RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

ANCOLS
Contrôle Évaluation Études
Agence nationale de contrôle du logement social

Mars 2021

L'application du supplément de loyer de solidarité dans le parc social : résultats à la suite de la loi « Égalité et citoyenneté » et facteurs explicatifs de la mobilité des ménages soumis

Le supplément de loyer de solidarité (SLS), un montant s'additionnant au loyer pour les locataires du parc social les plus aisés, est un outil de justice social qui peut également participer à la décision de mobilité. L'écart entre les loyers du parc social et les loyers du parc privé n'encourage pas la mobilité des locataires de logements sociaux qui dépassent les plafonds de ressources, notamment dans les zones tendues. Le SLS permet de réduire la différence entre les dépenses locatives des ménages du parc social aux ressources les plus élevées et celles des ménages habitant des logements équivalents dans le parc privé de la même zone géographique.

La loi n° 2017-86 relative à l'égalité et à la citoyenneté (LEC) du 27 janvier 2017 a homogénéisé l'application du SLS sur le territoire national en supprimant de nombreux cas de modulations voire d'exemptions qui limitaient sa portée. Elle a entraîné une augmentation des montants de SLS d'environ 50 % et une diminution des écarts entre les dépenses locatives (somme du loyer et du SLS) au sein du parc social et les loyers du parc privé pour un logement aux caractéristiques équivalentes, hors frais annexes liés à un déménagement. La part de ménages soumis au SLS avec des dépenses locatives supérieures au premier quartile des loyers du parc privé est alors passée de 14 % à 21 %.

Cependant, le SLS ne concerne qu'un nombre restreint de locataires du parc social et ces ménages ont en majorité un profil peu mobile : ménages âgés, seuls ou en couple sans enfant à charge, ancrés en fin de trajectoire résidentielle et résidant en région parisienne. Cela explique que le SLS ne soit pas un facteur déclencheur de mobilité pour une part importante des ménages s'en acquittant (seuls 18 % des ménages interrogés ont quitté le logement pour lequel ils étaient soumis au SLS).

Notons, en outre, que plus d'un ménage interrogé sur trois déclarent avoir rencontré des difficultés dans les démarches entreprises pour trouver un autre logement, principalement du fait des prix élevés constatés sur le marché immobilier privé et des caractéristiques des logements visités.

Enfin, le dispositif est perçu comme « juste » par les ménages concernés qui regrettent toutefois les délais d'application trop rapides pour être pris en compte dans leur budget et un manque d'accompagnement des bailleurs.

Le supplément de loyer de solidarité (SLS) est un système de majoration de loyers qui s'applique aux ménages dont les ressources mensuelles sont supérieures d'au moins 20 % aux plafonds de ressources du logement social qu'ils occupent.

La présente synthèse porte sur les résultats des études relatives à ce surloyer avec pour objectifs l'analyse du SLS au sein du parc social et de son évolution à la suite de la loi « Égalité et citoyenneté », la comparaison des écarts de loyers entre les parcs social et privé et la détermination des facteurs statistiquement discriminants de la mobilité effective et de la mobilité projetée (cf. Encadré : réalisation des études, données et sources mobilisées).

Léo GARDIN-GUIHARD
Chargé d'études statistiques
Contact : etudes@ancols.fr

Directrice de la publication :
Rachel CHANE-SEE-CHU

Direction des statistiques et études transversales
ANCOLS – La Grande Arche Paroi Sud – 92055 LA DEFENSE Cedex – http://www.ancols.fr

Reproduction autorisée sous réserve de la mention des sources

L'ECART ENTRE LES LOYERS DU PARC SOCIAL ET CEUX DU PARC PRIVE EST IMPORTANT

L'analyse des écarts de loyers des logements sociaux et privés par zone isoloyer[1] permet de comprendre les difficultés à quitter le parc social, y compris pour ses locataires les plus aisés.

Les loyers médians au mètre carré sont deux fois moins élevés dans le parc social

Dans le parc social, le loyer médian de la zone isoloyer médiane est de 5,80 €/m² ; le loyer moyen est proche puisqu'il affiche 5,90 €/m². Dans le parc privé, le loyer médian de la zone isoloyer médiane est de 11,30 €/m² ; le loyer moyen s'établit à 11,70 €/m².

La tension locative accroît les différences de loyer entre parcs privé et social

D'une agglomération à l'autre, les loyers moyens du parc privé vont du simple au triple : dans l'agglomération de Saint-Etienne[2], il est de 6,80 €/m² (pour 5,00 €/m² dans le parc social) alors que dans l'agglomération parisienne, le mètre carré se loue en moyenne à 18,00 € (pour 6,90 € dans le parc social). Les écarts de loyers des logements sociaux inter-agglomérations étant plus faibles, la différence entre parcs privé et social est plus prégnante dans les zones tendues.

L'écart entre les loyers moyens est de 11,10 €/m² à Paris, 5,70 €/m² à Marseille, 4,70 €/m² à Lille, 4,50 €/m² à Bordeaux, 3,60 €/m² à Strasbourg et 2,50 €/m² à Brest.

LES MENAGES SOUMIS AU SLS ONT MAJORITAIREMENT UN PROFIL PEU MOBILE

Seulement 2,1 % des ménages du parc social sont soumis au SLS en 2018

58 % des logements sociaux entrent dans le champ d'application du SLS. En effet, afin de favoriser la mixité sociale, les logements situés en Quartier prioritaire de la ville (QPV) ou en Zone de revitalisation rurale (ZRR) ne peuvent donner lieu au paiement d'un surloyer et les Programmes Locaux de l'Habitat sont en mesure d'exempter certaines zones de leur territoire de SLS. Parmi les logements dans le champ d'application, 3,7 % des ménages s'acquittent d'un surloyer. Sur l'ensemble du parc, ils représentent donc seulement 2,1 % des ménages.

55 % des ménages soumis au SLS sont des célibataires ou des couples sans enfant à charge, de plus de 50 ans

Dans les zones tendues, le supplément de loyer de solidarité fait moins l'objet d'exemption et plus de ménages dépassent les plafonds de ressources d'au moins 20 %. C'est pourquoi 6,1 % des ménages de zone A bis sont soumis au SLS alors qu'ils sont moins de 2,7 % en zone A et que ce taux atteint 1,6 % en zone C.

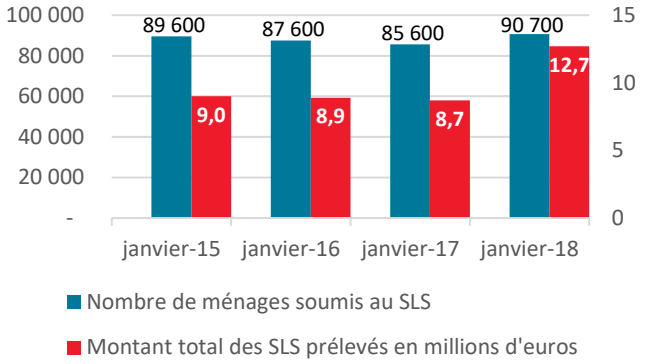
Au-delà de la zone géographique, les ménages s'acquittant d'un SLS sont plutôt des ménages composés de 1 à 3 personnes, habitant dans de grands logements. 71 % sont des célibataires et des couples sans enfant et 12 % des couples avec un enfant. Pourtant, 36 % logent dans un T3 et 42 % ont au moins 4 pièces. Les locataires quittancés au SLS sont plus souvent en situation de sous-occupation.

Les trois-quarts des titulaires de bail soumis au SLS sont âgés de plus de 50 ans. Les ménages payant un surloyer habitent alors logiquement depuis plus longtemps dans leur logement : l'année médiane d'emménagement est 1997 alors que la date médiane d'emménagement de l'ensemble des locataires du parc social est 2008. Les ménages soumis au SLS ont donc un profil peu mobile.

Un SLS médian en hausse de 83 % en 2018 à la suite de la loi « Égalité et citoyenneté »

La loi « Égalité et citoyenneté » a entrainé un accroissement de 6 % du nombre de ménages soumis au SLS (90 700 ménages en 2018) et une hausse de 45 % des montants collectés (12,7 millions en 2018).

Figure 1 - Nombre de ménages soumis au SLS et montant total de SLS prélevés en millions d'euros au titre des mois de janvier des années 2015 à 2018



Champ : France entière.
Source : Enquête SLS 2015 à 2018

79 % des ménages ont subi une augmentation du SLS, due en grande partie à la suppression des barèmes modulés et dérogatoires et à la généralisation du barème de droit commun. Seuls 5 % des ménages ont été affectés par le rehaussement du taux d'effort plafond de 25 à 30 %[3]. Le SLS moyen a évolué fortement, il est passé de 102 € avant la réforme à 140 €. Si la hausse moyenne de SLS est de 63 €, l'impact de la loi « Égalité et citoyenneté » est très hétérogène. Le SLS a notamment augmenté de plus de 200 € pour 7 % des ménages. En uniformisant l'application du SLS, la réforme a contribué à améliorer la justice sociale entre les locataires de logements sociaux.

[1] Zone géographique avec des loyers homogènes. Elles sont définies par les Observatoires locaux des loyers (OLL).

[2] Les statistiques des loyers sont produites à l'échelle du territoire Sud-Loire – proche Haute-Loire qui correspond à Saint-Etienne Métropole et sa grande couronne

[3] Les PLH pouvaient modifier la règle et fixer exceptionnellement le taux d'effort plafond à 35 % dans certaines zones.

A la suite de la loi « Égalite et citoyennete », l'ecart entre les depenses locatives des menages soumis au SLS et les loyers du parc prive a diminue

Une hausse de 7 points (de 14 à 21 %) de la proportion de ménages avec des dépenses locatives supérieures au premier quartile de loyer du parc privé

La comparaison des dépenses locatives (hors charges) dans les parcs social et privé d'une même zone isoloyer permet d'évaluer le pouvoir d'incitation à la mobilité du SLS. L'écart médian entre, d'une part, la somme du loyer et du SLS et, d'autre part, le premier quartile de loyer du parc privé est passé de 279 € avant réforme à 220 €. La part de ménages avec des dépenses locatives supérieures au premier quartile de loyer est passée de 14 à 21 %. La loi « Égalité et citoyenneté » a accru le nombre de ménages avec des dépenses locatives équivalentes au 25 % de logements du parc privé avec les loyers les plus bas, situés dans la même zone isoloyer.

En outre, pour les tranches de dépassement supérieures à 150 % des plafonds, au moins 25 % des ménages ont des dépenses locatives supérieures au premier quartile des loyers du parc privé après réforme. Avant réforme, ce constat ne concernait que les tranches de dépassement supérieures à 180 % des plafonds.

Les dépenses locatives dans le parc social sont plus éloignées des loyers du parc privé en zones tendues malgré des montants de SLS plus importants

En zone A bis, 14 % des ménages soumis au SLS ont des ressources représentant plus du double des plafonds (contre 5 % dans les autres zones). Le SLS médian est de 245 € en zone A bis contre 121 € en zone A et 85 € en zone B1. Pourtant, seulement 18 et 19 % des ménages ont des dépenses locatives supérieures au premier quartile de loyers du parc privé respectivement en zones A bis et A ; alors qu'ils sont 29 % en zone B1. Ceci peut notamment s'expliquer par des écarts de loyers entre les deux parcs plus importants dans les zones tendues.

Les ménages emménagés récemment payent des SLS moins élevés mais ils sont plus nombreux à atteindre le premier quartile du parc privé

Les ménages qui sont dans leur logement depuis le plus longtemps sont moins mobiles[4]. Ils payent aussi les montants de SLS les plus élevés. Pourtant, ils sont proportionnellement moins nombreux à dépasser le premier quartile de loyer du parc privé. Cela s'explique par l'absence de corrélation entre les niveaux de loyers acquittés et les montants de SLS.

Une faible proportion de menages ayant quitte le logement pour lequel ils etaient assujettis au SLS

Seulement 18 % des ménages ont quitté le logement pour lequel ils étaient soumis au SLS

Quelle que soit la tension du marché, la proportion de ménages interrogés restés dans leur logement pour lequel ils étaient soumis au SLS en 2017 et/ou 2018 est légèrement supérieure à 80 %. Toutefois, les logements des ménages soumis au SLS sont principalement situés en zone tendue (A ou A bis).

Les profils de ménages ayant quitté leur logement pour lequel ils étaient soumis au SLS correspondent à des profils « classiques » de ménages mobiles. Ils sont plus jeunes : l'âge médian de la personne de référence est de 47 ans contre 58 ans pour la population des ménages qui sont restés dans leur logement. Ils sont plus souvent en activité (73 % d'actifs contre 56 %), disposant ainsi de revenus plus élevés (revenu médian de 3 000 € contre 2 700 €). 41,5 % sont en couple avec des enfants et seulement 17 % sont des personnes seules, tandis que 22 % des ménages qui sont restés sont en couple sans enfant et 32 % sont des personnes seules.

Ils résident depuis moins longtemps dans leur logement social (12,3 ans en moyenne contre 19,4 ans pour les ménages qui sont restés). Le même phénomène est observé pour l'ensemble des ménages locataires d'un logement social dont la probabilité de déménager diminue avec l'ancienneté d'occupation du logement[4].

Le coût locatif total du logement dans le parc social (loyers, charges et SLS compris) est plus élevé pour les ménages qui en sont partis. Le montant du SLS est également plus élevé pour ces ménages et représente un tiers du coût locatif total contre un cinquième pour les ménages qui sont restés.

28 % des ménages encore locataires du logement pour lequel ils sont soumis au SLS envisagent de déménager

Les locataires projetant de déménager sont plus jeunes que les ménages qui souhaitent rester dans leur logement, avec un âge médian de la personne de référence de 53 ans contre 59 ans. Ils ont ainsi plus souvent des enfants à charge (37,2 % contre 26,8 %). Ils sont davantage en activité (66 % d'actifs contre 52 %) et disposent de revenus un peu plus importants (revenu médian de 2 800 € contre 2 600 €).

Les locataires projetant de déménager ont emménagé plus récemment dans leur logement (depuis 16 ans en moyenne contre 20 ans) et payent par conséquent des loyers plus élevés. Ils sont également assujettis depuis moins longtemps au SLS mais celui-ci représente en moyenne un quart du montant total de leur loyer.

Environ la moitié des ménages envisageant de déménager (52,2 %) déclarent avoir entrepris, au cours des 12 derniers mois, des démarches pour trouver un autre logement. Ainsi, globalement, parmi les ménages soumis au SLS restés dans leur logement, une faible proportion (moins de 15 %) est en recherche active d'un nouveau logement.

[4] BECK, P. – ANCOLS (Janvier 2021). *Un locataire du parc social sur 3 occupe son logement depuis au moins 15 ans.*

Les ménages soumis au SLS suivent des trajectoires résidentielles classiques

Les entretiens qualitatifs auprès de ménages soumis au SLS font ressortir trois trajectoires résidentielles assez classiques :

- Les jeunes mobiles débutant leur trajectoire résidentielle (entre 25 et 40 ans) dans le logement social. Ces personnes seules ou en couple en sont au début de leur vie professionnelle et familiale. Leurs revenus sont moins élevés en raison de leur début de carrière ou du choix d'un arrêt du travail de la femme au moment de la naissance d'un enfant. Ils ont tous des projets résidentiels liés à cette trajectoire mais peuvent rencontrer des difficultés financières à concrétiser leur projet.
- Les ménages stabilisés en milieu de trajectoire résidentielle (entre 40 et 50 ans). Ce sont des couples de biactifs qui ont déjà acquis une stabilité professionnelle et familiale, et peuvent faire des choix résidentiels, celui d'accéder à la propriété ou celui de rester locataires. Leurs revenus sont un peu plus élevés et ils ont déjà connu plusieurs mobilités résidentielles.
- Les ménages ancrés en fin de trajectoire (plus de 60 ans). Ce sont des retraités ayant des revenus stables. Ils occupent de grands logements sociaux depuis plus de 30 ans et leurs enfants sont partis du domicile. La mobilité est plus difficile à envisager, le logement étant aussi associé à des habitudes, un investissement et un ancrage. Ils représentent une part importante des ménages s'acquittant du SLS.

L'AGE ET LA COMPOSITION FAMILIALE DU MENAGE, DETERMINANTS DE LA MOBILITE EFFECTIVE

La modélisation de la probabilité de quitter ou non son logement social a permis d'isoler les déterminants de la mobilité effective.

La présence d'enfants dans le ménage accroit la mobilité résidentielle

À caractéristiques équivalentes, les couples avec enfants ont une probabilité plus élevée de quitter leur logement que les couples sans enfant (+ 11,8 points).

À caractéristiques sociodémographiques et du logement occupé comparables, les ménages assujettis au SLS dont la personne de référence a moins de 35 ans ont une probabilité plus élevée de quitter le logement pour lequel ils sont assujettis au SLS que les 50-64 ans (+12,2 points), à l'inverse des locataires âgés de 65 ans ou plus, -4,3 points par rapport aux 50-64 ans. Ce résultat n'est pas circonscrit aux ménages assujettis au SLS. Il apparaît en effet que le « coût » d'une mobilité n'est pas uniquement financier mais prend en compte la situation familiale, la carrière professionnelle ou encore l'ancrage territorial, constituant autant de freins possibles à la mobilité[5].

La durée d'occupation du logement a un effet négatif sur la propension à déménager

Une fois contrôlés les effets liés aux caractéristiques du ménage dont l'âge, ainsi qu'à celles du logement, la durée d'occupation du logement a un effet négatif sur la propension à déménager, confirmant ainsi les constats de l'analyse descriptive.

D'autre part, l'avis du ménage quant aux sommes versées pour le logement qu'il occupe au regard de ses revenus, la part des revenus consacrée au paiement du loyer (avec SLS), sont, parmi les facteurs testés, des facteurs significatifs expliquant la probabilité de quitter le logement pour lequel le ménage était soumis au SLS en 2017 et/ou 2018.

En revanche, toutes choses égales par ailleurs, le nombre de pièces du logement occupé, sa surface, la zone de tension immobilière dans laquelle il se situe, ainsi que la qualification d'occupation du logement n'ont pas d'effet significatif sur la probabilité de déménager, de même que la situation professionnelle de la personne de référence.

LA PROBABILITE D'AVOIR UN PROJET DE DEMENAGEMENT DECROIT AVEC L'AGE

Une deuxième modélisation statistique a été réalisée afin d'identifier les déterminants de la mobilité « projetée », c'est-à-dire la probabilité pour un ménage assujetti au SLS d'avoir un projet de déménagement.

Les déterminants classiques d'un projet de mobilité tel que l'évolution de la situation familiale et professionnelle sont prépondérants dans la volonté de déménager des ménages soumis au SLS

Les déterminants classiques d'un projet de mobilité, à savoir les caractéristiques socio-démographiques du ménage, ressortent parmi les déterminants de la mobilité projetée des ménages soumis au SLS. Ainsi, les personnes en activité prévoyant un changement professionnel dans les 12 prochains mois ont une propension plus importante à souhaiter quitter leur logement que leurs homologues n'anticipant pas une évolution dans leur carrière (+9,3 points). De même, les ménages prévoyant une évolution de leur situation familiale au cours des 6 prochains mois (naissance/adoption d'un enfant ou emménagement du conjoint) ont une probabilité plus élevée d'avoir un tel projet (+15,7 points). Par ailleurs, la probabilité d'avoir un projet de déménagement décroit avec l'âge (+35 points pour les moins de 35 ans et +15,5 points pour les 35-49 ans par rapport aux 50-64 ans).

Sans surprise, les ménages dont les logements sont sur-occupés au regard du nombre de personnes qui y résident et du nombre de pièces qui le composent, ont une probabilité plus importante d'envisager un déménagement que les ménages dont le logement est sous-occupé, qui représentent une part importante des locataires s'acquittant d'un SLS (l'écart est de +15,6 points).

[5] Source : Delance P. et Vignolles B. (2017). *La mobilité résidentielle et ses déterminants*, Insee Références, Dossier - La mobilité résidentielle.

Un montant élevé des dépenses locatives déterminant pour l'incitation à la mobilité

À caractéristiques comparables, plus le ménage paye un loyer mensuel au m² (charges et SLS compris) élevé, plus sa propension à projeter un départ du logement augmente, et ce de manière significative. Par ailleurs, la connaissance des montants des loyers pratiqués dans le parc privé pour des logements similaires accroit également la probabilité d'envisager un départ du logement, de surcroit lorsque ces derniers sont jugés moins élevés.

Si la zone de tension immobilière dans laquelle se situe le logement n'a pas d'impact significatif sur la mobilité résidentielle effective, elle en a un sur la mobilité projetée. À caractéristiques comparables, les ménages situés en zone très tendue (A bis), ce qui est le cas de nombreux locataires soumis au SLS, ont une probabilité significativement moins élevée d'envisager une mobilité résidentielle que les ménages résidant dans une zone moins tendue : l'écart est de -10,3 points par rapport aux ménages résidant en zone B.

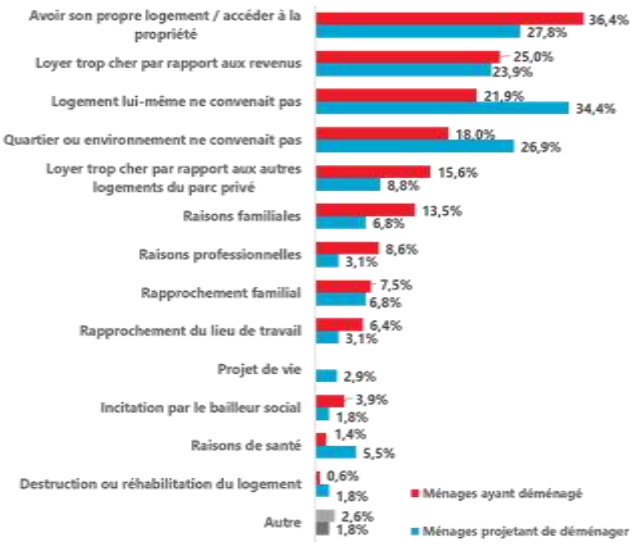
En revanche, à caractéristiques du logement et profil du ménage équivalents, le nombre de pièces du logement occupé, la perception du SLS, le type de ménage et l'ancienneté d'assujettissement au SLS n'ont pas d'effet significatif sur la probabilité d'avoir un projet de déménagement.

LE SLS A EU UN IMPACT DANS LA DECISION DE LA MOITIE DES MENAGES ASSUJETTIS AU SLS AYANT QUITTE LEUR LOGEMENT SOCIAL

Des départs principalement motivés par le coût du logement

Un peu plus d'un ménage sur deux ayant quitté son logement indique que le SLS a eu un impact dans cette décision : 41,4 % estiment qu'il a eu un réel impact et 14,0 % qu'il est un peu intervenu dans ce choix. La proportion est plus élevée en zone tendue, où le barème du SLS est plus important.

Figure 2 - Motivations évoquées par les ménages ayant quitté leur logement ou projetant de le quitter



Source : enquête auprès des ménages soumis au SLS en 2017 et/ou 2018
Champ : ménages partis du logement pour lequel ils étaient soumis au SLS et ménages projetant de déménager

Les raisons liées au coût du logement sont principalement évoquées (Figure 2) : loyer trop élevé par rapport aux revenus du ménage ou par rapport aux autres logements dans le parc privé. Par ailleurs, la possibilité d'accéder à la propriété pour certains ménages a motivé 36,4 % des ménages ayant déménagé.

Toutefois, les raisons « classiques » de la mobilité (familiale ou professionnelle) ne sont pas les motifs de déménagement les plus cités. Par ailleurs, seuls 22 % des ménages indiquent que le logement ne leur convenait plus (trop petit, en mauvais état, trop grand, etc.). Ainsi, pour les ménages enquêtés, il semble que le coût du logement, ou l'opportunité d'accéder à la propriété, ont été des déterminants importants de cette mobilité.

L'état du logement et son environnement motivent majoritairement les projets de déménagement

Un ménage sur trois envisage de déménager pour des raisons liées au logement lui-même (Figure 2) : sa taille (trop petite ou trop grande), son état ou sa qualité. Tout comme les ménages ayant effectivement quitté le logement pour lequel ils étaient soumis au SLS en 2017 et/ou 2018, les ménages projetant de le faire mentionnent la recherche d'un meilleur environnement (quartier sécurisant, bien desservi en termes de transports et de commerces/infrastructures, présence d'espaces verts, etc.).

Près de 3 ménages sur 10 déclarent envisager quitter le logement pour accéder à la propriété, soit une proportion plus faible que celle des ménages ayant déménagé (36,4 %).

L'impact du SLS sur le projet de départ du logement est quant à lui plus faible : seulement 30,3 % considèrent que le SLS a eu un effet déterminant sur le projet de déménagement, soit 10 points de moins qu'au sein de la population des ménages ayant effectivement quitté leur logement.

Tout comme les ménages ayant effectivement quitté leur logement, les raisons familiales ou professionnelles sont moins évoquées par les ménages projetant de quitter leur logement.

Plus d'un ménage sur trois déclarent avoir rencontré des difficultés dans les démarches entreprises pour trouver un autre logement

Les ménages souhaitant déménager ne trouvent pas forcément d'issue satisfaisante à leur projet de mobilité. La grande majorité est à la recherche d'un logement avec un loyer plus faible ou équivalent. Ces ménages en souhait de mobilité ont des difficultés à trouver un logement correspondant à la fois à leurs attentes et à leurs possibilités financières.

L'âge du titulaire du bail, sa situation professionnelle, la composition du ménage, son revenu, le nombre de pièces du logement occupé, sa surface ou la zone de tension immobilière dans lequel il se trouve ne sont pas corrélés avec le fait d'avoir rencontré ou non des difficultés dans la recherche d'un nouveau logement. En revanche, une corrélation positive est observée avec la densité d'occupation du logement : les ménages en situation de sur-occupation ont une propension plus importante à avoir rencontré des difficultés dans leurs démarches (48,5 % contre 37 % pour l'ensemble des ménages restés dans leur logement).

Les ménages évoquent principalement des difficultés liées aux prix élevés constatés sur le marché immobilier privé (39,6 %), aux caractéristiques des logements visités (37,0 %) et aux délais

d'attente rencontrés pour avoir des propositions de logements sociaux (32,1 %).

Face aux difficultés rencontrées, 14,4 % des ménages déclarent avoir abandonné les démarches entreprises pour trouver un nouveau logement.

Plus de sept ménages sur 10 souhaitent rester dans leur logement, très majoritairement parce qu'ils s'y sentent bien

Sept ménages locataires sur 10 souhaitent rester dans le logement pour lequel ils étaient soumis au SLS en 2017 et/ou 2018 (qu'ils le soient encore ou non au moment de l'enquête). Trois quarts d'entre eux déclarent s'y sentir bien et plus de la moitié être attachés au quartier (Figure 3). Le prix du logement lui-même et le fait que le quartier soit bien desservi en termes de transports, de commerces ou d'écoles sont avancés par près de trois ménages sur 10.

Le fait de se sentir bien dans le logement, l'attachement au quartier, sont des raisons majoritairement citées par les personnes de plus de 65 ans.

Figure 3 – Raisons évoquées par les ménages souhaitant rester dans leur logement

Source : enquête auprès des ménages soumis au SLS en 2017 et/ou 2018
Champ : ménages souhaitant rester dans le logement pour lequel ils sont/étaient soumis au SLS

Enfin, lorsqu'on interroge ces ménages sur le niveau d'augmentation mensuelle du montant total de leur loyer (loyer principal, charges locatives et SLS compris) qui les ferait envisager de déménager, 22,8 % mentionnent une hausse de 100 à 200 € et 19,5 % une hausse comprise entre 50 et 100 €. À noter que 16,3 % des ménages ne considèrent pas la hausse de leur loyer comme un facteur impactant leur décision éventuelle de déménager.

Les ménages dont le logement est situé dans une zone de tension immobilière forte (A bis) sont proportionnellement plus nombreux à mentionner une hausse mensuelle de leur loyer de plus de 500 € pour envisager de déménager (9,6 % versus 4,3 % dans l'ensemble). Ce constat est à rapprocher des écarts de loyers entre les parcs locatifs social et privé constatés dans les zones les plus tendues.

UN DISPOSITIF BIEN CONNU ET COMPRIS DES MENAGES, MAIS DES ENJEUX D'ACCOMPAGNEMENT

Le dispositif du SLS est bien connu par les ménages assujettis : 9 ménages sur 10 déclarent connaître les raisons de leur assujettissement.

C'est également un dispositif qui semble globalement compris et accepté. Pour toutes les personnes interrogées dans le cadre des entretiens qualitatifs, le logement social a été ou est une opportunité à la fois en raison des niveaux de loyer et du rapport qualité-prix (surface des logements, etc.). Allant de pair avec cette perception plutôt positive du logement social, le surloyer est plutôt jugé « juste » dans son principe, même pour ceux qui ont dû partir à la suite de l'augmentation.

Toutefois, les conditions de l'application et de l'annonce de l'augmentation de ce surloyer sont mal perçues par les ménages ayant été interrogés dans les entretiens qualitatifs, quels que soient le montant et les effets que cette augmentation a pu avoir sur leur vie. Ils soulignent souvent le caractère « imprévu » de ce surloyer, et le délai trop rapide entre le moment où ils reçoivent un courrier leur annonçant les nouvelles modalités et l'application du surloyer sur leur quittance. La majorité aurait souhaité un accompagnement plus personnalisé de la part du bailleur (tel qu'un entretien). Seul 1,2 % des ménages interrogés dans le cadre de l'enquête quantitative a eu un entretien avec leur bailleur, tandis que 85 % ont été informés par courrier, sms ou téléphone.

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS ET PRECONISATIONS

La réforme de la loi « Égalité et citoyenneté », en unifiant le déploiement du SLS sur le territoire national, a entraîné une augmentation des montants de SLS. La réforme permet de mieux répondre à l'objectif de justice sociale. Elle a induit une hausse du nombre de ménages dont les dépenses de loyer, SLS compris, sont supérieures aux loyers du parc privé pour des logements aux caractéristiques équivalentes, hors frais annexes associés à un déménagement, constituant ainsi un facteur de mobilité. Toutefois, ce dispositif ne peut répondre seul aux enjeux de mobilité dans le parc social, seuls 2,1 % de ses ménages y étant soumis.

Par ailleurs, les ménages soumis au SLS suivent des trajectoires résidentielles classiques en lien avec leur trajectoire professionnelle et familiale : les jeunes mobiles débutant leur trajectoire résidentielle, les ménages stabilisés en milieu de trajectoire et les ménages plus âgés ancrés en fin de trajectoire. Les titulaires de bail âgés, généralement des célibataires ou couples sans enfant, représentent la majorité des locataires du parc social qui s'acquittent du SLS. Ce sont aussi les ménages les moins mobiles et les moins sensibles à l'application d'un surloyer. Le surloyer apparaît ainsi plutôt comme un élément déclencheur de mobilité pour les ménages aux revenus les plus élevés et ayant un profil mobile (ménages jeunes, au début ou au milieu de leurs trajectoires résidentielle, familiale et professionnelle). L'impact du SLS sur la décision de déménager semble d'autant plus important que le montant du SLS est élevé. Cet impact est toutefois restreint à une faible proportion de ménages soumis au SLS.

Le SLS n'est pas l'outil le plus efficace pour favoriser la mobilité des ménages dans le parc social. Son impact est trop marginal pour résoudre cette problématique. En outre, les exemptions à l'application du SLS en zone tendue, où l'enjeu est le plus important, ont une utilité de mixité sociale, qu'on ne peut pas remettre en cause. Finalement, le SLS apparaît davantage comme un outil de justice social, aussi l'Agence préconise d'explorer d'autres pistes pour favoriser la mobilité des ménages, en lien avec les études réalisées sur la mobilité dans le parc social[6] : par exemple, le renforcement des CALEOL ou l'optimisation du parc des bailleurs.

Il ressort de l'étude qualitative que le délai d'application du surloyer ne permet pas aux ménages d'anticiper l'évolution de leurs coûts locatifs. Au regard de ces différents constats, l'Agence préconise un renforcement de la communication et de l'accompagnement des ménages soumis au SLS via la création d'un outil national de simulation en ligne du montant de SLS de droit commun. Cet outil s'adresserait à l'ensemble des ménages du parc social : chaque ménage renseignerait sa composition, son revenu fiscal de référence, la localisation et la surface de son logement, son loyer hors charges et les plafonds de ressources applicables à son logement. Cet outil permettrait une meilleure anticipation des coûts locatifs à venir et des éventuelles conséquences sur leur budget. Ainsi, les ménages disposeraient de davantage de temps pour réajuster leur budget et, le cas échéant, s'engager dans un projet de mobilité. Cet outil pourrait faire l'objet d'une communication de la part des bailleurs à l'entrée d'un ménage dans son logement et chaque année au moment de l'enquête auprès des ménages sur leurs ressources, en plus de l'information à réaliser au moment de sa mise en ligne.

ENCADRE : REALISATION DES ETUDES, DONNEES ET SOURCES MOBILISEES

Cette synthèse porte sur deux études :

- La première, réalisée en partie en collaboration avec la DHUP, avait pour objet l'analyse du supplément de loyer de solidarité dans le parc social, avant et après la réforme de la loi « Égalité et citoyenneté », ainsi que la comparaison des dépenses locatives (loyers et SLS, hors charges) des ménages s'acquittant d'un surloyer dans le parc social et des loyers pratiqués dans le parc privé pour des logements aux caractéristiques équivalentes. Ce volet s'est appuyé sur l'analyse des données issues de l'enquête SLS, du RPLS, des Observatoires locaux des loyers (OLL) et des données remontées dans le cadre de l'étude sur les coûts locatifs menée par l'Agence en 2016. Pour chacun des ménages assujettis au SLS identifiés dans la base de données relative aux coûts locatifs, un montant de SLS post-réforme a été estimé.
- La seconde, réalisée par CF Géo, Kstat et Efficience[3] pour le compte de l'ANCOLS, avait pour objet de déterminer les facteurs statistiquement discriminants de la mobilité effective et de la mobilité projetée. Cette seconde étude s'est également attachée à étudier la connaissance du dispositif par les ménages concernés et la perception qu'ils en ont. Pour cela, une enquête téléphonique auprès d'un échantillon de 4 000 ménages vivant en France métropolitaine, quittancés du SLS en 2017 et/ou 2018, et des entretiens qualitatifs auprès de 13 ménages ont été menés. Cet échantillon a été constitué à partir des remontées d'informations d'une sélection de 107 bailleurs ayant le plus de ménages soumis au SLS. Les caractéristiques de ces bailleurs diffèrent donc légèrement de celles de l'ensemble des bailleurs de logements sociaux.

Pour en savoir plus

L'application du supplément de loyer de solidarité dans le parc social : diminution de l'écart entre les loyers des parcs locatifs social et privé par suite de la loi « Égalité et citoyenneté » - ANCOLS et DHUP, Février 2021

Etude des facteurs explicatifs de la mobilité des locataires du parc social soumis au supplément de loyer de solidarité, CF.Géo, KStat et Efficience[3], Février 2021

[6] Sources : ANCOLS (à venir*), 17 % des ménages changent d'EPCI lors d'un déménagement à l'intérieur du parc social, Un locataire du parc social sur 3 occupe son logement depuis au moins 15 ans, 7 % des ménages quittent le parc social chaque année.*