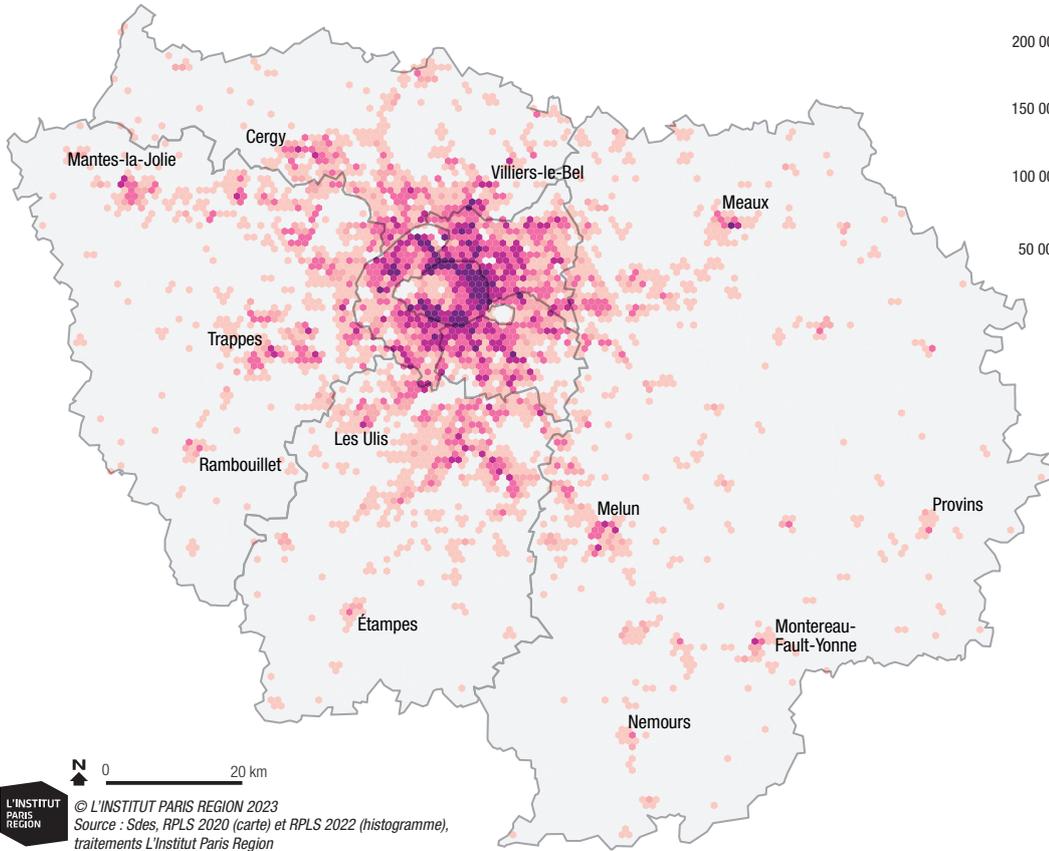
difficulté de plus en plus grande, pour ses occupants, de sortir de ce parc. Dans le parc locatif situé au sein de l'agglomération parisienne, le loyer moyen hors charges atteint 1 002 € (pour 53 m²) dans le parc privé, contre 444 € (pour 63 m²) dans le parc social. Quant au marché de l'accession, dans l'ancien, avec un prix moyen qui s'élève fin 2022 à 6 800 €/m² pour un appartement et à 4 500 €/m² pour une maison, il reste inaccessible pour un très grand nombre d'occupants de ce parc⁸, et ce, d'autant plus que les locataires du parc social aux revenus les plus élevés sont vieillissants et ne peuvent ainsi prétendre au financement bancaire pour l'accession.

Ce blocage des parcours résidentiels entraîne une augmentation de la suroccupation (28,8 % des ménages logés y vivaient à l'étroit en 2018, contre 26,6 % en 2008⁹), qui alimente à son tour les demandes de déménagement interne au parc, dites « demandes de mutation ». La sous-occupation (prononcée ou très accentuée) est, quant à elle, trois fois moins forte dans le parc social que dans les autres logements franciliens (respectivement 9,2 % et 30,2 %). Près de 241 000 ménages demandeurs sont ainsi déjà locataires du parc social. Ces demandes de mutation représentent 31 % du volume total de la demande (33 % au niveau national) et contribuent à l'augmentation du nombre global de demandeurs, puisqu'elles ont nourri 45 % de la progression de la demande entre 2017 et 2022. Les demandes de mutation concernent des profils nettement plus familiaux que celles hors mutation : 37 % des demandes émanent de couples avec enfants et 28,5 % de familles monoparentales, contre, respectivement, 14,5 % et 19 % pour les demandes hors mutation. La prépondérance des ménages avec enfants explique que le premier motif avancé soit l'étroitesse du logement (39 %) ¹⁰, loin devant l'inadaptation au handicap (15 %) et la cherté (11 %).

LA MOITIÉ DES DEMANDEURS EXTÉRIEURS AU PARC SOCIAL N'ONT PAS LEUR PROPRE LOGEMENT

69 % des demandeurs sont extérieurs au parc social ¹¹ (542 400 demandes). Pour la moitié d'entre eux, entrer dans le parc social leur permettrait d'accéder à l'autonomie résidentielle, car ils ne disposent pas d'un logement à titre personnel. En effet, 49 % déclarent être hébergés chez des tiers, que cela soit chez leurs parents ou leurs enfants (20 %), chez des amis ou des connaissances (13 %), ou encore dans une structure d'hébergement temporaire ¹² (16 %). Viennent ensuite les ménages occupants en titre d'un logement, très majoritairement locataires du parc privé (38 %) ; beaucoup plus rarement les propriétaires (3 %) ; et les personnes logées en résidence étudiante ou dans un logement de fonction (respectivement 1,5 % et 1 %). La cherté du logement représente le premier motif (23 %) de ces demandes, devant l'étroitesse du logement (20 %), la mobilité professionnelle (11 %), et les divorces et séparations (8,9 %). Les ménages sans abri, au nombre de 30 300 en 2022, représentent une part croissante des demandeurs (5,6 %, soit 11 200 de plus qu'en 2017).

Le parc social francilien en 2022

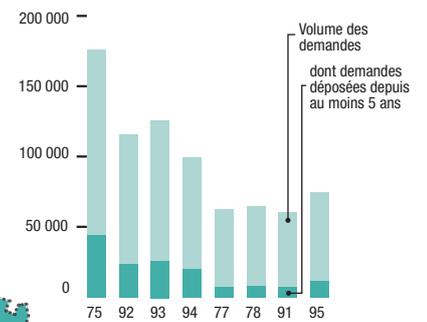
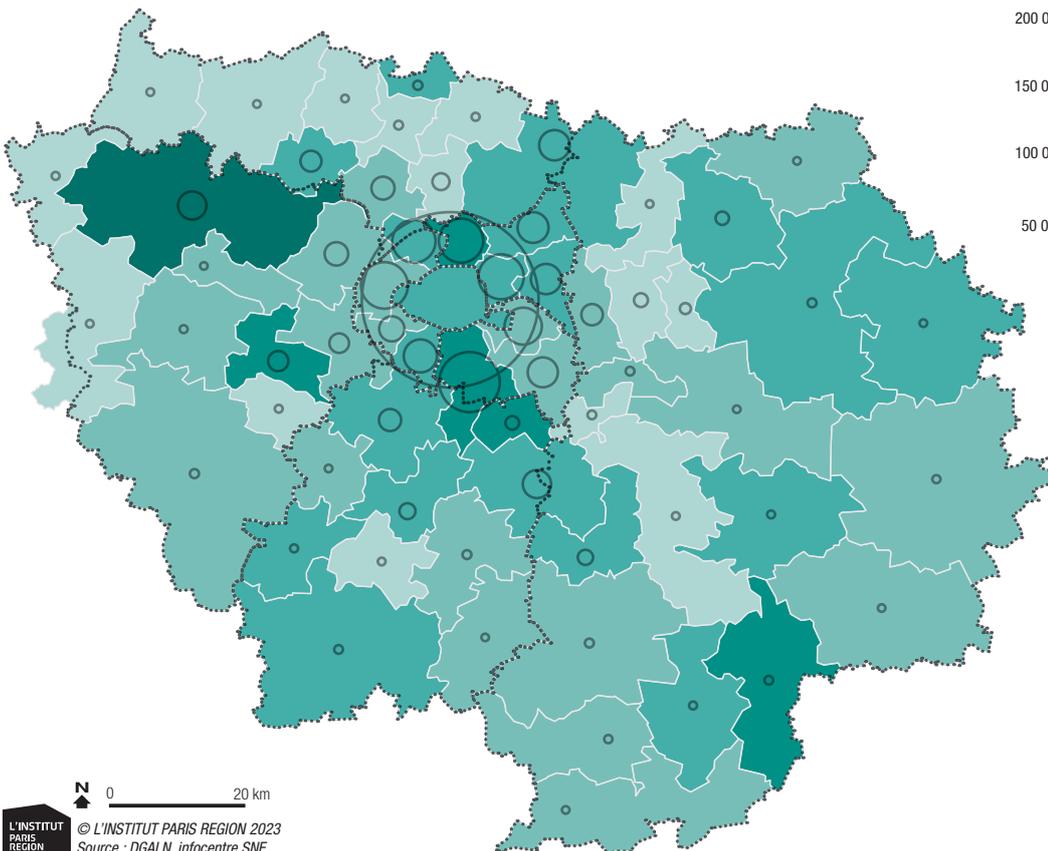


Nombre de logements sociaux

- moins de 250
- de 251 à 500
- de 501 à 1 500
- de 1 501 à 3 000
- plus de 3 000
- aucun logement social

© L'INSTITUT PARIS REGION 2023
 Source : Sdes, RPLS 2020 (carte) et RPLS 2022 (histogramme), traitements L'Institut Paris Region

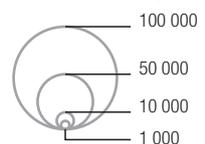
Territoires de la demande sociale



Part des demandeurs qui demandent leur territoire de résidence

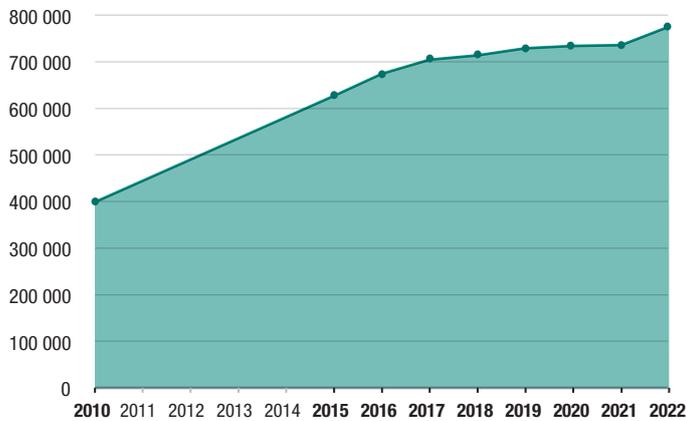
- moins de 55 %
- de 55 à moins de 65 %
- de 65 à 75 %
- plus de 75 %

Nombre de ménages demandeurs



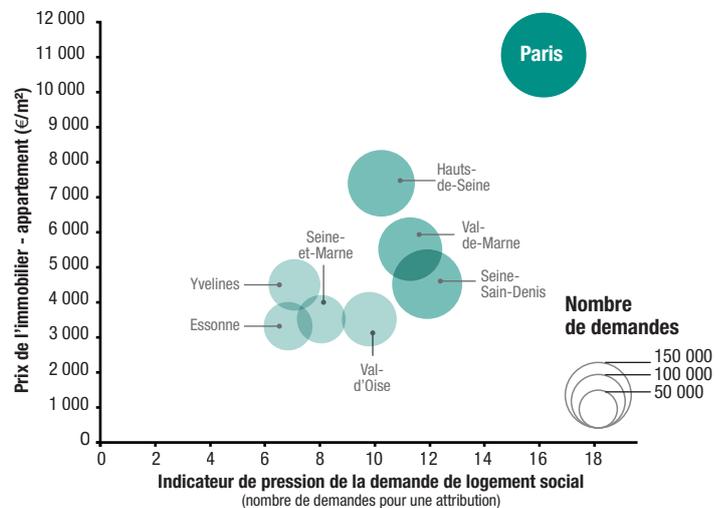
© L'INSTITUT PARIS REGION 2023
 Source : DGALN, infocentre SNE

Un quasi-doublement des demandeurs depuis 2010



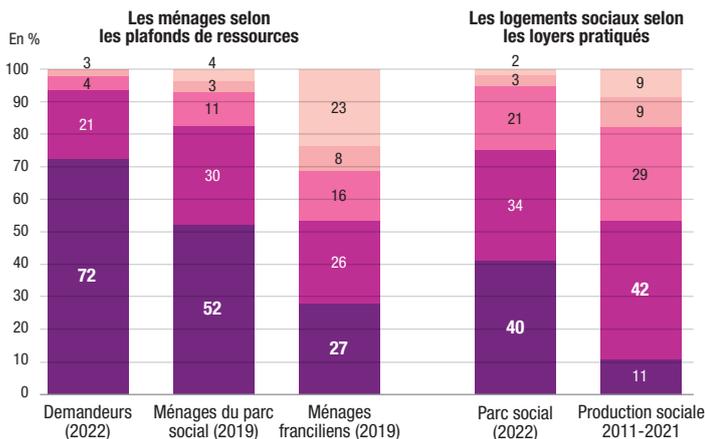
Sources : pour 2010, enquête L'Institut Paris Region depuis 2015, DGALN infocentre SNE

Une demande et une pression d'autant plus importantes que les prix de l'immobilier sont élevés



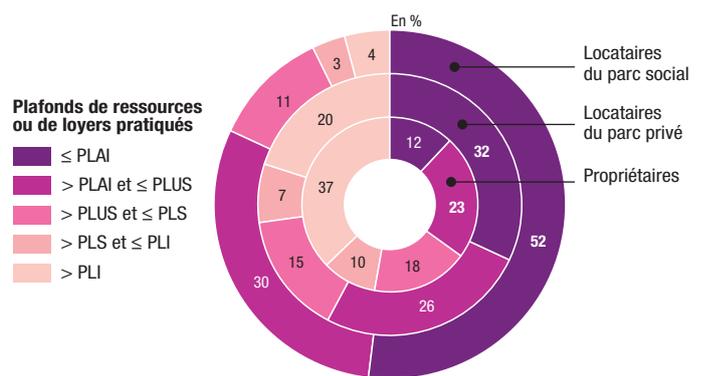
Sources : Drihl, socle de données 2022 Demandes et attributions de logements sociaux en Île-de-France et DVF opendata

Les demandeurs, des ménages modestes...



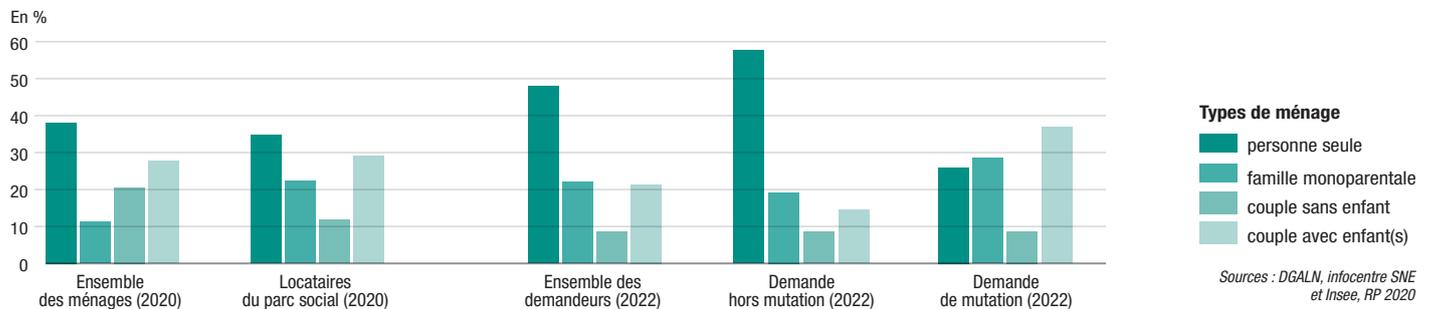
Sources : DGALN, infocentre SNE ; Sdes, RPLS 2022 ; DGFIP, Filocom 2019

... à l'image de l'ensemble des locataires



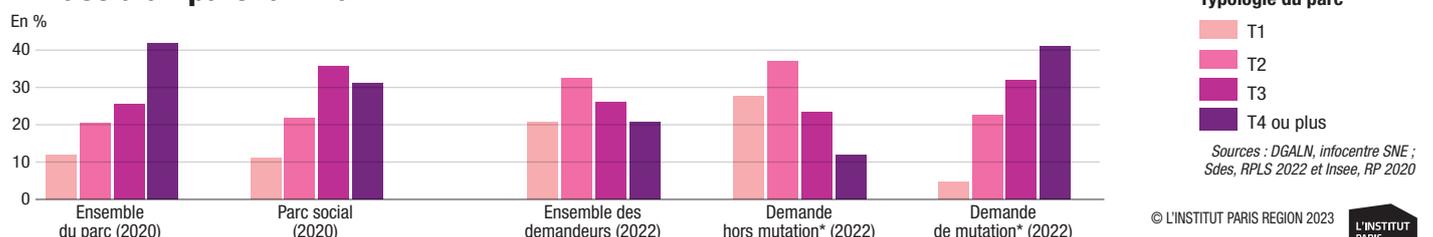
Sources : DGFIP, Filocom 2019

Une majorité de personnes seules...



Sources : DGALN, infocentre SNE et Insee, RP 2020

... face à un parc familial



Sources : DGALN, infocentre SNE ; Sdes, RPLS 2022 et Insee, RP 2020

* Il s'agit du nombre de pièces du logement souhaité

DE « PETITS » MÉNAGES, MAIS PEU DE PETITS LOGEMENTS SOCIAUX

Les demandeurs hors mutation déclarent être majoritairement actifs. En Île-de-France plus que dans les autres régions, le parc social confirme sa vocation initiale, loger les travailleurs, ce qui constitue un atout au moment où les difficultés de recrutement se renforcent dans la région. En 2022, 66 % occupent un emploi, comme l'ensemble des ménages franciliens.

Autre caractéristique des demandes hors mutation : la part élevée des personnes seules et des jeunes demandeurs – constat qui fait écho à la part importante de personnes hébergées chez des tiers –, puisque 58 % des demandeurs vivent seuls (+7,8 points entre 2017 et 2022) et que 29 % ont moins de 30 ans.

Face à cette forte demande émanant de « petits » ménages, le parc social affiche une structure plutôt familiale (36 % de T3 et 31 % de T4 ou plus) et offre peu de petits logements (33 % de T1-T2, contre 63 % dans le parc locatif privé¹³). La taille des logements proposés dans le parc social est ainsi en décalage avec les besoins des demandeurs ne résidant pas déjà dans ce parc puisque, près de deux tiers d'entre eux souhaitent un T1 ou un T2. Dans la production neuve récente, la proportion de T1-T2 est néanmoins en nette progression : entre 2011 et 2021, elle a représenté près de la moitié des mises en service, s'alignant ainsi sur la part des personnes seules parmi les demandeurs.

GÉOGRAPHIE DE LA DEMANDE : UN ATTRAIT POUR LA CENTRALITÉ ET LA PROXIMITÉ

En remplissant son formulaire de demande, le ménage est invité à renseigner son statut d'occupation, mais également son lieu de résidence. En 2022, les demandeurs se concentrent là où les tensions du marché immobilier sont les plus fortes, c'est-à-dire à Paris et en petite couronne. Ce territoire concentre 66 % des ménages demandeurs, pour 59 % de l'ensemble des ménages franciliens. Les demandeurs ciblent d'abord Paris (22,5 % du total), puis les départements de proche couronne, avec, par ordre décroissant, la Seine-Saint-Denis, les Hauts-de-Seine et le Val-de-Marne (44 % de la demande à eux trois). La grande couronne regroupe pour sa part un tiers de la demande (34 %), avec en tête le Val-d'Oise, devant les Yvelines. Le poids de Paris et de la petite couronne s'accompagne d'une forte demande de proximité : 56 % des demandeurs habitent la commune ciblée dans leur premier choix¹⁴, et plus encore leur établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et leur établissement public territorial (EPT) de résidence (respectivement 68 % et 70 %). La demande qui s'exprime reste donc avant tout locale, comme celle observée pour les autres segments de parc, puisque 72 % des déménagements de Franciliens se réalisent dans un rayon de trois communes autour de celle où ils résidaient.

Ces valeurs moyennes masquent cependant des disparités importantes. Ainsi, au sein des EPT de la Métropole du Grand Paris (MGP), la proportion de ménages ciblant leur EPT de résidence varie de 59 % pour Grand Paris Seine Ouest (T3) à 78 % pour Plaine Commune (T6) ; et parmi les EPCI affichant au moins 1 000 demandes, cette part varie de 42 % pour Val d'Europe Agglomération à 84 % pour Grand Paris Seine et Oise (GPS&O).

Par ailleurs, si Paris et la petite couronne restent la priorité pour un nombre important de demandeurs, des dynamiques nouvelles apparaissent. Entre 2017 et 2022, cinq territoires affichent une baisse de la demande, dont Paris, qui perd près de 11 300 demandeurs (-6 %). En dehors de Paris, la hausse du nombre de demandeurs apparaît deux fois plus marquée dans les intercommunalités de grande couronne (+22 %) que pour les EPT (+11,6 %). En volume, la progression du nombre de demandeurs demeure néanmoins concentrée dans un nombre limité de territoires. Huit cumulent ainsi la moitié de l'augmentation de la demande : les EPT Boucle Nord de Seine (T5), Plaine Commune (T6), Grand Paris-Grand Est (T9), Grand Paris Sud Est Avenir (T11) et Grand-Orly Seine Bièvre (T12), la communauté urbaine GPS&O, et les communautés d'agglomération Roissy Pays de France et Val Parisis.

UN NIVEAU DE PRESSION PLUS ÉLEVÉ EN CŒUR D'AGGLOMÉRATION

Accéder à un logement social nécessite du temps, en Île-de-France. Avec 783 000 demandes pour 75 000 attributions en 2022, le ratio demande/attribution atteint 10,4 contre 5,8 en France métropolitaine (2 422 000 demandes, pour 418 500 attributions). Les niveaux de pression les plus élevés correspondent aux territoires du cœur de l'agglomération, où les difficultés d'accès au logement sont les plus importantes. Ainsi, à Paris, il atteint 16,2. Les autres EPT de la MGP présentent ensuite les valeurs les plus fortes. Les intercommunalités les plus éloignées (Gâtinais Val de Loing, Moret Seine-et-Loing, Vexin Val-de-Seine, Sausseron, Bassée-Montois ou encore Haute vallée de Chevreuse) présentent des niveaux moindres (rapport demande/attribution inférieur à 4), avec une offre sociale qui reste toutefois modeste.

RELANCER LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Entre 2000 et 2020, le parc social a vu ses effectifs croître sensiblement, avec 367 000 logements supplémentaires (dont 261 000 constructions neuves et 106 000 acquisitions). Le secteur HLM a ainsi participé à hauteur du quart de la construction globale sur la période : un dynamisme en partie lié à la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) de 2000, qui requiert de certaines communes qu'elles proposent une part minimale de logements sociaux dans leur parc (20 % puis 25 %)¹⁵. Mais ces dernières années, le nombre d'agrément de logements

sociaux délivrés par l'État est en forte baisse, oscillant entre 20 000 et 23 000 entre 2020 et 2023, au lieu de 36 000 en 2016. Seulement 18 000 étaient attendus en 2023. Comment atteindre les objectifs de construction quand toujours plus de Franciliens s'orientent vers ce parc pour trouver un logement adapté à leurs besoins et à leurs moyens ?

Déjà fragilisée par la réduction de loyer de solidarité (RLS)¹⁶, l'inflation et la hausse des taux d'intérêt du Livret A, l'activité des bailleurs sociaux est aujourd'hui affectée par la contraction de l'activité des promoteurs, qui assuraient une part importante de leur développement. Alors que les objectifs de production demeurent élevés, ils sont aussi confrontés à des besoins d'investissement considérables pour poursuivre l'éradication des passoires thermiques de leur parc et mettre en œuvre les projets de renouvellement urbain. Les bailleurs sociaux vont ainsi devoir faire évoluer une nouvelle fois leur modèle de production.

Pour dynamiser la production et développer des logements répondant à la demande solvable, l'accès au foncier semble plus que jamais être au centre de l'équation. En affirmant que deux tiers des logements à construire devront être abordables, la Région Île-de-France a fixé un cap qu'il conviendra de décliner rapidement, à la fois sur le plan réglementaire (emplacements réservés, servitudes de mixité sociale¹⁷...), pour garantir l'accès au foncier tout en régulant ses prix, et, à plus brève échéance, sur le plan de l'action foncière et opérationnelle, dans la programmation des grands projets d'aménagement, en particulier dans les nouveaux quartiers de gare. Alors que plus de la moitié des demandeurs candidats à l'entrée dans le parc social n'ont pas de logement propre, et qu'il s'agit souvent de jeunes, en emploi, en quête de petits logements, répondre à cette demande est crucial pour accompagner le développement économique de la région et améliorer les conditions de vie de ses habitants actuels et futurs. ■

Sandrine Beauvils, démographe,
Philippe Pauquet, statisticien,

département Société et habitat (*Martin Omhové, directeur*)

Avec la participation de Sabina Oltean (Aorif-l'Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France)

RESSOURCES

- « Mieux connaître la demande de logement social pour mieux orienter les politiques publiques », rapport au congrès HLM de Bordeaux, Union sociale pour l'habitat, 2021.
- Portraits de territoire 2021 (Région, départements, intercommunalités), Aorif, 2021.
- Belliard Clément, « Les petits logements dans le parc social – Adéquation entre l'offre existante et la demande », Drihl, Lettre des études, 2021.
- « Vivre à l'étroit en Île-de-France », rapport d'étude, L'Institut Paris Region, 2022.
- « Combien de demandes de logement social non pourvues par la seule rotation annuelle ? Proposition d'une méthode d'évaluation territorialisée », Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols), 2023.
- Drihl, Socle de données Demandes et attributions de logements sociaux, éditions 2017 à 2022.
- DGALN, infocentre SNE (données consultable sur internet).

1. Source : estimations Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil), à partir des données du Groupe SeLoger et de Leboncoin (indicateur calculé à partir de données sur la période 2018-2022).
2. Source : immobilier.statistiques.notaires.fr, statistique calculée sur les maisons et appartements confondus.
3. Sources : Insee, Revenus fiscaux des ménages et Fichier localisé social et fiscal (FiLoSoFi), de 2002 à 2020 ; Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (Olap), rapports annuels sur l'évolution des loyers de l'agglomération parisienne (de 2002 à 2020) ; Chambre des notaires de Paris (de 2002 à 2020).
4. Source : Insee, Fichier des logements à la commune (Filocom) 2019.
5. Il s'agit des ménages qui ciblent la région capitale parmi leur localisation souhaitée : parmi les 783 000 demandeurs dénombrés, environ 33 000 n'habitent pas en Île-de-France.
6. La catégorie du logement correspond au type de prêt principal qui a été mobilisé pour le produire. À ce jour, il existe quatre grands types de financement : les logements financés en PLAI, destinés aux ménages très modestes, ceux financés en PLUS, destinés aux ménages modestes, ceux en PLS, destinés aux ménages à revenus moyens, et ceux en PLI, pour les ménages à revenus moyens supérieurs (à noter que les PLI ne figurent pas dans les logements sociaux décomptés au titre de la loi SRU).
7. Il s'agit des plafonds en vigueur au 1^{er} janvier 2022, basés sur le revenu fiscal de référence de 2020.
8. Sources : Olap, rapport sur l'évolution en 2021 des loyers d'habitation du secteur locatif privé pour les loyers du parc privé ; Service des données et des études statistiques (Sdes), RPLS 2022 pour les loyers du parc social ; Notaires du Grand Paris pour les prix immobiliers.
9. Source : Insee, RP 2008 et 2018 ; proportion calculée pour les ménages de deux personnes ou plus.
10. Cette proportion est cohérente avec la part des demandes de mutation pour un logement plus grand (48 %, soit 13,5 points de plus que pour les demandes hors mutation).
11. Une minorité de ces demandeurs sont des enfants dont les parents résident dans le parc social. Ils souhaitent donc intégrer un logement social à leur nom.
12. Cette catégorie regroupe les ménages en résidence sociale, foyer, structure d'hébergement, logement temporaire, résidence hôtelière à vocation sociale, centre enfance-famille et hôtel.
13. Pour les chiffres sur les typologies : Sdes, RPLS 2022 pour le parc social et Insee, RP 2020 pour le parc locatif privé.
14. Proportion calculée hors ménages demandeurs qui ciblent Paris sans préciser l'arrondissement.
15. La loi SRU impose aux communes d'une agglomération de plus de 50 000 habitants d'avoir au moins 20 % de logements sociaux parmi leurs résidences principales, les communes concernées devant comporter au moins 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France). Cette obligation a été étendue en 2007 aux intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant une ville centre de plus de 15 000 habitants. En 2013, la loi Duflot a fait passer l'objectif de 20 % à 25 %.
16. Baisse des loyers imposée aux bailleurs sociaux pour compenser celle des aides au logement prévue par la loi de finances 2018.
17. Secteurs d'une commune définis dans le Plan local d'urbanisme (PLU), où, lorsqu'une opération de logements est réalisée, un certain pourcentage est affecté à certaines catégories de logements (du logement social, par exemple).

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Nicolas Bauquet, DG

COORDINATION DES ÉTUDES

Sébastien Alavoine, DGA

DIRECTION DE LA COMMUNICATION

Estelle Réveillard

RÉDACTION EN CHEF

Laurène Champalle

MAQUETTE

Jean-Eudes Tilloy

INFOGRAPHIE/CARTOGRAPHIE

Marie Pagézy-Boissier

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Julie Sarris

FABRICATION

Sylvie Coulomb

RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki
33 (0)1 77 49 75 78

L'Institut Paris Region

15, rue Falguière
75740 Paris cedex 15
33 (0)1 77 49 77 49

ISSN 2724-928X
ISSN ressource en ligne
2725-6839



institutparisregion.fr

