

54 % des ménages résidents en France métropolitaine sont éligibles aux logements PLUS

70 % des ménages résidents en France métropolitaine sont éligibles au parc social, c'est-à-dire ont des ressources inférieures aux plafonds les plus hauts, les plafonds PLS. Néanmoins, le parc social est très majoritairement composé de logements soumis aux plafonds PLUS (87 %). Les ménages qui y sont éligibles représentent 54 % des résidents de France métropolitaine, soit 15 millions de ménages. Ce pourcentage se décompose entre 30 % de locataires (vivant déjà dans le parc social ou dans le parc privé) et 24 % de propriétaires occupants.

La part des ménages éligibles au parc social est plus forte dans les zones détendues, mais le constat s'inverse si les propriétaires ne sont pas pris en compte parmi les éligibles. Les familles monoparentales locataires des parcs privé et social sont davantage éligibles, tandis que peu de différences sont observées selon l'âge du référent fiscal du ménage.

Plusieurs définitions du taux de recours existent. Entendu ici comme le rapport entre le nombre de ménages demandeurs et le nombre total de ménages éligibles, le taux de recours via une demande s'élève à 11 %. Il est de 6 % si seules les demandes de ménages extérieurs au parc social (locataires du parc privé et propriétaires occupants) sont prises en compte.

Un focus a été réalisé sur les locataires du parc privé : les taux de recours *via* une demande de cette catégorie de ménages dont les ressources sont proches des plafonds PLS restent relativement élevés en zone 1¹ (Paris et communes limitrophes), avec un taux à plus de 10 %, tandis qu'il est inférieur à 4 % dans la zone 3 (ensemble des régions hors Ile-de-France). Les plafonds de ressources PLS limitent ainsi davantage l'accès au parc social en zone 1 qu'en zone 3 en excluant davantage de ménages souhaitant potentiellement accéder au parc social.

Par ailleurs, toujours parmi les locataires du parc privé éligibles au parc social, les familles modestes avec enfant(s) et les ménages entre 30 et 50 ans sont ceux qui déposent le plus souvent une demande de logement social.

Si le taux d'éligibilité au parc social dans les DROM est proche de celui de la métropole (de 71 % à 75 %, contre 70 %), une part plus importante de ménages y résidant ont des ressources inférieures au PLAI (de 25 % à 37 %, contre 11 %). Malgré des taux d'éligibilité élevés, les ménages modestes ont des taux de recours plus faibles dans les DROM.

¹ Le zonage des plafonds de ressources ne porte pas de nom, il est distingué ici du zonage dit I-II-III (celui des plafonds de loyers) par l'usage des chiffres arabes, et est donc appelé dans la note zonage 123

Amandine ROCHE

Cheffe du département des études et maîtrise d'ouvrage statistiques

Contact : etudes@ancols.fr

Directeur de la publication :

Serge BOSSINI

Sommaire.....	2
Introduction	3
35 % des ménages sont à la fois éligibles au parc social et locataires	4
70 % des ménages sont éligibles au parc social en France métropolitaine... ..	4
... et se décompose en 35 % de propriétaires, 21 % de locataires du parc privé et 14 % de locataires du parc social	6
Les locataires vivant en zone tendue et les familles monoparentales locataires sont davantage éligibles au parc social.....	10
Un taux d'éligibilité plus faible en zone Abis malgré des plafonds de ressources plus élevés	10
En se limitant aux seuls locataires, la part des ménages éligibles au parc social est plus faible dans les zones détendues.....	12
Davantage de ménages éligibles parmi les familles monoparentales locataires.....	14
Différentes approches du taux de recours conduisant à un chiffre compris entre 6 % et 25 % selon le champ retenu	16
Le taux de recours est de 25 % en considérant les locataires du parc social et les demandeurs	16
Un taux de recours qui diminue à 11 % si seules les demandes de logements sociaux sont prises en compte	17
les locataires du parc privé éligibles : une diminution des taux de recours à mesure que les revenus s'accroissent.....	18
Des taux de recours supérieurs à 10 % pour les ménages aux plafonds PLS en zone 1	19
Des taux de recours plus élevés pour les familles modestes avec enfant(s) et les ménages entre 30 et 50 ans	20
Une part plus importante de ménages éligibles au PLAI dans les DROM mais un recours plus faible de ces ménages	24
Le taux d'éligibilité au parc social dans les DROM est proche de la métropole	24
Des taux de recours plus faibles pour les ménages modestes dans les DROM	25
Méthodologie.....	27
Informations nécessaires au calcul de l'éligibilité et du taux de recours	27
Sources de données	28
Définition du périmètre des ménages selon les sources de données et implications.....	29
Taux de recours	31
Bibliographie	32
Annexes	33



INTRODUCTION

En France, le modèle du logement social est dit généraliste. Même si l'accent a été mis progressivement depuis les années 90 sur un fléchage plus spécifique à destination des ménages les plus modestes, le parc social s'adresse aussi bien aux ménages avec peu de ressources qu'aux classes moyennes, dans un objectif de mixité sociale. Aussi, si la majorité des français sont éligibles au parc social, il convient de quantifier et qualifier cette éligibilité, pour mieux en saisir les différentes réalités.

La présente étude vise à identifier la part des ménages éligibles au parc social et les caractériser en termes de statut d'occupation, de localisation, de composition familiale ou encore d'âge. Elle s'attache également à calculer le taux de recours au parc social, selon diverses définitions, et là encore, à en analyser les caractéristiques.

Une attention particulière est portée sur les ménages locataires des parcs privé et social, ménages davantage demandeurs de logement social.

Faute de données sur les ménages hébergés chez un tiers ou dans une structure d'hébergement, la présente étude se concentre sur l'éligibilité des ménages résidents au sein d'un logement ordinaire (cf. méthodologie).

35 % DES MENAGES SONT A LA FOIS ELIGIBLES AU PARC SOCIAL ET LOCATAIRES

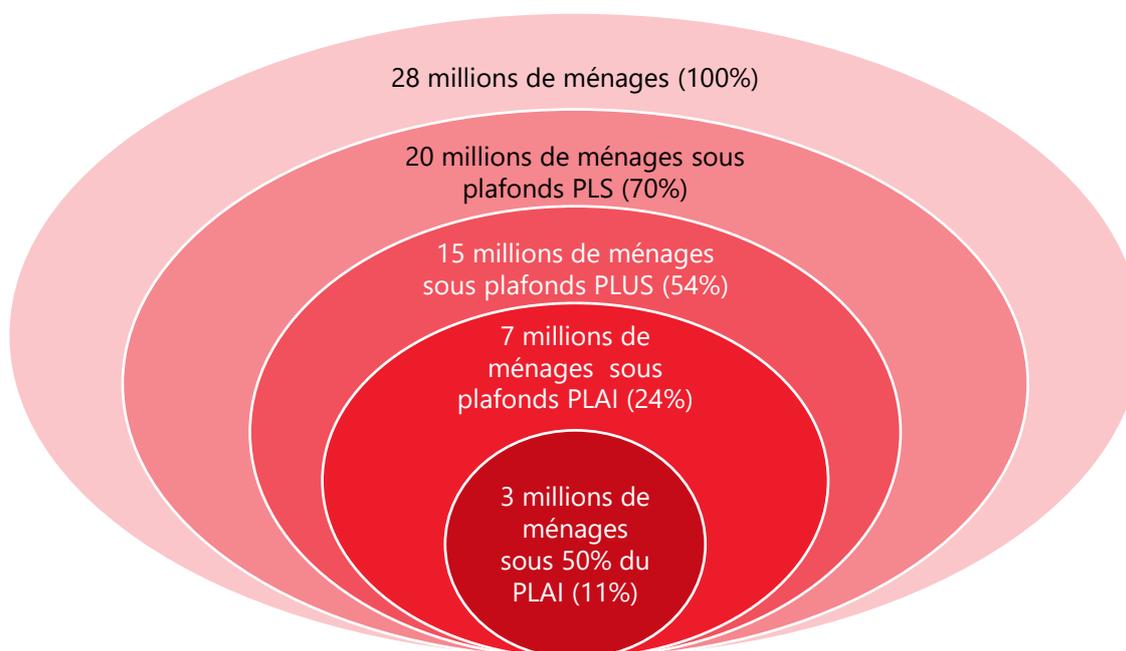
L'éligibilité est analysée dans cette partie pour chaque section du parc : PLAI, PLUS et PLS. Pour rappel, le parc social français est basé sur un modèle dans lequel chaque logement a un niveau de loyer et un plafond d'accès dépendant pour l'essentiel de la façon dont il a été financé. Les PLAI permettent de financer des logements à destination des locataires les plus modestes, tandis que les PLUS sont les financements les plus répandus et sont associés à des plafonds de ressources supérieurs aux PLAI. Enfin, les logements financés par des PLS ont les plafonds les plus élevés. Pour les financements antérieurs à la création des produits PLAI, PLUS et PLS, une correspondance est établie entre le financement initial et l'un des trois plafonds de ressources en vigueur actuellement. En complément de ces sections et afin d'apporter un éclairage sur les ménages les plus modestes, une 4^{ème} catégorie est considérée, à savoir les ménages dont le revenu fiscal de référence (RFR) est inférieur à la moitié des plafonds PLAI².



70 % DES MENAGES SONT ELIGIBLES AU PARC SOCIAL EN FRANCE METROPOLITAINE...

Parmi les 28 millions de ménages résidents en France métropolitaine dans un logement ordinaire, environ 20 millions, soit 70 %, sont éligibles au parc social, c'est-à-dire ont des revenus inférieurs aux plafonds de ressources les plus élevés, les plafonds PLS (Figure 1). Ils sont 54 % à avoir des ressources inférieures aux plafonds PLUS (15 millions de ménages), et 24 % aux plafonds PLAI (7 millions). 11 % des ménages ont quant à eux des revenus inférieurs à 50 % des plafonds PLAI (3 millions).

Figure 1 : Nombre des ménages résidents en France métropolitaine selon leur degré d'éligibilité au parc social



Champ : ménages résidents en logement ordinaire en France métropolitaine

Source : Fidéli 2019

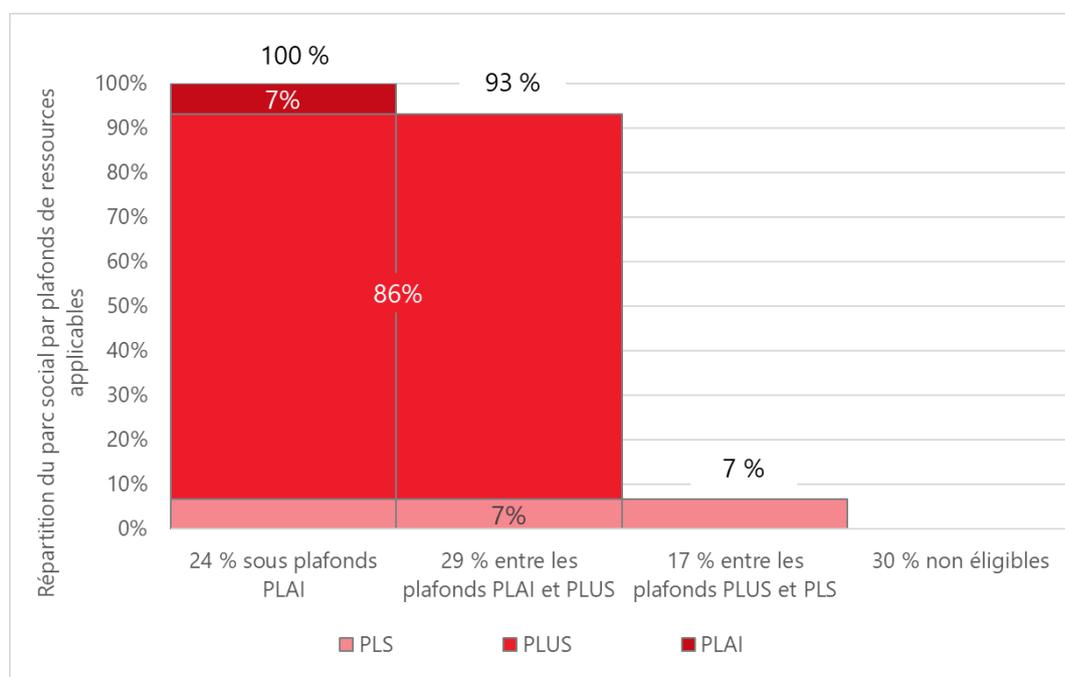
² Plus précisément, la borne utilisée, qui ne correspond pas à un plafond légal, est fixée à 30 % du PLUS, soit quasiment 50 % des plafonds PLAI. Par soucis de simplification, l'ensemble de l'étude fera apparaître le libellé « 50 % du PLAI » pour cette borne.



Dans les faits, la répartition des logements du parc social par plafonds de ressources applicables, tend à relativiser le taux d'éligibilité de 70 %. En effet, les ménages éligibles uniquement aux logements PLS, dont les ressources sont donc supérieures aux PLUS, représentent 17 % des ménages résidents (4,7 millions), alors que les logements PLS représentent seulement 7 % du parc social (0,3 million, Figure 2). La sur-représentation des ménages éligibles uniquement au PLS au regard du parc de logements PLS est accentuée par le fait que l'accès aux PLS ne soit pas réservé uniquement à ce public, mais bien à l'ensemble des ménages éligibles, les plafonds de ressources constituant un maximum.

Les ménages dont les ressources sont comprises entre les plafonds PLAI et PLUS pèsent pour 29 % des ménages résidents, soit 8,2 millions de ménages. Ils ont ainsi accès aux logements soumis aux plafonds PLUS et PLS, soit 93 % du parc (4,6 millions), tandis que les 7,0 millions de ménages sous les plafonds PLAI ont accès à l'ensemble du parc. À noter toutefois une part plus importante des logements soumis aux plafonds de ressources PLAI et PLS parmi les logements disponibles à la location chaque année, du fait du poids plus important de ces logements parmi ceux mis en services. 24 % des mises en service sont des PLAI, 58 % des PLUS accessibles aux ménages sous plafonds PLAI ou PLUS et 18 % des PLS, accessibles aux seuls ménages dont les revenus sont compris entre les plafonds PLUS et PLS (Figure 3).

Figure 2 : Part du parc social auquel les ménages sont éligibles par section du parc³ et par position par rapport aux plafonds



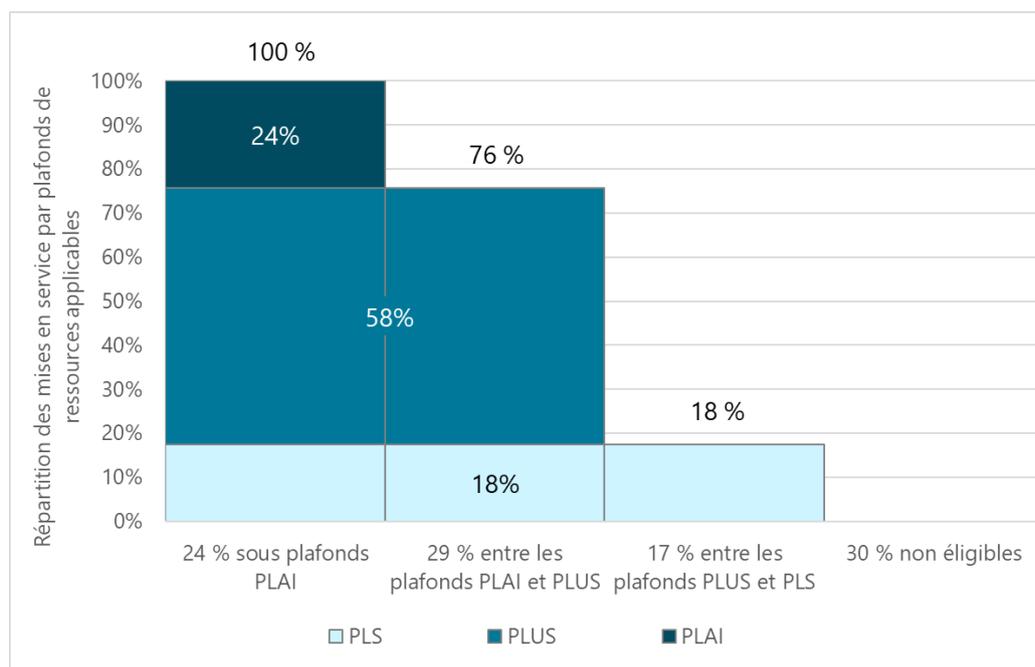
Champs : ensemble des logements détenus par les organismes de logements sociaux (OLS), à l'exception de ceux non conventionnés des SEM de métropole (pour la définition de l'axe des abscisses : part des ménages résidents en logement ordinaire en France métropolitaine)

Source : Fidéli 2019 et RPLS au 1^{er} janvier 2020 – Traitements ANCOLS

Note de lecture : les plafonds de ressources constituant un maximum, un ménage dont les ressources sont comprises entre le plafond PLAI et le plafond PLUS aura aussi des plafonds inférieurs par construction au plafond PLS. Ce faisant, il aura droit d'accéder théoriquement aux logements pour lesquels le plafond de ressources est le PLUS mais aussi aux logements pour lesquels le plafond de ressources associé est le PLS. En revanche, il ne pourra pas accéder aux logements pour lesquels le plafond est le PLAI.

³ À noter ici que les PLI sont exclus de l'analyse car ne rentrant pas dans le champ du parc social. Les bailleurs sociaux disposent de logements PLI, dont certains sont attribués à des demandeurs du parc social, mais les baux restent toutefois à durée déterminée, contrairement aux baux dans le parc social.

Figure 3 : Part des mises en services dans le parc social auxquelles les ménages sont éligibles par section du parc et par position par rapport aux plafonds



Champs : mises en service de logements détenus par les organismes de logements sociaux (OLS), à l'exception de ceux non conventionnés des SEM de métropole (pour la définition de l'axe des abscisses : part des ménages résidents en logement ordinaire en France métropolitaine)

Source : Fidéli 2019 et RPLS au 1^{er} janvier 2020 – Traitements ANCOLS

... ET SE DECOMPOSE EN 35 % DE PROPRIETAIRES, 21 % DE LOCATAIRES DU PARC PRIVE ET 14 % DE LOCATAIRES DU PARC SOCIAL

Les taux d'éligibilité varient en fonction du statut d'occupation des ménages. Sans surprise, les ménages déjà locataires du parc social y sont davantage éligibles. Ils sont 95 % à être sous les plafonds PLS (Figure 4) et représentent 3,9 millions de ménages⁴. Les 5 % de ménages locataires du parc social dépassant les plafonds de ressources PLS ne sont pas des cas illogiques ou illégaux : les plafonds de ressources s'appliquent au moment de l'attribution du logement et ne préjugent pas de la trajectoire financière du ménage dans le futur. En outre, ils ne sont pas nécessairement soumis au supplément de loyer de solidarité (SLS), ni concernés par la perte du droit au maintien dans les lieux. En effet, le SLS se déclenche dès lors que le ménage dépasse de 120 % les plafonds de ressources associés à son logement⁵, à condition que le logement ne soit pas situé dans une zone d'exemption du SLS⁶. La perte du droit au maintien dans les lieux s'applique quant à elle après un dépassement de 150 % des plafonds PLS pendant au moins deux ans, avec des exemptions territoriales et/ou relatives aux caractéristiques des ménages (exemption pour les plus de 65 ans et les personnes présentant un handicap).

⁴ En annexe figure le détail du nombre et de la part des ménages éligibles, selon les plafonds de ressources, le zonage ABC et le statut d'occupation.

⁵ Pour les ménages vivant dans des logements soumis aux plafonds PLS, il s'agira d'un dépassement de 120 % de ces plafonds. Pour les ménages vivant dans des logements PLAI ou PLUS, les plafonds de ressources considérés sont les plafonds PLUS, toujours avec un dépassement de 120 %.

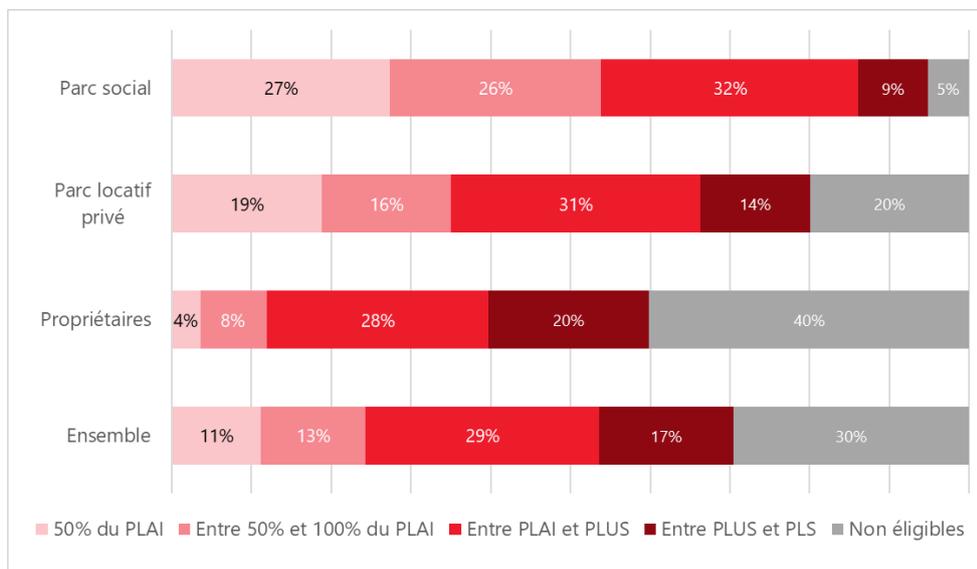
⁶ Les logements situés dans une zone de revitalisation rurale (ZRR) ou un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) sont exemptés du SLS. De même, les programmes locaux de l'habitat (PLH) peuvent prévoir des exemptions sur certains territoires.



A contrario, parmi l'ensemble des propriétaires occupants, seuls 60 % sont éligibles au parc social (soit 9,7 millions de ménages sur un total de 16,3 millions). A noter que l'éligibilité est ici entendue au sens des seules ressources des ménages. Néanmoins, la loi prévoit explicitement qu'un ménage propriétaire dont le logement est « adapté à ses besoins et capacités ou susceptible de générer des revenus suffisants pour accéder à un logement du parc privé peut constituer un motif de refus pour l'obtention d'un logement social » (L441-2-2 du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH)), sans pour autant rendre formellement inéligibles ces ménages.

Parmi les propriétaires éligibles, la très grande majorité est soumise aux plafonds PLUS ou PLS. La part des ménages modestes, c'est-à-dire dont les revenus sont sous les plafonds PLAI, est plus faible que pour les autres statuts d'occupation : 4 % sous la moitié des plafonds PLAI (0,6 million de ménages) et 8 % entre la moitié et la totalité des plafonds PLAI (1,3 million), contre respectivement 19 % et 16 % pour les locataires du privé (1,4 et 1,2 million de ménages), et, 27 % et 26 % pour les locataires du parc social (1,1 million de ménages pour chaque section). Les locataires du parc privé sont quant à eux 80 % à être éligibles (soit 5,8 millions de ménages).

Figure 4 : Part des ménages résidents éligibles au parc social par section du parc et statut d'occupation



Champ : ménages résidents en logement ordinaire en France métropolitaine

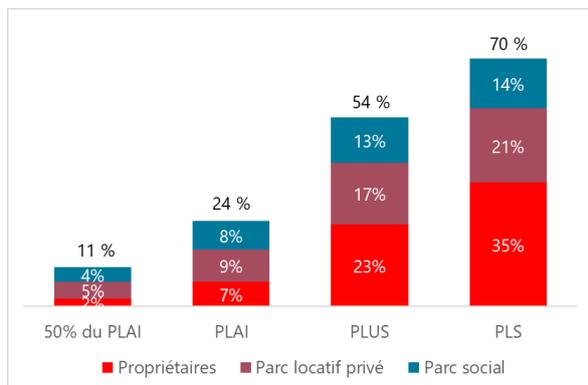
Source : Fidéli 2019

Les 70 % de ménages éligibles au parc social sont pour moitié composés de propriétaires occupants (soit 35 % de l'ensemble des ménages, Figure 5), et pour moitié de locataires des parcs privé et social (respectivement 21 % et 14 %, soit ici aussi 35 % de l'ensemble, correspondant à 9,8 millions de ménages). Le fait que les propriétaires représentent la moitié des ménages éligibles alors qu'ils sont en proportion moins éligibles au parc social (60 % des propriétaires sont éligibles contre 70 % de l'ensemble), s'explique par leur plus grand poids dans l'ensemble des ménages résidents (59 %, Figure 6). Formulé autrement, leur plus faible taux d'éligibilité est quantitativement compensé par leur plus grand nombre.

Au-delà des débats qui peuvent exister sur l'opportunité de l'éligibilité au parc social des propriétaires occupants, ces derniers y ont de fait moins recours (cf. *infra*), relativisant ainsi la part des ménages propriétaires potentiellement intéressés par le logement social. Par ailleurs, 30 % des ménages résidents ont des ressources inférieures aux plafonds PLUS et sont actuellement locataires : 17 % du parc privé et 13 % du parc social.

Bien que minoritaires, les propriétaires occupants représentent toutefois 19 % des ménages les plus modestes et 29 % des ménages éligibles au PLAI (Figure 7). Leur part augmente logiquement parmi les ménages éligibles aux revenus les plus élevés (plafonds PLUS et PLS).

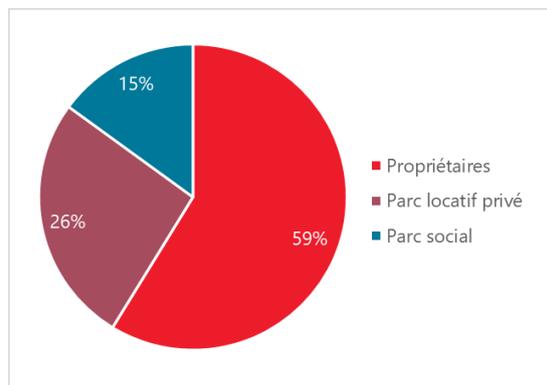
Figure 5 : Part des ménages éligibles au parc social parmi l'ensemble des ménages résidents, par section du parc et statut d'occupation



Champ : ménages résidents en logement ordinaire en France métropolitaine
 Source : Fidéli 2019

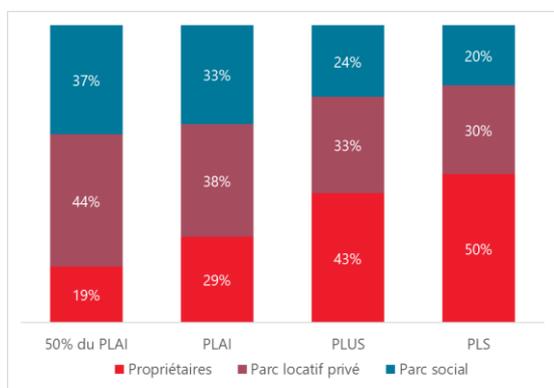
Note de lecture : 54 % des ménages résidents en France métropolitaine ont des ressources inférieures (ou égales) aux plafonds PLUS. Ce pourcentage se décompose en 13 % de ménages vivant déjà dans le parc social, 17 % de ménages locataires du parc privé et 23 % de propriétaires occupants.

Figure 6 : Répartition des ménages résidents en France métropolitaine par statut d'occupation



Champ : ménages résidents en logement ordinaire en France métropolitaine
 Source : Fidéli 2019

Figure 7 : Répartition des ménages éligibles par section du parc et statut d'occupation



Champ : ménages résidents en logement ordinaire en France métropolitaine
 Source : Fidéli 2019

Note de lecture : parmi l'ensemble des ménages éligibles dont les revenus sont inférieurs aux plafonds PLAI, 29 % sont propriétaires occupants, 38 % locataires du parc privé et 33 % déjà locataires du parc social.

La part des ménages vivant actuellement dans le parc social est plus élevée parmi les ménages les plus modestes éligibles au parc social. Cette part diminue dès lors que les ressources augmentent : 37 % des ménages dont les revenus sont inférieurs à la moitié des plafonds PLAI sont locataires du parc social contre 20 % des ménages dont les revenus sont inférieurs au PLS. Le parc privé accueille toutefois une part non négligeable de ménages pauvres : 38 % des ménages dont les revenus sont inférieurs au PLAI sont locataires du parc privé, soit 9 % de l'ensemble des ménages (soit 2,6 millions).



La question de l'arbitrage entre parc social généraliste ou fléché à destination des plus modestes prend ici tout son sens : 24 % des ménages sont sous les plafonds PLAI, 17 % en se limitant aux seuls ménages locataires. Or le parc social représente 15 % des résidences principales, autrement dit accueille 15 % des ménages. S'il est donc théoriquement en mesure (en ignorant les effets de localisation et de typologie des logements) d'accueillir tous les ménages dont les ressources sont inférieures à la moitié du PLAI (11 % des ménages), ce n'est plus le cas pour l'ensemble des ménages dont les ressources sont inférieures au PLAI.

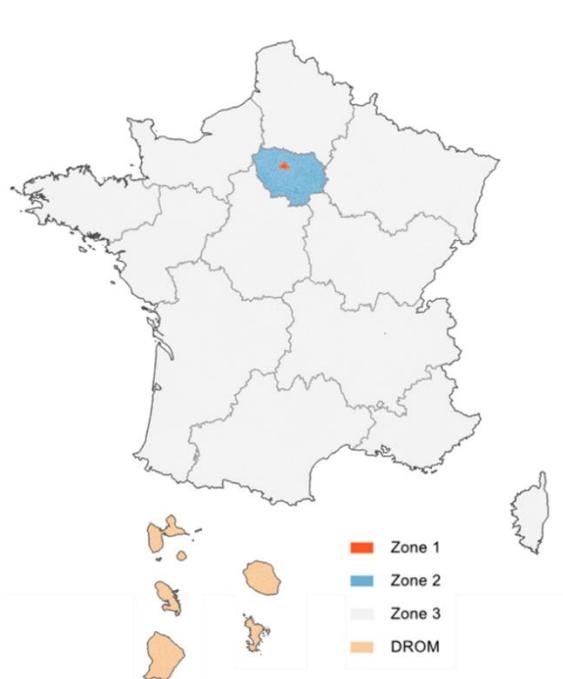
LES LOCATAIRES VIVANT EN ZONE TENDUE ET LES FAMILLES MONOPARENTALES LOCATAIRES SONT DAVANTAGE ELIGIBLES AU PARC SOCIAL

Après une première partie centrée sur l'éligibilité agrégée et ventilée selon le mode d'occupation des ménages, cette seconde partie se concentre principalement sur la ventilation géographique des résultats obtenus. Une dernière sous-partie est néanmoins consacrée à l'analyse selon la composition familiale des ménages.

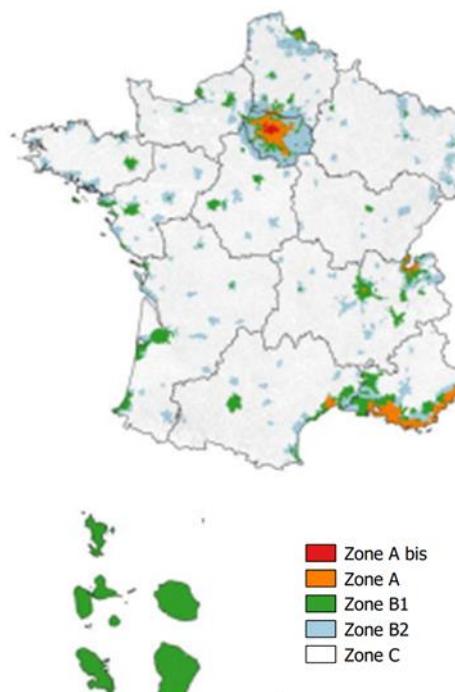
UN TAUX D'ELIGIBILITE PLUS FAIBLE EN ZONE ABIS MALGRE DES PLAFONDS DE RESSOURCES PLUS ELEVES

Le zonage utilisé pour les plafonds de ressources distingue Paris et ses communes limitrophes, le reste de l'Île-de-France et les autres régions (Carte 1). Toutefois, ce découpage ignore en grande partie les tensions locatives (et plus largement immobilières), contrairement au zonage ABC (Carte 2). La ventilation géographique a donc été faite dans la présente étude à partir de ce dernier. Plusieurs plafonds de ressources peuvent s'appliquer pour une même zone de tension et un même plafond peut s'appliquer à plusieurs zones de tension (Tableau 1).

Carte 1 : Zonage des plafonds de ressources du parc social



Source : ANCOLS – Arrêté du 29 juillet 1987 modifié



Source : DHUP/FE5 – Arrêté du 1er août 2014 modifié pris en application de l'article D.304-1 du CCH – Insee RP2020



Tableau 1 : Nombre de ménages et plafonds appliqués par zone de tension ABC

Zone ABC	Nombre de ménages résidents	Nombre de ménages sous les plafonds PLS	Nombre de ménages sous les plafonds PLUS	Plafonds appliqués
Abis	2 300 000	1 400 000	1 100 000	Plafonds des zones 1 et 2
A	4 600 000	3 300 000	2 500 000	Plafonds des zones 2 et 3
B1	6 100 000	4 100 000	3 100 000	
B2 *	5 600 000	4 000 000	3 100 000	Plafonds de la zone 3
C	9 100 000	6 800 000	5 100 000	

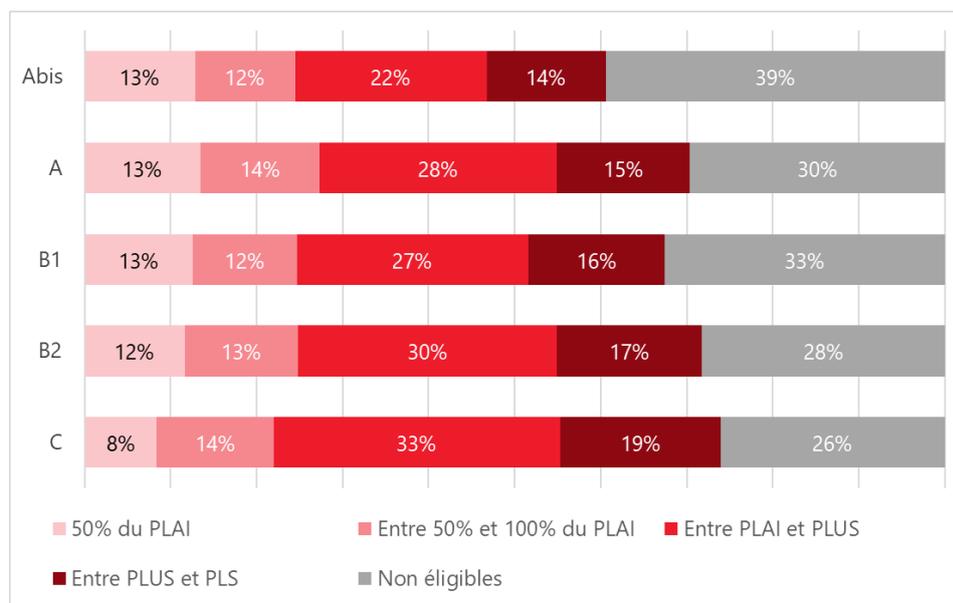
* En toute rigueur, une partie de la zone B2 appartient à l'Ile-de-France. C'est cependant marginal en terme de volumétrie. C'est la raison pour laquelle il a été décidé de considérer dans le tableau que dans cette zone, ce sont les plafonds de la zone III qui s'appliquent. A noter que dans les calculs et résultats présentés, cette caractéristique de la zone B2 a bien été intégrée malgré tout.

La part des ménages non éligibles au parc social est plus élevée dans les zones tendues : 39 % de ménages résidents non éligibles en zone Abis contre 26 % en zone C (Figure 8), soit respectivement 61 % et 74 % de ménages éligibles. Ainsi, environ 1,4 million de ménages sont éligibles au parc social en zone Abis et 6,8 millions en zone C, zone la plus étendue et la plus peuplée.

Comparativement à la zone Abis, la zone A présente une part aussi élevée de ménages pauvres mais une proportion plus faible de ménages non éligibles. Malgré le fait que les plafonds de ressources applicables en zone A soient en moyenne plus bas qu'en zone Abis, la part des ménages éligibles aux seuls PLUS et PLS y est plus élevée, respectivement 43 % contre 36 %.

La zone C, dont les plafonds applicables sont similaires à ceux des zones B1 et B2, a quant à elle une proportion plus faible de ménages très pauvres (8 % de ménages dont les ressources sont inférieures à la moitié du PLAI, soit 766 000 ménages) et une proportion plus élevée de ménages de classe moyenne (33 % entre les plafonds PLAI et PLUS et 19 % entre les PLUS et PLS).

Figure 8 : Éligibilité des ménages résidents par section et par zone de tension ABC

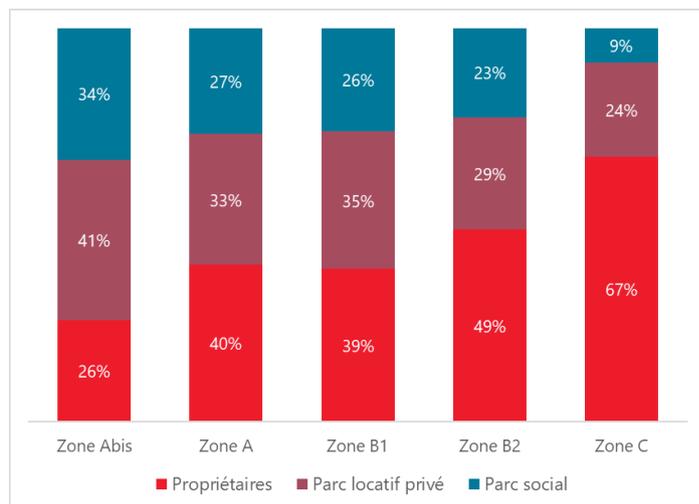


Champ : ménages résidents en logement ordinaire en France métropolitaine

Source : Fidéli 2019

Les ménages éligibles déjà locataires du parc social pèsent logiquement moins dans les zones détendues que dans les zones tendues, en lien avec la part croissante du parc social parmi les résidences principales selon la tension (Figure 9). Parmi les ménages éligibles en zone C, 9 % vivent déjà dans le parc social (595 000 ménages), contre 34 % en zone Abis (471 000 ménages). *A contrario*, la part des propriétaires de leur résidence principale, parmi les ménages éligibles au parc social, est plus forte dans les zones détendues, où les prix d'achat des logements sont plus accessibles aux ménages modestes (67 % de propriétaires éligibles en zone C, soit 4 540 000 ménages, contre 26 % en zone Abis, soit 360 000).

Figure 9 : Répartition des ménages éligibles au parc social par statut d'occupation



Champ : ménages éligibles vivant en logement ordinaire en France métropolitaine
Source : Fidéli 2019

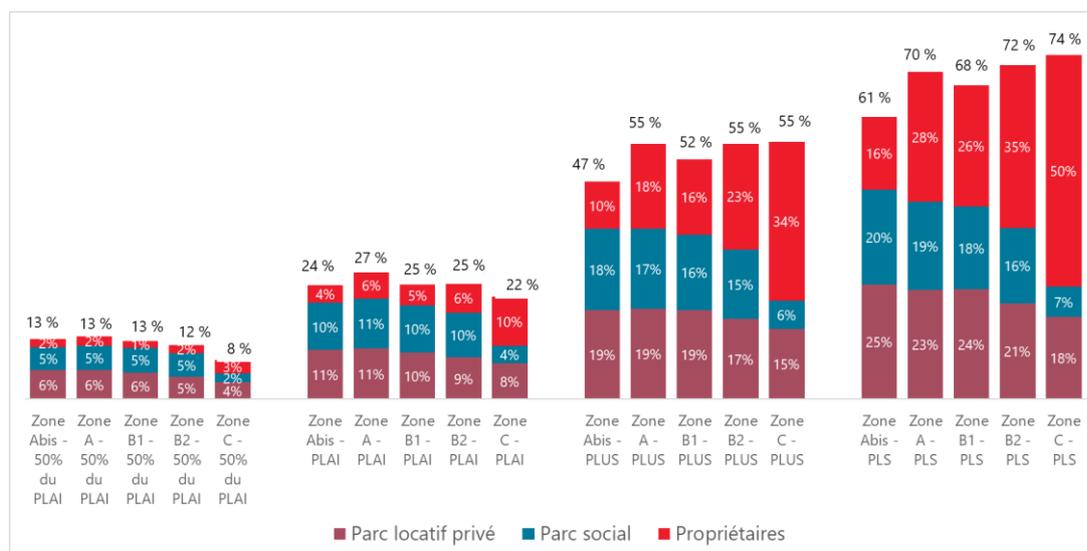
EN SE LIMITANT AUX SEULS LOCATAIRES, LA PART DES MENAGES ELIGIBLES AU PARC SOCIAL EST PLUS FAIBLE DANS LES ZONES DETENDUES

Comme vu précédemment, le taux d'éligibilité au parc social est plus élevé pour les zones détendues : 61 % de ménages éligibles en zone Abis contre 74 % en zone C (Figure 8 - ventilation par plafond de ressources - mais aussi Figure 10, graphique de droite - ventilation selon le statut d'occupation). En restreignant l'analyse aux seuls locataires, le constat s'inverse. Les zones tendues présentent un taux d'éligibilité plus élevé que les zones détendues : parmi l'ensemble des ménages résidents en zone Abis, 45 % sont éligibles au parc social et locataires (25 % de locataires du parc privé et 20 % de locataires du parc social), contre 25 % en zone C (18 % et 7%). Ils sont 37 % en zone Abis et 21 % en zone C à avoir des ressources inférieures au PLUS tout en étant locataire.

Le constat est en revanche similaire pour les ménages les plus pauvres, que l'analyse se limite aux locataires ou qu'elle inclue les propriétaires. En effet, les taux d'éligibilité sont proches pour les zones Abis, A, B1 et B2. Seule la zone C se distingue avec des taux plus faibles : parmi les résidents de la zone C, 6 % ont des ressources inférieures à la moitié des plafonds PLAI et sont locataires, contre environ 11 % dans les autres zones.



Figure 10 : Part des ménages éligibles parmi l'ensemble des résidents, par statut d'occupation et par zone de tension



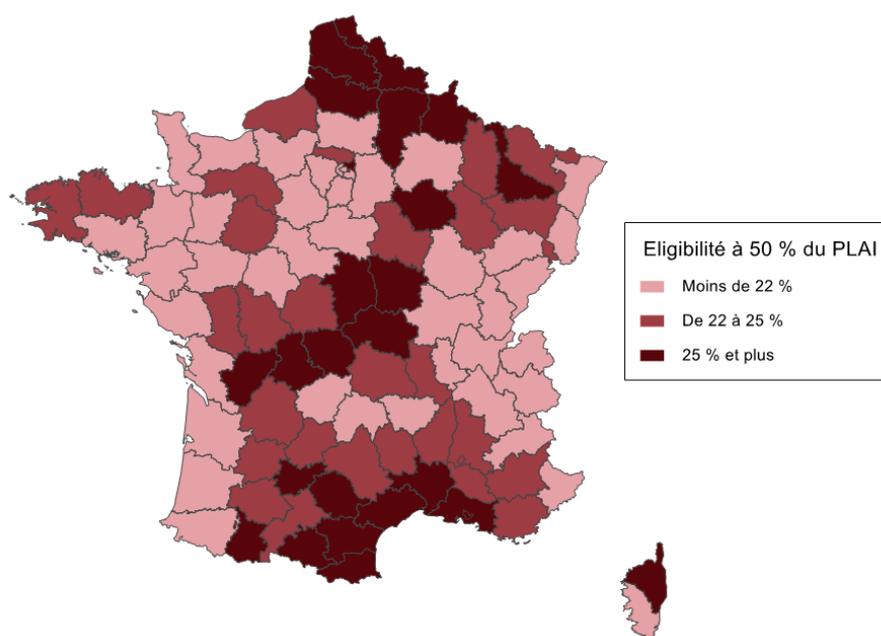
Champ : ménages résidents en logement ordinaire en France métropolitaine

Source : Fidéli 2019

Note de lecture : parmi l'ensemble des ménages résidents en zone Abis, 25 % des ménages sont éligibles au parc social et résident actuellement dans le parc locatif privé. Ils correspondent aux 41 % de ménages éligibles en zone Abis présentés dans la figure 9.

Les départements du centre, du pourtour méditerranéen et du nord concentrent davantage de locataires pauvres. 32 % des locataires des parcs privé et social ont des RFR inférieurs à 50 % des plafonds PLAI dans l'Aude, 27 % dans le Nord et dans la Nièvre (Carte 3). Leur poids parmi l'ensemble de la population est toutefois plus faible dans les zones détendues, compte tenu du poids plus important des propriétaires occupants dans ces territoires.

Carte 3 : Part des locataires des parcs privé et social dont le RFR est inférieur à la moitié des plafonds PLAI



Champ : locataires du parc privé en France métropolitaine

Source : Fidéli 2019

S'ils sont éligibles au parc social, les propriétaires occupants peuvent toutefois se voir plus souvent refuser l'accès à un logement social (cf. *supra*). Ils formulent par ailleurs moins souvent de demandes de logement social (cf. *infra*). Aussi, la présente sous-partie se focalise sur les caractéristiques des seuls locataires éligibles au parc social, qu'ils vivent déjà dans le parc social ou dans le parc privé⁷.

La part des locataires éligibles est plus élevée parmi les familles monoparentales, quelle que soit la section du parc considérée (Figure 11, courbe bleu clair). À l'inverse, les couples sans enfant, dont les ressources par unité de consommation⁸ (UC) sont souvent plus élevées, sont moins éligibles au parc social. Ces résultats sont en partie en lien avec les catégories de ménages utilisées pour définir les plafonds de ressources. En effet, dans le cas des familles, les catégories de ménages prennent en compte le nombre de personnes à charge et non pas le nombre d'adultes. Ainsi, un couple avec un enfant sera dans la même catégorie qu'une personne seule avec un enfant. Rapporté aux unités de consommation du ménage, pour une catégorie donnée, un plafond de ressources est ainsi plus élevé pour les familles monoparentales que pour les couples avec enfants (Tableau 2). À titre d'exemple, le plafond de ressources PLUS en vigueur en 2019 à Paris et dans les communes limitrophes était de 46 473 €, soit environ 23 000 €/UC pour le ménage le plus grand (2 adultes avec 1 personne à charge de 14 ans et plus, 2 UC) et 36 000 €/UC pour le ménage le plus petit (1 adulte avec un enfant de moins de 14 ans, 1,3 UC).

L'éligibilité varie en revanche très peu en fonction de l'âge des locataires (Figure 12). Seule la part des ménages dont le référent fiscal est âgé de 40 à 50 ans est légèrement plus élevée parmi les ménages dont les ressources sont inférieures au PLAI (courbe verte).

Figure 11 : Part des locataires des parcs privé et social éligibles au parc social, par section du parc et composition familiale

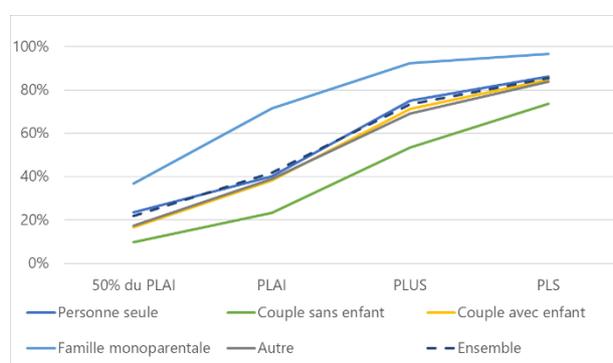
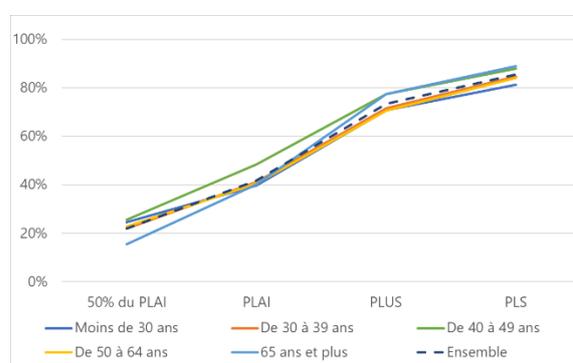


Figure 12 : Part des locataires des parcs privé et social éligibles au parc social, par section du parc et tranche d'âge du référent fiscal



Champ : ménages locataires des parcs privé et social en France métropolitaine

Source : Fidéli 2019

⁷ Des analyses ont également été menées en intégrant les propriétaires occupants considérés comme les plus modestes, à savoir les propriétaires de moins de 65 ans dont les RFR sont inférieurs à 50 % des plafonds PLAI. En effet, au-delà de 65 ans les ménages ont probablement remboursé leur prêt et sont ainsi moins en difficulté malgré des revenus modestes. Les résultats étant semblables à ceux des analyses qui ne prenaient que les seuls locataires, ils ne sont pas présentés ici. Quelques résultats sont disponibles en annexe.

⁸ L'unité de consommation permet de comparer le niveau de vie de ménages de taille ou de composition différente. Créée et définie par l'Insee, la formule est la suivante : 1 pour la première personne du ménage, 0,5 pour chaque personne supplémentaire de 14 ans et plus, 0,3 pour chaque enfant de moins de 14 ans.



Tableau 2 : Écarts de plafonds de ressources PLUS 2019 par catégorie de ménage et par zone, selon le nombre d'UC

Catégorie	Plus petit ménage correspondant	Plus grand ménage correspondant	Zone 1	Zone 2	Zone 3
1	1 adulte 1 UC	1 adulte 1 UC	24 000 €	24 000 €	21 000 €
2	2 adultes 1,5 UC	2 adultes 1,5 UC	24 000 €/UC	24 000 €/UC	18 000 €/UC
3	1 adulte et 1 enfant de moins de 14 ans 1,3 UC	2 adultes et 1 personne à charge de plus de 14 ans 2 UC	De 23 000 à 36 000 €/UC	De 21 000 à 33 000 €/UC	De 17 000 à 25 000 €/UC
4	1 adulte et 2 enfants de moins de 14 ans 1,6 UC	2 adultes et 2 personnes à charge de plus de 14 ans 2,5 UC	De 22 000 à 35 000 €/UC	De 20 000 à 32 000 €/UC	De 16 000 à 25 000 €/UC
5	1 adulte et 3 enfants de moins de 14 ans 1,9 UC	2 adultes et 3 personnes à charge de plus de 14 ans 3 UC	De 22 000 à 35 000 €/UC	De 20 000 à 32 000 €/UC	De 16 000 à 25 000 €/UC
6	1 adulte et 4 enfants de moins de 14 ans 2,2 UC	2 adultes et 4 personnes à charge de plus de 14 ans 3,5 UC	De 21 000 à 34 000 €/UC	De 19 000 à 31 000 €/UC	De 15 000 à 24 000 €/UC

Note : l'Insee considère 1 unité de consommation pour le premier adulte du ménage, 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

Source : plafonds de ressources PLUS en 2019 – Traitements ANCOLS

DIFFÉRENTES APPROCHES DU TAUX DE RECOURS CONDUISANT A UN CHIFFRE COMPRIS ENTRE 6 % ET 25 % SELON LE CHAMP RETENU

Plusieurs définitions du taux de recours sont étudiées dans cette partie. Une première qui consiste en l'analyse de la part des ménages occupant un logement social ou ayant formulé une demande parmi l'ensemble des ménages éligibles. Une deuxième, appelée ici taux de recours *via* une demande, qui correspond à la part des ménages demandeurs parmi les ménages éligibles (celle-ci, selon les cas, peut intégrer ou non les demandeurs de logement social vivant déjà dans le parc social). Les formules sont détaillées dans la méthodologie de l'étude. Enfin, une troisième définition correspond à la part des ménages vivant dans le parc social parmi l'ensemble des ménages éligibles. Elle n'est pas développée ici, étant très fortement déterminée par le nombre de logements sociaux existants et non pas par une vraie dynamique de demande ou besoin de logement social. Pour information, elle s'élève à 20 % (Figure 7).

LE TAUX DE RECOURS EST DE 25 % EN CONSIDERANT LES LOCATAIRES DU PARC SOCIAL ET LES DEMANDEURS

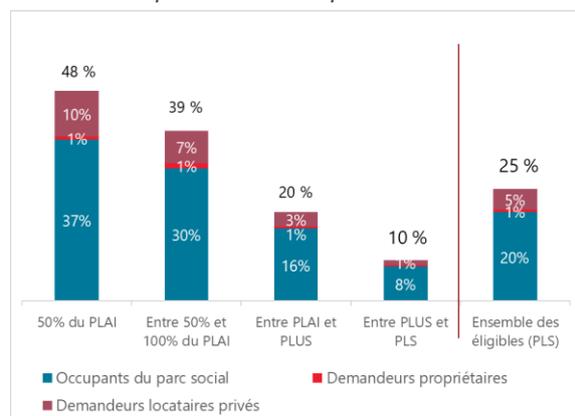
Dans cette sous-partie, le taux de recours est défini comme l'ensemble des ménages vivant dans le parc social auxquels s'ajoutent les demandes de logements sociaux effectuées par des ménages locataires du parc privé ou propriétaires occupants. Sous cette acception, le recours peut être vu comme l'ensemble de la demande qui a déjà obtenu une réponse par le passé (les locataires actuels du parc social) et celle en attente d'une attribution. Elle s'élève à 25 %, décomposée en 20 % de locataires du parc social, 5 % de locataires du parc privé et 1 % de propriétaires occupants (Figure 13).

Le taux de recours au parc social diminue lorsque les ressources des ménages augmentent. 48 % des ménages les plus modestes sont déjà locataires du parc social ou ont formulé une demande (respectivement 37 % et 11 %) contre 10 % pour les seuls ménages dont le RFR est compris entre les plafonds PLUS et PLS (8 % et 2 %).

Les propriétaires ayant formulé une demande de logement social sont minoritaires. Ils ont des taux de recours très faibles, de 0,4 % pour les ménages éligibles aux seuls logements PLS à 4 % pour les ménages les plus modestes (Figure 14). C'est la raison pour laquelle ils n'ont pas été pris en compte dans un certain nombre d'analyses de la partie précédente consacrée à l'éligibilité. À noter cependant que les données disponibles ne permettent pas de distinguer les propriétaires accédants, ayant un prêt à rembourser, de ceux ayant acquis leur logement sans prêt ou l'ayant déjà remboursé. Or, les dépenses associées au logement pour ces deux catégories de propriétaires diffèrent fortement. Les premiers peuvent se retrouver en difficulté financière et envisager le parc social comme une alternative, tandis que les seconds peuvent davantage subvenir aux dépenses quotidiennes malgré des ressources modestes. En outre, aucune information ne permet d'identifier les ménages propriétaires vivant dans des logements inadaptés.



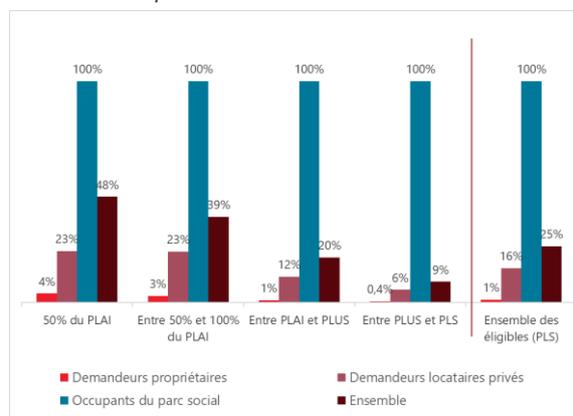
Figure 13 : Taux de recours agrégé des occupants du parc social et des demandeurs ventilés par statut d'occupation, section par section



Champ : ménages éligibles au parc social en France métropolitaine

Source : Fidéli 2019 et demandes recensées en 2019 dans l'Infocentre SNE

Figure 14 : Taux de recours des occupants du parc social et des demandeurs, section par section et par statut d'occupation



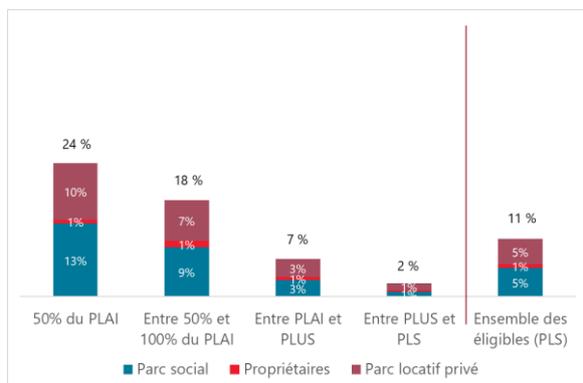
Champ : ménages éligibles au parc social en France métropolitaine

Source : Fidéli 2019 et demandes recensées en 2019 dans l'Infocentre SNE

UN TAUX DE RECOURS QUI DIMINUE A 11 % SI SEULES LES DEMANDES DE LOGEMENTS SOCIAUX SONT PRISES EN COMPTE

Les analyses suivantes portent sur le taux de recours via une demande, excluant de fait les ménages locataires du parc n'ayant pas formulé de demande de mobilité. Le taux de recours passe ainsi de 25 % lorsque l'ensemble des occupants sont considérés, en plus des demandeurs propriétaires et locataires du parc privé, à 11 % lorsque le champ est restreint aux seuls demandeurs (Figure 15). En se limitant aux seuls locataires du parc privé, et ramené à l'ensemble des ménages éligibles, le taux est alors de 5 %. 24 % des ménages éligibles les plus pauvres ont déposé une demande de logement social, tandis qu'ils ne représentent que 2 % des ménages dont les revenus sont compris entre les plafonds PLUS et PLS. Il est en outre possible de calculer le taux de recours par statut d'occupation des ménages au moment où ils formulent leur demande. Le constat général d'un taux de recours plus élevé pour les ménages les plus modestes se vérifie quel que soit le statut d'occupation (Figure 16). Les ménages en demande de mobilité au sein du parc social ont les taux de recours les plus élevés. 12 % des locataires du parc social éligibles aux seuls logements PLS ont déposé une demande contre 2 % pour l'ensemble des ménages éligibles à cette seule section. Même pour les ménages les plus modestes, dont les ressources sont inférieures à la moitié des plafonds PLAI, le taux de recours des locataires du parc social reste important (36 % contre 24 % pour l'ensemble). En effet, en cas de souhait de mobilité, ces ménages n'ont que peu d'alternatives dans le parc privé ; en outre, ils connaissent en principe les modalités pour formuler une nouvelle demande de logement social. Enfin, il est à noter que le taux de recours des ménages du parc privé s'élève à 16 % (contre 11 % pour l'ensemble).

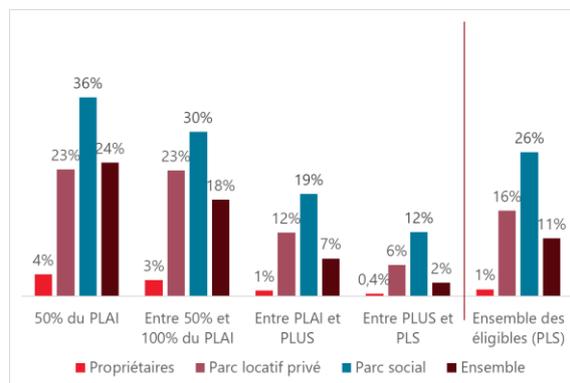
Figure 15 : Taux de recours *via* une demande agrégé ventilé par statut d'occupation, section par section



Champ : ménages éligibles au parc social en France métropolitaine

Source : Fidéli 2019 et demandes recensées en 2019 dans l'Infocentre SNE

Figure 16 : Taux de recours *via* une demande, section par section et par statut d'occupation



Champ : ménages éligibles au parc social en France métropolitaine

Source : Fidéli 2019 et demandes recensées en 2019 dans l'Infocentre SNE

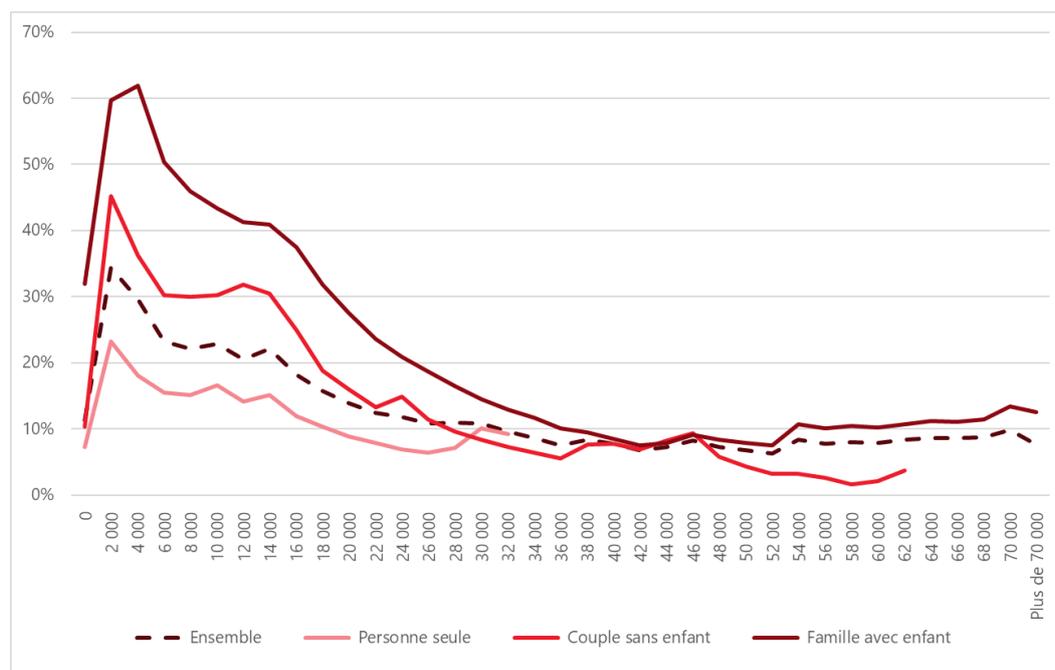
LES LOCATAIRES DU PARC PRIVE ELIGIBLES : UNE DIMINUTION DES TAUX DE RECOURS A MESURE QUE LES REVENUS S'ACCROISSENT

Il a été décidé de faire un focus sur les ménages locataires du parc privé : contrairement aux locataires du parc social, ils ne bénéficient pas déjà de niveaux de loyers plus faibles ni forcément d'une bonne connaissance des modalités d'accès au parc social ; et de leur côté, les propriétaires ont une faible propension à déposer une demande de logement social. Les trois sous-parties suivantes se structurent ainsi : une première consistant à analyser de façon plus détaillée le taux de recours en fonction des revenus et de la composition familiale, une deuxième précisant l'impact des niveaux de plafonds sur le taux de recours, et une dernière exposant une ventilation géographique et démographique.

Pour rappel, le taux de recours est de 16 % pour l'ensemble des ménages locataires du parc privé (Figure 6, graphe de droite). Dans le détail, ce taux atteint un pic pour les ménages dont le RFR est proche de 2 000 € (Figure 17, courbe en pointillée). Ce pic est autour de 4 000 € pour les familles avec enfant(s), même si le taux de recours à 2 000 € est déjà élevé (courbe bordeaux). La tendance d'évolution des taux de recours est similaire entre les différentes compositions familiales mais à des niveaux différents. Les personnes seules ont les taux de recours les plus bas tandis que les familles avec enfant(s) ont les taux les plus élevés, et ce quel que soit le niveau de revenu considéré. Le recours baisse de manière plus marquée au-delà de 16 000 € de RFR, après un plateau entre 6 000 et 16 000 €, quelle que soit la composition familiale. Encore une fois, les familles avec enfant(s) font exception, le plateau étant moins marqué. Les locataires du parc privé dont le RFR est nul, ont un taux de recours relativement bas, autour de 10 % pour les personnes seules et couples sans enfant, et 30 % pour les familles avec enfant(s). Pour les personnes seules et les couples sans enfant, il est ainsi proche du taux de recours des ménages les plus aisés.



Figure 17 : Taux de recours via une demande des locataires du parc privé, par RFR et composition familiale



Champ : ménages locataires du parc privé éligibles au parc social en France métropolitaine

Source : Fidéli 2019 et demandes recensées en 2019 dans l'Infocentre SNE

Note de lecture : 60 % des ménages avec enfant(s) locataires du parc privé dont le RFR est inférieur à 2 000 € (mais supérieur à 0 €) ont émis une demande de logement social

La baisse du taux de recours *via* une demande peut revêtir deux dimensions : ou bien il traduit une baisse réelle de la demande, ou bien il est le résultat du fait qu'une part croissante des ménages, en raison des différents seuils, devient inéligible et ne peut donc plus faire une demande de logement social. Ainsi, à titre d'exemple, au-delà de 27 000 €, une partie des personnes seules n'est plus éligible au parc social (celles vivant en zone 3), puis au-delà de 32 000 €, c'est la totalité qui est exclue.

DES TAUX DE RECOURS SUPERIEURS A 10 % POUR LES MENAGES AUX PLAFONDS PLS EN ZONE 1

Afin de mesurer un éventuel effet couperet des plafonds PLS dans l'expression d'une demande, sont analysés ci-après les taux de recours des ménages dont les ressources sont légèrement inférieures aux plafonds de ressources PLS⁹, c'est-à-dire pour lesquels le RFR est compris entre 2 000 € sous le plafond et le plafond lui-même (Tableau 3). En fonction des zones considérées, les plafonds PLS en vigueur sont plus ou moins limitants pour l'accès au parc social. En zone 1, correspondant à Paris et les communes limitrophes, les taux de recours restent élevés parmi les ménages dont les ressources sont proches des plafonds PLS, avec un minimum de 10 %. En revanche, les taux de recours des ménages proches des plafonds PLS en zone 3 (ensemble des régions hors Ile-de-France) sont faibles (au maximum 4 %). Ainsi, si dans le premier cas, les plafonds de ressources ont donc un effet couperet, dans le second, la part des ménages demandeurs à proximité des plafonds étant très faible, leur impact en termes d'éviction d'une éventuelle demande est marginal.

⁹ Le taux pour le PLUS a aussi été calculé mais à titre indicatif, étant donné qu'il n'empêche pas d'émettre une demande. Il ne fait que réduire l'offre de logements potentiellement proposé à un ménage.

Tableau 3 : Taux de recours des locataires du parc privé dont les RFR sont proches des plafonds PLUS et PLS (RFR compris entre « 2 000 € sous le plafond » et le plafond) par catégorie

Cat	Taux de recours au plafond PLUS			Taux de recours au plafond PLS		
	Zone 1	Zone 2	Zone 3	Zone 1	Zone 2	Zone 3
1	18 %	12 %	6 %	11 %	8 %	3 %
	24 000 €	24 000 €	21 000 €	31 000 €	31 000 €	27 000 €
2	21 %	14 %	8 %	14 %	6 %	4 %
	24 000 €/UC	24 000 €/UC	18 000 €/UC	31 000 €/UC	31 000 €/UC	24 000 €/UC
3	16 %	10 %	6 %	10 %	6 %	2 %
	23 000 à 36 000 €/UC	21 000 à 33 000 €/UC	17 000 à 25 000 €/UC	30 000 à 46 000 €/UC	28 000 à 43 000 €/UC	22 000 à 33 000 €/UC
4	20 %	9 %	5 %	14 %	4 %	2 %
	22 000 à 35 000 €/UC	20 000 à 32 000 €/UC	16 000 à 25 000 €/UC	29 000 à 45 000 €/UC	27 000 à 41 000 €/UC	21 000 à 32 000 €/UC

Note de lecture : il existe des catégories au-delà de la catégorie 4, mais le nombre de ménages qui s'y rattachant étant très faibles, il a été décidé de se limiter à celles présentées ici.

DES TAUX DE RECOURS PLUS ELEVES POUR LES FAMILLES MODESTES AVEC ENFANT(S) ET LES MENAGES ENTRE 30 ET 50 ANS

En cohérence avec les résultats précédents selon le zonage des plafonds de ressources, les taux de recours des locataires du parc privé sont logiquement plus élevés dans les zones tendues, particulièrement pour les ménages éligibles aux PLAI recherchant un logement en zone Abis et A (Figure 18). 29 % des locataires du parc privé dont les ressources sont inférieures à la moitié des plafonds PLAI ont déposé une demande de logement social en zone Abis, soit 42 000 ménages demandeurs parmi les 144 000 éligibles, et 30 % en zone A, soit 85 000 parmi 287 000. À titre de comparaison, le volume des attributions recensées en 2019, hors mobilité interne¹⁰, dans les zones Abis et A étaient nettement plus bas que celui des demandeurs les plus pauvres : environ 21 000 logements attribués en zone Abis et 53 000 en zone A¹¹.

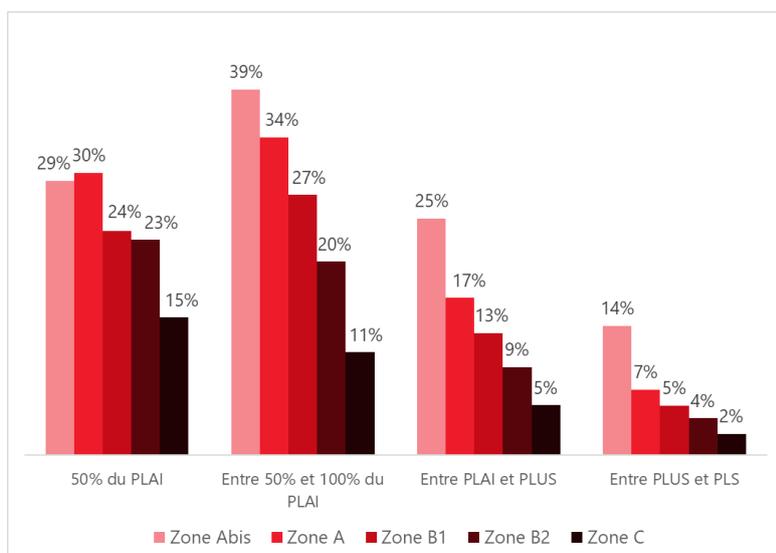
Les taux de recours s'élèvent respectivement à 39 % et 34 % pour les locataires du parc privé dont les ressources sont comprises entre 50 % et la totalité des plafonds PLAI. Les besoins exprimés en logement social sont logiquement plus faibles dans les zones B2 et C, caractérisées par une faible tension pour la première et une absence de tension pour la seconde. Le taux de recours est particulièrement faible pour les locataires du parc privé les plus pauvres en zone C : 15 %, soit 50 000 demandes sur les 330 000 ménages éligibles. Ceci s'explique, soit par une méconnaissance de l'offre dans le parc social surtout dans des territoires en grande partie ruraux alors que le logement social est globalement associé au milieu urbain, soit par une absence d'offre dans les zones rurales notamment.

¹⁰ Les attributions à des ménages en mobilité interne sont exclues de la comparaison car ne traduisent pas un volume supplémentaire de logements disponibles pour des ménages extérieurs au parc social mais un simple changement de logements au sein du parc.

¹¹ ANCOLS (2021, Juillet). Tableau de bord 2019 des attributions de logements sociaux.



Figure 18 : Taux de recours via une demande des locataires du parc privé, par section du parc et par zonage ABC



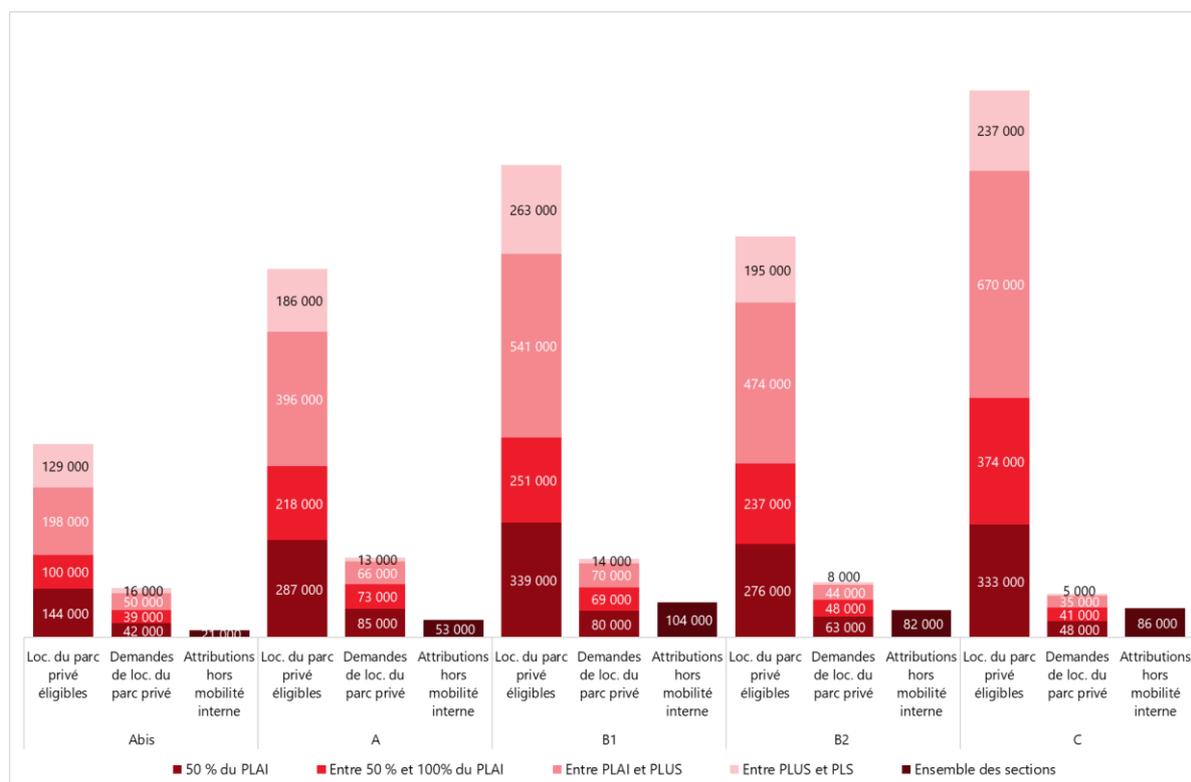
Champ : ménages locataires du parc privé éligibles au parc social en France métropolitaine

Source : Fidéli 2019 et demandes recensées en 2019 dans l'Infocentre SNE

Dans les zones les plus tendues (Abis et A), les attributions, hors mobilité interne, enregistrées au cours d'une année, quel que soit le statut d'occupation du demandeur au moment de la demande, sont bien inférieures aux seules demandes portées par les locataires du parc privé les plus pauvres. Dans les autres zones, le volume d'attributions y est supérieur. Cependant, rien ne garantit qu'il permettrait de loger l'ensemble des locataires du parc privé dont le RFR est inférieur à la moitié des plafonds PLAI en raison, entre autres, de problématiques liées à la localisation et la typologie des logements proposés (Figure 19)¹².

¹² Plus largement, les nombres d'attributions présentés ici visent davantage à donner un ordre de grandeur qu'à permettre de déterminer le rapport entre attributions et demandes. Pour plus de détails, sur l'adéquation entre offre et demandes, voir la bibliographie page 31.

Figure 19 : Locataires du parc privé éligibles au parc social et locataires du parc privé ayant formulé une demande, par section du parc, en comparaison au volume total d'attributions au cours de l'année



Champs : ménages locataires du parc privé éligibles au parc social en France métropolitaine et ensemble des attributions réalisées au cours de l'année, quel que soit le statut d'occupation au moment de la demande.

Source : Fidéli 2019 et demandes et attributions recensées en 2019 dans l'Infocentre SNE

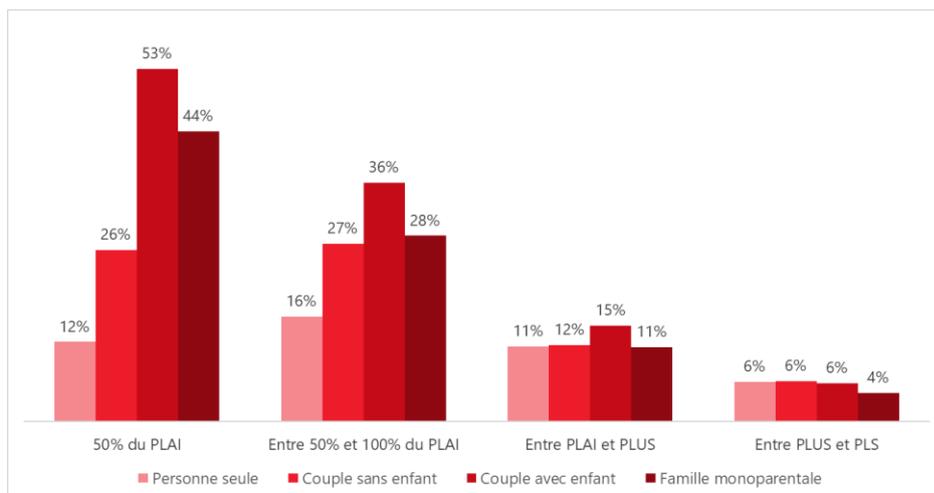
Note : Les volumes d'attributions présentés ici visent davantage à donner un ordre de grandeur qu'à permettre de déterminer le rapport entre attributions et demandes, en raison entre autres de problématiques liées à la localisation et la typologie des logements proposés. Pour plus de détails, sur l'adéquation entre offre et demandes, voir la bibliographie page 31.

Comme vu précédemment, les ménages avec enfant(s) ont des taux de recours plus élevés, particulièrement les ménages modestes (Figure 17). Ramené aux différents plafonds – comme fait dans le reste l'étude – et en distinguant cette fois entre les familles monoparentales et les couples avec enfant(s), les résultats sont les suivants : 53 % des couples avec enfant(s) avec des ressources inférieures à la moitié du PLAI et vivant dans le parc privé, ont fait une demande de logements social (Figure 20).

Plus généralement, les couples avec enfant(s) ont un taux de recours plus élevé quelles que soient leurs ressources, exception faite pour ceux au-dessus du PLUS. Le recours des personnes seules est nettement plus faible : entre 11 % et 13 % des personnes seules les plus modestes ont déposé une demande de logement social, et 16 % des personnes seules dont les ressources sont comprises entre la moitié et la totalité des plafonds PLAI. La composition familiale n'est en revanche pas discriminante quant au dépôt d'une demande par les ménages dont les ressources sont supérieures aux plafonds PLAI.



Figure 20 : Taux de recours via une demande des locataires du parc privé, par section du parc et par composition familiale

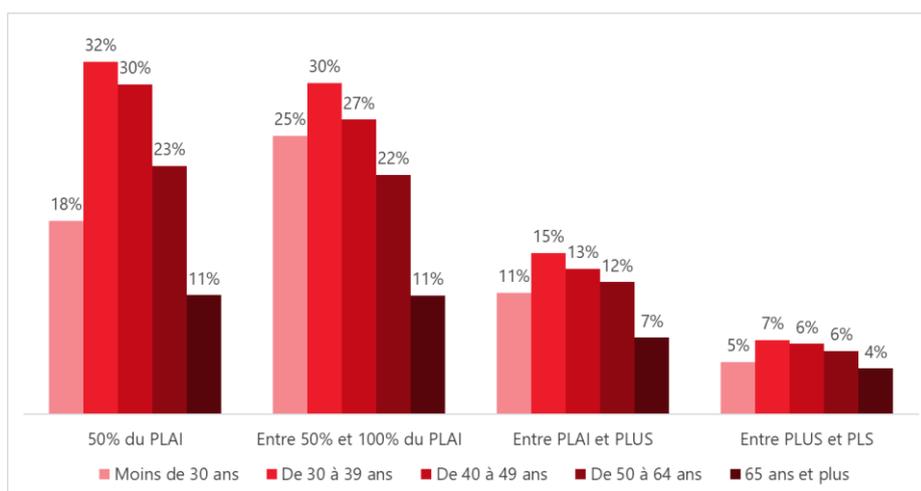


Champ : ménages locataires du parc privé éligibles au parc social en France métropolitaine

Source : Fidéli 2019 et demandes recensées en 2019 dans l'Infocentre SNE

Si les taux d'éligibilité sont proches entre les tranches d'âge, des différences sont observées sur la part des locataires du parc privé éligibles ayant déposé une demande (Figure 21). A l'instar de la composition familiale, l'âge est plus discriminant dans le recours au parc social des ménages modestes. Les écarts sont moindres pour les ménages éligibles seulement aux logements PLS. Ainsi, les locataires du parc privé de 65 ans et plus ont des taux de recours via une demande plus faibles que les autres catégories. 11 % des 65 ans et plus les plus pauvres ont déposé une demande contre 18 % des moins de 30 ans et 32 % des 30 à 39 ans, soit des taux de recours 2 à 3 fois plus faibles. Les moins de 30 ans, davantage composés de personnes seules ou de couples sans enfant, ont également des taux de recours plus faibles. Par ailleurs, lorsqu'ils déposent une demande, celle-ci est davantage volatile, c'est-à-dire qu'ils renouvèlent moins leur demande chaque année¹³.

Figure 21 : Taux de recours via une demande des locataires du parc privé, par section du parc et par tranche d'âge du référent fiscal



Champ : ménages locataires du parc privé éligibles au parc social en France métropolitaine

Source : Fidéli 2019 et demandes recensées en 2019 dans l'Infocentre SNE

¹³ ENEIS by KPMG, LVDC pour l'ANCOLS. (2020, Mars). La demande de logement social : quels arbitrages des ménages du dépôt à l'éventuelle attribution d'un logement ?

UNE PART PLUS IMPORTANTE DE MENAGES ELIGIBLES AU PLAI DANS LES DROM MAIS UN RECOURS PLUS FAIBLE DE CES MENAGES

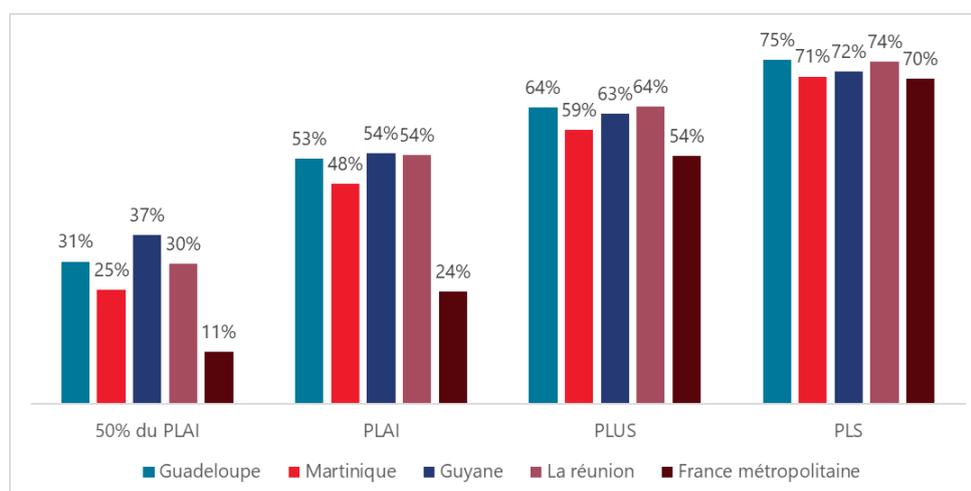
Les plafonds de ressources des DROM sont fixés par rapport aux plafonds de la zone 3 (correspondant aux régions métropolitaines hors Ile-de-France). Les plafonds PLUS et PLS sont plus bas dans les DROM que dans la zone III, tandis que les plafonds PLAI sont plus élevés.



LE TAUX D'ELIGIBILITE AU PARC SOCIAL DANS LES DROM EST PROCHE DE LA METROPOLE

La part des ménages dont les revenus sont inférieurs aux plafonds PLAI est 20 à 30 points plus élevée dans les DROM qu'en France métropolitaine : 48 % des ménages résidents en Martinique, 53 % en Guadeloupe et 54 % en Guyane et à la Réunion, contre 24 % en France métropolitaine (Figure 22). La part des ménages les plus pauvres y est également plus élevée, particulièrement en Guyane, avec 37 % de ménages dont les revenus sont inférieurs à la moitié des plafonds PLAI pratiqués dans les DROM, tandis qu'ils ne pèsent que 11 % des résidents en France métropolitaine. L'écart est moins important pour les ménages éligibles aux PLUS. À l'inverse, le taux d'éligibilité au parc social constaté dans les DROM est proche de celui de la métropole : entre 71 % et 75 % d'éligibilité, soit au maximum 4 points de plus qu'en France métropolitaine. En Guadeloupe, 75 % des ménages sont éligibles au parc social (93 000 ménages). Ils sont 71 % en Martinique (94 000), 72 % en Guyane (37 000) et 74 % à La Réunion (228 000).

Figure 22 : Part des ménages éligibles au parc social dans les DROM par section du parc et par localisation (en comparaison à la France métropolitaine)



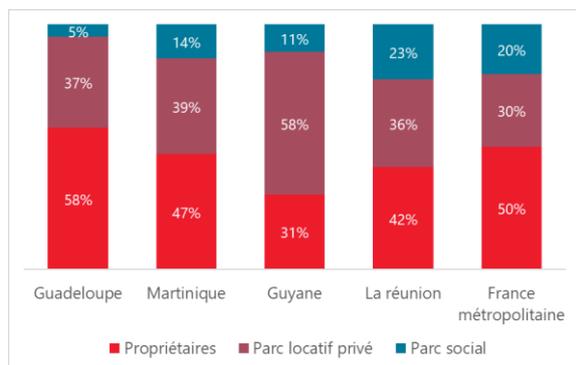
Champ : ménages résidents en logement ordinaire dans les DROM (hors Mayotte) et en France métropolitaine

Source : Fidéli 2019

Les propriétaires occupants, population moins prioritaire pour l'accès au parc social et déposant moins de demandes, représentent une part plus faible des ménages éligibles dans les DROM, à l'exception de la Guadeloupe (Figure 23). Le parc locatif privé pèse quant à lui davantage, entre 36 % et 58 % contre 30 % en France métropolitaine. Le constat est particulièrement marqué en Guyane, département dans lequel le poids des propriétaires est le plus bas (31 %) et celui des locataires du parc privé le plus élevé (58 %). La part des locataires du parc social diffère d'un DROM à un autre, reflétant un parc social plus ou moins développé en fonction des territoires (Figure 24). 23 % des ménages éligibles au parc social à la Réunion y vivent déjà, tandis qu'ils sont seulement 5 % en Guadeloupe, où le parc social est moins développé.

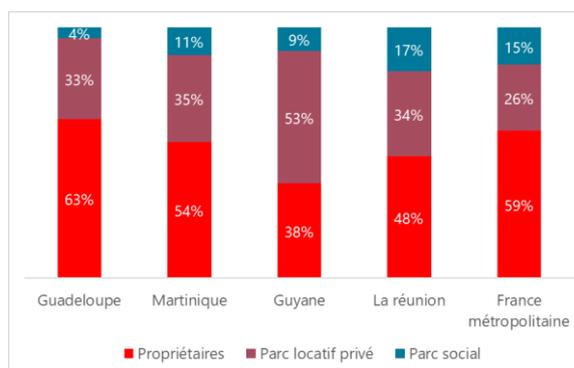


Figure 23 : répartition des ménages éligibles au parc social (sous plafonds PLS) par statut d'occupation et par localisation



Champ : ménages éligibles au parc social dans les DROM (hors Mayotte) et en France métropolitaine
Source : Fidéli 2019

Figure 24 : répartition de l'ensemble des ménages résidents par statut d'occupation et par localisation

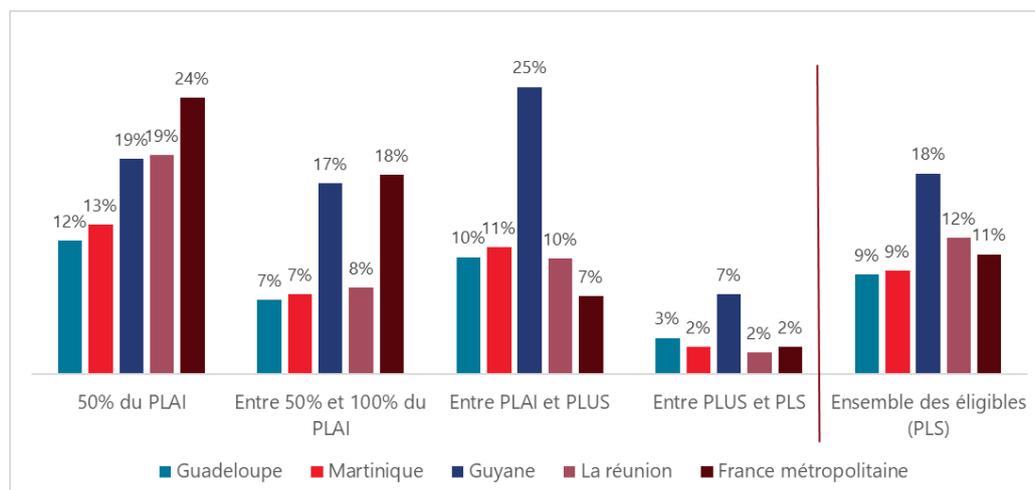


Champ : ménages résidents en logement ordinaire dans les DROM (hors Mayotte) et en France métropolitaine
Source : Fidéli 2019

DES TAUX DE RECOURS PLUS FAIBLES POUR LES MENAGES MODESTES DANS LES DROM

À l'instar de la France métropolitaine, les taux de recours via une demande des ménages résidents dans les DROM (qu'elle provienne des ménages du parc social, des locataires du parc privé ou des propriétaires) est faible pour les ménages aux ressources les plus élevées (Figure 25). La Guyane fait exception avec un taux de recours des ménages éligibles aux seuls logements PLS de 7 %, soit un niveau équivalent au taux de recours des ménages résidents en France métropolitaine dont les RFR sont compris entre les plafonds PLAI et PLUS. Contrairement à la Métropole, il n'est pas observé une baisse continue du taux de recours lorsque les revenus augmentent. En effet, les ménages dont les ressources sont comprises entre 50 % et 100 % des plafonds PLAI déposent moins de demandes de logement social que les ménages de la section supérieure (entre les plafonds PLAI et PLUS). De manière générale, les taux de recours via une demande des ménages éligibles aux logements PLAI sont plus faibles dans les DROM qu'en France métropolitaine.

Figure 25 : taux de recours via une demande dans les DROM par section du parc et par localisation (en comparaison à la France métropolitaine)

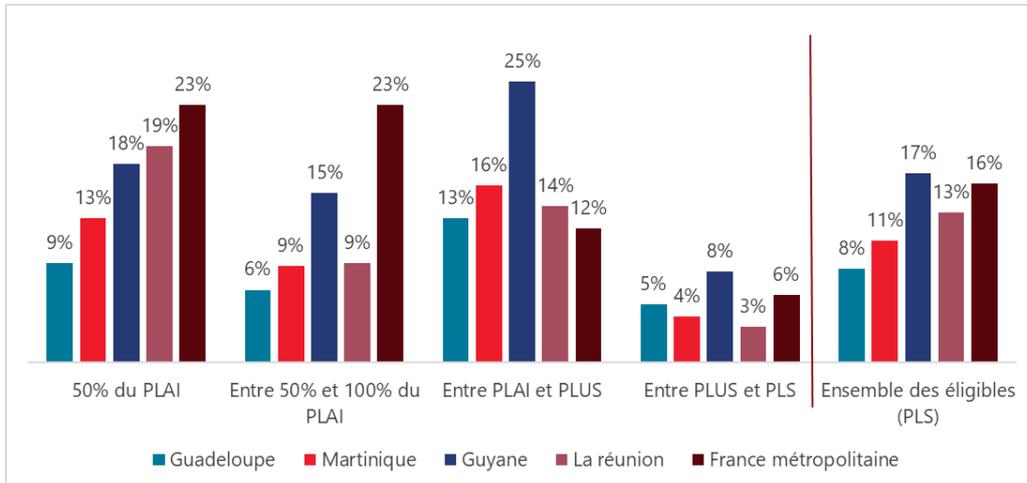


Champ : ménages résidents en logement ordinaire éligibles au parc social dans les DROM (hors Mayotte) et en France métropolitaine

Source : Fidéli 2019 et demandes recensées en 2019 dans l'Infocentre SNE

En Guyane, les ménages éligibles aux ressources les plus élevées, déposent davantage de demandes de logement social (Figure 26) : ils sont 25 % des ménages entre les plafonds PLAI et PLUS et 8 % entre les PLUS et PLS (contre 13 % à 16 % dans les autres DROM). Ce taux élevé peut s'expliquer par la proportion plus faible de propriétaires, ménages ayant moins recours au parc social, et par un taux de recours des locataires du parc privé plus élevé que dans les autres DROM.

Figure 26 : Taux de recours via une demande des locataires du parc privé dans les DROM, par section du parc et par localisation (en comparaison à la France métropolitaine)



Champ : ménages locataires du parc privé éligibles au parc social dans les DROM (hors Mayotte) et en France métropolitaine

Source : Fidéli 2019 et demandes recensées en 2019 dans l'Infocentre SNE



INFORMATIONS NECESSAIRES AU CALCUL DE L'ELIGIBILITE ET DU TAUX DE RECOURS

Les plafonds de ressources applicables pour déterminer l'accès au parc social sont définis en termes de revenu fiscal de référence (RFR) de l'année N-2 en fonction de :

- La composition familiale du ménage : ensemble des personnes qui occuperont le logement, et dans le cas des couples sans enfant, l'âge des conjoints (Tableau 4) ;
- La localisation du logement : 3 zones sont définies (Carte 1).

Tableau 4 : Définition de la catégorie de ménage pour les logements locatifs sociaux

Catégorie de ménage	Nombre de personnes composant le ménage
1	<ul style="list-style-type: none"> • Une personne seule
2	<ul style="list-style-type: none"> • Deux personnes ne comportant aucune personne à charge à l'exclusion des jeunes ménages ; • Ou une personne seule en situation de handicap
3	<ul style="list-style-type: none"> • Trois personnes ; • Ou une personne seule avec une personne à charge ; • Ou un jeune ménage sans personne à charge ; • Ou deux personnes dont au moins une est en situation de handicap
4	<ul style="list-style-type: none"> • Quatre personnes ; • Ou une personne seule avec deux personnes à charge ; • Ou trois personnes dont au moins une est en situation de handicap
5	<ul style="list-style-type: none"> • Cinq personnes ; • Ou une personne seule avec trois personnes à charge ; • Ou quatre personnes dont au moins une est en situation de handicap
6	<ul style="list-style-type: none"> • Six personnes ; • Ou une personne seule avec quatre personnes à charge ; • Ou cinq personnes dont au moins une est en situation de handicap

Analyse des ménages éligibles : Fidéli

La base de données Fidéli (Fichiers Démographiques des Logements et des Individus), basée sur les fichiers fiscaux, notamment la taxe d'habitation, est produite par l'Insee. Elle fournit des informations sur les ménages résidents dans un logement ordinaire historiquement soumis à la taxe d'habitation. Elle comprend la localisation des logements, les caractéristiques des individus y vivant ainsi que leur Revenu Fiscal de Référence.

Le millésime 2019 est considéré dans la présente étude (DOI : DOI 10.34724/CASD.295.3713.V1). L'année 2020, dernière année avant la suppression de la taxe d'habitation et donc de la remontée de données sur le Revenu Fiscal de Référence, est une année particulière en termes de demande de logement social compte tenu de la crise sanitaire. Par conséquent, les taux de recours calculés en 2020 auraient été moins représentatifs si cette année avait été retenue comme référence. Enfin, s'agissant de données démographiques, les évolutions sont très lentes et permettent ainsi l'utilisation du millésime 2019.

L'accès à certaines données utilisées dans le cadre de ce travail a été réalisé au sein d'environnements sécurisés du Centre d'Accès Sécurisé aux Données – CASD (Réf. 10.34724/CASD).

Analyse des demandes : le système national d'enregistrement (SNE)

Le système national d'enregistrement de la demande de logement social a été mis en place en 2011 en remplacement de l'ancien système national « Numéro unique ». 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.

Le SNE recense les informations telles que définies dans la fiche 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.).

Quelle que soit la fenêtre d'observation considérée, il est impossible d'identifier à ce jour¹⁴ les demandes multiples émanant d'un même demandeur souhaitant des communes appartenant à des territoires de gestion de la demande différents (départements en province et région pour l'Île-de-France).

Les demandes prises en compte dans le cadre de l'étude sont celles qui ont été actives au moins un jour au cours de l'année.

¹⁴ La mise en place prochaine de l'unicité de la demande sur le territoire national permettra d'avoir le nombre réel de ménages demandeurs à une date donnée.



Définition du périmètre des ménages selon les sources de données

Les informations nécessaires pour déterminer si un ménage est éligible au parc social sont sa composition familiale, la localisation du logement souhaité et son RFR. La définition du « ménage » est ainsi dépendante du niveau de disponibilité de ces informations dans les sources de données, plus particulièrement du RFR disponible. En effet, selon la source des données, le RFR ne sera pas disponible au même niveau (individu, ménage, logement) et entraînera une définition différente du « ménage ».

L'analyse des ménages éligibles s'appuie sur Fidéli. Du fait du périmètre des logements et des individus disponibles sous Fidéli, à savoir les logements ordinaires historiquement soumis à la taxe d'habitation et les individus y vivant, le RFR y est disponible au niveau du logement. Ainsi, un ménage correspond à un ménage résident dans un logement ordinaire, et est composé de l'ensemble des personnes vivant dans le même logement.

En revanche, l'analyse des demandes se fait quant à elle au niveau du ménage demandeur inscrit dans le SNE. Un ménage demandeur correspond à l'ensemble des personnes listées dans la demande de logement social.

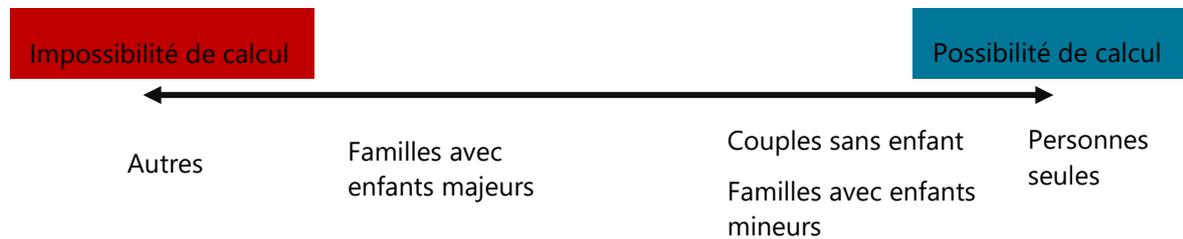
Correspondance entre les ménages décrits sous Fidéli et les ménages demandeurs du SNE

Pour les ménages locataires des parcs privé et social ou propriétaires de leur logement au moment de la demande, une correspondance entre le ménage décrit sous Fidéli et le ménage formulant une demande dans le SNE sera possible. En effet, le ménage demandeur est bien ici le ménage vivant actuellement dans un logement ordinaire.

L'identification des personnes ou ménages hébergés chez un tiers sera en revanche impossible sous Fidéli. L'ensemble des personnes vivant dans le logement sont listées sous Fidéli et le RFR présenté correspond à l'ensemble du ménage. Il n'est pas possible de distinguer les RFR de chaque individu composant le ménage, ni d'identifier ceux qui seraient hébergés. À l'inverse, les ménages demandeurs étant actuellement hébergés chez un tiers, ne listent dans leur demande que les personnes qui vivront dans le logement recherché. En conséquence, le RFR correspond au ménage demandeur et non au RFR total des personnes vivant dans le logement au moment de la demande. Cette impossibilité d'identification sous Fidéli des ménages hébergés a deux conséquences :

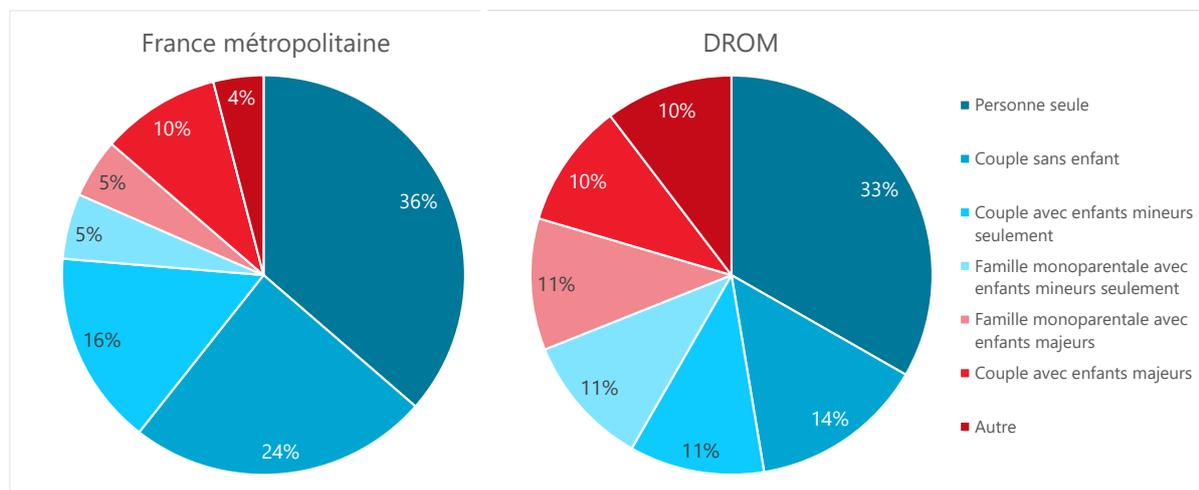
- Il est impossible d'identifier quel « ménage Fidéli » est associé au demandeur hébergé chez un tiers et ainsi de calculer des taux d'éligibilité et de recours pour cette population. À titre d'exemple, parmi les familles avec un enfant majeur, il n'est pas possible de distinguer une famille sans enfant hébergeant leur enfant majeur en attente de décohabitation d'une famille avec un enfant ;
- Il est impossible d'identifier les ménages hébergés parmi l'ensemble des « ménages Fidéli », ce qui entraîne une difficulté de dénombrement des ménages par composition familiale et ainsi un calcul d'éligibilité et de recours par composition familiale.

En fonction de la composition familiale du ménage il est possible de déterminer s'il est fiable de considérer la correspondance entre un logement et le ménage y vivant, ou s'il est possible que le logement soit composé d'un ménage principal et d'un ménage hébergé. Les ménages peuvent ainsi être classés selon la possibilité de calculer une éligibilité et un taux de recours :



Les ménages pour lesquels la correspondance entre le logement et le ménage y vivant est jugée fiable (en bleu) représentent 81 % des ménages en France métropolitaine et 69 % dans les DROM (Figure 27). Pour les ménages restants (respectivement 19 % et 31 %), la composition est jugée peu fiable, plusieurs ménages pouvant vivre dans un même logement.

Figure 27 : Répartition des ménages par composition familiale, en France métropolitaine et dans les DROM



Source : Fidéli 2019

Implications de l'impossibilité d'identification des ménages hébergés sous Fidéli dans le cadre de l'étude

Des analyses comparatives ont été réalisées entre l'ensemble des ménages et le seul champ des ménages résidents pour lesquels la composition familiale du ménage vivant dans le logement est jugée fiable (soit les 8 % de ménages de France métropolitaine et les 69 % de ménages des DROM cités précédemment). Les résultats étant très proches, l'étude présente les analyses sur l'ensemble de la population, quelle que soit la composition familiale des logements.

En revanche, les ménages demandeurs hébergés chez un tiers sont exclus de l'analyse du taux de recours. Ils représentent 22 % des demandes¹⁵. Le taux de recours est donc uniquement calculé pour les ménages locataires des parcs social et privé, et les propriétaires de leur résidence principale.

Particularité des ménages ne vivant pas dans un logement ordinaire

Les ménages vivant dans un habitat précaire, tels que les sans-abris, les ménages vivant dans un squat ou encore dans un camping, ne sont pas identifiés sous Fidéli, alors même qu'ils représentent 4 % des demandes.

¹⁵ ANCOLS (2021, Juillet). Tableau de bord 2019 des attributions de logements sociaux.



Il est possible d'identifier les structures d'hébergement sous Fidéli, toutefois aucune information sur les RFR des ménages y vivant, ni leur situation administrative, n'est disponible. Or, pour être éligible à un logement social, il est nécessaire d'être de nationalité française ou d'être titulaire d'un titre de séjour valide. Les ménages vivant en structure d'hébergement représentent 6 % des demandes.

Par conséquent, l'étude analyse l'éligibilité des ménages résidents en logement ordinaire et ne prend pas en compte les ménages vivant en habitat précaire ou en structure d'hébergement (représentant un total de 10 % de la demande de logement social).

TAUX DE RECOURS

Le taux de recours au parc social peut être appréhendé de plusieurs manières. La première consiste en la part des ménages vivant dans le parc social parmi l'ensemble des ménages éligibles. Le point faible de cette méthode est qu'elle est quasiment totalement dépendante du facteur exogène qu'est la part de logements sociaux parmi les résidences principales, et mesure davantage une situation qu'un recours au sens d'un besoin. Formulé autrement, elle ignore de fait les ménages hors du parc social.

Deux autres méthodes sont retenues dans cette étude pour analyser le recours :

- Le taux de recours des locataires du parc social et des ménages n'y vivant pas déjà mais formulant une demande :

$$\begin{aligned} & \text{taux de recours} \\ & = \\ & \frac{(\text{Nb d'occupants du parc social} + \text{nb de demandeurs n'y vivant pas déjà})}{\text{Nb de ménages éligibles au parc social}} \end{aligned}$$

Contrairement à la méthode précédente, celle-ci prend bien en compte les demandes exprimées.

- Le taux de recours via une demande :

$$\begin{aligned} & \text{taux de recours via une demande} \\ & = \\ & \frac{\text{Nb de demandeurs de logement social}}{\text{Nb de ménages éligibles au parc social}} \end{aligned}$$

Cette méthode, en déterminant la part des ménages faisant une demande parmi l'ensemble des éligibles, offre une approche davantage opérationnelle : elle ignore la part de la demande qui a obtenu une réponse via les attributions antérieures (à savoir les ménages occupant un logement social).

Ce dernier pouvant être restreint aux seuls ménages ne vivant pas déjà dans le parc social :

$$\begin{aligned} & \text{taux de recours via une demande des ménages ne vivant pas dans le parc social} \\ & = \\ & \frac{\text{Nb de demandeurs de logement social hors ménages y vivant}}{\text{Nb de ménages éligibles au parc social hors ménages y vivant}} \end{aligned}$$

En se limitant aux ménages vivant en dehors du parc social, cette variante considère que les ménages occupant le parc social y ont déjà recours, qu'ils aient créé une nouvelle demande ou non. Elle permet ainsi de connaître la part des ménages éligibles qui souhaiteraient accéder à un logement social, parmi les ménages n'y vivant pas.

Le taux de recours via une demande permet notamment d'analyser les caractéristiques des ménages éligibles déposant plus souvent une demande de logement social.

BIBLIOGRAPHIE

- ANCOLS. (2022). *Quelle adéquation entre l'offre et la demande de logement social dans les territoires de France métropolitaine ?*
- ANCOLS. (2023). *Combien de demandes de logement social non pourvues par la seule rotation annuelle ?*
- ANCOLS. (2023). *Tableaux de bord 2021 des attributions de logements sociaux.*
- ENEIS by KPMG, LVDC pour l'ANCOLS. (2020). *La demande de logement social : quels arbitrages des ménages du dépôt à l'éventuelle attribution d'un logement ?* ANCOLS.



ANNEXE 1 – NOMBRE ET PART DE MENAGES ELIGIBLES SELON LES DIFFERENTS PLAFONDS DE RESSOURCES

Tableau 5 : Nombre total de ménages et nombre de ménages éligibles selon les différents plafonds de ressources (ainsi qu'au seuil de 50 % du PLAI), ventilés selon le statut d'occupation, en France métropolitaine

Ensemble des ménages	Abis	A	B1	B2	C	Total
Locataires du parc privé	860 000	1 370 000	1 880 000	1 360 000	1 820 000	7 300 000
Locataires du parc social	530 000	930 000	1 150 000	930 000	610 000	4 150 000
Propriétaires	920 000	2 350 000	3 070 000	3 270 000	6 690 000	16 300 000
Total	2 320 000	4 640 000	6 090 000	5 570 000	9 130 000	27 750 000

Logement intermédiaire (PLI/LLI/Pinel)	Abis	A	B1	B2 *	C *	Total
Locataires du parc privé	670 000	1 240 000	1 550 000	1 160 000	1 640 000	6 270 000
Locataires du parc social	500 000	920 000	1 120 000	900 000	600 000	4 040 000
Propriétaires	500 000	1 810 000	1 910 000	2 060 000	4 760 000	11 050 000
Total	1 670 000	3 970 000	4 580 000	4 130 000	7 000 000	21 350 000

PLS	Abis	A	B1	B2	C	Total
Locataires du parc privé	570 000	1 090 000	1 440 000	1 140 000	1 610 000	5 850 000
Locataires du parc social	470 000	880 000	1 090 000	900 000	590 000	3 930 000
Propriétaires	360 000	1 300 000	1 580 000	1 970 000	4 540 000	9 750 000
Total	1 400 000	3 270 000	4 110 000	4 010 000	6 750 000	19 540 000

PLUS	Abis	A	B1	B2	C	Total
Locataires du parc privé	440 000	900 000	1 170 000	950 000	1 380 000	4 840 000
Locataires du parc social	410 000	800 000	990 000	830 000	550 000	3 570 000
Propriétaires	230 000	850 000	990 000	1 280 000	3 120 000	6 470 000
Total	1 080 000	2 550 000	3 140 000	3 060 000	5 050 000	14 880 000

PLAI	Abis	A	B1	B2	C	Total
Locataires du parc privé	240 000	510 000	610 000	490 000	710 000	2 560 000
Locataires du parc social	240 000	500 000	620 000	530 000	350 000	2 230 000
Propriétaires	90 000	270 000	270 000	350 000	950 000	1 940 000
Total	570 000	1 270 000	1 510 000	1 380 000	2 010 000	6 730 000

50% du PLAI	Abis	A	B1	B2	C	Total
Locataires du parc privé	140 000	290 000	350 000	260 000	330 000	1 380 000
Locataires du parc social	120 000	240 000	330 000	280 000	170 000	1 140 000
Propriétaires	40 000	90 000	90 000	100 000	260 000	580 000
Total	300 000	620 000	770 000	640 000	770 000	3 100 000

Source : Fidéli 2019

Note : 410 000 ménages n'appartenant pas aux 3 catégories de statut d'occupation ont été exclus.

Note de lecture : 240 000 ménages locataires du parc privé vivant en zone Abis sont éligibles au PLAI (le plafond retenu étant celui correspondant à la commune de résidence)

* Le logement intermédiaire est très majoritairement fléché vers les territoires tendus (zones Abis, A et B1), même si des plafonds existent pour les zones B2 et C. C'est la raison pour laquelle les colonnes B2 et C dans le tableau sur l'intermédiaire sont grisées.

Tableau 6 : Part des ménages éligibles selon les différents plafonds de ressources (ainsi qu'au seuil de 50 % du PLAI), ventilés selon le statut d'occupation, en France métropolitaine

Logement intermédiaire (PLI/LLI/Pinel)	Abis	A	B1	B2 *	C *	Total
Locataires du parc privé	77%	91%	82%	85%	90%	86%
Locataires du parc social	95%	99%	98%	97%	98%	97%
Propriétaires	54%	77%	62%	63%	71%	68%
Total	72%	86%	75%	74%	77%	77%

PLS	Abis	A	B1	B2	C	Total
Locataires du parc privé	66%	80%	76%	84%	89%	80%
Locataires du parc social	89%	95%	95%	96%	97%	95%
Propriétaires	39%	55%	52%	60%	68%	60%
Total	61%	70%	67%	72%	74%	70%

PLUS	Abis	A	B1	B2	C	Total
Locataires du parc privé	51%	66%	62%	70%	76%	66%
Locataires du parc social	77%	86%	86%	89%	90%	86%
Propriétaires	25%	36%	32%	39%	47%	40%
Total	47%	55%	52%	55%	55%	54%

PLAI	Abis	A	B1	B2	C	Total
Locataires du parc privé	28%	37%	32%	36%	39%	35%
Locataires du parc social	44%	53%	54%	57%	56%	54%
Propriétaires	10%	11%	9%	11%	14%	12%
Total	24%	27%	25%	25%	22%	24%

50% du PLAI	Abis	A	B1	B2	C	Total
Locataires du parc privé	17%	21%	19%	19%	18%	19%
Locataires du parc social	22%	26%	29%	30%	27%	27%
Propriétaires	4,2%	3,9%	2,9%	3,0%	4,0%	3,6%
Total	13%	13%	13%	12%	8%	11%

Source : Fidéli 2019

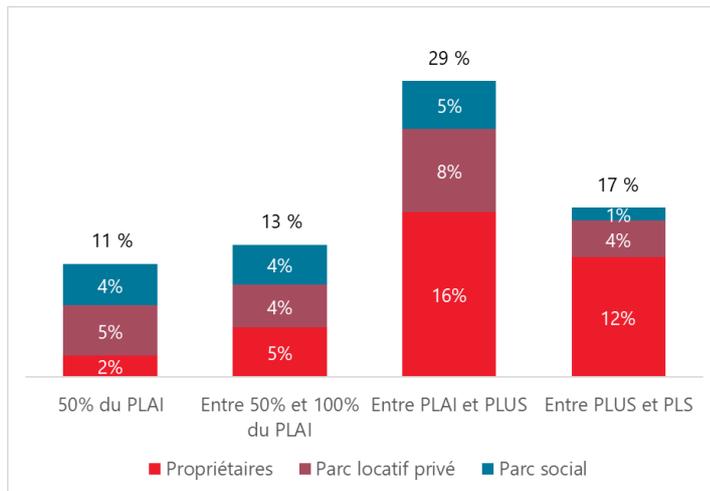
Note de lecture : 28 % ménages locataires du parc privé vivant en zone Abis sont éligibles au PLAI (le plafond retenu étant celui correspondant à la commune de résidence)

* Le logement intermédiaire est très majoritairement fléché vers les territoires tendus (zones Abis, A et B1), même si des plafonds existent pour les zones B2 et C. C'est la raison pour laquelle les colonnes B2 et C dans le tableau sur l'intermédiaire sont grisées.



ANNEXE 2 – PART DES MENAGES ELIGIBLES AU PARC SOCIAL PARMIS L'ENSEMBLE DES RESIDENTS PAR STATUT D'OCCUPATION

Figure 28 : Part des ménages éligibles au parc social parmi l'ensemble des résidents, section par section et par statut d'occupation

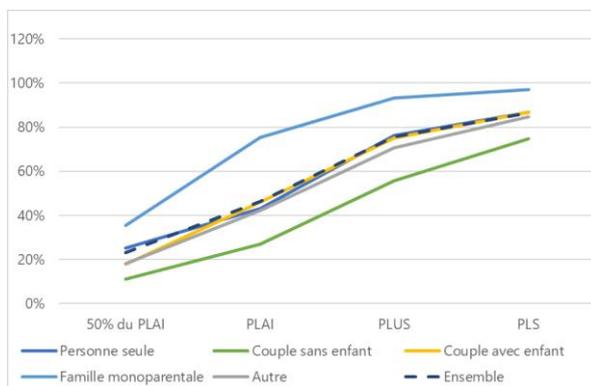


Champ : ménages résidents en logement ordinaire en France métropolitaine

Source : Fidéli 2019

ANNEXE 3 – CARACTERISTIQUES DES LOCATAIRES ET DES PROPRIETAIRES MODESTES DE MOINS DE 65 ANS ELIGIBLES AU PARC SOCIAL

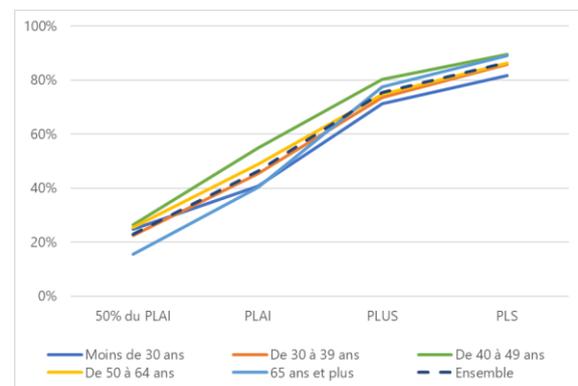
Figure 29 : part des locataires et des propriétaires modestes de moins de 65 ans éligibles au parc social par section du parc et composition familiale



Champ : ménages locataires des parcs privé et social et propriétaires modestes de moins de 65 ans en France métropolitaine

Source : Fidéli 2019

Figure 30 : part des locataires et des propriétaires modestes de moins de 65 ans éligibles au parc social par section du parc et tranche d'âge du référent fiscal



Champ : ménages locataires des parcs privé et social et propriétaires modestes de moins de 65 ans en France métropolitaine

Source : Fidéli 2019