

## ARTICLE 8

DU PROJET DE LOI RELATIF AU DÉVELOPPEMENT  
DE L'OFFRE DE LOGEMENTS ABORDABLES

# Vers une hausse massive des loyers HLM ?



ofce



JUIN 2024



**ARTICLE 8**  
**DU PROJET DE LOI RELATIF AU DÉVELOPPEMENT**  
**DE L'OFFRE DE LOGEMENTS ABORDABLES**

**Vers une hausse**  
**massive des loyers**  
**HLM ?**

**OFCE SCIENCE PO**  
10 Place de Catalogne,  
75014 Paris

**FONDATION ABBÉ PIERRE**  
Délégation générale  
3, rue de Romainville  
75019 Paris

**HAUT COMITÉ POUR LE DROIT**  
**AU LOGEMENT**  
La Grande Arche – Paroi Sud  
92055 La Défense cedex

## Contexte de l'étude

La France subit une crise du logement sans précédent. En 2023, 2,6 millions de ménages sont en attente d'un logement social, 4,2 millions de personnes sont mal logées dont 330 000 se trouvent sans domicile. La construction de logements, y compris la production de logements sociaux, est en forte baisse ces dernières années.

Afin de répondre à la crise, le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables est en cours de discussion au Parlement. Il ne prévoit toutefois pas de dépense publique nouvelle en matière de logement alors que le budget de la politique du logement est en forte baisse ces dernières années : il s'élève à 42 milliards d'euros en 2022 seulement, soit 1,6 % du PIB contre 2,2 % en 2010. Une ponction de 1,3 milliard d'euros est notamment opérée chaque année depuis 2018 dans la trésorerie des bailleurs sociaux dans le cadre de la politique dite de réduction du loyer de solidarité (RLS).

Plus particulièrement, le budget des aides personnelles au logement a fait l'objet de mesures de restriction budgétaire depuis 20 ans.

Afin de financer la construction de logements sociaux et la rénovation thermique du parc social, l'article 8 du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables autorise les bailleurs sociaux à augmenter massivement les loyers lors des relocations : la mesure aura pour effet de rehausser globalement les bas loyers en vigueur dans le parc social aux plafonds de loyers de l'offre nouvelle. Autrement dit, ce sont les locataires entrants du parc social qui vont être aujourd'hui mis à contribution pour répondre aux enjeux de production et de rénovation des logements sociaux.

Dans son avis du 2 mai 2024 sur le projet de loi, le Conseil d'Etat invite le Gouvernement « à renforcer l'analyse des impacts potentiels de cette mesure dans le cadre de l'étude d'impact, notamment pour évaluer les conséquences sur les montants minimums de loyers dans le logement social si la faculté ouverte par cet article était saisie par l'intégralité des organismes de logement social. »

Cette mesure réduira l'accessibilité au logement social des ménages à faibles ressources. Elle contredit surtout la politique du Logement d'Abord menée ces dernières années.

Pourtant, le logement locatif social exerce historiquement une fonction d'accueil des publics les plus modestes (un tiers des locataires et la moitié des nouveaux entrants sont sous le seuil de pauvreté). C'est la mission première du service public du logement social dans le modèle généraliste existant qui a vocation à loger les ménages à faibles ressources et les classes moyennes.

Cette mission est inscrite dans la loi : « l'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées. » (article L. 441 du CCH).

Par ailleurs, cette fonction sociale est aujourd'hui de moins en moins satisfaite par le parc privé, trop cher pour une part de plus en plus importante de la population du fait de l'augmentation des précarités, des crises économiques successives et de l'inflation.

De plus en plus de ménages se tournent vers le parc social, comme le montre l'augmentation du nombre de demandeurs qui s'est accélérée (+ 7 % en un an). Le parc social remplit lui aussi de moins en

moins cette fonction avec des logements sociaux peu accessibles aux ménages à faibles ressources. Cette évolution a été récemment mise en lumière par plusieurs études émanant des associations<sup>1</sup> intervenants dans le logement, de l'Agence nationale du contrôle du logement social (Ancols)<sup>2</sup>, ainsi que du Défenseur des droits<sup>3</sup>.

La dépense de logement représente un poids toujours plus important dans le budget des ménages, particulièrement pour ceux aux ressources modestes. Les aides personnelles au logement, conçues pour solvabiliser les ménages, couvrent de moins en moins la dépense de logement dans le parc privé comme dans le parc social.

Enfin, la production actuelle de logements sociaux ne correspond pas à la demande : seulement 30 % de l'offre nouvelle sont des logements très sociaux (PLAI) alors que les trois quarts des demandeurs se situent sous les plafonds de ressources PLAI et que les loyers de l'offre neuve de logements très sociaux (PLAI) restent très élevés pour ces ménages.

C'est pourquoi le Haut Comité pour le Droit au logement, la Fondation Abbé Pierre et l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ont souhaité étudier plus précisément l'impact de l'article 8 du projet de loi sur la disparition de l'offre à bas loyers et la réduction de l'accessibilité des ménages à faibles ressources au logement social.

Cette étude s'appuie sur les travaux de Pierre Madec, économiste à l'OFCE-Sciences Po.

---

<sup>1</sup> Rapport inter-associatif sur les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources (2020).

<sup>2</sup> Ancols, *Quelle part du parc social hors QPV est accessible aux ménages les plus modestes ? Accessibilité financière du parc social aux ménages les plus modestes* (décembre 2021).

<sup>3</sup> Fondation Abbé Pierre, OFCE avec le soutien du Défenseur des droits, *Quelles difficultés d'accès des ménages les plus pauvres au parc social* (octobre 2023).

## Données mobilisées

Pour notre analyse, nous mobilisons les données issues du Répertoire du parc locatif social (RPLS). Les données ont été produites par le Commissariat Général au Développement Durable (Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires). Celui-ci contient, sur la période 2011-2023, l'ensemble des logements sociaux ayant été mis à la location en France entière et fournit pour ces derniers pour chaque année : leur ville, leur mode de financement, leur loyer principal, leur loyer au mètre carré, la date de signature du bail, la surface, le nombre de pièce(s), une modalité d'occupation ainsi que leur DPE.

Le fichier mobilisé compte initialement 5 812 168 logements. Pour la suite de notre étude, nous nous focaliserons sur la période 2012-2022 et supprimons les 1 % de logements affichant les loyers les plus faibles (inférieurs à 3 euros par mètre carré) et les 2 % de logements affichant les loyers les plus élevés (supérieurs à 20 euros par mètre carré).

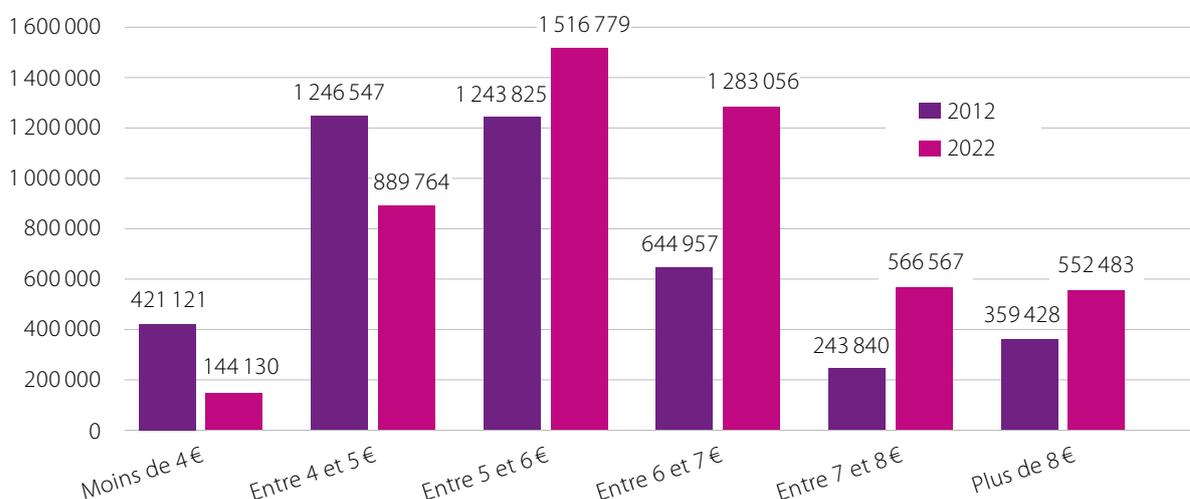
### De moins en moins de logements à très bas niveau de loyers

A l'image des loyers du parc privé depuis 2012, les loyers du parc social sont pour la plupart indexés sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL), obtenu à partir de la moyenne de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers, sur les douze derniers mois. Entre 2012 et 2022, du fait d'une inflation relativement faible, l'IRL a progressé de 12,8 %. Pour observer l'évolution du parc social, il convient donc de contrôler celle-ci de l'évolution de l'IRL.

Une fois corrigé de l'évolution de l'IRL, il apparaît que les bas niveaux de loyer sont de moins en moins nombreux dans le parc de logements. Les loyers à moins de quatre euros par mètre carré

**LES LOYERS À MOINS DE 4 EUROS  
PAR MÈTRE CARRÉ REPRÉSENTAIENT  
EN 2012 10 % DU PARC DE LOGEMENTS,  
ILS NE SONT PLUS QUE 3 % EN 2022**

▼ **GRAPHIQUE 1 : Répartition du parc de logements sociaux par tranches de loyers entre 2012 et 2022 (corrigés de l'IRL).**



Source : RPLS, calculs de Pierre Madec, économiste à l'OFCE-Sciences Po.

représentaient en 2012 10 % du parc de logements, ils ne sont plus que 3 % en 2022, soit près de 277 000 logements de moins (voir Graphique 1).

## Quel impact de la loi sur « le logement abordable » ?

L'article 8 du projet de loi prévoit : « Lors de la remise en location d'un logement, le bailleur peut fixer un loyer ou une redevance supérieur aux loyers et redevances maximaux fixés par la convention conclue initialement en application de l'article L. 831-1, dans la limite des montants maximaux qui pourraient être inscrits dans une telle convention si le logement concerné était acquis et conventionné à cette date ».

Autrement dit, si la loi est votée en l'état, les bailleurs sociaux ne seront plus contraints, lors d'un changement de locataire, par les plafonds de loyers déterminés lors du financement du logement mais pourront aligner leur loyer sur celui d'un logement social neuf équivalent.

Cette mesure a pour objectif de « permettre aux bailleurs sociaux de mieux financer leurs investissements grâce à une politique des loyers optimisée », c'est-à-dire... d'augmenter leurs loyers.

L'étude d'impact du projet de loi a bien du mal à fournir une évaluation précise des augmentations de loyers à attendre. Il indique simplement : « le produit attendu d'une telle mesure peut être estimé à plusieurs centaines de millions d'euros par an à terme, destiné aux bailleurs sociaux (la masse totale des loyers quittancés dans le parc social était d'environ 22 milliards d'euros fin 2022 ; la mesure pourrait ainsi se traduire par un accroissement à terme des recettes locatives des bailleurs de 3 % à 5 % supérieurs au produit qui aurait été perçu sans la mesure proposée par le projet de loi). »

A partir des données du RPLS à disposition, nous nous risquons à une évaluation de l'article 8 en tentant de répondre à la question : **quel serait le niveau des loyers du parc social en 2022 si la loi avait été appliquée dès 2012 ?** Nous précisons que cette simulation est réalisée à partir de la rédaction initiale de l'article 8, sans tenir compte des évolutions liées au débat parlementaire qui encadrent cette disposition mais ne remettent pas en cause la possibilité d'augmentation massive des loyers.

Pour ce faire, nous simulons une application de la loi à partir de 2012 et observons son effet sur l'évolution des loyers. Autrement dit, à chaque relocation observée dans le RPLS, nous revalorisons le loyer au plafond permis par l'article 8 du projet de loi. Ce nouveau plafond est estimé à partir des mises en service de l'année, également observées dans le RPLS. Les loyers après la relocation ne sont pas indexés sur l'IRL dans cette simulation car l'effet de cette augmentation est considéré comme marginal sur dix ans. Nous précisons ici qu'il s'agit d'une hypothèse maximaliste dans la mesure où les bailleurs sociaux ont la possibilité d'appliquer l'article 8 mais n'y sont pas contraints, ce qui signifie que certains peuvent faire le choix de ne pas augmenter le loyer au moment de la relocation.

**NOUS ESTIMONS QU'EN 2022, L'EXCÉDENT  
DE LOYERS VERSÉS PAR LES LOCATAIRES  
DU PARC SOCIAL SE SERAIT ÉTABLI  
À 1,53 MILLIARDS D'EUROS SI LA LOI  
ÉTAIT ENTRÉE EN VIGUEUR DÈS 2012.**

Nous estimons qu'en 2022, l'excédent de loyers versés par les locataires du parc social se serait établi à 1,53 milliards d'euros<sup>4</sup> si la loi était entrée en vigueur dès 2012. Selon nos estimations,

<sup>4</sup> Ce chiffre est à mettre au regard du montant annuel de la RLS qui s'élève à 1,3 milliard d'euros (cf. contexte).

1,6 million de logements auraient été potentiellement impactés par la mesure au cours de la période 2012-2022 soit un impact moyen de l'ordre de 80 euros par mois et par logement pour les locataires entrants.

**UN IMPACT MOYEN DE L'ORDRE  
DE 80 EUROS PAR MOIS ET PAR LOGEMENT  
POUR LES LOCATAIRES ENTRANTS**

Si l'impact au mètre carré par logement aurait été faible pour la majorité d'entre eux (inférieur à un euro), il aurait dépassé les deux euros par mètre carré pour plus de 200 000 logements.

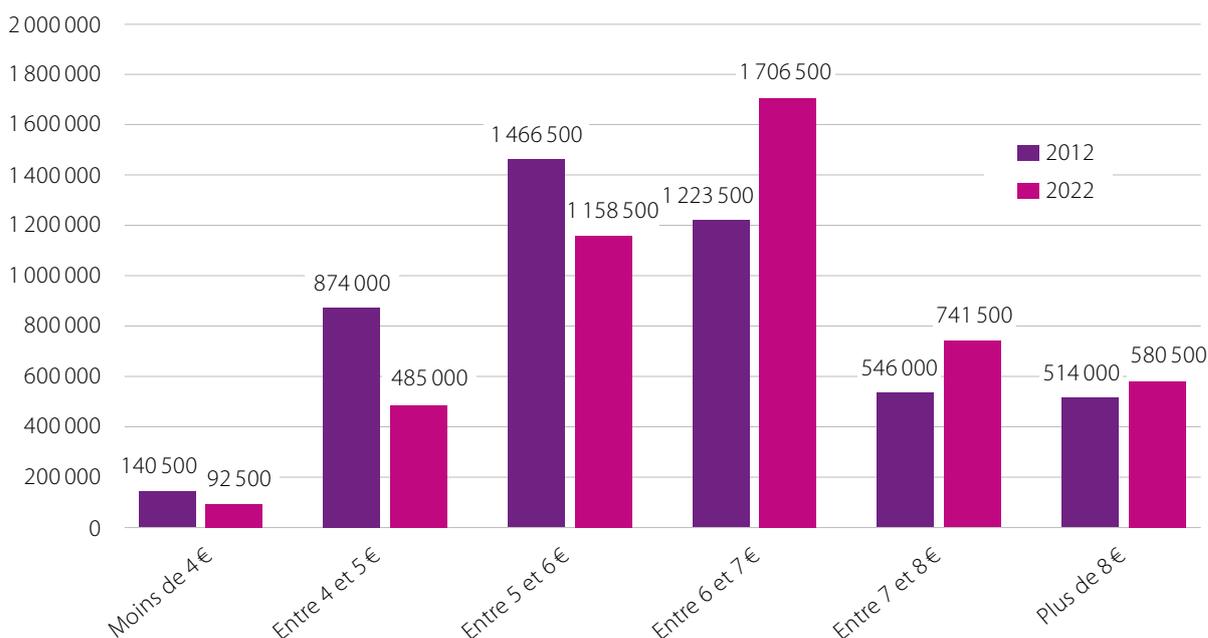
▼ **TABLEAU 2 : Impact potentiel de la mesure en euros par m<sup>2</sup>.**

	Nombre de logements
Moins de 1 €	884 000
Entre 1 et 2 €	598 500
Entre 2 et 3 €	160 000
Entre 3 et 4 €	26 000
Entre 4 et 5 €	9 000
Entre 5 et 6 €	5 000
Plus de 6 €	2 000
<b>Total</b>	<b>1 684 500</b>

Source : RPLS, calculs de Pierre Madec, économiste à l'OFCE-Sciences Po.

Dès lors, l'érosion du parc à bas niveau de loyer décrite précédemment tendrait donc à se renforcer. Et la part du stock de logements à bas niveau de loyer continuerait à décroître.

▼ **GRAPHIQUE 2 : Répartition, observée et simulée, du parc de logements sociaux par tranches de loyers entre 2012 et 2022.**



Source : RPLS, calculs de Pierre Madec, économiste à l'OFCE-Sciences Po.

## Quel impact de la loi sur l'accessibilité des logements aux ménages à faibles ressources ?

Au-delà de la distribution des loyers en euros (courants ou constants), une façon de documenter l'accessibilité du parc social est de quantifier le parc de logements accessibles au premier quartile des demandeurs de logements (Q1) à partir des informations fournies annuellement par le décret d'application de la loi Égalité et Citoyenneté.

Pour chaque EPCI, nous récupérons l'information sur le seuil du premier quartile des demandeurs pour l'année 2022. Nous comparons ici pour différentes typologies de logements (T1, T2, ...) le parc en théorie accessible (avec un taux d'effort de 30 %) à partir de l'hypothèse suivante : T1 = 1 unité de consommation, T2 = 1,5 unité de consommation, T3 = 1,8 unité de consommation, T4 = 2,1 unités de consommation, etc.

Les résultats sont présentés dans le tableau suivant. Selon nos estimations, et avec l'hypothèse que les bailleurs sociaux saisissent tous les « marges de manœuvre » qui leur sont offertes par le projet de loi, le nombre théorique (il s'agit ici de résultats sur l'ensemble du stock<sup>5</sup> de logement et non les seules attributions annuelles) de logements accessibles au Q1 se réduirait de 550 000 logements à l'échelle nationale. (IL S'AGIT ICI DE RÉSULTATS SUR L'ENSEMBLE DU STOCK DE LOGEMENT ET NON SUR LES SEULES ATTRIBUTIONS ANNUELLES). La part de ces logements dans le parc se réduirait de neuf points en zone 1, c'est-à-dire la zone la plus tendue, ce qui représenterait environ 130 000 logements. En zone 2, cette baisse dépasserait les 200 000 unités.

**LE NOMBRE THÉORIQUE DE LOGEMENTS  
ACCESSIBLES AU Q1 SE RÉDUIRAIT  
DE 550 000 LOGEMENTS À L'ÉCHELLE NATIONALE.  
(IL S'AGIT ICI DE RÉSULTATS SUR L'ENSEMBLE  
DU STOCK DE LOGEMENT ET NON SUR  
LES SEULES ATTRIBUTIONS ANNUELLES).**

▼ **TABLEAU 3 : Nombre de logements accessibles au Q1 par zone**

	2022		Nouveaux plafonds	
	Effectifs	%	Effectifs	%
1	958 000	68 %	828 500	59 %
2	1 047 500	54 %	806 500	42 %
3	818 500	57 %	641 000	45 %
<b>Total</b>	<b>2 824 000</b>	<b>59 %</b>	<b>2 276 000</b>	<b>48 %</b>

Source : RPLS, calculs de Pierre Madec, économiste à l'OFCE-Sciences Po.

La région la plus touchée serait l'Île-de-France avec la disparition potentielle de près de 75 000 logements accessibles soit 13 % de son parc accessible (Tableau 4 et Graphique 3, page suivante).

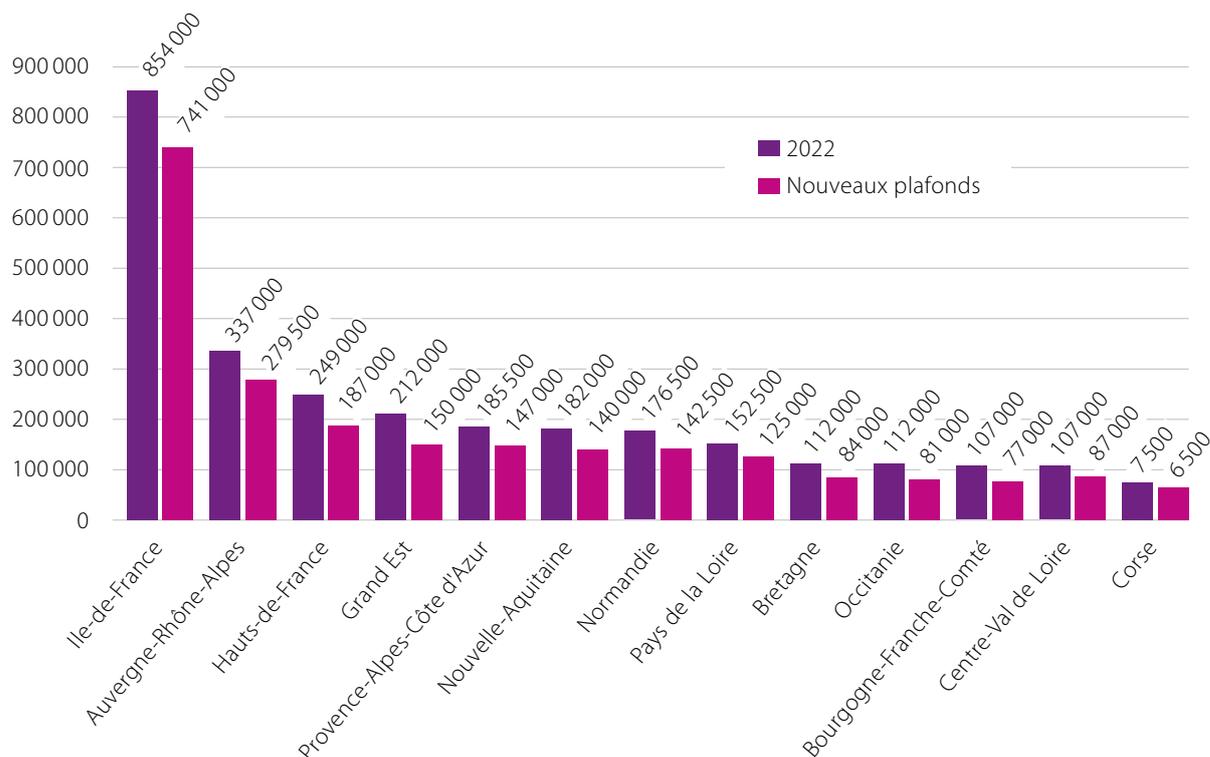
<sup>5</sup> Stock estimé sur la base de notre sous échantillon (loyer de 2022 compris entre 0 et 15 euros) soit 3,8 millions de logements sociaux.

▼ **TABLEAU 4 : Effet potentiel de l'article 8 sur l'accessibilité du parc au Q1 par région**

	2022		Nouveaux plafonds	
	Effectifs	%	Effectifs	%
Ile-de-France	854 000	67 %	741 000	58 %
Auvergne-Rhône-Alpes	337 000	61 %	279 500	51 %
Hauts-de-France	249 000	46 %	187 000	34 %
Grand Est	212 000	53 %	150 000	38 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	185 500	61 %	147 000	49 %
Nouvelle-Aquitaine	182 000	64 %	140 000	49 %
Normandie	176 500	55 %	142 500	44 %
Pays de la Loire	152 500	70 %	125 000	57 %
Bretagne	112 000	64 %	84 000	48 %
Occitanie	112 000	37 %	81 000	27 %
Bourgogne-Franche-Comté	107 000	57 %	77 000	41 %
Centre-Val de Loire	107 000	64 %	87 000	52 %
Corse	7 500	52 %	6 500	45 %
<b>Total</b>	<b>2 824 000</b>	<b>59 %</b>	<b>2 276 000</b>	<b>48 %</b>

Source : RPLS, calculs de Pierre Madec, économiste à l'OFCE-Sciences Po.

▼ **GRAPHIQUE 3 : Nombre de logements accessibles au Q1 par région, observé et simulé.**



Source : RPLS, calculs de Pierre Madec, économiste à l'OFCE-Sciences Po.

## Qu'en est-il de la compensation de la hausse des loyers par l'APL ?

Ces augmentations à attendre des loyers les plus bas du parc social pourraient être en partie compensées par une hausse des APL dont bénéficient les ménages. En effet, en théorie, des loyers plus élevés devraient se traduire par des APL plus élevées. Si tel était le cas, la solvabilité des locataires serait préservée. Toutefois, tous les locataires ne sont pas éligibles à l'APL. Le seuil d'exclusion des aides concerne des personnes avec des revenus proches du SMIC. Seulement, un locataire du parc social sur deux bénéficie d'une aide au logement.

Par ailleurs, le loyer de certains logements n'est pas compatible avec les barèmes des aides à la personne (barème APL). Le Haut Comité avait comparé en 2012<sup>6</sup> les loyers des logements locatifs sociaux avec les loyers-plafonds pris en compte par l'allocation logement ou l'aide personnalisée au logement. Il en ressortait que 39 % des logements sociaux ont des loyers non compatibles avec les APL. Le locataire éligible à l'APL et avec un loyer supérieur aux barèmes de l'APL n'est alors pas couvert pour la part de loyer au-dessus des barèmes de l'APL.

L'étude d'impact du projet de loi précise d'ailleurs que la hausse des APL induite par ces augmentations « pourrait être de 4,2 millions d'euros en 2025 par mois soit environ 50 M€ sur l'année et de 8,4 millions d'euros par mois en 2026 soit environ 100 M€ sur l'année. »

Nous observons tout d'abord que cette augmentation anticipée des APL est très loin de compenser l'augmentation prévue des loyers. D'autre part, outre ces possibles ajustements « à la marge » et complexes à évaluer (le montant des aides dépendant grandement des caractéristiques des ménages), il est probable que la mesure accentue encore la déconnexion, déjà à l'œuvre, des plafonds de loyers du parc social et des plafonds de loyer des APL. Pour l'illustrer, nous avons tenté de quantifier le nombre de logements du parc social en théorie entièrement solvabilisés par l'APL, c'est-à-dire le nombre de logements sociaux sous plafond APL (par zone et typologie de logement). Dans un second temps, à l'image des analyses précédentes, nous tentons de quantifier l'impact de la mesure sur ce stock de logements. Les résultats sont fournis par le tableau 5. Sans revalorisation des plafonds APL, le nombre de logements sous les plafonds APL se serait réduit de plus de 600 000 unités passant de 49 % du parc à 36 % de celui-ci.

**SANS REVALORISATION DES PLAFONDS APL,  
LE NOMBRE DE LOGEMENTS SOUS LES PLAFONDS APL  
SE SERAIT RÉDUIT DE PLUS DE 600 000 UNITÉS  
PASSANT DE 49 % À 36 % DU PARC.**

▼ **TABLEAU 5 : Nombre de logements sous plafonds APL par zone**

	2022		Nouveaux plafonds	
	Effectifs	%	Effectifs	%
1	752 500	53 %	599 000	43 %
2	931 500	48 %	667 500	35 %
3	668 500	47 %	448 500	31 %
<b>Total</b>	<b>2 352 500</b>	<b>49 %</b>	<b>1 715 000</b>	<b>36 %</b>

Source : RPLS, calculs de Pierre Madec, économiste à l'OFCE-Sciences Po.

<sup>6</sup> Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, *Loyers Hlm, droit au logement et mixité sociale*, avril 2012.

