

Le logement social et abordable

Numéro 6 - Vendredi 20 décembre 2024

Pour notre dernier sujet de l'année 2024, nous avons choisi de nous intéresser au logement social et abordable. Quels sont les défis du secteur ? Comment fonctionne-t-il vraiment ? Nous vous dévoilons les chiffres-clés et répondons aux questions qui reviennent le plus souvent. Petite information pratique : la prochaine lettre de L'essentiel arrivera exceptionnellement le 10 janvier 2025, le temps de profiter des fêtes. Bonne fin d'année à tous, et à très vite pour de nouveaux décryptages !

Pourquoi on en parle ?

Le manque de logements, qui s'apparente à une véritable pénurie dans certaines zones, est le fruit d'une crise structurelle, qui dure depuis des décennies. Selon le [Conseil économique, social et environnemental](#) (CESE), le besoin annuel de nouveaux logements est évalué à 518 000 d'ici 2040, dont **198 000 logements sociaux**. Répercussion directe de l'envolée des prix de l'immobilier depuis plusieurs années, le parc social est sursollicité : le nombre de demandeurs de logements sociaux s'établit à **2,6 millions** fin 2023, soit 4,3 fois plus que le nombre de logements disponibles à la location. Une demande qui ne cesse d'augmenter au fil des ans. Les derniers chiffres de [l'Agence nationale de contrôle du logement social](#) et de [l'Union sociale pour l'habitat](#) confirment l'ampleur de la crise.

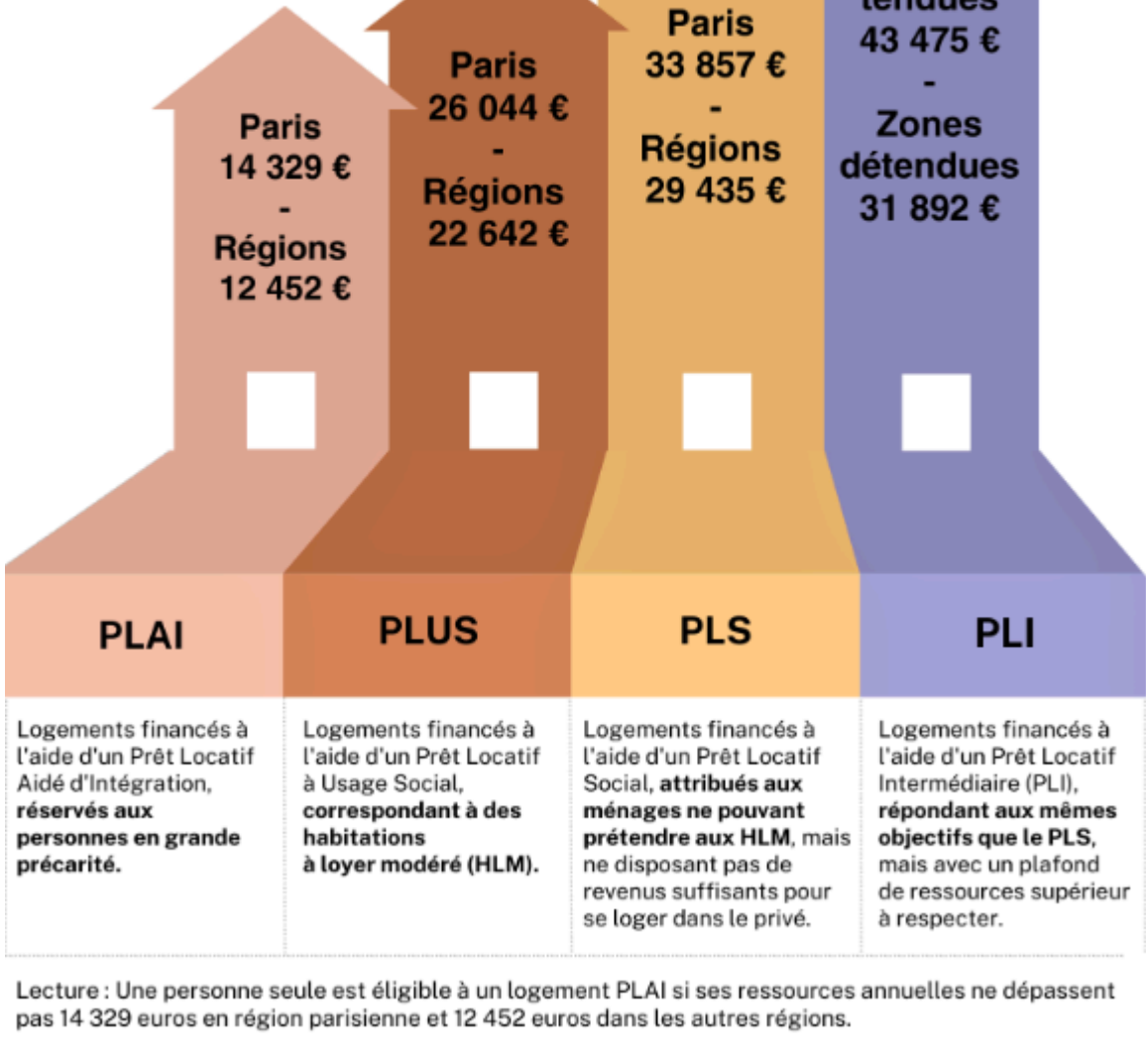
Qu'est-ce que le logement social ?

Les logements sociaux sont bâtis, entretenus et gérés par des **bailleurs sociaux**, des organismes publics (offices HLM) ou privés. En échange d'aides financières pour la construction, ces derniers pratiquent des **loyers plafonnés**. Les loyers, tout comme la désignation des locataires, sont soumis à des règles fixées par l'État. Le parc social est destiné à des personnes qui ont des difficultés à se loger, principalement en raison de leurs revenus. Dans les zones tendues, les loyers y sont presque deux fois moins élevés que dans le parc privé. Les loyers moyens vont d'un peu moins de 200 euros (hors charges) pour les logements collectifs d'une pièce dans les zones les plus tendues à 685 euros pour les appartements de 5 pièces et plus dans les zones les plus tendues.

Un parc social multiple

Au 1er janvier 2023, on dénombre **5,3 millions de logements sociaux locatifs**, ce qui représente 15,9% des résidences principales en France. Il s'agit en majorité de logements collectifs situés en milieu urbain. Le parc social comprend aussi 15% de maisons implantées essentiellement dans le Nord et l'Ouest de la France. Les logements sociaux se divisent en plusieurs catégories, dénommées, par convention, en fonction du financement utilisé pour leur construction (PLAI, PLS, PLUS, PLI). Les [plafonds de ressources](#) pour bénéficier d'un logement social dépendent de la **catégorie du logement**, ainsi que de sa **localisation** et du **nombre de personnes dans le foyer**. Les ressources prises en compte correspondent à la somme des revenus fiscaux de référence des personnes vivant dans le foyer.

Il existe 4 types de logements correspondant à différents plafonds de ressources annuelles



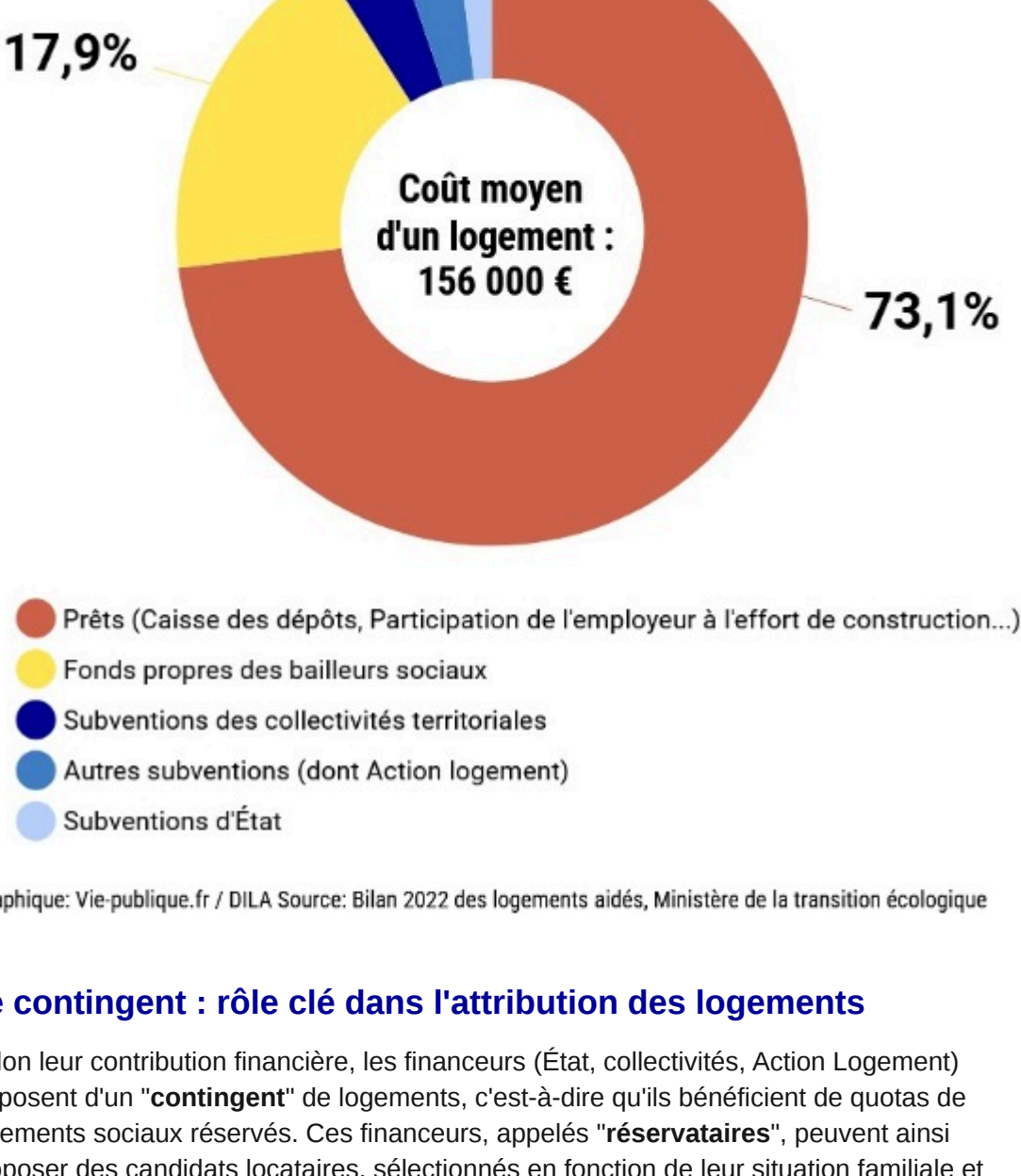
Le Livret A : la petite épargne qui finance les grands logements

Le logement social peut être financé par l'État (essentiellement via des aides fiscales) et les **collectivités territoriales**. Ce [financement](#) peut passer également par la **Caisse des dépôts et consignations** (CDC), **Action logement** (l'organisme chargé de gérer le 1% logement versé par les employeurs) ou encore **le bailleur** lui-même. Il existe des prêts réservés aux bailleurs sociaux. C'est la Caisse des dépôts, prêteur historique du logement social, qui détient le monopole de leur distribution. L'épargne des Français placée sur le **Livret A** est collectée en partie par la CDC et distribuée sous forme de prêts à taux bas et à très long terme aux organismes du logement social. Les prêts sur 30 ou 70 ans constituent près de 75% du financement des logements sociaux.



Côté employeurs, à l'origine, en 1943, le système du "1% logement" est créé avec l'objectif de loger les salariés dans le contexte de pénurie de logements liée à la guerre. Aujourd'hui, les entreprises ont le choix entre investir directement dans la construction ou la rénovation de logements pour leurs employés, ou verser une contribution à un organisme collecteur agréé, Action Logement Service (ALS).

Financement moyen d'un logement social en 2022



Graphique: Vie-publique.fr / DILA Source: Bilan 2022 des logements aidés, Ministère de la transition écologique

Le contingent : rôle clé dans l'attribution des logements

Selon leur contribution financière, les financeurs (État, collectivités, Action Logement) disposent d'un "**contingent**" de logements, c'est-à-dire qu'ils bénéficient de quotas de logements sociaux réservés. Ces financeurs, appelés "**réservataires**", peuvent ainsi proposer des candidats locataires, sélectionnés en fonction de leur situation familiale et de leurs revenus, à la commission d'attribution des logements. L'État, par exemple, dispose de son propre **contingent préfectoral**. Le préfet bénéficie d'un droit de réservation de **30% du total des logements de chaque organisme**. 5% maximum sont réservés aux agents civils et militaires de l'Etat, et les 25% restants sont affectés aux personnes prioritaires, notamment les personnes handicapées, mal logées ou défavorisées.

Qui vit en HLM ?

Les organismes de logements sociaux logent environ **10,4 millions de personnes** en France. Un peu plus du tiers des locataires HLM ont des ressources inférieures au seuil de pauvreté national (contre 15% pour l'ensemble des ménages). Un tiers également dit avoir du mal à boucler ses fins de mois. Les **familles monoparentales**, qui sont surreprésentées dans le parc social (23%, contre 10% dans la population générale) sont parmi les plus fragiles. En raison de la forte présence de **ménages avec enfants**, 40% des locataires du parc social ont entre 35 et 54 ans, tandis qu'un tiers des locataires du parc privé ont moins de 35 ans et 39% des propriétaires sont âgés de 65 ans et plus. Plus d'un ménage sur deux est bénéficiaire de l'aide personnelle au logement (APL), qui couvre la moitié du loyer pour 6 ménages bénéficiaires sur 10.

70%

LE CHIFFRE CLÉ

C'est la part des ménages éligibles au logement social en France métropolitaine. Cela représente environ **20 millions de ménages** dont les ressources sont inférieures aux **plafonds PLS**, les plus élevés (ceux des logements dits "intermédiaires"). Mais, d'après [l'Ancois](#), beaucoup moins de ménages sont réellement concernés, car le parc social est composé à 86% de logements soumis aux **plafonds PLUS**, accessibles à **54% des ménages**. 25% des ménages ont des ressources inférieures aux plafonds PLAI, les plus bas. Dans les faits, le logement social accueille des ménages très éloignés de ces maximums. Plus de 60% des personnes logées dans le parc social ont des revenus inférieurs à 60% des plafonds PLUS.

Une hausse des demandes de logements sociaux...

Fin 2023, on estime à près de **2,6 millions les demandes de logement social** non satisfaites, dont 844 000 demandes de ménages déjà locataires d'un logement social. Le nombre de ménages demandeurs a augmenté de 7,5% par rapport à 2022. Plus d'un quart des demandes sont localisées en Ile-de-France. Les délais d'attente se sont également allongés : il faut désormais patienter 538 jours en moyenne pour voir sa demande acceptée, soit 132 jours de plus qu'en 2016.

...mais des attributions en baisse

En 2022, **418 000 logements sociaux ont été attribués**, soit une diminution de 10% sur cinq ans (467 000 attributions en 2018). 114 000 attributions ont bénéficié à des ménages déjà installés dans le parc social. Cette baisse des attributions de logements sociaux est due principalement à une **réduction de la rotation des logements** (moins de changements de locataires), ainsi qu'à une **moindre croissance du parc social** (moins de nouvelles mises en service, d'avantage de ventes). 63 000 nouveaux logements sociaux ont été mis en service en 2022, soit une baisse de 17% par rapport à 2018. En parallèle, 12 000 logements ont été démolis, souvent dans le cadre de projets de renouvellement urbain, et 12 000 ont été vendus, principalement à des particuliers. Selon le CESE, la [construction de logements sociaux](#) est freinée par des contraintes financières, des règles juridiques visant à limiter l'artificialisation des sols, ainsi que par l'opposition des habitants et des élus locaux, souvent réticents à une densification urbaine.

LES MOTS DANS L'ACTU

Logement intermédiaire

Avec des loyers réglementés inférieurs aux prix du marché, les logements intermédiaires permettent aux classes moyennes d'habiter dans les grandes villes. Le [projet de loi](#) relatif au développement de l'offre de logements abordables, dont la discussion a été interrompue en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale, prévoyait d'intégrer ces logements dans les quotas prévus par la loi SRU.

Supplément de loyer solidarité

Introduite par la loi Boutin de 2009, cette mesure impose au locataire qui dépasse les plafonds de ressources d'au moins 20%, une fois entré dans le logement social, de payer un surloyer. Si le dépassement des plafonds devient trop important, le locataire devra quitter son logement (remise en cause du maintien dans les lieux). Tout locataire doit déclarer chaque année ses revenus à son bailleur.

Logement social et mixité : la loi SRU

Depuis 2000, l'article 55 de la [loi Solidarité et renouvellement urbain \(SRU\)](#) oblige certaines communes à atteindre un **taux minimal de 20 à 25% de logements sociaux** pour mieux répartir l'offre sur l'ensemble du territoire et favoriser la **mixité sociale**. Selon un [bilan](#) du ministère de la transition écologique, la loi SRU a permis la production d'un million de logements sociaux, soit près de 20% du parc actuel. Aujourd'hui, près de la moitié des logements sociaux financés chaque année le sont dans des communes concernées par cette obligation. Mais le bilan reste en demi-teinte. Sur les 2 100 communes soumises à la loi SRU, environ **1 000 n'ont toujours pas atteint leur quota**. Pour remédier à cette situation, des objectifs de production sont fixés tous les trois ans. 711 communes n'ont pas atteint leurs objectifs de rattrapage sur la période 2020-2022 et, parmi elles 341 communes ont fait l'objet d'un **arrêté préfectoral dit "de carence"** avec des pénalités financières à la clé. Selon un [rapport](#) du Sénat de 2021, la loi SRU n'a pas empêché la **paupérisation** de certains quartiers d'habitat social, où les difficultés sociales restent concentrées.

DALO : un droit au logement digne, abordable et pérenne

Le dispositif [Droit au logement opposable](#) (DALO), issu d'une loi du 5 mars 2007, permet aux demandeurs d'un logement social, sous certaines conditions précises, de voir leur

demande reconnue comme prioritaire par une commission de médiation (personne sans domicile, menacée d'expulsion ou logée dans des locaux impropres à l'habitation par exemple). Ainsi, une solution de logement doit leur être apportée en urgence. 93 000 demandes émanant de ménages reconnus prioritaires au titre du DALO étaient recensées en 2022 (+24% par rapport à 2018). 68% de ces demandes sont situées en Ile-de-France. Selon un [rapport](#) du Haut Comité pour le droit au logement (HCDL), entre 2008 et 2020, 333 848 ménages ont été reconnus au titre du DALO. 207 399 d'entre eux ont accédé à un logement (62%). **77 684 ménages sont toujours en attente**, et cela depuis 1 à 13 ans. Avec l'insuffisance du parc de logements sociaux et des constructions, la mise en oeuvre effective du droit à un logement (DALO) rencontre des difficultés croissantes. Selon le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre, 4,3 millions de personnes sont mal-logées en 2023.



L'extrait de la Doc'

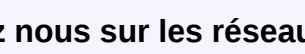
Les multiples ambitions du logement social

Dès sa création, au début des années 2000, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine [ANRU] a mis en œuvre un programme national ciblant plus de 500 quartiers [...] Ce programme a permis la démolition de plus de 100 000 logements, soit 15% du parc social. Pour compenser cette perte, de nouvelles unités d'habitation sont construites (sauf dans les territoires aux marchés à faible tension) mais avec les modes de financement actuels, impliquant des loyers beaucoup plus élevés. Avec ce renouvellement du parc, le risque est donc de réduire l'offre propre à accueillir les plus modestes.

[Découvrez le catalogue](#)

Vous pouvez consulter les lettres thématiques déjà publiées sur notre site www.vie-publique.fr

Retrouvez nous sur les réseaux sociaux



Vous recevez cet email car vous êtes abonné à la newsletter L'essentiel de Vie publique.

[Se désabonner](#), [Gérer mes abonnements](#)

Pour être sûr de recevoir nos communications, ajoutez lettres@information.dila.gouv.fr dans votre carnet d'adresse.

Conformément à la loi « informatique et libertés » du 6 janvier 1978, vous disposez d'un droit d'accès, de rectification et de suppression des données qui vous concernent. Pour l'exercer, [contactez-nous](#).