

Méthode : mesurer l'offre Hlm avec l'enquête EPLS

Le parc Hlm est connu par l'enquête annuelle EPLS (MEEDDM) qui recense le parc des logements familiaux au 1^{er} janvier. Ce cadre méthodologique suit l'évolution de l'offre Hlm de 2000 à 2008. La cohérence des données sur la notion de logement social a été assurée en intégrant le parc minier (Nord-Pas-de-Calais, Bourgogne...) dans le parc Hlm au 1^{er} janvier 2000. Le parc d'Icade Patrimoine, en revanche, a toujours été pris en compte dans ce parc social. Le parc Hlm mesuré sur 2000-2008 croît avec la construction neuve, les acquisitions améliorations et décroît avec les démolitions, les ventes, les changements d'usage. Cette mesure du stock Hlm diffère des analyses sur la programmation annuelle des logements agréés, dont la production va s'échelonner sur plusieurs années.

Une programmation annuelle échelonnée

Pour chaque loi de finances, est établie une programmation des logements aidés. Par abus de langage, on appelle « financés » ces logements programmés. C'est le prêt, demandé dans un délai de un à cinq ans, qui permet en réalité de parler de financement. L'exécution de la loi de finances va s'écouler sur plusieurs années.

Les prêts PLUS agréés pour 2004 ont donné lieu à des prêts pour 5 % en 2004 ; 47 % en 2005 ; 30 % en 2006 et le solde, 18 %, de 2007 à 2009. Inversement, les prêts de l'année sont issus des agréments des années antérieures. Les prêts de l'année 2008 correspondaient pour 3 % aux agréments 2008, 78 % aux agréments 2007 et 2006 et 19 % les années antérieures.

Les agréments de l'année seront donc commencés surtout dans les deux à trois années suivantes, offerts à la location quatre à cinq années plus tard. Le Plan de cohésion sociale et le Plan de relance produiront leurs effets jusqu'en 2014/2016.

2000/2008

Evolution du parc Hlm

Si la répartition du parc Hlm reste très hétérogène, notamment entre les communes urbaines, sa croissance, en termes absolus, depuis huit ans s'est globalement effectuée dans les secteurs urbains à marchés tendus, comme l'illustre l'analyse réalisée par Jean-Pierre Schaefer⁽¹⁾ de la Caisse des dépôts, sur la répartition du parc Hlm et son évolution de 2000 à 2008.

Suivre l'évolution de l'offre Hlm tant en nombre de logements absolu qu'en pourcentage du total du parc de logements sur ces dernières années, est un préalable à toute réflexion sur la réponse aux besoins ressentis ou prévisibles en logements. Cette approche diffère des analyses limitées à la programmation annuelle (lire encadré ci-contre) dont l'effet concret s'échelonne sur plusieurs années et dont une partie (de l'ordre du tiers) ne contribue qu'au renouvellement et à l'adaptation du parc locatif social. L'analyse présentée se réfère au stock de Hlm et à ses variations locales en considérant que c'est ce qui importe pour les marchés et les habitants.

De par son histoire, le parc Hlm⁽²⁾ est concentré sur un petit nombre de communes ne représentant qu'une fraction du monde urbain. De très nombreuses communes urbaines, de petite ou moyenne taille, n'ont pas ou quasiment pas d'offre Hlm même si depuis plusieurs années, des efforts techniques, législatifs et institutionnels sont faits pour mieux répartir l'offre Hlm sur des territoires où elle était peu présente. Mais la répartition et la dynamique des Hlm répond-elle aux besoins sociaux sur les marchés les plus déséquilibrés ?

Dans l'ensemble, la production Hlm récente s'est, en termes absolus, essentiellement développée sur les espaces où les besoins sont les plus importants et où sa part du marché était déjà la plus importante. Effectuer des arbitrages au

plan national entre les territoires doit être repensé à une échelle territoriale fine pour comprendre comment conserver le fonctionnement équilibré des marchés stabilisés tout en répondant aux urgences entre les divers marchés tendus où les difficultés sont liées à l'hétérogénéité de la répartition spatiale des Hlm et à la faiblesse de l'ensemble de la construction.

Le parc Hlm a augmenté de 2001 à 2008 de 0,77 % par an en moyenne

Au 1^{er} janvier 2008, le parc Hlm métropolitain de logements familiaux est estimé à 4 329 136 logements⁽³⁾. Il représente 16 % du parc des résidences principales et 14 % du parc total de logements. Il s'est accru de plus de 252 000 unités de 2000 à 2008, soit un taux de croissance annuel moyen de 0,77 %. Cette croissance correspond à 366 000 mises en service nouvelles. La différence de 114 000 unités correspond aux ventes, fusions, changement d'usage ou démolitions. Ainsi, un tiers de la production nouvelle compense les sorties du parc. Par comparaison, le taux annuel de croissance du parc de toutes les catégories de logement est de 1,3 % selon les recensements (RGP 1999-2006) et 1,2 % selon les constructions neuves (Sitadel 1999-2008). Avec 0,77 % de croissance, les Hlm connaissent une dynamique significative, mais leur place relative dans le parc de logements a tendance à légèrement s'effriter.

Cette tendance devrait s'atténuer quand les effets du Plan de cohésion sociale et du Plan de relance se combineront avec le ralentissement récent de la production privée mais ceci ne pourra se mesurer significativement qu'avec les données disponibles à l'horizon 2012 /2013.

Des échelles pertinentes pour observer la répartition du parc Hlm

Le parc Hlm par commune⁽⁴⁾ peut se regrouper selon des entités administratives (départements, régions) ou politiques (EPCI), selon des zonages réglementaires (ABC, 1/2/3) ou statistiques (zones d'emploi, aires urbaines).

Le choix de la métrique d'observation, de 22 régions à 95 départements, 340 zones d'emploi ou 2 300 EPCI n'est pas neutre quant aux conclusions sur l'abondance ou la rareté de l'offre Hlm.

Le parc Hlm est très présent (en poids relatif) dans le grand quart Nord-Est, le sillon rhodanien et la vallée de la Seine, reflet du poids des grands pôles urbains, spécialement les communes centres et les grandes communes contiguës à tradition industrielle.

En termes absolus, la moitié du parc Hlm est en régions Ile-de-France, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, PACA soit 51 % du parc Hlm pour 43 % de la population.

Depuis 2000, l'offre Hlm est en croissance sur l'arc Atlantique prolongé jusqu'au Languedoc. Le parc Hlm s'accroît en relatif là où il était moins présent et sa croissance (relative) est faible là où il prédomine. Mais dans les régions du Sud-Ouest où il ne représente que 6 % de l'offre, il faudra du temps avant qu'il ne pèse de façon significative sur les marchés locaux.

A l'échelle départementale se distinguent des régions dont les départements sont homogènes, d'autres où la place des Hlm est plus contrastée, selon le poids des pôles urbains.

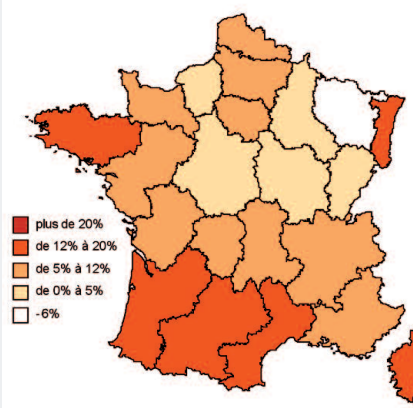
Les départements de Lorraine, Champagne-Ardenne, Centre ont des taux de Hlm assez homogènes.

En Bretagne, Côtes-d'Armor et Morbihan sont nettement moins équipés que les trois autres départements bretons. Cette faible part de Hlm dans le parc local se retrouve en Haute-Auvergne, en Roussillon, Côte d'Azur et Hautes-Alpes. Dans le Sud-Ouest, sa place recoupe celle des deux grandes métropoles. Hormis

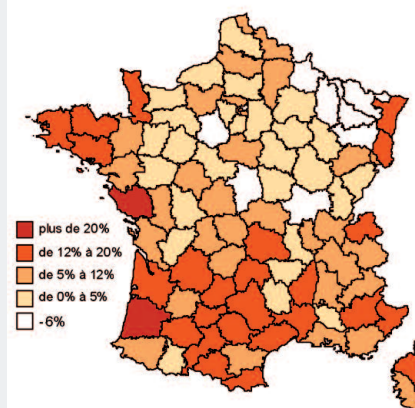
Le choix de la métrique influe le discours

Les dynamiques en termes relatifs doivent chaque fois être mises en relation avec les quantités en jeu. Des croissances relatives élevées sur des marchés où l'offre Hlm était faible correspondent à des quantités absolues modestes voire très modestes. Inversement, de faibles taux de croissance sur des marchés complexes, tendus, voire congestionnés, correspondent à des quantités très importantes.

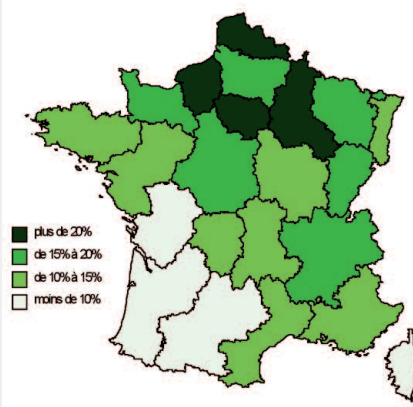
Croissance du parc Hlm sur la période 2000 - 2008 par région



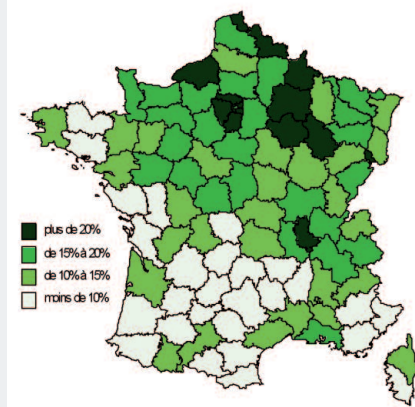
Croissance du parc Hlm sur la période 2000 - 2008



Taux de Hlm dans le parc de résidences principales en 2006 par région



Taux de Hlm dans le parc de résidences principales en 2006



© Cartographie : Artique

leurs métropoles régionales, les départements à l'ouest de la ligne Saint-Brieuc - Cannes sont relativement peu fournis en offre Hlm.

Un parc Hlm concentré à 90 % sur environ 2100 communes abritant 60 % de la population

Deux cent six communes, des grandes villes (moyenne 84 000 habitants) plus leurs communes limitrophes accueillent la moitié du parc Hlm. Elles abritent dix-sept millions d'habitants, soit plus du quart de la population, et l'offre Hlm y représente le quart du parc. L'Ile-de-

France regroupe le tiers de ces communes et le tiers de ce parc Hlm.

Un deuxième groupe de communes de taille plus restreinte (1911 communes ayant en moyenne 10 000 habitants) abrite environ le tiers de la population et dispose de 40 % du parc Hlm. Dans ces communes, les Hlm représentent le cinquième du parc. Ces communes sont pour les trois quarts des communes urbaines. L'Ile-de-France n'est représentée que pour un cinquième soit son poids national.

Le reste du parc Hlm, soit 10 %, est réparti de façon très inégale. 9 % sont répartis sur



⋮ L'Île-de-France regroupe le tiers du parc Hlm. © F. Achdou

plus de 6 000 communes regroupant 13 millions d'habitants. Le parc Hlm n'y représente que 7% du parc de logement, soit un rôle d'appoint. Les deux tiers de ces communes sont urbaines.

Le solde final soit 1% figure à l'état de « traces » réparti dans près de 7 000 communes (4,5 millions d'habitants) où il est marginal dans l'offre en logements.

Enfin, 20 577 communes, soit 7 millions d'habitants, n'ont pas du tout d'offre Hlm. La moitié de ces communes dépourvues ou quasiment dépourvues de Hlm sont classées « urbaines ».

Un parc Hlm qui s'est diffusé sans que l'on puisse parler d'éparpillement

L'importance du parc Hlm (en terme relatif) décroît comme la taille des communes, mais cette assertion « intuitive » doit être confrontée à la distinction entre communes urbaines et non urbaines (au sens de l'Insee).

Les 18 534 communes non urbaines accueillent 18% de la population (11 M d'habitants) et 8% du parc Hlm. Dans ces communes, le parc Hlm représente 7,7% de l'offre en logements. Depuis 2000, il s'est accru de 33 092 unités (croissance annuelle de 1,2%). En relatif c'est encourageant, mais dans l'absolu, une part est mesurée avec 13% de l'accroissement total du parc Hlm.

A-t-on consacré trop d'effort à accroître la place des Hlm sur ces territoires? Manifestement non, considérant que la part de la croissance du parc Hlm de

2000 à 2008 mobilisée sur ces territoires est très inférieure à la part de ces secteurs dans la population et concerne de faibles quantités.

Cette évolution diversifie l'offre sur des territoires qui représentent des enjeux importants, en termes d'aménagement et où le taux de construction neuve est élevé (1,3% par an soit 650 000 logements neufs commencés en dix ans).

Dans les communes urbaines se trouvent 82% de la population (50 millions habitants) et 92% du parc Hlm. Ces secteurs ont reçu l'essentiel de la croissance Hlm (87%) soit 219 517 logements. Le taux de croissance des Hlm est modeste (0,7%) comparé à un taux de construction neuve de 1,2% (soit 2,1 millions de logements neufs commencés).

La croissance du parc Hlm s'effectue surtout en secteur urbain. Dans les zones non urbaines où le parc Hlm était peu présent, sa croissance est localement significative, mais les quantités en jeu restent très modestes.

Peu de Hlm dans les communes urbaines de moins de 5 000 habitants

C'est au sein des communes classées « urbaines » qu'apparaît un clivage lié à la taille des communes. Ainsi, dans celles de moins de 5 000 habitants (16 457 communes), la place du parc Hlm est proche de 5% de leur parc, quelle que soit la taille de l'unité urbaine. Ces communes accueillent le quart de la population et 7% du parc Hlm (339 000 Hlm).

La croissance Hlm a été de 57 357 en huit ans, donc leur part dans la croissance Hlm national a été légèrement inférieure à leur place dans la population.

En terme relatif, leur croissance moyenne annuelle en Hlm (2,55%) a été élevée, plus du triple de la moyenne nationale. Elle est à rapprocher de leur rythme élevé de construction neuve de 1,8% par an, bien au-dessus de la moyenne nationale. Ces communes urbaines de moins de 5 000 habitants ont une offre Hlm encore faible. Celle-ci connaît une dynamique à poursuivre pour obtenir une répartition plus équilibrée de l'offre Hlm en territoires urbains.

Le parc Hlm en secteur urbain se situe, pour l'essentiel, dans environ 1 500 communes de plus de 5 000 habitants. Celles-ci abritent 57% de la population et 85% du parc Hlm. En moyenne, leur taux de Hlm est de 23% du parc des résidences principales, valeur moyenne fortement dispersée (de 4% à 48% si on enlève les extrêmes).

La croissance des Hlm sur huit ans a été de 162 160 logements (taux de croissance 0,59%). Ces communes, urbaines, de tailles moyenne et grande, reçoivent l'essentiel de la croissance Hlm. La question à approfondir, site par site, serait de voir si cet accroissement s'est opéré proportionnellement aux besoins sociaux. Le taux de croissance (relatif) sur 2000-2008 des Hlm est faible pour les communes où il représente une part forte et s'élève sensiblement pour les communes où il est encore peu présent.

Malgré ce constat rassurant, là où il y a 5% d'Hlm, il faudra du temps pour qu'il pèse sur le marché; dans les communes où il est nul, il ne peut que progresser. Une offre locative sociale destinée aux ménages modestes et aux actifs mobiles s'avère indispensable pour la fluidité des cursus résidentiels et contribue à modérer les tensions de loyers éventuelles là où le locatif privé est monopolistique.

La répartition du parc Hlm selon le zonage A-B-C

Le zonage A-B-C définit les critères fiscaux d'encouragement à l'investissement locatif privé. Le zonage I-II-III est utilisé de longue date pour fixer les plafonds de loyers, de ressources et d'aides personnelles en locatif et en accession. Il a été davantage conçu pour refléter des différentiels de coûts que pour orienter la production.

Les zones A et B sont surtout des communes classées urbaines, la zone C comprend des communes urbaines (13 666 communes urbaines, 15 millions d'habitants) et rurales (18 100 communes, 10 millions d'habitants).

La zone A/A bis (492 communes) regroupe le sixième de la population métropolitaine (17 %) et le quart du parc Hlm (26 %). La zone B regroupe 40 % de la population sur 11 % du territoire et la moitié du parc Hlm. La zone C légèrement plus peuplée (42 % de la population) accueille un peu moins du quart du parc Hlm.

La place du parc Hlm dans chaque zone est bien contrastée, rôle majeur avec un quart du parc en zone A, significatif avec un cinquième en zone B et rôle d'appoint avec un dixième en zone C.

En huit ans, le parc Hlm s'est accru en valeur relative annuelle surtout en zone C (croissance de 1,12 %), là où il est peu présent. Son taux de croissance relatif est plus faible en zone A (0,73 %) mais un peu supérieur à celui de la zone B (0,65 %).

En quantités absolues, l'accroissement du parc Hlm s'est réparti entre la zone B pour un peu moins de la moitié (43 %) en zone C pour un tiers (32 %) et en zone A le quart restant (25 %).

Peut-on en conclure que le parc Hlm s'est développé dans des zones où les besoins sont moins importants ? Oui, si on postule que la zone C n'a pas de besoins sociaux. Non, si on le rapporte aux populations concernées, la zone A

ayant reçu sensiblement plus que sa « part » de population et ayant eu un taux de croissance de son parc un peu supérieur à celui de la zone B.

Il faut noter que les zones A et A bis comprennent déjà un quart de logements Hlm, inégalement répartis au sein des 492 communes concernées : 306 communes regroupent la moitié de la population de la zone A et A1 avec un taux de Hlm moyen de 15 %. 186 communes, avec la même population, ont un taux moyen double, de 35 %.

Un éclairage complémentaire est donné par la construction neuve de 1999 à 2008 : La zone A, (très dense, 1 % du territoire) a accueilli seulement 10 % de la construction soit nettement moins que sa part de population et son taux de construction est de 0,73 % par an. Un taux de croissance de Hlm égal au taux de construction neuve global indique une production Hlm active, au moins par rapport au parc privé.

La zone B a reçu presque 40 % de la construction neuve, soit sa part en population. C'est bien la zone C avec 50 % de la construction neuve qui se développe de façon importante, son taux de construction neuve de 1,45 % étant le double de celui de la zone A.

Cette analyse confirme un fait bien connu, le taux de construction neuve est très insuffisant en Ile-de-France. En zone A, une offre Hlm abondante, mais inégalement répartie, a du mal à répondre à l'ensemble des besoins dans un marché immobilier qui souffre globale-

ment d'un niveau de construction très en-dessous des références nationales.

L'offre Hlm va bien là où sont les besoins, avec un effort à faire sur les zones « congestionnées »

Quelle serait une répartition optimum du parc Hlm, compte tenu de l'importante immobilisation que représente un bien immobilier financé à très long terme pour satisfaire une demande sociale localisée ?

La réponse se trouve dans les programmes locaux et départementaux de l'habitat et dans les plans stratégiques de patrimoine des bailleurs. Il n'est pas aisé d'établir une compilation nationale de ces documents, la répartition des agréments nécessitant des allers et retours avec les approches locales.

A l'échelle nationale, diverses études portent sur le calcul des besoins, (cf. M. Mouillart, Fondation Abbé Pierre, Cidol) et la demande potentielle en logement (Insee) mais elles ne sont pas territorialisées. Les premiers bilans du Dalo mettent en évidence une très forte demande francilienne, situation extrême qui ne doit pas conduire à sous-estimer des tensions moins spectaculaires, plus diffuses, réparties sur des agglomérations grandes, moyennes ou petites. Par ailleurs, la question du logement des plus démunis doit aussi être abordée au sens d'une meilleure fluidité des parcours résidentiels face aux difficultés ressenties par les classes moyennes, notamment de salariés mobiles (cf. travaux de Paris Dauphine pour FO et rapport Mistral-Plagnol).

Définir des arbitrages à opérer en période de pénurie de moyens publics nécessite une territorialisation précise. Les tensions de marché ont été analysées pour le MEEDM⁽⁵⁾. Plusieurs variables (prix de vente, offre Hlm, sur-occupation du parc privé, taux d'effort très élevé) classent les 340 zones d'emploi sur une échelle à six niveaux, depuis les plus détendues aux marchés congestionnés en passant par les marchés équilibrés.

Cette analyse effectuée en 2007 (pour la RGPP) a été recalée en 2009, montrant un accroissement de tension sur des marchés jugés auparavant équilibrés.

Les deux classes les plus tendues regroupent 42 % de la population et des résidences principales, 55 % du parc Hlm en 2008. Elles ont reçu 57 % de l'offre Hlm nouvelle depuis huit ans.

La zone B constitue 40 % de la population (programme à Annecy - Haute Savoie Habitat). © DR



Les marchés tendus (typologie de l'ANAH)

Degré de tension	Population 2006	Poids dans la population	Taux relatif de Hlm	Poids dans le parc Hlm national	Parc Hlm 2008	Croissance Hlm 2000-2008	Taux de croissance Hlm 2000-2008	Part de la croissance Hlm 2000-2008
5 - 10	5 128 263	8,4 %	11,5 %	5,9 %	254 802	9 019	0,46 %	3,6 %
10 - 13	5 182 822	8,4 %	12,5 %	6,5 %	279 258	6 361	0,29 %	2,5 %
13 - 17	11 932 973	19,4 %	14,0 %	16,6 %	718 501	46 991	0,87 %	18,6 %
17 - 22	11 981 006	19,5 %	15,1 %	18,0 %	778 205	46 614	0,80 %	18,5 %
22 - 26	9 892 735	16,1 %	17,4 %	17,2 %	745 366	50 282	0,90 %	19,9 %
26 - 30	17 281 918	28,1 %	20,9 %	35,8 %	1 553 004	93 342	0,80 %	37,0 %
	61 399 718	100,0 %	16,4 %	100,0 %	4 329 136	252 609	0,77 %	100,0 %

(source MEEDDM 2009)

En huit ans, l'offre Hlm s'est accrue de 15 000 logements sur les deux classes détendues, de 83 000 unités sur les marchés « équilibrés » et 143 000 logements dans les zones tendues. Le constat est clair : la nouvelle offre Hlm a été cohérente avec les besoins.

Cette approche est plus significative que le simple examen de la programmation des agréments d'une année donnée. Les agréments d'une année vont s'échelonner en livraison sur quatre à six années

niveau départemental classent chaque département par rapport à la moyenne nationale.

Les résultats sont équivalents à ceux de l'échelle à six niveaux de l'Anah :

- 38 départements à marchés détendus (19 % de la population) ont reçu 24 700 Hlm soit 10 % de l'offre nouvelle ;
- 20 départements à marchés équilibrés (20 % de la population) ont reçu 38 200 Hlm soit 15 % de l'offre nouvelle ;
- 38 départements à marchés tendus (67 % de la population) ont reçu 189 700 Hlm soit 75 % de l'offre nouvelle.

Réduire la production Hlm sur les marchés détendus, qui en absorbent des quantités modestes, n'est pas à l'échelle des besoins des zones congestionnées. Des arbitrages significatifs seraient à faire au sein des zones tendues, ouvrant un débat sur le choix des indicateurs et la finesse des zonages, nécessitant une approche plus précise qu'un simple découpage entre régions ou en zone A/B/C.

Du bilan rétrospectif aux approches prospectives

Du bilan rétrospectif aux approches prospectives

La production récente en Hlm a accompagné le dynamisme des marchés tout en assurant le renouvellement de l'offre sur ses secteurs d'implantation traditionnelle. L'hétérogénéité de la répartition de l'offre Hlm reste un enjeu majeur. Elle explique pour partie les tensions

ressenties dans les secteurs où malgré l'importance de sa présence en moyenne, l'offre Hlm apparaît localement insuffisante pour répondre à la double vocation du parc Hlm : satisfaire les besoins les plus sociaux tout en contribuant à la fluidité des marchés pour les ménages mobiles modestes.

La forte croissance des agréments, initiés avec le Plan de cohésion sociale va accroître les livraisons sur 2009-2012, comme l'illustre la forte progression des financements accordés par la Caisse des dépôts.

Dans une conjoncture qui ralentit les départs vers l'accession et freine le flux d'investissements locatifs privés, des ratios et des indicateurs nationaux et locaux devraient permettre de mieux simuler l'évolution des besoins et de la demande potentielle. Une régulation fine de la production est à trouver localement en s'appuyant sur les PLH et les PDH. Les arbitrages nationaux devront trouver un équilibre entre la satisfaction des besoins extrêmes et le souci de ne pas perturber le fonctionnement des marchés équilibrés qui représentent une large fraction du territoire et des populations. ■

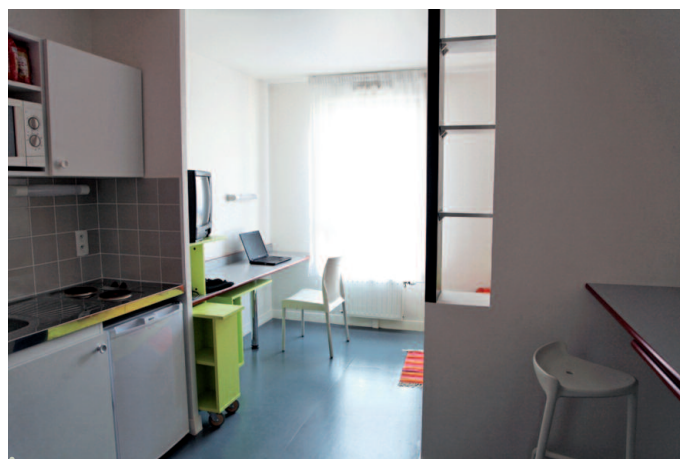
(1) Responsable études économiques habitat à la Direction des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts.

(2) Analyse limitée à la France métropolitaine par cohérence statistique, approche en nombre de logement sans approche par les coûts.

(3) Au 1^{er} janvier 2009 (les chiffres viennent d'être publiés par le Ministère) il y avait 4 373 000 Hlm, le taux de croissance annuel moyen 2000-2009 est de 0,8 %.

(4) La répartition des Hlm à l'intérieur des communes n'est pas traitée ici ; il faut se référer aux études de l'Anru et de l'ONZUS.

(5) En lien avec l'ANAH et l'aide de GT Conseil.



Les classes moyennes rencontrent des difficultés dans leur parcours résidentiel, notamment les salariés mobiles. (foyer de jeunes actifs à Cergy - Val de France) © DR

plus tard. C'est la succession des programmations qui détermine les évolutions de fond de l'offre. En l'occurrence, mesurer la variation de l'offre sur 2000-2008 repose sur une succession de programmations échelonnées de 1994 à 2003 et concrétisées.

Un éclairage complémentaire est apporté en ajoutant aux critères de tension Anah des critères internes au parc Hlm, vacance et rotation. Ces données au