

# Combien de demandes de logement social non pourvues par la seule rotation annuelle ?

Proposition d'une méthode d'évaluation territorialisée

Les demandeurs de logements sociaux dont la demande est dite « pérenne » et qui ne voient pas leur demande satisfaite grâce à la rotation actuelle du parc sont estimés entre 200 000 et 250 000 chaque année<sup>1</sup>. Cette estimation repose sur plusieurs hypothèses concernant le périmètre de la demande (approche en termes de flux annuel et non de stock, exclusion des demandes non renouvelées au terme de la première année), celui de l'offre (prise en compte des logements libérés à la suite de mobilités internes) et sur l'adéquation entre leurs caractéristiques respectives (possibilité ou non de répondre à une demande par un logement plus grand).

Parmi les demandes non pourvues, celles concernant des petits logements de type T1 et T2 sont très majoritaires (près de 70 %). Par ailleurs, la plupart des demandeurs dont la demande n'est pas pourvue ont des ressources inférieures aux plafonds PLAI. C'est une conséquence directe de l'importante représentation de ces ménages dans l'ensemble de la demande (près de 7 sur 10).

Les disparités territoriales sont importantes. Les régions Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur sont, sans surprise, les territoires dans lesquels les demandes annuelles non pourvues sont les plus nombreuses.

<sup>1</sup> Voir « Définition de la demande de logement social non pourvue » dans la partie « Méthodologie »

## SOMMAIRE

Sommaire .....	2
Introduction .....	3
Entre 200 000 et 250 000 demandes non pourvues par an par la seule rotation.....	4
470 000 demandes considérées comme « pérennes » par an.....	4
290 000 logements sociaux disponibles à la location .....	7
Finalement, entre 200 000 et 250 000 demandes non pourvues par an par la seule rotation .....	9
Les demandes de logement social non pourvues concernent en grande majorité des petites typologies .....	11
Les demandes de logement social non pourvues émanent essentiellement de ménages sous les plafonds de ressources PLAI.....	13
Les ménages sous les plafonds de ressources PLAI prédominent dans le flux de demandes alors que l'offre rendue disponible est essentiellement soumise aux plafonds PLUS.....	13
La répartition par niveaux de ressources des demandes non pourvues dépend en grande partie de l'hypothèse de départ sur l'adéquation entre la demande et l'offre.....	14
L'impact de la restriction du périmètre de la demande sur le volume de demandes non pourvues... ..	15
Une disparité conséquente entre les territoires .....	17
73 000 demandes non pourvues en Ile-de-France.....	17
Environ un tiers de la demande non pourvue peut l'être par les mises en services observées, avec néanmoins de fortes disparités selon les régions .....	18
Conclusion .....	20
Résultats principaux .....	20
Méthodologie.....	21
Définition de la demande de logement social non pourvue.....	21
Calcul de la demande par typologie et prise en compte de la mobilité interne .....	21
Calcul de l'offre de logements disponibles : pourquoi exclure les logements libérés par la mobilité interne ? .....	23
Pourquoi le nombre de logements libérés en mobilité externe est égal à celui des attributions à des ménages extérieurs au parc social, du moins en théorie ?.....	23
Pourquoi les loyers n'ont pas été pris en compte.....	25
Le champ de la demande et de l'offre de logement social .....	25
Méthode de calcul .....	26
Correction et imputation.....	28
Sources de données.....	28
Les limites de l'étude et les prolongements possibles.....	29
Bibliographie.....	30



## INTRODUCTION

L'évaluation du nombre de demandes de logement social non pourvues chaque année est un sujet qui préoccupe les acteurs du secteur, tant à l'échelle nationale que locale. C'est l'objet de la présente étude.

Cette dernière évalue la quantité de demandes non pourvues par établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), afin d'offrir des résultats à des échelles géographiques fines, permettant ainsi de prendre en compte l'hétérogénéité de la tension sur les territoires. Les résultats obtenus sont ensuite agrégés au niveau national et par région pour des raisons de lisibilité et de compréhension. Ce rapport s'appuie sur l'analyse de la demande de logement social formulée dans le système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social (SNE). Il effectue une comparaison avec l'offre rendue disponible par la seule rotation dans le parc social. Autrement dit, ce sont les logements libérés qui permettent de répondre à une partie de la demande. Ils sont identifiés grâce au répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS). A partir de ces bases de données et des informations qu'elles contiennent, le rapport s'attache à calculer la demande non pourvue par la seule rotation annuelle.

Ce rapport commence par traiter du nombre de demandes non pourvues à l'échelle nationale. Dans un deuxième temps, il détaille le nombre de pièces nécessaires aux ménages dont la demande n'a pas été pourvue puis les niveaux de ressources de ces mêmes ménages. Ce sont deux caractéristiques essentielles des demandeurs. Pour finir, les volumes par régions sont présentés dans une dernière partie.

## ENTRE 200 000 ET 250 000 DEMANDES NON POURVUES PAR AN PAR LA SEULE ROTATION

La présente partie vise à expliquer la logique qui a prévalu dans cette étude et à expliciter les résultats obtenus.

470 000 demandes ont été « adressées » à une offre de 290 000 logements. Ces deux derniers chiffres diffèrent très fortement du nombre de demandes et de logements disponibles recensés habituellement dans le secteur HLM. Les deux premières sous-parties visent donc à les expliciter et par la même à préciser la démarche qui a été mise en œuvre dans le cadre de cette étude pour répondre à la problématique des demandes qui ne seraient pas pourvues par la seule rotation.

La dernière sous-partie détaille le résultat final permettant d'aboutir à un intervalle de 200 000 à 250 000 demandes non pourvues par an par la seule rotation.

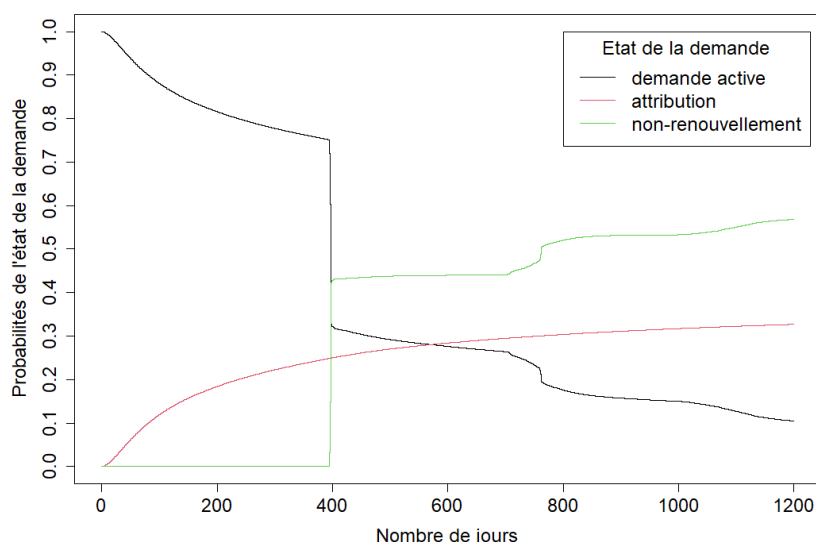
### 470 000 demandes considérées comme « pérennes » par an

#### Une approche en flux et non en stock

Les demandes de ménages souhaitant accéder à un logement social sont recensées dans la base de gestion SNE (Système National d'Enregistrement).

L'étude ne se concentre pas sur le stock de demandes mais sur le flux annuel et ce pour deux raisons. La première est d'ordre théorique : l'objectif de cette analyse est de déterminer le nombre de demandes que la seule rotation annuelle ne suffirait pas à satisfaire pour pouvoir projeter la quantité de demandes non pourvues chaque année auquel le secteur continuera de faire face à court terme. La rotation n'étant pas un stock mais un flux, la demande doit aussi être abordée en termes de flux. La seconde raison vient renforcer la première : le volume de non-renouvellement de la demande est important. Si le nombre de demandes en stock reste à peu près stable au cours du temps, les demandes qui le composent sont très volatiles. Une demande créée à une date  $t$  a une probabilité d'être encore active à  $t+1$  an inférieure à 35 % (Figure 1).

Figure 1 - Probabilité d'état d'une demande au cours du temps



Champ : demandes de logement social créées en 2017 et 2018

Source : SNE

Note de lecture : 1000 jours après sa création, une demande a 30 % de chances d'avoir abouti à une attribution, 55 % d'avoir été radiée pour non-renouvellement et 15 % d'être encore active.



Plus de 65 % des demandes sont donc radiées au bout d'un an, mais seulement 20 % le sont pour attribution d'un logement social contre 45 % pour non-renouvellement. De ce fait, si le secteur du logement social arrive à répondre à l'ensemble des nouvelles demandes formulées sur une année, le nombre de demandes actives devrait diminuer rapidement et le stock se résorber de lui-même.

### **De 1,3 million de demandes créées chaque année à 470 000 demandes annuelles qualifiées de « pérennes »**

Chaque année, 1,3 million de nouvelles demandes sont recensées. La demande étant identifiée par département (à l'exception de l'Ile-de-France et de la Corse), il arrive que des ménages soient amenés à créer plusieurs demandes, une par département. Une fois pris en compte ces doublons, le nombre de ménages (et non de demandes) ayant créé au moins une demande est estimé à 1,2 million<sup>2</sup>. Or répondre à l'une des demandes faites par un ménage revient à répondre à l'ensemble des demandes faites par ce ménage, c'est donc sur la base de 1,2 million de demandes que la suite de l'étude a été construite.

Parmi l'ensemble de ces demandes, 350 000 ménages habitent déjà dans un logement social. La satisfaction de leur requête conduit dans ce cas à libérer leur logement. Celui-ci peut alors bénéficier à un autre demandeur. L'étude fait l'hypothèse - forte - que tout logement libéré est remis en location et ce de façon instantanée, ce qui revient de fait à considérer les demandes en mobilité interne comme neutres en termes d'impact sur la demande : tout logement attribué à un ménage en mobilité interne en libère un autre<sup>3</sup>. Toutefois, la typologie et la localisation du logement attribué et celles du logement libéré peuvent différer. Dans ce cas, cela modifie le résultat observé localement et donc de façon agrégée. A ce stade de l'analyse, ce point est ignoré mais sera intégré dans la prochaine partie. Ainsi, une fois enlevés les 350 000 ménages en mobilité interne des 1,2 million demandes créées chaque année, 850 000 demandes peuvent être considérées en première approximation comme à pourvoir.

En outre, les demandeurs de logement social doivent renouveler leur demande chaque année pour confirmer la subsistance de leur besoin. Comme présenté dans la sous-partie précédente, une part non négligeable des demandes ne sont pas renouvelées. Parmi les demandes émanant de ménages ne vivant pas dans le parc social, 45 % sont dans cette situation et sont donc radiées pour non-renouvellement. L'étude fait ici l'hypothèse – forte à nouveau – que ces demandes, toutes légitimes qu'elles soient, ne sont pas pérennes dans le temps, une partie d'entre elles ayant été satisfaites par une offre dans le parc privé<sup>4</sup>. Par la suite, sont donc distinguées les demandes qualifiées de « pérennes » (qui regroupent donc les demandes renouvelées au bout d'un an et celles qui se sont vues attribuées un logement pendant cette période), des demandes radiées pour non-renouvellement au terme de la première année.

Sont donc exclus 45 % des 850 000 ménages demandeurs ne vivant pas encore dans un logement social à titre d'occupant principal. C'est pourquoi sont dénombrés environ **470 000 ménages extérieurs au parc social dont la demande est considérée comme « pérenne »**.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> « *La demande de logement social : quels arbitrages des ménages du dépôt à l'éventuelle attribution d'un logement ?* » (LVDC & ENEIS Conseil, ANCOLS, mars 2020) : 10,6 % des ménages formulent des demandes sur au moins deux départements distincts (hors Ile-de-France, Corse et DROM). Cela donne lieu à la création d'autant de dossiers que de départements avec chacun leur numéro de référence unique. Environ 1,3 million de demandes ont été créées entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2018. Pour éviter de considérer un même ménage plusieurs fois, les demandes pouvant être formulées sur des départements différents sont dédoublonnées. Finalement, environ 1,2 millions de demandes sont dénombrées.

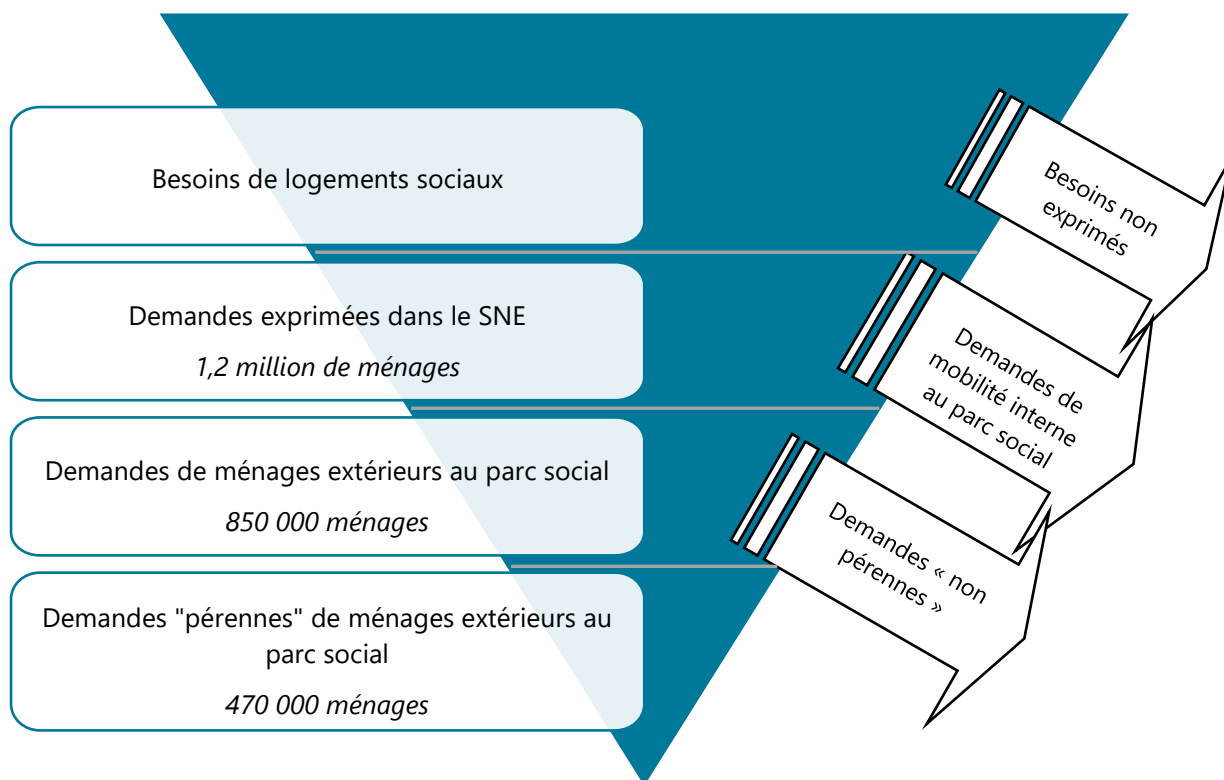
<sup>3</sup> Voir la partie méthodologique pour plus de détails.

<sup>4</sup> « *La demande de logement social : quels arbitrages des ménages du dépôt à l'éventuelle attribution d'un logement ?* » (LVDC & ENEIS Conseil, ANCOLS, mars 2020) : 40 % des ménages n'ayant pas renouvelé leur demande avait trouvé une autre solution de logement, majoritairement en tant que locataire dans le parc privé.

<sup>5</sup> Parmi les demandes de ménages vivant déjà dans le parc social, 210 000 sont considérées comme « pérennes » (60 %). Cependant, comme précisé auparavant, ces demandes ont un impact plus limité car elles libèrent un

Le schéma ci-après résume les différentes étapes mentionnées dans cette sous-partie.

Figure 2 - Définition de la demande



Source : ANCOLS

Figure 3 - Flux de demandes annuel en 2017 et 2018



Champ : Demandes de logement social créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2018

Source : SNE

Note de lecture : les ménages en mobilité interne sont les ménages qui sont déjà locataires d'un logement social, au contraire des ménages extérieurs au parc social. Les demandes pérennes sont, dans cette étude, les demandes satisfaites au cours des 400 premiers jours ou celles qui sont encore actives au bout de cette période, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas été abandonnées ou radiées pour non-renouvellement.

logement quand elles en obtiennent un autre correspondant à leur besoin. Elles feront augmenter le nombre de demandes non pourvues uniquement s'il existe des frictions sur le territoire entre les types de logements dont les ménages ont besoin et les types de logements qu'ils libèrent.

## 290 000 logements sociaux disponibles à la location

---

De l'ordre de 500 000 logements sociaux ont été rendus disponibles par an entre 2017 et 2018. Parmi eux, un peu plus de 70 000 logements sociaux sont mis en service annuellement<sup>6</sup>. Ces logements sont disponibles, non pas parce qu'ils ont été libérés par des occupants du parc social qui auraient quitté leur logement, mais parce qu'ils font partie de l'offre nouvelle créée chaque année. Or, l'étude porte sur les demandes qui n'ont pas été pourvues grâce à la rotation. Ces logements sont donc exclus de l'offre rendue disponible. Entre 430 000 et un peu plus de 440 000 logements constituent la base de logements rendus disponibles au cours d'une année.

Parmi les logements rendus disponibles, une partie provient des logements précédemment occupés par les ménages en mobilité interne qui se sont vus attribués un nouveau logement. Dit autrement, une partie des logements rendus disponibles l'ont été parce qu'une attribution a eu lieu et donc un logement a été attribué. Schématiquement, bien que deux logements aient été rendus disponibles et ont été comptabilisés comme tels, il aura fallu qu'un de ces derniers soit attribué (et donc retiré des logements potentiellement attribuables) pour qu'un second devienne disponible. Si le logement avait été attribué à un ménage extérieur au parc social, seul un logement aurait été recensé comme disponible, celui lié à la mobilité interne ayant été conservé par le ménage qui souhaitait changer de logements au sein du parc social mais ne s'étant pas vu attribuer de nouveau logement. Des 500 000 logements identifiés comme rendus disponibles, tous n'auraient pas donc pu être attribués à des ménages en mobilité externe. Pour déterminer le nombre de logements réellement disponibles, et par là même neutraliser l'impact de la mobilité interne sur le nombre de logements comptabilisés comme rendus disponibles à la location, il convient donc de soustraire les logements libérés par la mobilité interne.

Pour ce faire, l'hypothèse a été faite que pour tout logement attribué en mobilité interne, un autre logement était libéré et rendu disponible à la location et ce de façon instantanée<sup>7</sup>. Cela revient à dire que le nombre d'attributions en mobilité interne doit être égal au nombre de logements libérés par la mobilité interne. Ou bien encore que le nombre de logements attribués à des ménages extérieurs au parc social est égal au nombre de logements libérés par des ménages en mobilité externe, c'est-à-dire qui quittent le parc social<sup>8</sup>.

Les attributions en mobilité interne sont en moyenne de 140 000 par an entre 2017 et 2018. Une fois enlevé ces logements, **l'offre rendue disponible par des ménages en mobilité externe représente finalement autour de 290 000 logements.**

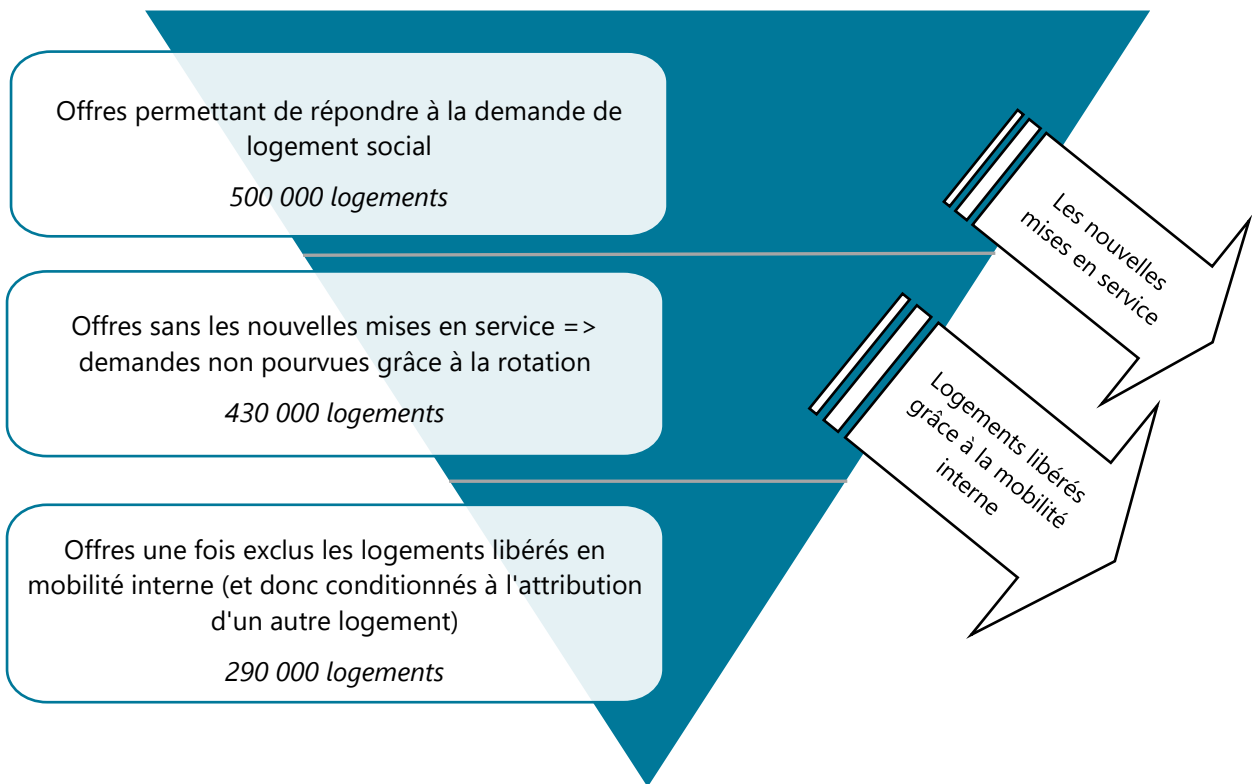
---

<sup>6</sup> Dans le RPLS, environ 80 000 logements sont identifiés comme nouvellement mis en service. Parmi eux, 2 500 n'appartiennent pas à des organismes HLM (OPH, coopératives, SA d'HLM) ou encore au parc conventionné des SEM. En outre, 3 500 logements, appartenant aux acteurs précités, sont en fait des logements intermédiaires ou assimilés ; et 2 500 autres sont exclus car destinés à des associations, aux gardiens d'immeuble, etc. Finalement, un peu plus de 70 000 logements nouvellement mis en service font partie du champ de la présente étude.

<sup>7</sup> Voir pour plus de détails la partie méthodologique.

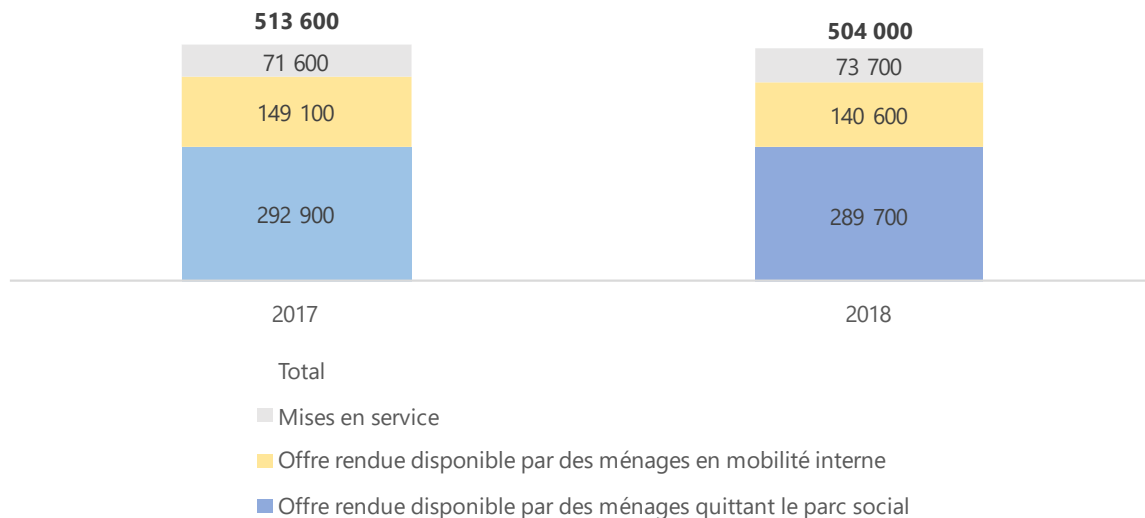
<sup>8</sup> Sans frictions liées au délai de remise en location ni aux sorties du parc social (démolitions, ventes...), le nombre de logements attribués à des ménages en mobilité externe devrait être égal au nombre de logements attribués à des ménages extérieurs au parc social (la vacance demeurant à peu stable sur la période considérée) et le nombre de logements attribués en mobilité interne égal au nombre de logements libérés et rendus disponibles à la location par la mobilité interne. Voir pour plus de détails la partie méthodologique et plus précisément la sous-partie consacrée à la mobilité interne.

Figure 4 - Définition de l'offre



Source : ANCOLS

Figure 5 – Ventilation de l'offre rendue disponible en 2017 et 2018



Champ : Logements sociaux rendus disponibles entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2018

Source : RPLS





## Enfin, entre 200 000 et 250 000 demandes non pourvues par an par la seule rotation

En première approximation, environ 180 000 demandes seraient non pourvues par la rotation annuelle, en comparant les 470 000 demandes aux 290 000 logements disponibles. Néanmoins, cette simple soustraction ignore un certain nombre de points :

- l'offre et la demande sont comparées à l'échelle nationale et non locale, or à des échelles territoriales fines, il est possible que des logements disponibles ne correspondent à aucun ménage. Dans les faits, un logement hors Île-de-France ne sera pas proposé à un ménage qui a fait une demande en région parisienne. C'est pourquoi le modèle restreint la satisfaction d'une demande uniquement par un logement situé sur l'EPCI correspondant au premier choix de commune du ménage. Cela accroît de moins de 10 000 le nombre de demandes non pourvues par la seule rotation annuelle,
- l'offre et la demande sont comparées sans tenir compte des typologies des logements disponibles et des demandes, y compris dans le cas de la mobilité interne, supposée ainsi être neutre sur la demande. Pourtant, par exemple, un ménage requérant un T5 ne pourra pas raisonnablement se voir proposer un T2. C'est pourquoi le modèle limite l'accès au seul et unique logement qui a le même nombre de pièces que ce dont a besoin le ménage. Ceci implique une augmentation d'environ 65 000 demandes non pourvues par la seule rotation annuelle<sup>9</sup>.

Tableau 1 – Explication de l'évolution chiffrée entre la première approximation et le résultat final

<b>Demandes non pourvues sans friction</b>	177 900	177 900
<b>Impact de la prise en compte de la géographie (découpage à l'EPCI)</b>	8 800	8 800
<b>Impact de la prise en compte de la typologie</b>		
<b>Sans possibilité d'accéder à un logement plus grand</b>	65 500	
<b>Avec possibilité d'accéder à un logement plus grand</b>		15 300
<b>Total</b>	<b>252 200</b>	<b>202 000</b>

Champ : Demandes de logement social créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2018 et logements rendus disponibles sur la même période

Source : SNE et RPLS

Note de lecture : les chiffres sont ici arrondis à la centaine.

En intégrant ces éléments<sup>10</sup>, **le volume de demandes non pourvues par la rotation annuelle à l'échelle nationale est ainsi estimé à 250 000**. La confrontation entre l'offre et la demande a été faite à l'échelle de l'EPCI, en tenant compte des typologies (en particulier de l'impact de la mobilité interne sur l'offre disponible, les typologies des logements libérés n'étant pas forcément celles des logements attribués).

La mobilité géographique est limitée dans le parc social puisque seulement 17 % des ménages changent d'EPCI lors d'un déménagement à l'intérieur du parc social<sup>11</sup>. En revanche, il arrive fréquemment que des ménages se voient attribuer des logements plus grands que le nombre de pièces qui leur correspond,

<sup>9</sup> En autorisant l'accès à un logement uniquement plus grand que celui qui correspond au ménage, l'augmentation est plutôt de l'ordre de 15 000 demandes non pourvues.

<sup>10</sup> Voir la partie méthodologie pour de plus amples détails sur la façon dont sont intégrés ces paramètres.

<sup>11</sup> « 17 % des ménages changent d'EPCI lors d'un déménagement à l'intérieur du parc social » (Beck et Diouet, ANCOLS, janvier 2021)

tout particulièrement dans les zones détendues dans lesquelles l'offre excède parfois la demande. En intégrant donc la possibilité que des logements plus grands que prévus soient attribués à des ménages, **le volume de demandes non pourvues par la rotation annuelle à l'échelle nationale est estimé à 200 000**. Les résultats diffèrent logiquement peu entre les deux modèles pour l'Ile-de-France, mais plus notablement dans les régions où les zones détendues sont plus importantes (cf. *infra*).

Dans la pratique, **il faut néanmoins prendre en compte qu'entre 70 000 et 75 000 logements ordinaires sont mis en service chaque année<sup>6</sup>**. Ils permettent déjà de répondre à une partie des 200 000 à 250 000 demandes non pourvues annuellement grâce à la rotation au sein du parc.



## LES DEMANDES DE LOGEMENT SOCIAL NON POURVUES CONCERNENT EN GRANDE MAJORITE DES PETITES TYPOLOGIES

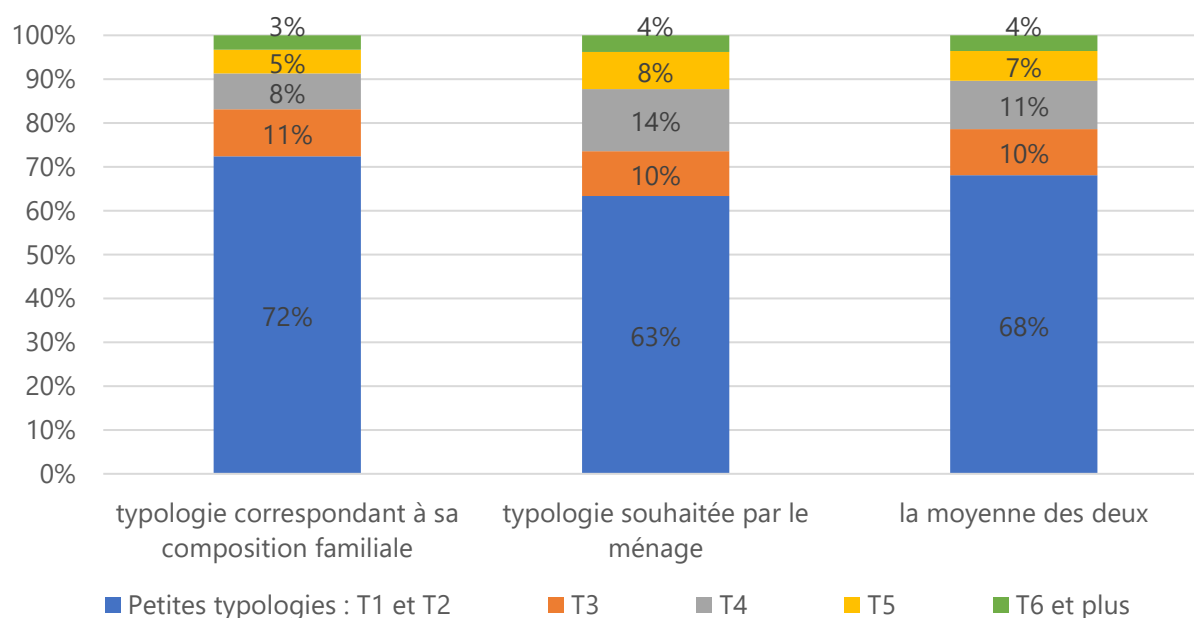
À la suite de la détermination d'une fourchette de demandes non pourvues, sont détaillées maintenant certaines caractéristiques de ces ménages. Tout d'abord, la typologie (ou nombre de pièces) qu'ils requièrent est analysé.

Pour rappel, dans le cadre de cette étude, l'ANCOLS a développé deux méthodes pour évaluer la typologie correspondant aux ménages dont les demandes ne sont pas pourvues<sup>12</sup> :

- 1) méthode n°1 : le nombre de pièces nécessaire selon la norme d'occupation des logements définie par l'Insee à partir de la composition familiale du ménage ;
- 2) méthode n°2 : le nombre de pièces souhaité par le ménage<sup>13</sup> « encadré » pour éviter la suroccupation<sup>14</sup> ou la sous-occupation<sup>15</sup>.

Quelle que soit la méthode retenue, le principal constat est que les ménages qui ont besoin de petits logements (de 1 ou 2 pièces) représentent une grande majorité de la demande non pourvue : de 63 % à 72 % du total.

Figure 6 - Répartition des demandes selon la typologie nécessaire au ménage en autorisant l'optimisation des appariements entre logements et demandes selon le nombre de pièces requis



Champ : Demandes de logement social créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2018 et logements rendus disponibles sur la même période

Source : SNE et RPLS

<sup>12</sup> Pour plus de détails sur les méthodes, voir la méthodologie page 20.

<sup>13</sup> Les demandeurs peuvent sélectionner jusqu'à deux typologies contiguës, allant d'une chambre dans une colocation à un logement de 6 pièces ou plus. L'information à disposition dans l'Infocentre SNE est celle du plus petit logement souhaité parmi la sélection du demandeur. Par simplification, une demande de chambre est ici considérée comme étant équivalente à un souhait de T1.

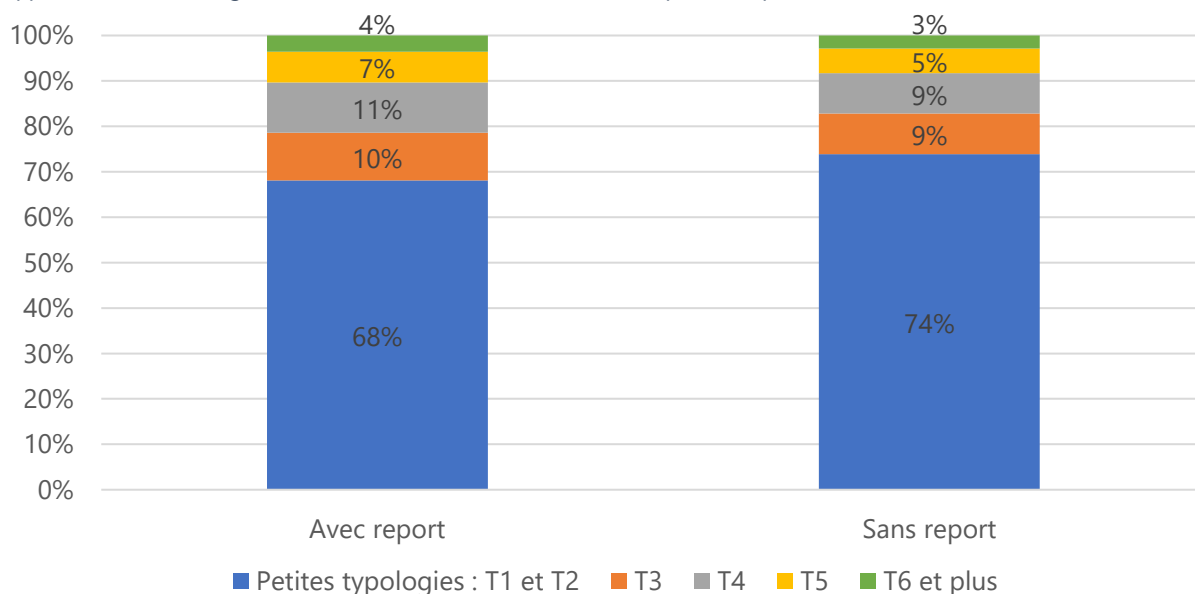
<sup>14</sup> La norme de la suroccupation utilisée ici est celle de l'Insee. La norme retenue par la commission médiation DALO (DALO signifie Droit Au Logement Opposable) pour définir si un ménage est en situation de suroccupation s'appuie uniquement sur la surface habitable du logement. Elle ne peut donc être la référence dans cette étude.

<sup>15</sup> La sous-occupation est définie à l'article L621-2 du CCH.

Le choix est ici fait d'accorder la même valeur aux deux méthodes en calculant la moyenne. La demande non pourvue est alors constituée à 68 % de ménages nécessitant des petites typologies. Cela est vrai si les ménages sont autorisés à rentrer dans des logements plus grands que ce dont ils ont besoin, si ces derniers n'ont pas déjà permis de loger un autre demandeur. En autorisant ces situations, le nombre de demandes non pourvues diminue et plus particulièrement les demandes de petites typologies puisque les petits ménages sont autorisés à rentrer dans des grands logements alors que l'inverse n'est pas vrai. Cette approche permet d'optimiser les adéquations entre ménages et logements par territoire, et de réduire la vacance.

Une autre approche consiste à associer strictement les ménages avec des logements disposant d'un nombre de pièces équivalent à leur besoin. En effet, si le report entre typologies est utile à court terme afin de lutter contre la vacance, l'objectif à moyen terme est d'obtenir une meilleure adéquation entre les caractéristiques des ménages demandeurs et les logements disponibles. Si les reports entre typologies ne sont pas autorisés, les demandes de petites typologies prennent une place encore plus importante dans l'ensemble des demandes non pourvues. En faisant abstraction des multiples paramètres qui influenceront la demande et l'offre à long terme, il apparaît que plus de 7 logements nouvellement mis en service sur 10 à l'échelle nationale devraient être des T1 ou des T2.

Figure 7 - Répartition des demandes non pourvues selon autorisation ou interdiction de l'optimisation des appariements entre logements et demandes selon le nombre de pièces requis



Champ : Demandes de logement social créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2018 et logements rendus disponibles sur la même période

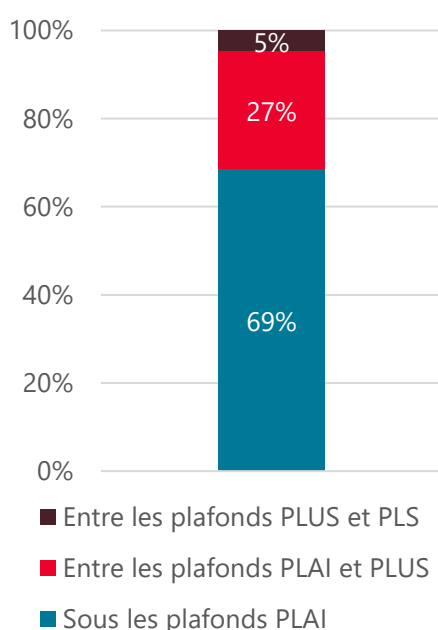
Source : SNE et RPLS

## LES DEMANDES DE LOGEMENT SOCIAL NON POURVUES EMANENT ESSENTIELLEMENT DE MENAGES SOUS LES PLAFONDS DE RESSOURCES PLAI

Les ménages sous les plafonds de ressources PLAI prédominent dans le flux de demandes alors que l'offre rendue disponible est essentiellement soumise aux plafonds PLUS

Avant d'analyser les niveaux de ressources des ménages dont la demande n'est pas pourvue par la rotation annuelle, est présentée ci-dessous la comparaison entre les niveaux de ressources des ménages qui ont créé une demande au cours de l'année civile (à gauche) et les plafonds de ressources associés aux logements qui ont été libérés par des ménages au cours de la même année (à droite).

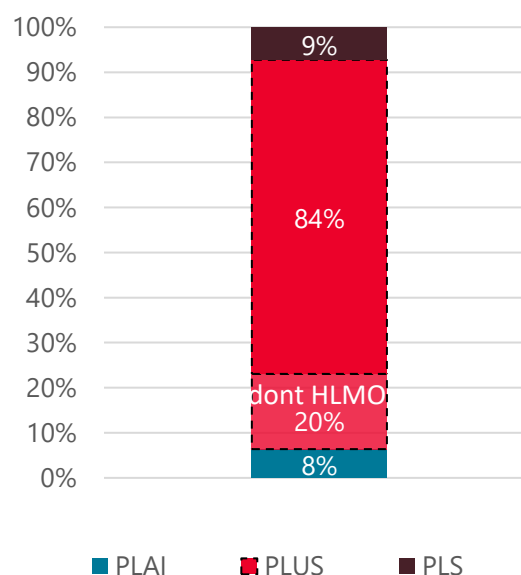
Figure 8 - Répartition des demandes créées en une année civile selon le niveau de ressources des ménages



Champ : Demandes de logement social créées entre le 1er janvier 2017 et le 31 décembre 2018

Source : SNE

Figure 9 - Répartition des logements rendus disponibles en une année civile selon le plafond de ressources des ménages



Champ : Logements rendus disponibles entre le 1er janvier 2017 et le 31 décembre 2018

Source : RPLS

Près de 7 demandeurs de logement social observés sur 10 ont des ressources inférieures aux plafonds PLAI. Pourtant les logements soumis aux plafonds de ressources PLAI ne représentent que 8 % de l'offre rendue disponible. Les logements financés en HLMO, qui sont soumis aux plafonds de ressources PLUS mais qui ont des loyers proches de ceux appliqués aux logements sous plafonds PLAI, représentent 20 % de l'offre. Avant même d'analyser les ressources des demandes non pourvues, il apparaît qu'il reste un décalage entre les revenus des demandeurs et les plafonds de ressources des logements. La part de demandeurs PLAI est bien plus importante que la part de logements qui leur sont directement destinés. A l'inverse, les demandeurs avec des ressources comprises entre les plafonds PLUS et PLS bénéficient d'une offre leur correspondant qui représente une part plus importante dans l'offre totale (9 %) que ce que ces ménages représentent dans l'ensemble des demandes (5 %). De plus, le rapport est de 1,4 demande avec des ressources comprises entre les plafonds PLUS et PLS pour 1 logement soumis aux plafonds PLS, contre 2,6 demandes par logement au global.

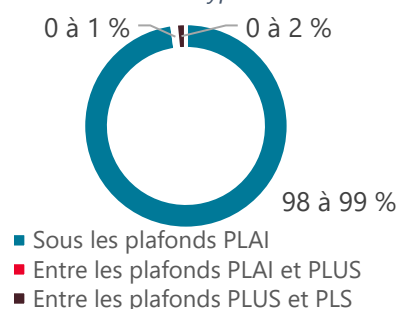
## La répartition par niveaux de ressources des demandes non pourvues dépend en grande partie de l'hypothèse de départ sur l'adéquation entre la demande et l'offre

Dans cette étude, trois hypothèses ont été simulées pour apporter le maximum d'informations sur les ressources des demandeurs. Les ménages dont les demandes ne sont pas pourvues ont pour la plupart des ressources inférieures aux plafonds PLAI, sauf si une priorité d'attribution est donnée aux ménages les plus pauvres sans prise en compte de leur solvabilité.

### Hypothèse n°1 :

Les logements disponibles soumis aux plafonds de ressources PLUS ou PLS bénéficient en priorité aux ménages avec des niveaux de ressources situés respectivement entre les plafonds PLAI et PLUS et entre les plafonds PLUS et PLS. Autrement dit, les logements sont destinés en priorité aux ménages qui sont dans la première tranche de ressources sous le plafond auquel ils sont soumis.

Figure 10 - Répartition de la demande non pourvue par niveaux de ressources selon l'hypothèse n°1

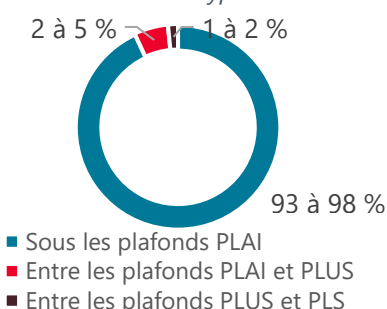


Champ : Demandes de logement social créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2018 et logements rendus disponibles sur la même période  
Source : SNE et RPLS

### Hypothèse n°2 :

Elle correspond à peu de choses près à l'hypothèse n°1. Ici, les logements identifiés HLMO (soumis aux plafonds de ressources PLUS mais avec des loyers généralement proches de ceux des logements soumis aux plafonds PLAI) bénéficient en priorité aux ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds PLAI. Ils représentent un peu plus de 100 000 offres. En comparaison à l'hypothèse n°1, un nombre plus important de logements est disponible en priorité pour les ménages avec des ressources inférieures aux plafonds PLAI, aux dépens de ceux dont les ressources sont entre les plafonds PLAI et PLUS.

Figure 11 - Répartition de la demande non pourvue par niveaux de ressources selon l'hypothèse n°2



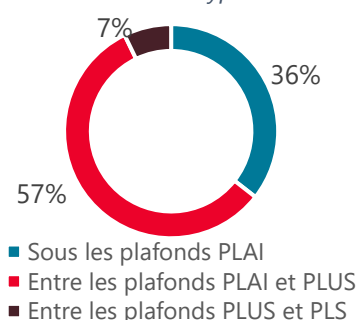
Champ : Demandes de logement social créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2018 et logements rendus disponibles sur la même période  
Source : SNE et RPLS

### Hypothèse n°3 :

Les demandes de ménages avec des ressources inférieures aux plafonds de ressources PLAI sont priorisées puis celles des ménages avec des ressources sous les plafonds PLUS avant de considérer les demandes de ménages avec des ressources inférieures aux plafonds PLS et les logements disponibles non pourvues par les autres ménages.

La solvabilité des ménages n'est toutefois pas vérifiée. L'adéquation se fait uniquement sur les critères de localisation et de nombre de pièces.

Figure 12 - Répartition de la demande non pourvue par niveaux de ressources selon l'hypothèse n°3



Champ : Demandes de logement social créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2018 et logements rendus disponibles sur la même période  
Source : SNE et RPLS



Selon les deux premières hypothèses, les ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds PLAI représentent la quasi-totalité des demandes non pourvues. Cela s'explique par le fort décalage qui existe entre le nombre très important de ménages sous les plafonds de ressources PLAI et la faible représentation des logements soumis à ces plafonds comme vu plus haut.

Lorsque les ménages avec les plus faibles ressources sont priorisés, les niveaux de ressources des ménages dont la demande est non pourvue sont plus hétérogènes. Seuls 36 % des demandes non pourvues sont portées par des ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds PLAI, aux dépens des ménages dont les ressources sont situées entre les plafonds PLAI et PLUS, qui représentent près de 6 demandes non pourvues sur 10 dans ce cas-là. Cependant, il est à noter que l'accessibilité financière des logements n'est pas prise en compte dans l'adéquation. S'il peut exister des problèmes de solvabilité quelle que soit l'hypothèse considérée, la solvabilisation des ménages sera plus difficile à atteindre dans le cadre de la troisième hypothèse que dans celui des deux premières où les loyers sont plus en concordance avec les niveaux de ressources des ménages. En effet, il est fort possible que pour une grande partie des ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds PLAI, le loyer et les charges des logements soumis aux plafonds de ressources PLUS ou PLS soient trop élevés par rapport à leur capacité financière, sauf à supposer que les loyers s'adaptent aux revenus des ménages. L'objectif de l'étude étant d'évaluer le nombre de demandes non pourvues, la question de la solvabilité des ménages n'a pas été analysée.

## L'impact de la restriction du périmètre de la demande sur le volume de demandes non pourvues

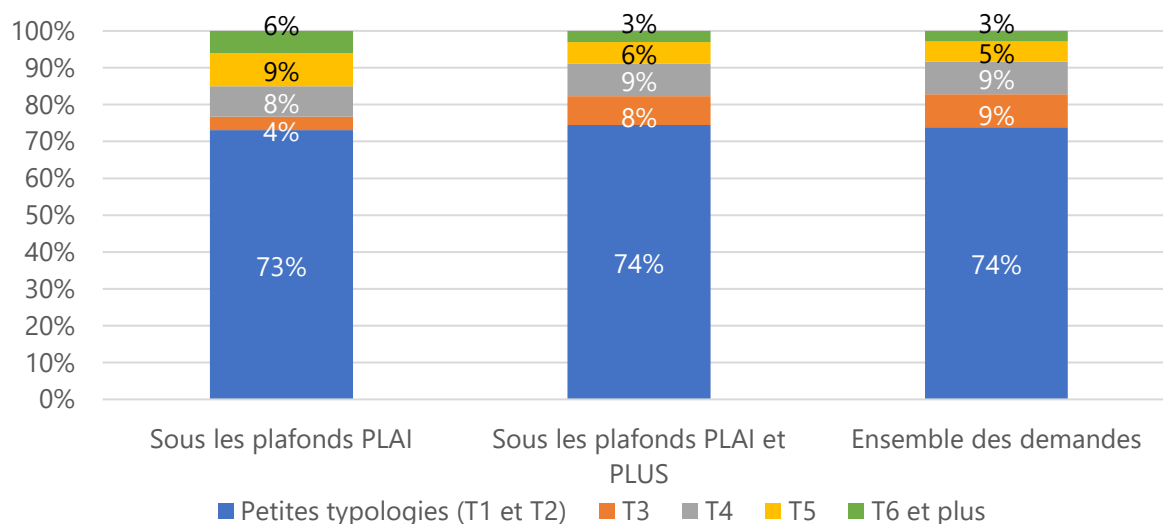
La présente sous-partie s'attache à l'analyse de la demande non pourvue par tranche de niveaux de ressources. Si les ménages avec des ressources inférieures aux plafonds PLAI étaient les seules demandes considérées, alors la quantité de demandes non pourvues grâce à la rotation s'établirait tout de même entre 55 000 et 105 000 : 55 000, si les ménages peuvent accéder à des logements plus grands que leur besoin, et 105 000, si le report entre typologies n'est pas autorisé. L'ajout des demandeurs avec des niveaux de ressources compris entre les plafonds PLAI et PLUS fait passer le niveau de demandes non pourvues grâce à la rotation entre 180 000 et 230 000. Pour rappel, la demande non pourvue est estimée entre 200 000 et 250 000 quand on considère l'ensemble des ménages ayant créé une demande sur une année et dont les ressources sont inférieures ou égales aux plafonds PLS. Ces derniers correspondent aux plus hauts plafonds de revenus pour bénéficier d'un droit à l'accès au logement social.

Les ménages sous les plafonds de ressources PLAI requièrent proportionnellement plus de grands logements que les autres demandeurs (Figure 13). Ci-après sont présentées les répartitions des demandes non pourvues par typologie de logements en fonction du périmètre de la demande considéré :

- Lorsque le périmètre est restreint aux seuls ménages avec des ressources inférieures aux plafonds PLAI, 73 % des demandes non pourvues nécessitent un petit logement (T1 ou T2) et seulement 4 % requièrent un T3. Les ménages ayant besoin d'un logement de 5 et 6 pièces représentent respectivement 9 % et 6 % des demandes de ménages sous plafonds PLAI non pourvues ;
- Lorsque le périmètre comprend les ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds PLUS voire tout ceux en-dessous des plafonds PLS, la part des ménages qui requièrent un petit logement augmente à 74 %. Par ailleurs, la proportion de demandeurs ayant besoin d'un T3 double pour atteindre 8 %. De plus, la part des ménages nécessitant un grand logement évolue : 5 % pour les T5 et 3 % pour les T6.

Les besoins en petits logements sont importants quel que soit le niveau de ressources considéré. En revanche, les besoins en grands logements (T5 et au-delà) sont plus spécifiquement prégnants pour les demandeurs dont les ressources n'excèdent pas les plafonds PLAI, aux dépens des T3 qui sont moins demandés par ces derniers.

Figure 13 - Répartition des demandes non pourvues par typologie selon la part de la demande mise en adéquation avec l'offre (sans autorisation de report entre typologies)



Champ : Demandes de logement social créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2018 et logements rendus disponibles sur la même période

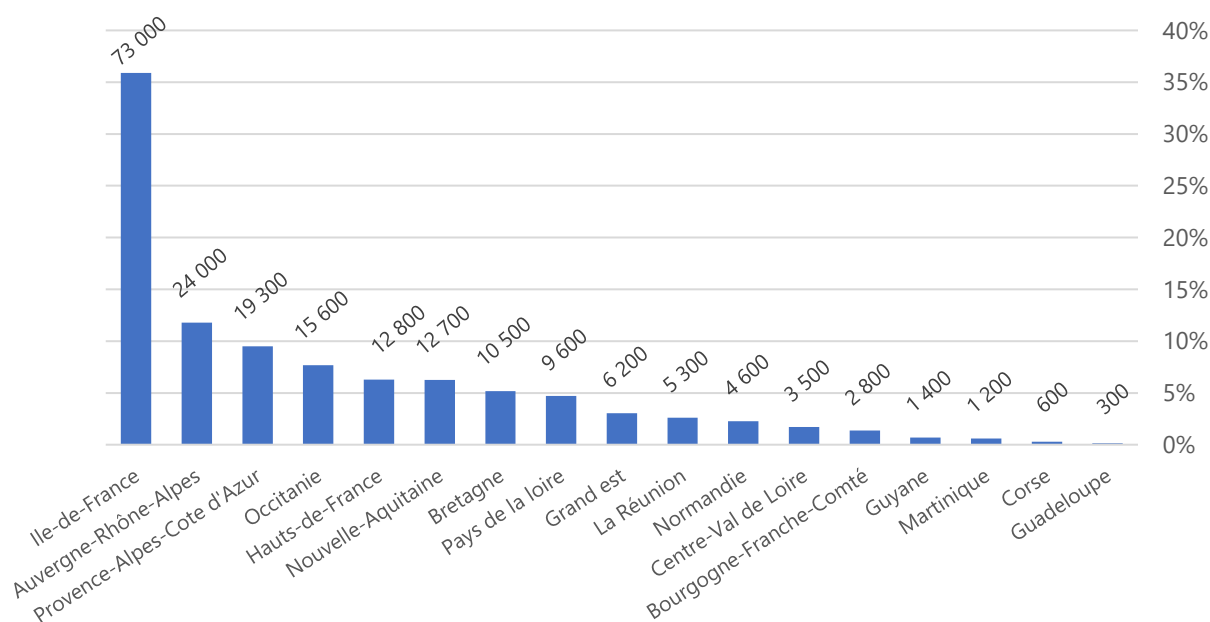
Source : SNE et RPLS



### 73 000 demandes non pourvues en Ile-de-France

La demande non pourvue est répartie de manière inégale sur le territoire français. L'Ile-de-France représente à elle seule entre 29 % et 36 % du total des demandes non pourvues selon que les ménages puissent accéder à un logement restant disponible plus grand ou non. La part de l'Ile-de-France évolue fortement en fonction de l'hypothèse considérée alors que le volume de demandes non pourvues dans cette région reste autour de 65 000 quelle que soit l'hypothèse retenue. Cela s'explique par le fait que, dans certaines régions, le nombre de demandes non pourvues évoluent fortement selon la méthode considérée. Il semblerait que cela soit dû à une inadéquation importante entre les typologies nécessaires aux demandeurs et le nombre de pièces des logements rendus disponibles dans certains EPCI de ces régions. Par exemple, en Bourgogne-Franche-Comté et en Normandie, le rapport entre les deux chiffres est de 1 à 5 : 1 400 demandes non pourvues en Bourgogne-Franche-Comté et 1 900 en Normandie lorsque les reports entre typologies sont autorisés (Figure 14), contre respectivement 7 000 et 10 000 lorsque les reports ne sont pas autorisés (Figure 15). C'est le cas également, dans une moindre mesure, de la région Grand Est, du Centre-Val de Loire et des Hauts-de-France. Dans ces cas-là, autoriser les petits ménages à accéder à des logements plus grands que ce dont ils auraient besoin fait diminuer sensiblement les demandes non pourvues de T1, de T2 voire de T3. Cependant, pour rappel, la solvabilité des ménages n'étant pas prise en compte dans cette étude, il n'est donc pas sûr que tous ces derniers puissent régler les loyers et les charges de logement plus grands.

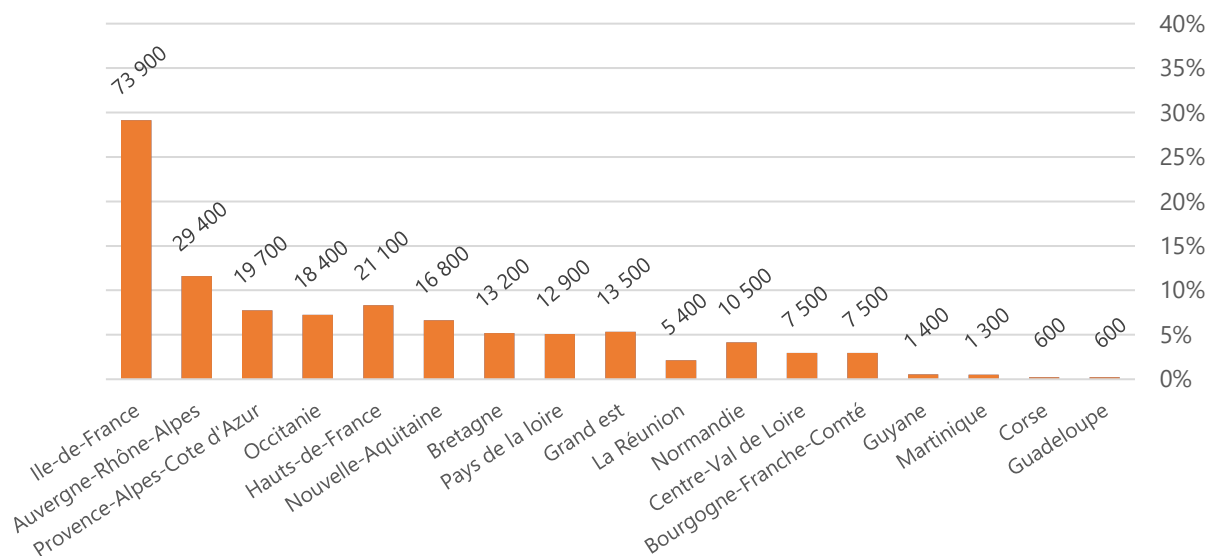
Figure 14 – Nombre (chiffre présenté dans le graphique) de demandes non pourvues par régions et part (échelle sur la droite) de la demande non pourvue à l'échelle nationale en autorisant l'adéquation de ménages avec des logements plus grands que leur besoin exprimé



Champ : Demandes de logement social créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2018 et logements rendus disponibles sur la même période

Source : SNE et RPLS

Figure 15 – Nombre (chiffre présenté dans le graphique) de demandes non pourvues par régions et part (échelle sur la droite) de la demande non pourvue à l'échelle nationale en rapprochant les ménages d'un logement qui répond strictement à leur besoin en nombre de pièces



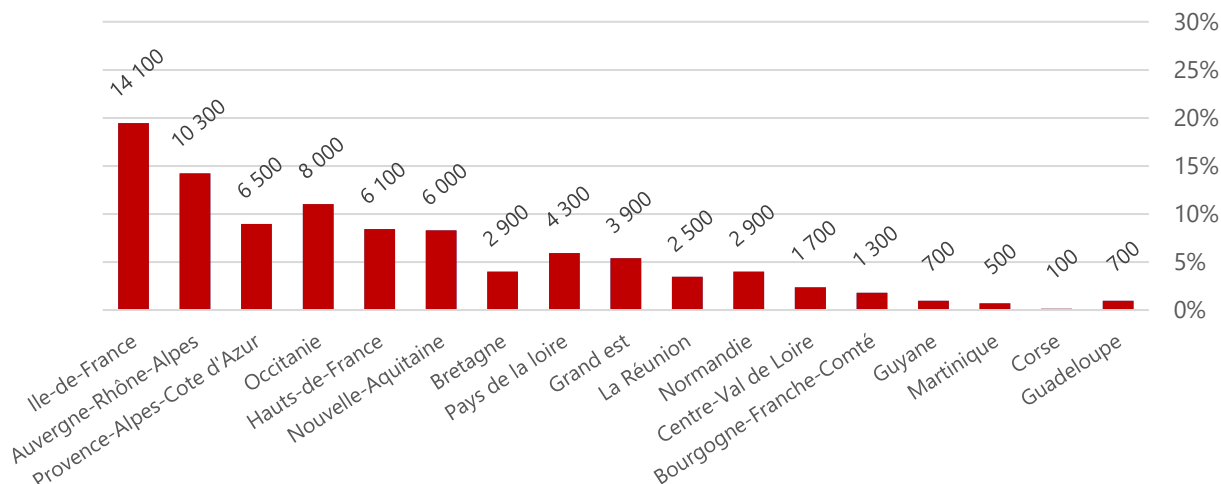
Champ : Demandes de logement social créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2018 et logements rendus disponibles sur la même période

Source : SNE et RPLS

## Environ un tiers de la demande non pourvue peut l'être par les mises en services observées, avec néanmoins de fortes disparités selon les régions

Une fois qu'a été établie l'estimation du nombre de demandes non pourvues par la rotation dans chaque région, il est intéressant d'observer quelle part de ces dernières peut être satisfaite par les mises en service qui ont lieu chaque année sur ces territoires (Figure 16).

Figure 16 - Nombre (chiffres présentés dans le graphique) de logements nouvellement mis en service chaque année par régions et part (échelle sur la droite) des mises en service à l'échelle nationale



Champ : Logements sociaux mis en service entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2018

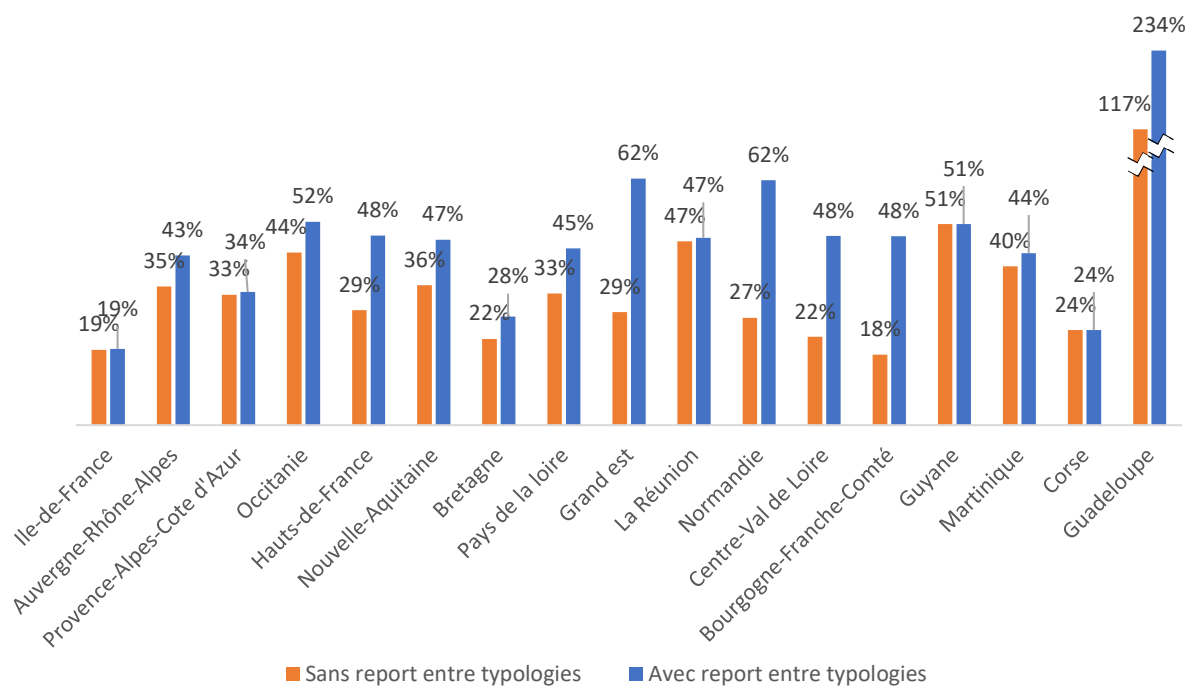
Source : SNE et RPLS



En Ile-de-France, les nouvelles mises en service permettent de répondre à une demande non pourvue sur 5 quelle que soit l'hypothèse considérée (Figure 17). Ce chiffre est inférieur à la moyenne nationale qui s'établit entre 2,9 et 3,6 mises en service pour 10 demandes non pourvues. La Bretagne et la Corse sont deux régions qui paraissent aussi plus tendues que la moyenne nationale. En effet, les mises en service ne permettent de répondre qu'à une part comprise entre 22 et 28 % de la demande non pourvue sur ces territoires.

Lorsqu'il existe un écart conséquent entre les demandes non pourvues sans report entre typologies et celles avec, cette différence se reflète mécaniquement dans les pourcentages de demandes non pourvues auxquelles les mises en service peuvent répondre. Par exemple, en Normandie, au minimum, les mises en service permettent de répondre à 1 demande sur 4 alors qu'au maximum, elles ont la capacité de répondre à 6 demandes non pourvues sur 10. Dans ces cas-là - pourcentage assez faible sans report possible mais très élevé dans le cas contraire -, porter davantage l'accent sur le réaménagement du parc existant plutôt que sur la construction neuve permettrait de mieux répondre à la demande tout en limitant la construction neuve, situation souhaitable dans le cadre des objectifs du Zéro Artificialisation Nette (ZAN). A noter néanmoins que ces résultats sont agrégés à l'échelle régionale et peuvent localement différer fortement, les territoires tendus des régions précitées n'étant pas forcément dans des situations telles que présentées dans les deux phrases précédentes.

Figure 17 - Part des demandes non pourvues par la rotation qui pourrait être satisfaite par les nouvelles mises en service



Champ : Demandes de logement social créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2018 et logements mis ou remis en location sur la même période

Source : SNE et RPLS

Note de lecture : dans les Hauts-de-France, la production neuve (6 100 logements, voir Figure 16) permet de couvrir 29 % des demandes non pourvues par la seule rotation dans l'hypothèse où un ménage ne peut pas se voir attribuer de logement plus grand que prévu (le scénario dans lequel 21 100 demandes ne sont pas pourvues, voir Figure 15). Toujours dans cette région, la production neuve permet de couvrir 48 % des demandes non pourvues grâce aux seules rotations dans l'hypothèse où un ménage peut se voir attribuer un logement plus grand que prévu (le scénario dans lequel 12 800 demandes ne sont pas pourvues, voir Figure 14).

### Résultats principaux

---

L'étude a permis tout d'abord de définir une base méthodologique à l'évaluation des demandes de logements sociaux non pourvues. La rotation étant un flux, il fallait analyser la demande non pas en termes de stock mais bien de flux, et donc en se limitant aux nouvelles demandes créées. Néanmoins, avec plus de 65 % des demandes créées qui disparaissent après un an (soit en raison d'une attribution, soit pour non-renouvellement), répondre à la demande en flux conduirait à faire rapidement également baisser le stock de demandes.

Deuxièmement, cette méthode a permis d'évaluer le volume de demandes non pourvues grâce à la rotation dans le parc social : entre 200 000 et 250 000 ménages voient leur demande non pourvue chaque année. Les résultats obtenus à l'échelle des EPCI sont ensuite agrégés au niveau national et régional pour la lisibilité de ce rapport.

Troisièmement, l'observation des caractéristiques des demandes non pourvues met en lumière deux phénomènes bien connus : environ 70 % des ménages dont la demande n'a pas été pourvue correspondent à des demandes de petits logements et à peu près la même proportion de demandeurs ont des ressources inférieures aux plafonds PLAI.

Pour finir, l'analyse par régions apporte un éclairage à la fois sur la quantité de demandes non pourvues par régions et la proportion que représente ce chiffre par rapport au résultat national. La région Ile-de-France représente à elle seule entre 2,9 et 3,6 demandes non pourvues sur 10. Les résultats des régions Bourgogne-Franche-Comté et Normandie font quant à eux apparaître une inadéquation importante entre les typologies nécessaires aux demandeurs et le nombre de pièces des logements rendus disponibles dans certains des EPCI les composant.



## Définition de la demande de logement social non pourvue

La demande de logement social non pourvue qui fait l'objet de cette étude se définit comme la différence de volume entre les ménages ayant créé une demande pendant l'année N, à l'exclusion de ceux ne l'ayant pas renouvelé au terme de la première année (mais en prenant en compte les demandes pour lesquelles une attribution a eu lieu), et les logements rendus disponibles au cours de cette même année. Les résultats sont calculés à l'échelle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) avant d'être agrégés à l'échelle nationale ou régionale pour la dernière partie de ce rapport.

Seules les demandes dont le revenu fiscal de référence (RFR) était inférieur aux plafonds PLS, soit les plus hauts plafonds de revenus pour bénéficier d'un droit d'accès au logement social, ont été intégrées<sup>16</sup>.

La demande dite « pérenne » comprend l'ensemble des demandes créées au cours de l'année civile qui ont fait l'objet d'une attribution durant les 400 premiers jours qui suivent leur création ou ayant été renouvelée au cours de cette même période. La radiation pour non-renouvellement intervient en très grande partie dans les 400 jours qui suivent l'inscription (un peu plus de 13 mois), motivant le choix de cette durée.

En première approche, l'estimation des demandes non pourvues par la seule rotation annuelle peut être obtenue avec l'équation suivante :

*Nombre de ménages dont la demande n'est pas pourvue grâce à la rotation*

$$= \sum_{EPCI} (\text{Nombre de ménages dont la demande n'est pas pourvue grâce à la rotation dans un EPCI})$$

$$= \sum_{EPCI} (\text{Nombre de ménages extérieurs au parc social dont la demande n'a pas été radiée pour non-renouvellement la 1ère année dans l'EPCI} - \text{Nombre de logements rendus disponibles au cours de l'année à la suite de mobilités externes dans l'EPCI})$$

## Calcul de la demande par typologie et prise en compte de la mobilité interne

### L'impact de la mobilité interne sur la demande par typologie

La mobilité interne est supposée neutre, dans la mesure où toute attribution de logement conduit à une libération de logements. Par simplification, les logements libérés sont supposés être remis en location et ce, immédiatement.

Toutefois, pour analyser la typologie des demandes non pourvues, il est primordial de considérer les ménages en mobilité interne (et ce, même en supposant que les logements libérés sont reloués immédiatement). Ces derniers exercent une influence nulle sur le volume total de demandes non pourvues si l'appariement ne prend pas en compte la typologie nécessaire aux ménages puisqu'un ménage vivant déjà dans le parc social libère un logement quand il s'en voit attribuer un. En revanche, l'étude des typologies de logement met en évidence des inadéquations entre les nécessités des demandeurs de mobilité interne et le nombre de pièces des logements qu'ils libèrent qui peuvent faire

<sup>16</sup> Il est possible de faire une demande dans le SNE même si le RFR dépasse les plafonds de ressources du PLS, aucun système automatisé n'empêchant de renseigner une telle demande. Ce type de demandes existe de façon très mineure pour certains logements réservés à certaines catégories de professionnels.

augmenter le nombre de demandes non pourvues : les ménages en mobilité interne tendent à demander des logements plus grands que ceux qu'ils occupent.

La méthode consiste donc à intégrer au calcul d'une part la demande de mobilité interne, mais aussi l'offre rendue disponible par la satisfaction de leur demande que sont les logements actuellement occupés par ces ménages :

*Nombre de ménages nécessitant un T3 dont la demande n'est pas pourvue grâce à la rotation*

*$= \sum_{EPCI} (\text{Nombre de ménages nécessitant un T3 dont la demande n'est pas pourvue grâce à la rotation dans un EPCI})$*

*$= \sum_{EPCI} (\text{Nombre de ménages nécessitant un T3 dont la demande (externe ou interne) n'a pas été radiée pour non-renouvellement la 1ère année dans l'EPCI} - (\text{Nombre de T3 rendus disponibles au cours de l'année à la suite de mobilités externes dans l'EPCI} + \text{T3 actuellement occupés par les demandeurs en mobilité interne dans l'EPCI}))$*

En cas de valeur négative, c'est-à-dire si la demande de T3 est inférieure à l'offre libérée par la mobilité externe et interne, alors la demande non pourvue est nulle et certains logements libérés restent vacants.

L'idée de prendre en compte les logements libérés par les ménages en mobilité interne est double. D'une part, elle permet de bien intégrer le potentiel de logements qui pourraient être rendus disponibles pour la location grâce aux mobilités internes, mais elle vise aussi à bien intégrer précisément l'apport de la mobilité interne (et donc des rotations) dans la réponse à la demande de logements sociaux.

### **Une priorisation implicite de la mobilité interne**

Le fait d'intégrer dans l'équation précédente – celle qui détermine la demande par typologie – les logements potentiellement libérés par la mobilité interne, implique une priorisation implicite de la mobilité interne. Si les attributions en mobilité externe étaient priorisées, alors certains logements ne pourraient pas être libérés par les ménages en mobilité interne, ce qui conduirait à observer une demande de certaines typologies plus forte.

Cette priorisation n'est pas infondée dans la mesure où elle consiste en quelque sorte à considérer que tout logement libéré trouvera un demandeur intéressé (ce qui en première approximation est valable, la demande excédant l'offre, même si localement cette assertion peut s'avérer fausse) et que ce faisant, répondre à une demande de mobilité interne avant une demande externe conduit à répondre à deux demandes au lieu d'une seule, en optimisant le parc social *via* la mobilisation d'un logement qui ne correspond plus au besoin d'un ménage y vivant déjà et ce afin de l'attribuer à un ménage pour lequel il correspondrait. Bien entendu cette approche est théorique en mettant sur le même pied d'égalité une demande extérieure et une demande en mobilité interne alors qu'il peut être tout à fait légitime de prioriser un ménage extérieur au parc social pour de multiples raisons. Le propos ici n'est donc pas de dire qu'il faut prioriser dans les faits les demandes de mobilité interne.



## Calcul de l'offre de logements disponibles : pourquoi exclure les logements libérés par la mobilité interne ?

L'offre de logements disponibles est constituée de logements libérés par les ménages, que ce soit dans le cadre d'une mobilité interne ou externe (départ du parc social), et de mises en services. L'étude se concentrant sur la rotation, les mises en services sont donc exclues de l'offre.

Les logements libérés dans le cadre d'une mobilité interne l'ont été précisément parce qu'un autre logement a été attribué à ce ménage. Que ce logement attribué ait été libéré dans le cadre d'une mobilité interne ou du départ du parc social du ménage précédent influe peu : dans le premier cas, une seconde libération en mobilité interne aura aussi été identifiée et donc exclue. *In fine*, seuls les logements libérés en mobilité externe sont retenus : il aura fallu qu'un ménage quitte le parc social pour que la dynamique d'attribution de logements se mette en marche<sup>17</sup>.

Schématiquement, cela revient à refaire tourner le modèle, c'est-à-dire simuler des attributions, à partir des seuls logements libérés par le départ des ménages du parc social. Les mobilités internes observées ne constituent qu'un des scénarios possibles en quelque sorte.

## Pourquoi le nombre de logements libérés en mobilité externe est égal à celui des attributions à des ménages extérieurs au parc social, du moins en théorie ?

En toute rigueur, il s'agit de montrer que la somme du nombre de logements libérés en mobilité externe et du nombre net de mises en services et une fois soustraites les sorties du parc, est égal à celui des attributions à des ménages extérieurs au parc social.

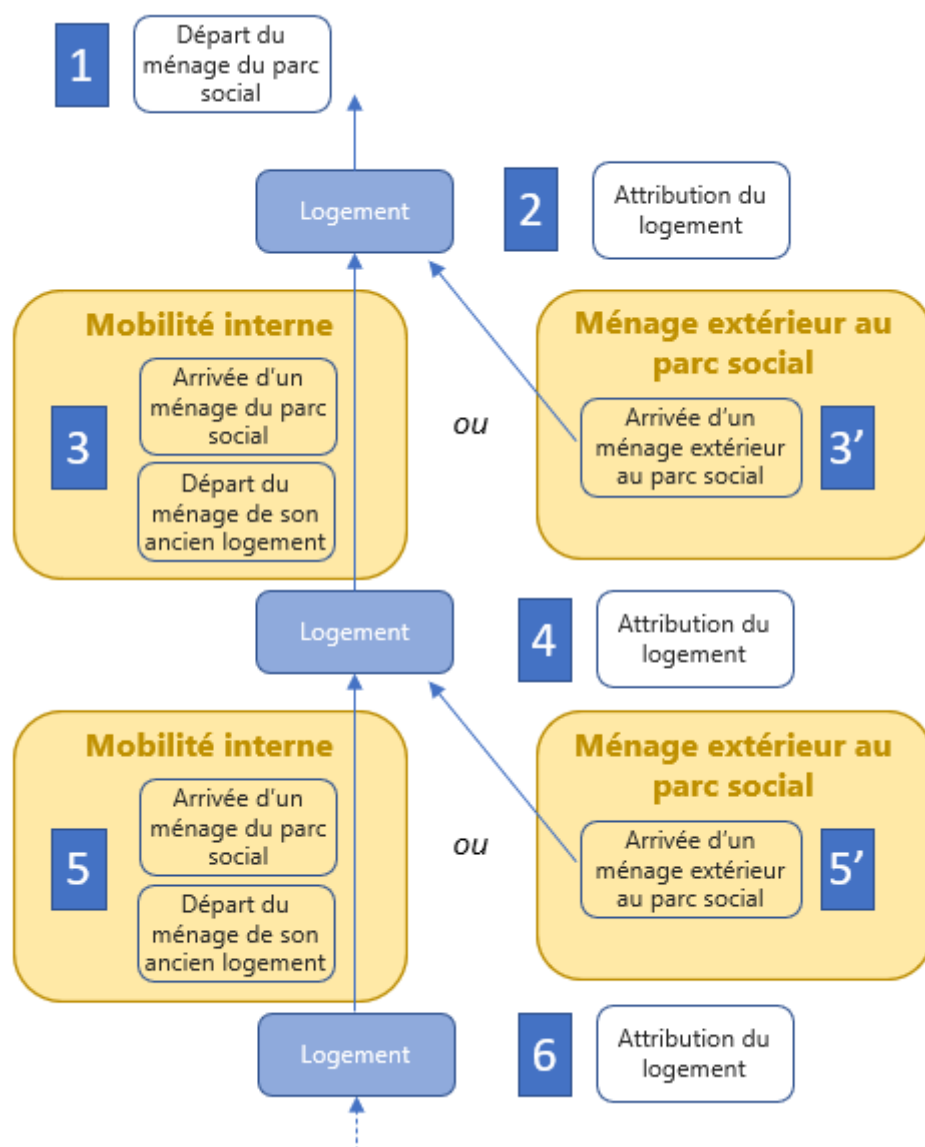
Schématiquement, si un ménage libère un logement en quittant le parc social, sous l'hypothèse que le logement est de nouveau disponible pour être loué, deux options sont possibles : le logement est attribué à un ménage extérieur au parc social, ou bien celui-ci est attribué à un ménage en mobilité interne. Dans ce second cas de figure, le logement libéré par le ménage en mobilité interne est à son tour disponible pour être loué. Le processus recommence et ne s'arrête qu'à l'attribution d'un logement à un ménage extérieur au parc social. *In fine*, tout logement libéré par le départ du parc social d'un ménage aboutira à une attribution à un ménage extérieur au parc, même si une série d'attributions en mobilité interne peut avoir lieu entre temps.

A noter que la logique vaut aussi pour les mises en services. Le logement est attribué à un ménage extérieur au parc social ou bien à un ménage en mobilité interne mais auquel cas, celui-ci libèrera son logement et ainsi de suite.

---

<sup>17</sup> Voir aussi la sous-partie précédente expliquant en quoi tout logement libéré en mobilité externe aboutit au final à une attribution à un ménage extérieur au parc.

Figure 18 - Schéma d'une série d'attributions induit par le départ hors du parc social d'un ménage



Les sorties du parc social correspondent à l'opposé des mises en services : ou bien le ménage qui a libéré le logement est parti du parc social, ou bien celui-ci était en mobilité interne. Dans ce dernier cas, il faut bien qu'un logement ait été disponible pour accueillir ce ménage. Ou bien ce logement a été libéré par un ménage qui a quitté le parc social, ou bien celui-ci a été libéré dans le cadre d'une mobilité interne, et ainsi de suite. Finalement, il aura bien fallu qu'un ménage quitte le parc social pour qu'une sortie effective (hors vente HLM au ménage occupant) puisse avoir lieu. Dans les faits, les calculs présentés ici partent du nombre de logements disponibles, les sorties du parc sont donc exclues.

En toute rigueur, il conviendrait d'intégrer aussi l'évolution de la vacance. Celle-ci étant à peu près stable ces dernières années, l'ignorer n'est pas une hypothèse infondée.

**Il convient de bien rappeler néanmoins la principale limite du modèle liée à l'intégration de la mobilité interne, à savoir son caractère simultané.** S'il faut plusieurs mois entre une libération d'un logement et son attribution, alors ce n'est potentiellement qu'avec un décalage temporel conséquent, qu'une libération d'un logement en mobilité externe servira à un ménage extérieur au parc social. Plus généralement, cela revient en quelque sorte à ce que l'ensemble des attributions et libérations de l'année ont eu lieu au même moment, et qu'aucun mouvement de l'année passée influe sur l'année en cours.



Ainsi, une attribution ayant eu lieu en décembre de l'année  $n-1$  peut conduire à une libération et donc un nouveau logement disponible à la location en janvier de l'année  $n$ . Les volumétries étant très proches en première approche, cette hypothèse est recevable : les frictions liées à la fin d'une année  $n-1$  sont équivalentes à celles qui sont observées entre la fin d'année  $n$ .

L'autre limite est le fait que les sorties du parc ne sont pas identifiées au logement mais de façon globale. Ce faisant, si en nombre total de demandes, l'impact est nul, en revanche, au niveau des typologies, un léger décalage pourrait être observé. Néanmoins, avec environ 10 000 sorties par an (hors vente HLM à des locataires occupants), il demeurerait limité. En outre, il convient de rappeler que la présente étude fait l'hypothèse que tout logement libéré est rendu disponible pour être loué, ce qui dans les faits n'est pas forcément le cas et constitue donc une limite supplémentaire à prendre compte.

## Pourquoi les loyers n'ont pas été pris en compte

L'étude vise à identifier la demande à laquelle la seule rotation ne répond pas. Il s'agit d'une approche en termes de volumétrie de logements disponibles, et non d'une adéquation financière entre offre et demande. Cette problématique est déjà abordée dans les études offre-demande publiées par l'agence<sup>18</sup>. A noter cependant que la présente étude s'est attachée à décrire le profil des demandeurs de logements sociaux en fonction des différents plafonds de ressources du parc social (PLAI, PLUS, PLS).

Il est néanmoins vrai que dans le cadre d'éventuels prolongements, la prise en compte des loyers, et en particulier de l'écart entre les loyers du parc social et les loyers du parc privé, pourrait être introduite afin de distinguer l'intensité et l'urgence des demandes selon les territoires.

## Le champ de la demande et de l'offre de logement social

### Analyse en flux

Les rotations constituant un flux et non un stock, la confrontation entre l'offre et la demande doit donc se faire à partir d'une approche en flux, au risque de comparer des choses au périmètre distinct.

En outre, il a été mis en évidence l'important non-renouvellement de la demande. Si le nombre de demandes en stock reste à peu près stable au cours du temps, les demandes qui le composent sont très volatiles. Une demande créée à une date  $t$  a une probabilité d'être encore active à  $t+1$  an inférieure à 40 %. Plus de 60 % des demandes sont donc radiées au bout d'un an, mais seulement 20 % le sont pour attribution d'un logement social alors que 40 % le sont pour non-renouvellement. Deux-tiers des radiations annuelles sont dues au non-renouvellement de la demande. De ce fait, si le secteur du logement social arrive à répondre à l'ensemble des nouvelles demandes formulées sur une année, le nombre de demandes actives devrait diminuer rapidement et le stock se résorber de lui-même. L'objectif est d'évaluer la quantité de demandes de logement social non pourvues sur les années passées afin de procéder à une projection des demandes non pourvues à court terme sur les années à venir. Dans ce cadre, il est plus pertinent de considérer un flux de demandes créées chaque année et un flux d'offres remises en service sur cette même année, entre autres pour éviter les doubles-comptages.

---

<sup>18</sup> Voir par exemple la dernière en date : *Quelle adéquation entre l'offre et la demande de logement social dans les territoires de France métropolitaine ?* (Gardin-Guihard, ANCOLS, 2022).

Comme ce travail est projeté à partir de plusieurs années, cette approche permet de ne pas compter en double une demande active au 1<sup>er</sup> juillet deux années consécutives ou un logement disponible au moins un jour deux années consécutives. L'approche de cette étude est donc différente de celle de l'étude récurrente de l'ANCOLS (Gardin-Guihard, Léo, ANCOLS, février 2022) procédant à une adéquation entre un stock de demandes actives au 1<sup>er</sup> juillet et l'offre disponible au moins un jour au cours de l'année. Cette dernière est une simulation théorique et optimisée d'attributions de chaque demande avec chaque logement disponible. La présente étude, quant à elle, se concentre sur la volumétrie des demandes non pourvues par la seule rotation annuelle.

### Traitement du non-renouvellement

Compte tenu du nombre important de demandes qui ne sont pas renouvelées, tout particulièrement un an après leur inscription, seules les demandes perdurant au-delà de 400 jours (environ 13 mois) sont prises en compte. Le choix de cette durée a été fait compte tenu de l'observation des données concernant la radiation pour non-renouvellement dans le SNE. En effet, la radiation pour ce motif intervient en très grande majorité dans les 400 jours qui suivent l'inscription, les radiations n'étant pas effectives exactement 12 mois après leur création.

Par ailleurs, d'après l'enquête menée dans le cadre de l'étude « *La demande de logement social : quels arbitrages des ménages du dépôt à l'éventuelle attribution d'un logement ?* » (LVDC & ENEIS Conseil, ANCOLS, mars 2020), 40 % des ménages n'ayant pas renouvelé leur demande avaient trouvé une autre solution de logement, majoritairement en tant que locataire dans le parc privé. Cette proportion est plus élevée dans les zones détendues,

### Un cloisonnement des mises en relation entre demandes et offres à l'échelle de l'EPCI

Les demandes de logement social sont « associées » à l'EPCI de la première commune dans laquelle les ménages ont indiqué souhaiter résider. Des offres restantes disponibles dans un EPCI adjacent sont supposées ne pas permettre dans notre étude de satisfaire la demande.

## Méthode de calcul

---

### Résultats sans les nouvelles mises en service de logement

Dans cette étude, le but est d'obtenir une estimation du nombre de demandes non pourvues grâce à la rotation dans le parc social. Or, si un logement est mis en service au cours de l'année étudiée, c'est une offre nouvelle qui a permis de répondre à la demande. Ce ne sont pas les mouvements des locataires de logements sociaux qui ont permis de diminuer le volume. En considérant ces nouvelles mises en service dans l'offre permettant de répondre à la demande, le volume observé n'est pas équivalent aux demandes non pourvues grâce à la rotation. En revanche, en les retirant, le nombre de demandes non pourvues grâce à la rotation chaque année est établi sans tenir compte du nombre d'offres nouvelles annuellement proposées à la location pour la première fois.

Dans les faits, entre 65 000 et 70 000 logements ordinaires sont mis en service chaque année. Ils permettent à leur façon de répondre à une partie des 200 000 à 250 000 demandes non pourvues annuellement grâce à la rotation au sein du parc.



## Détermination de la typologie attribuable aux ménages demandeurs

Deux méthodes sont utilisées pour déterminer la typologie du logement à attribuer pour chaque demande :

- le nombre de pièces nécessaire selon la norme d'occupation des logements définie par l'Insee à partir de la composition familiale du ménage (méthode n°1). Cette norme permet de qualifier la suroccupation et la sous-occupation en intégrant les personnes en garde alternée (cf. <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1236>). L'étude prend également en compte les enfants à naître. La norme précise que : les enfants de 6 ans ou moins peuvent partager une chambre quel que soit leur sexe ; entre 7 et 18 ans, les enfants de même sexe peuvent se voir attribuer une chambre pour deux ; à 18 ans révolu, chaque personne doit pouvoir bénéficier de sa propre chambre. Cependant, les seuils d'âge utilisés dans le calcul de la présente étude par rapport à cette norme ont été modifiés (5 ans au lieu de 6 ans pour les jeunes enfants et 17 ans au lieu de 18 ans pour les adultes) afin de tenir compte de l'évolution de la composition familiale dans l'année à venir. De plus, étant donné la situation familiale des cotitulaires et leur relation avec le demandeur, les couples au sein du ménage sont identifiés. Une seule chambre leur est alors attribuée. À noter que les logements de 6 pièces et plus sont regroupés dans une même catégorie (ne représentant guère plus d'1 % de l'offre disponible).
- le nombre de pièces souhaité par le ménage mais encadré pour éviter la suroccupation ou la sous-occupation (méthode n°2). Les demandeurs peuvent choisir dans le Cerfa de demande de logement social jusqu'à deux typologies contiguës, allant d'une chambre dans une colocation à un logement de 6 pièces ou plus. L'information à disposition dans l'Infocentre SNE est celle du plus petit logement souhaité parmi la sélection du demandeur. Par simplification, une demande de chambre est ici considérée comme étant équivalente à un souhait de T1. Ce nombre de pièce est borné en bas par la typologie permettant de ne pas être en situation de suroccupation selon la norme de l'Insee<sup>19</sup>. La borne haute s'appuie sur la typologie maximale pour que le ménage ne se trouve pas en situation de sous-occupation de son logement. Cette dernière est décrite à l'article L621-2 du CCH tel que : « Les locaux insuffisamment occupés sont définis comme des locaux comportant un nombre de pièces habitables [...] supérieur de plus d'un au nombre de personnes qui y ont effectivement leur résidence principale. [...] ».

Lorsque la méthode utilisée n'est pas précisée, les résultats présentés détaillent le scénario central de l'étude qui accordent la même importance aux deux méthodes en procédant à la moyenne des deux chiffres obtenus.

### Autorisation d'un ménage à accéder à un logement plus grand que ses besoins

Il peut exister une certaine souplesse dans l'attribution des logements qui permet d'accorder un logement plus grand que la typologie qui correspond au ménage demandeur dans le cas où des logements plus grands resteraient libres, faute de demandeurs adéquats sur le même EPCI. Cette situation est une solution pour répondre à la demande mais certains freins comme la solvabilité peuvent s'y opposer. C'est pourquoi les résultats sont présentés sous la forme d'un intervalle de demandes :

- 1) Possibilité de compensation entre typologies sur un même EPCI (Variante n°1) : 200 000 demandes non pourvues en admettant que les offres supplémentaires de logements plus grands disponibles sur un EPCI peuvent permettre de réduire le nombre de demandes de logements

---

<sup>19</sup> La règle retenue par la commission médiation DALO (DALO signifie Droit Au Logement Opposable) pour définir si un ménage est en situation de suroccupation s'appuie uniquement sur la surface habitable du logement. Elle ne peut pas être la référence dans cette étude qui est davantage basée sur un appariement par typologie car elle s'appuie sur des appariements par groupe de logements et de demandeurs et non sur un appariement effectué de façon unitaire.

- plus petits à satisfaire par une offre nouvelle. Les frictions qui pourraient par exemple être dues à la solvabilité des ménages sont ignorées. Cela constitue la fourchette basse de l'estimation ;
- 2) Pas de compensation entre typologies sur un même EPCI (Variante n°2) : 250 000 demandes non pourvues en considérant en revanche que l'offre nouvelle doit permettre de satisfaire les besoins exprimés dont une des caractéristiques principales est le nombre de pièces. Selon ce scénario, diverses raisons, dont notamment l'accessibilité financière, empêcheraient toute attribution de grands logements à des ménages n'ayant pas besoin d'autant de pièces. Le nombre de demandes non pourvues s'accroîtra. Cela constitue la fourchette haute de l'estimation.

## Correction et imputation

### Correction des demandes sur plusieurs départements

Les demandes étant renseignées par département (ou région pour l'Île-de-France), un demandeur qui formule une demande dans deux départements aura deux numéros uniques : un par département. D'après une étude précédente de l'ANCOLS (LVDC & ENEIS Conseil, ANCOLS, mars 2020), 10,6 % des ménages demandeurs déclaraient avoir formulé des demandes dans au moins deux départements. Un poids a donc été accordé aux demandes de logement social pour prendre en compte cette proportion de ménages doublons (hors DROM, Corse et Île-de-France).

### Imputation des revenus fiscaux de référence (RFR)

Afin d'identifier les plafonds de ressources auxquels les ménages sont soumis, le revenu fiscal de référence de l'année N-2 du foyer renseigné dans le SNE est pris en compte. S'il n'est pas renseigné ou s'il est nul, le RFR N-1 est retenu ; si ce dernier n'est pas renseigné ou s'il est nul, le revenu fiscal est approximé à partir des ressources mensuelles du foyer. Pour cela, sont considérées les ressources imposables du demandeur, de ses cotitulaires et des personnes à charge auxquelles un abattement de 10 % est appliqué. Cette équation s'appuie sur les informations fournies par [service-public.fr](http://service-public.fr).

$$RFR \text{ imputé} = [(Salaires + Pensions de retraite + Pensions d'invalidité + Pensions alimentaires reçues + Indemnités chômage + Autres ressources) \times 90 \% - Pensions alimentaires versées] \times 12$$

Finalement, les demandes de logement social restant à satisfaire sont classées selon le plafond de ressources le plus bas sous lequel elles sont. Les logements soumis à des plafonds de ressources plus élevés sont considérés comme pouvant répondre à toutes les demandes ayant des ressources inférieures à ces plafonds. Par exemple, les logements PLUS peuvent accueillir des ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds PLAI si le nombre de PLAI est insuffisant.

## Sources de données

### Demande - Le système national d'enregistrement (SNE)

Il s'agit d'un système informatique permettant l'enregistrement de la demande de logement social, l'attribution d'un numéro unique départemental ou régional pour l'Île-de-France, la mise à jour, le renouvellement et la radiation de la demande. Les enregistrements de demandes sont réalisés par des guichets enregistreurs (essentiellement composés des bailleurs sociaux et des collectivités territoriales), ainsi que directement en ligne, depuis avril 2015, par les demandeurs qui se connectent au portail grand public.

Le SNE recense les informations telles que définies dans le formulaire Cerfa de demande de logement social, soit les caractéristiques du titulaire de la demande et, le cas échéant, du futur cotitulaire du bail (sexe, âge, nationalité, situation familiale, type de contrat de travail, etc.), des personnes fiscalement à



charge (âge, sexe et lien de parenté), des ressources du foyer (ressources mensuelles, revenus sociaux et revenu fiscal de référence – RFR), du logement occupé au moment de la formulation de la demande ou de sa mise à jour (mode de logement, catégorie, nombre de pièces, loyer, localisation), des motifs de la demande et des caractéristiques du logement recherché (catégorie, nombre de pièces, loyer, localisation, équipements, etc.).

À noter que le SNE est un outil de gestion, les informations relatives à chaque demande pouvant évoluer au cours du temps du fait d'un changement de situation du ménage ou de modification des caractéristiques du logement recherché. Les informations relatives aux ménages, aux logements occupés et aux logements recherchés sont donc à jour à la date de radiation de la demande pour les demandes radiées avant l'extraction, ou à la date d'extraction pour les demandes non radiées, soit au 25 juin 2021.

### **Offre - Le répertoire du parc locatif social (RPLS)**

Le RPLS a été mis en place en 2011 en remplacement de l'Enquête sur le parc locatif social (EPLS). Le répertoire est administré par le service de la donnée et des études statistiques (SDES), service statistique du ministère en charge du logement, et porte sur les logements locatifs sur lesquels les bailleurs sociaux sont titulaires d'un droit réel immobilier ou usufruitier.

Les bailleurs ont pour obligation de transmettre chaque année au SDES les informations structurelles et conjoncturelles relatives à leurs logements locatifs ordinaires, à jour à la date du 1<sup>er</sup> janvier de l'année de collecte. Sont notamment renseignées les informations suivantes : les informations relatives à l'identité du bailleur, la localisation du logement, les principales caractéristiques du logement (type de construction, nombre de pièces, surface habitable, année de construction, année de première mise en location dans le parc social, etc.), les informations relatives au financement (filiale de financement initial, catégorie de financement auquel est rattaché le logement, etc.), le mode d'occupation du logement au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de collecte et, le cas échéant, les loyers.

Le champ de l'étude porte sur les logements en France appartenant à un organisme de logement social : OPH, SA d'HLM, coopératives d'HLM et SEM de logements sociaux – hors logements non conventionnés pour ces derniers, et étant remis à la location entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2018.

### **Les limites de l'étude et les prolongements possibles**

L'étude telle qu'elle a été menée s'attache à une évaluation essentiellement quantitative de la demande non pourvue sur les territoires. Si elle permet de caractériser le nombre de pièces des logements qui conviendraient à la demande non pourvue ou encore le niveau de ressources des ménages dont la demande n'est pas satisfaite, elle ne prend pas en compte la capacité contributive des ménages et donc leur solvabilité<sup>20</sup>. De façon sous-jacente, il est supposé que les bailleurs puissent adapter leur loyer afin de loger l'ensemble des demandeurs. Il serait également possible de distinguer les demandes non pourvues selon d'autres caractéristiques des ménages. Par exemple, le logement actuel des demandeurs ou les motivations de leur demande pourrait être prises en compte à l'avenir. Concernant la question financière, au-delà des ressources du ménage, l'écart entre les loyers du parc social et les loyers du parc privé pourrait être introduit dans un prolongement de cette étude afin de distinguer l'intensité et l'urgence des demandes selon les territoires.

L'objectif de l'étude est d'estimer le nombre de demandes non pourvues annuellement afin de réaliser une projection à court terme. Une estimation de l'évolution de la demande non pourvue à plus long terme pourrait être menée, en prenant en compte le vieillissement des demandeurs, des occupants du parc et des logements. A long terme, l'évolution démographique française devrait contribuer à augmenter la mobilité externe au parc social. Ce développement peut être envisagé pour une future étude sur le sujet des demandes non pourvues.

---

<sup>20</sup> Ce n'est pas l'objet de cette étude centrée davantage sur la capacité des rotations à répondre à la demande de logement social en termes de volumétrie de logements. Il n'en demeure pas moins que la capacité contributive des ménages constitue un élément important dans la prise en compte de l'adéquation entre l'offre et la demande.

## BIBLIOGRAPHIE

- Beck et Diouet, ANCOLS. (2021). *17 % des ménages changent d'EPCI lors d'un déménagement à l'intérieur du parc social - la mobilité au sein du parc social.*
- Beck, P., ANCOLS. (2021). *7 % des ménages quittent le parc social chaque année.*
- Coloos, B. (2010). *Habitat et ville : quinze questions et controverses.* Editions de l'aube villes et territoires.
- Gardin-Guihard, L., ANCOLS. (2022). *Quelle adéquation entre l'offre et la demande de logement social dans les territoires de France métropolitaine ?* ANCOLS.
- LVDC & ENEIS Conseil, ANCOLS. (2020). *La demande de logement social : quels arbitrages des ménages du dépôt à l'éventuelle attribution d'un logement.*

