



# Une solidarité à sens unique !

Les chiffres de l'occupation du logement HLM  
ou quand l'arbre cache la forêt

L'arbre

2% de locataires en dépassement de plafond de  
ressources dans le parc

La forêt

47% en situations de sous peuplement

Une forêt à plus de 20 milliards d'euros



## Une solidarité à sens unique ?!

### Les chiffres de l'occupation du logement HLM ou quand l'arbre cache la forêt !

#### Un enjeu à plus de 20 milliards d'euros

Suite à la présentation du projet de réforme sur le logement par le ministre du logement et du débat qui va suivre, l'un des points focalise aujourd'hui l'attention sur les locataires qui dépassent les plafonds de ressources leur donnant droit au logement « social ».

Suivant les études et discours et en fonction des périmètres pris en compte dans les calculs, ces familles représenteraient entre 2% à 8% des locataires du parc « social ».

De 2,1% pour l'ANCOLS<sup>1</sup>, Agence Nationale de Contrôle du Logement Social, qui exclue les quartiers prioritaires de la ville (QPV) et les zones de revitalisation rurale (ZRR) à 8% pour le ministre du logement.

Avec la réforme le nombre de ménages soumis au SLS (Supplément de Loyer de Solidarité devant être payé par les ménages dépassant les plafonds de ressources du parc HLM) passerait d'environ 90 000 aujourd'hui à plus de 200 000.

Sur la base de la même étude de l'ANCOLS, le montant annuel total du SLS étant actuellement de l'ordre de 150 millions d'euros, l'enjeu économique de cette augmentation du nombre de ménages soumis au SLS serait donc de l'ordre de 200 millions d'euros complémentaires, de quoi construire environ 5000 logements/an<sup>2</sup>.

Intéressant, mais vraiment pas de quoi résoudre la crise actuelle !

Ce débat, certes sans aucun doute nécessaire, met de côté une réalité aux enjeux sociaux et économiques bien plus considérables. Celui du niveau d'occupation du logement dans le parc HLM. L'occupation normale du logement, définie par l'INSEE et souvent reprise sous le terme de peuplement, correspond à l'adéquation entre la composition de la famille et le nombre de pièces du logement dans lequel elle vit.

La sur-occupation ou sur-peuplement indique un nombre de pièces inférieur au besoin de la famille.

La sous-occupation ou sous-peuplement indique un nombre de pièces disponibles supérieur au besoin.

Et c'est ici que l'analyse révèle des chiffres qui ne peuvent qu'interroger bien au delà de ceux avancés pour les dépassements de ressources.

Car en effet, une étude de l'ANCOLS de juillet 2022<sup>3</sup> indique que 63% des ménages du parc HLM locataires depuis au moins 15 ans sont en situation de sous-occupation, dont 29% en situation de sous-occupation prononcée ou très accentuée, soit avec 2 pièces ou plus de disponibles par rapport au besoins de leur composition familiale.

Ces situations sont constatées pour 49% des logements en Îles de France et pour 65% des logements dans les autres zones tendues.

A l'opposé, cette même étude indique que 10% des ménages sont en sur-occupation, donc dans l'obligation de vivre dans un espace restreint, avec un manque d'une pièce ou plus au regard de leurs besoins.

---

<sup>1</sup> Etude ANCOLS « L'application du supplément de loyer de solidarité dans le parc social : résultats à la suite de la loi « Egalité et Citoyenneté » et facteurs explicatifs de la mobilité des ménages soumis » - Mars 2021

<sup>2</sup> Hypothèse de calcul avec 20% de fonds propres par logement et un prix moyen de 200 k€/logement.

<sup>3</sup> Etude de l'ANCOLS « Les locataires habitant depuis au moins 15 ans dans le logement social en sont satisfaits et, de fait déménagent peu » - Juillet 2022

### L'indice de peuplement des logements - Définition de INSEE

L'indice de peuplement des logements caractérise le degré d'occupation du logement, par comparaison entre le nombre de pièces qu'il comporte et le nombre de pièces nécessaires au ménage.

L'occupation d'un logement est définie ainsi :

- une pièce de séjour pour le ménage ;
- une pièce pour chaque personne de référence d'un ménage ;
- une pièce pour les autres personnes mariées ou remariées mais ne vivant pas en couple, veuves ou divorcées, ainsi que pour les célibataires de 19 ans ou plus ;
- pour les célibataires de moins de 19 ans, on compte une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou ont moins de 7 ans, sinon, une pièce par enfant.

Exceptions : une personne seule dans un studio de plus de 25 m<sup>2</sup> est réputée satisfaire à la norme et les logements comportant autant de pièces que la norme sont considérés comme surpeuplés s'il y a moins de 18 m<sup>2</sup> par personne.

Remarques : la cuisine n'est comptée dans le nombre de pièces que si elle mesure plus de 12 m<sup>2</sup>.

Un logement auquel il manque une pièce est en situation de surpeuplement modéré. S'il manque deux pièces ou plus, il est en surpeuplement accentué. À l'inverse, on parle de sous-peuplement modéré si le logement compte une pièce de plus que la norme, de sous-peuplement prononcé s'il compte deux pièces de plus et de sous-peuplement très accentué s'il compte au moins trois pièces de plus.

**Une autre enquête de l'ANCOLS de janvier 2021<sup>4</sup>, reprenant les chiffres de l'INSEE indique que 47% de l'ensemble des locataires du parc HLM est en sous-occupation quand 15% sont en sur-occupation.**

Alors, la colère, voire la détresse des familles du parc HLM en attente de mutation et en situation de surpeuplement qui croisent des voisins en sous peuplement leur rappelant chaque jour l'incohérence des discours et l'injustice d'un système de solidarité à mémoire sélective n'est elle pas compréhensible, voire légitime ?

Si, bien évidemment et c'est ce qu'elles renvoient quotidiennement aux collaborateurs qui les reçoivent et ne peuvent rien leur proposer à leur grand désarroi.

Et il en est de même pour les familles qui sont à l'extérieur du parc HLM et qui sont en attente d'un logement.

**Deux catégories de familles qui sont de véritables victimes d'une solidarité à sens unique.**

Solidaire pour obtenir, individualiste ou atteint d'amnésie sélective quand il s'agit de renvoyer la solidarité dont on a bénéficié quelques années plus tôt.

La situation en chiffre, sur un parc de 5,3 millions de logements dans le parc HLM, environ 2,6 millions de logements sont en en sous-peuplement, dont 800 000 en sous-occupation prononcée ou très accentuée.

Quand 800 000 familles sont en surpeuplement au sein de ce même parc HLM et ne demandent qu'à obtenir une mutation.

Alors que 1,7 millions de demandeurs attendent en dehors du parc.

Et que plus de 1,5 millions de ménages locataires du parc privé et plus de 350 000 propriétaires vivent en situation de surpeuplement.

Au delà de cet aspect d'injustice sociale, alors que nous recherchons partout des économies dans un contexte de crise qui perdure, quelle est la conséquence économique de cette situation ?

La conséquence du sous-peuplement, combiné à une impossibilité de muter simplement le ménage dans cette situation du fait du droit au maintien dans les lieux, est que pour loger une nouvelle famille en attente en dehors du parc et dont la composition correspondrait à ce logement sous-occupé non libéré, il faut construire un logement correspondant à la typologie du logement sous-occupé.

<sup>4</sup> Etude de l'ANCOLS « Un locataire du parc social sur3 occupe son logement depuis au moins 15 ans » - Janvier 2021

Donc il faut construire de la surface complémentaire en compensation d'une impossibilité à faire libérer un logement sous-occupé, du fait de la loi ou de considérations socio-politiques.

### Exemple concret

Un logement Type 4 (T4) est occupé par une famille dont la situation ne lui permettrait aujourd'hui que d'obtenir un T3. Une autre famille en attente de logement est de part sa composition familiale éligible à un T4.

Pour loger la seconde famille en attente, si la première est mutée dans un T3 correspondant à sa situation actuelle, son logement T4 peut alors être attribué à la famille en attente.

Le logement à construire pour permettre cette rotation est alors un T3 pour la famille à muter.

Si il n'est pas possible de muter la première famille, le logement à construire pour loger la seconde sera un T4, soit une pièce de plus que nécessaire au regard de l'occupation objective nécessaire cumulée pour les deux familles.

Cette pièce supplémentaire est donc à construire en compensation de l'impossibilité de mettre en adéquation la typologie du logement nécessaire en fonction de la situation de la première famille.

L'économie commence par ne pas dépenser pour ce qui est inutile afin de mobiliser les moyens sur l'indispensable.

Alors, afin de se donner un ordre de grandeur des enjeux économiques, pour l'ensemble de la sous-occupation, la surface totale en reconstitution pour de nouveaux demandeurs serait de plus de 30 millions de m2.

En prenant l'hypothèse d'un coût moyen actuel de construction<sup>5</sup> de 2500€/m2, l'ensemble de la sous-occupation représente **un coût total de compensation à réaliser de plus de 77 milliards d'euros**.

#### Bilan du coût de toute la sous-occupation du parc HLM - Ensemble du parc

Nombre total de logements HLM

5,3 millions

Type de sous-occupation <i>Référence: Etude ANCOLS de janvier 2021</i>	Occupation calculée	Nombre de logements en millions	Nombre de pièces à considérer en surplus*	Surface par pièce en surplus en m2	Total de la surface en surplus en millions de m2	Coût du m2 de compensation en euros - Moyenne 2024 hors Iles de France	Coût de compensation en millions d'euros
Sous-occupation modérée	32%	1,696	1	9	15,26	2 500	38 160
Sous-occupation prononcée	12%	0,64	2	9	11,45	2 500	28 620
Sous-occupation très accentuée	3%	0,16	3	9	4,29	2 500	10 733
<b>Total</b>	<b>47%</b>	<b>2,49</b>			<b>31,01</b>		<b>77 513</b>

\* Surplus: A partir d'une pièce en plus que dans le calcul d'occupation normale de l'INSEE.

En ne retenant que les logements en sous-occupation prononcée et très accentuée, la surface totale en reconstitution pour de nouveaux demandeurs serait de plus de 8,5 millions de m2.

La sous-occupation prononcée ou très accentuée représente alors **un coût total de compensation à réaliser de plus de 21 milliards d'euros**.

#### Bilan du coût de la sous-occupation prononcée et très accentuée du parc HLM - Ensemble du parc

Nombre total de logements HLM

5,3 millions

Type de sous-occupation <i>Référence: Etude ANCOLS de janvier 2021</i>	Occupation calculée	Nombre de logements en millions	Nombre de pièces à considérer en surplus*	Surface par pièce en surplus en m2	Total de la surface en surplus en millions de m2	Coût du m2 de compensation en euros - Moyenne 2024 hors Iles de France	Coût de compensation en millions d'euros
Sous-occupation prononcée	12%	0,64	1	9	5,72	2 500	14 310
Sous-occupation très accentuée	3%	0,16	2	9	2,86	2 500	7 155
<b>Total</b>	<b>15%</b>	<b>0,80</b>			<b>8,59</b>		<b>21 465</b>

\* Surplus: Au delà d'une pièce en plus que dans le calcul d'occupation normale de l'INSEE. Ce qui signifie que la sous-occupation modérée n'est pas prise en compte dans cette hypothèse de calcul. Dans cette hypothèse de calcul : le surplus est limité à 2 dans le cas de la sous-occupation très accentuée (En réalité, certaines situations peuvent révéler plus de 2 pièces en surplus)

Prenons maintenant quelques indicateurs pour prendre conscience des enjeux.

<sup>5</sup> Coût d'opération moyen hors Iles de France incluant l'acquisition du foncier, toutes les prestations intellectuelles, contrôles et travaux.

8,5 millions de m2 correspond à l'équivalent de plus de 130 000 logements<sup>6</sup>.  
31 millions de m2 à l'équivalent de plus de 470 000 logements.

Bien plus important, de part l'effet levier de financement en investissement<sup>7</sup>.

**21 milliards d'euros correspond à une capacité de construction de plus de 500 000 logements.**

**77 milliards d'euros, à une capacité de construction d'environ 2 millions de logements.**

De quoi répondre de manière significative à une grande partie de la demande de ceux qui sont en attente de logement, notamment des plus vulnérables dont ceux qui sont en sur-peuplement.

Alors, à la vue de ces impacts sociaux et économiques :

- N'est-il pas normal de s'interroger sur la manière de réaliser un rééquilibrage pour plus de justice sociale au sein du parc HLM et vis à vis des nombreux propriétaires et locataires du secteur privé qui ne disposent pas des surfaces nécessaires à leur composition familiale ?
- Ne doit-on pas aller bien au delà dans le projet de loi qui s'annonce et s'intéresser à tous les cas de dépassement des règles d'occupation ainsi que des moyens efficaces pour les faire respecter, notamment en commençant par réformer le droit au maintien dans les lieux en l'adaptant en fonction du niveau de la sous occupation constatée, de modérée, prononcée à très accentuée ?
- Ne serait-il pas normal de stopper dès maintenant le flux en création régulière de situations de sous-peuplement en établissant dès aujourd'hui des plus règles strictes de contrôle et plus souples d'application d'obligation, et à minima de les appliquer aux nouveaux entrants ?
- Ne serait-il pas normal dès aujourd'hui de s'interroger sur le cas des ménages qui non seulement sont en sous-peuplement, mais de plus perçoivent des aides au logement (APL) et de plus bénéficient de la réduction de loyer de solidarité (RLS) en incohérence totale au regard du manque de solidarité qui caractérisent ces situations ?
- Ne serait-il pas normal de s'interroger sur la justice de continuer à financer, avec les impôts de tous, ces déséquilibres et ces abus de solidarité ?
- Ne serait-il pas normal que dans le cadre de logements financés par la solidarité nationale, la rotation au rythme du changement de situation de chaque ménage soit instituée comme une mesure normale de retour de solidarité ?
- Ne serait-il pas normal d'appliquer un supplément de loyer de solidarité pour sous-peuplement aux ménages refusant une mutation dans un logement correspondant à leur composition familiale ? Un supplément destiné à financer les coûts de compensation en reconstitution des surfaces qu'ils immobilisent en surplus.

Ce constat et ces interrogations nous imposent d'ouvrir un réel débat sur notre vision de la solidarité nationale, la justice sociale et sur la vocation du logement HLM au regard de ce qu'il est devenu réellement aujourd'hui.

Car devant ce déséquilibre et ces situations au sein du logement HLM, peut on encore dire que celui ci est un modèle vertueux de solidarité ?

Un modèle dont l'objectif serait de permettre à chacun au sein de notre société d'avoir un accès à un logement décent correspondant à ses besoins, et cela à minima durant la phase de son parcours de vie où cela lui est nécessaire ?

Un modèle qui au regard de ce constat fait preuve aujourd'hui de manière criante d'injustices spatiales et sociales.

---

<sup>6</sup> Base moyenne de 65 m2 par logement.

<sup>7</sup> Hypothèse de calcul avec 20% de fonds propres par logement et un prix moyen de 200 k€/logement.

Ce constat nous appelle à avoir ce débat afin de redéfinir une politique sociale cohérente.  
Quel est le sens de ce système qui fonctionne en déséquilibre flagrant de solidarité ?  
Que signifie le mot solidarité lorsque l'on admet de telles situations ?

Le dernier rapport du Sénat 2024 de la mission d'information relative à la crise du logement donne des pistes de réflexion pour une refondation de la politique du logement.

*Une « refondation » que les élus déclarent vouloir décliner en trois objectifs<sup>8</sup>.*

- *Tout d'abord, « offrir un logement pour tous », en « réaffirmant le modèle du logement social ».*
- *Ensuite, par le « déblocage du parcours résidentiel des classes moyennes ».*
- *Enfin, à travers « la reconnaissance de la contribution sociale et économique du bailleur privé », en d'autres termes, changer la perspective au sein de la population, face à des propriétaires, souvent vus comme des « rentiers », plutôt que des « fournisseurs d'un service ».*

Trois objectifs auxquels je souscris en m'interrogeant sur ce que l'on entend par modèle du logement « social » qui me semble t'il, doit être ré-interrogé en profondeur plutôt que réaffirmé dans son système actuel.

**Face à la crise sociale actuelle, la priorité doit être de loger décentement d'abord les familles dont la vulnérabilité socio-économique est la plus forte.**

**Les familles en sur-peuplement sont de celles-là.**

**Le logement pour tous destiné à répondre aux besoins objectifs de chacun est d'une absolue nécessité.**

**Le logement en tant qu'objet social par nature doit être, pour tous, le principal objectif.**

---

<sup>8</sup> Article de Public Sénat du 30 avril 2024 par Alexis Graillet