

LES **RAPPORTS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL

Le logement autonome des jeunes

Claire Guichet

Janvier 2013

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les éditions des
JOURNAUX OFFICIELS

2013-06

NOR : CESL1100006X

Mercredi 30 janvier 2013

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du mercredi 23 janvier 2013

LE LOGEMENT AUTONOME DES JEUNES

Rapport du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

Mme Claire Guichet, rapporteure

au nom de la

section de l'aménagement durable des territoires

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 9 mai 2012 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'aménagement durable des territoires la préparation d'un avis et d'un rapport sur *Le logement autonome des jeunes*. La section de l'aménagement durable des territoires, présidée par M. Jean-Alain Mariotti, a désigné Mme Claire Guichet comme rapporteure.

Sommaire

■ Rapport 4

Introduction	4
■ Des évolutions de la jeunesse qui compliquent son accès au logement autonome	5
■ Des évolutions de la jeunesse	5
↘ Un nombre de jeunes à peu près stabilisé	5
↘ Des mutations dans les « âges de la vie »	6
↘ Des incidences inégales sur l'âge de départ du foyer parental	10
■ Des spécificités dans l'accès au logement	13
↘ Une méconnaissance des besoins des jeunes	13
↘ Un accès au logement compliqué par une forte mobilité	17
↘ Cherté du logement et contraintes supplémentaires	19
↘ Des conséquences très lourdes	22
■ Une évolution du parc immobilier qui répond mal aux besoins des jeunes	27
■ Un accroissement du nombre des logements insuffisant et inadapté	27
↘ Plus de logements, mais aussi plus de ménages	27
↘ Une insuffisance globale du nombre de logements	29
■ Une rampe de lancement grippée vers le parcours résidentiel	34
↘ Des jeunes surtout locataires du secteur libre	34
↘ Un ralentissement du taux de rotation dans le parc social	36
↘ L'intervention des entreprises et des partenaires sociaux	38
■ De fortes disparités territoriales	41
↘ Une hausse importante des prix des logements	41
↘ Des enjeux propres aux zones rurales	44
↘ Les territoires ultra-marins	45

▪ Des politiques qui prennent insuffisamment en compte les jeunes	50
▪ Des politiques insuffisantes pour remédier au manque quantitatif de logement	50
↳ Une multiplicité d'objectifs des politiques publiques de logement	50
↳ Une multiplicité d'aides	53
↳ Une gouvernance éclatée	56
↳ Une prise en compte insuffisante des situations d'urgence	61
▪ Des parcs dédiés indispensables mais insuffisants et segmentés	64
↳ CROUS et autres acteurs du logement étudiant	65
↳ Foyers de jeunes travailleurs	70
▪ Des mesures récentes qui devraient favoriser l'accès au logement des jeunes	73
↳ La loi SRU et ses évolutions	73
↳ Les dispositions de la loi MOLLE	75
↳ Les mesures nouvelles d'encadrement des loyers	75
▪ Des interrogations sur l'efficacité des aides	76
↳ Une information perfectible des jeunes sur l'accès au logement	76
↳ L'encadrement des relations bailleurs-locataires	78
↳ Des aides personnelles au logement optimisables	82
↳ Des systèmes de cautions et garanties à l'efficacité inégale	88
↳ Des solutions emblématiques aux effets limités	91
Conclusion	94
Annexes	96
Annexe n° 1 : liste des personnalités entendues	96
Annexe n° 2 : table des sigles	99
Annexe n° 3 : bibliographie	101

Rapport

Introduction

Le coût des logements s'est beaucoup accru dans la période récente en France, faisant de la « crise du logement » une thématique récurrente. Les jeunes, plus encore que les autres catégories d'âge, sont concernés par les difficultés à se loger : les 25-29 ans y consacrent ainsi 18,7 % de leurs ressources, tandis que ce taux d'effort est d'environ 10 % toutes classes d'âge confondues¹. Un grand nombre de jeunes adultes sont contraints de continuer à vivre pendant une période prolongée chez leurs parents, voire d'y revenir après avoir connu une première expérience de logement autonome, tandis que d'autres acceptent des logements indécents ou très éloignés des centres urbains.

La jeunesse est un âge de la vie caractérisé par des séquences particulières dont l'ordre et la durée varient sensiblement selon les individus (fin de la scolarité obligatoire et passage pour la majorité des jeunes par une phase d'études plus ou moins longue, départ du domicile parental, insertion professionnelle et accès à un emploi stable, mise en couple et/ou naissance d'un enfant). Aucune de ces étapes n'est indispensable pour passer à l'âge adulte, mais la part des jeunes connaissant tout ou partie de ces situations tend à s'accroître progressivement entre 18 et 29 ans. Cet âge de la vie se caractérise aussi par une mobilité particulièrement forte pour étudier ou trouver de premières expériences salariées, un chômage et une précarité de l'emploi particulièrement élevés. Les jeunes connaissent une surreprésentation dans le parc locatif privé ou encore un fort taux de célibat. Dans un contexte général où accéder au logement et s'y maintenir est difficile, ces facteurs sont autant de freins supplémentaires pour le logement des 18-29 ans ; ils s'accompagnent d'un faible niveau de ressources qui a des conséquences sur la capacité de beaucoup de jeunes à faire face à la hausse du coût du logement, mais aussi à obtenir la confiance des bailleurs, ce qui les expose particulièrement à l'inflation des pièces justificatives et des demandes de garantie. Cela tend également à rendre une part croissante de la jeunesse dépendante de l'aide que peut ou non leur apporter la famille, et donc à renforcer leur exposition aux inégalités sociales en la matière.

De plus, la mobilité accrue des jeunes et la perméabilité des statuts (étudiant, apprenti, stagiaire, salarié...) engendrée par le morcellement des parcours d'accès à l'emploi rendent complexe la mise en œuvre de dispositifs répondant réellement à leurs besoins. A un public en quête de réponse rapide et d'accompagnement global, reposant sur un triptyque formation-emploi-logement, s'opposent des politiques du logement fortement discontinues, des dispositifs ciblés et rigides et une gestion à flux tendus qui pénalisent particulièrement ceux qui cherchent à intégrer un premier logement autonome.

Sans accès pérenne à l'emploi, pas d'accès à un logement indépendant que le jeune sera en capacité de financer durablement sans l'aide de sa famille : sans accès au logement

¹ Taux d'effort net : cet indicateur mesure le rapport entre les dépenses engagées pour l'habitation principale, notamment dépenses de loyer ou de remboursement d'emprunt, une fois déduites les aides au logement.

permettant d'être mobile, un accès à l'emploi plus compliqué ; plusieurs centaines de milliers d'emplois seraient ainsi non pourvus faute de capacité de logement correspondante. L'enjeu consistant à lever les freins à l'accès au logement autonome a donc aussi des incidences sur le développement économique et la lutte contre le chômage ; il est également essentiel dans une optique de développement territorial car si l'ensemble de la population française vieillit, certains territoires sont plus que d'autres confrontés au faible renouvellement de leur population et de leur main d'œuvre.

Plus largement, faciliter l'accès au logement autonome pour les 18-29 ans doit être considéré comme partie intégrante d'un projet de société pour la jeunesse de notre pays. Accéder à son propre logement est une composante forte pour chaque jeune d'une forme d'autonomie qui doit lui permettre de développer son propre projet personnel et professionnel. Cela constitue en effet l'un des éléments essentiels de la capacité d'un jeune à prendre en main son destin et à choisir son mode de vie, sans que son orientation soit contrainte par l'offre de formation disponible à proximité du logement familial, en accédant plus facilement à des emplois diversifiés ou encore en étant en mesure de fonder un couple, voire une famille.

D'après la Fondapol, les jeunes Français sont parmi les plus pessimistes du continent européen quant à leur avenir individuel et plus globalement quant à celui de leur pays. Permettre cette étape essentielle du parcours d'autonomisation des jeunes qu'est l'accès au logement est un élément nécessaire pour envoyer un message fort à la jeunesse en France, pour l'assurer qu'elle est maîtresse de son destin.

Ce rapport examine dans un premier temps les caractéristiques de la jeunesse et leurs évolutions, puis l'état du parc de logements actuels et sa capacité à répondre aux besoins des jeunes. Il analyse enfin l'efficacité d'un certain nombre de politiques publiques censées accompagner les jeunes dans leur accès au logement.

Des évolutions de la jeunesse qui compliquent son accès au logement autonome

Des évolutions de la jeunesse

Un nombre de jeunes à peu près stabilisé

Au 1^{er} janvier 2012, le nombre des jeunes de 18 à 29 ans atteint selon l'INSEE 9,65 millions en France, dont 4,85 millions d'hommes et 4,8 millions de femmes². **Ce nombre devrait rester à peu près stable dans les prochaines années.** Les douze générations qui composent aujourd'hui la population des 18-29 ans comptent en effet 804 000 jeunes en moyenne et les générations suivantes sont sensiblement aussi nombreuses.

Les 18 à 29 ans représentent **14,8 % de la population totale. Cette part tendra à se réduire dans les deux prochaines décennies.** En effet, si l'indicateur conjoncturel de fécondité français est proche du seuil de renouvellement de la population, la population de notre pays vieillit sous l'effet d'un double phénomène : d'une part, l'arrivée progressive

2 INSEE estimations de population, résultats provisoires arrêtés fin 2011.

à l'âge de 60 ans, qui a déjà commencé et se poursuivra d'ici à 2035, des générations du baby-boom ; d'autre part, l'augmentation de l'espérance de vie, de près de trois mois par an. Ainsi, si la population française s'est accrue de 350 000 personnes environ en 2011, cette augmentation est intervenue en quasi totalité dans la catégorie d'âge des plus de 60 ans³ et, selon les projections de population pour la France métropolitaine faites par l'INSEE en 2006, l'augmentation de population entre 2005 et 2050 se ferait uniquement dans cette tranche d'âge⁴.

L'accroissement du nombre de seniors et la hausse de l'espérance de vie aux âges élevés se sont traduits par de nombreux travaux de réflexion et de recherche et par une **attention accrue portée au logement et à l'hébergement de ces catégories d'âge**⁵. La structuration du milieu politique, social voire associatif, peut aussi jouer en ce sens : les jeunes y sont en effet en général moins présents et représentés que ne le sont les catégories d'âge plus élevées, et notamment les retraités. La mobilité importante des jeunes et le fait qu'ils soient de ce fait par définition souvent les « derniers entrants » dans les immeubles collectifs contribuent à ce qu'il leur soit sans doute plus difficile d'être présents dans les associations de locataires, avec le risque qu'il leur soit plus difficile de s'y faire entendre.

Des mutations dans les « âges de la vie »

Au cours des trente dernières années, diverses mutations ont fait évoluer les « âges de la vie » et en particulier la « jeunesse », participant de la modification des conditions dans lesquelles les 18-29 ans accèdent au logement.

□ *Augmentation de la part des jeunes poursuivant des études*

La proportion des jeunes obtenant le baccalauréat a fortement progressé jusque vers 1995. La part de bacheliers dans une génération passe ainsi de 25,9 % en 1980 à 71,8 % en 2011⁶. Cette progression s'est poursuivie à la session 2012 du baccalauréat, les trois quarts (77,5 %) d'une génération étant bacheliers et 85 % atteignant le niveau du baccalauréat⁷. Comme le note l'avis *Droits formels, droits réels, améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*, « 78 % des bacheliers font ensuite des études supérieures »⁸. Le nombre d'étudiants de l'enseignement supérieur a de ce fait presque doublé de 1980 à 2000, tendant ensuite à se stabiliser⁹. **La part des diplômés de l'enseignement supérieur** parmi les personnes âgées de 25 à 29 ans atteint ainsi **43 %** en 2010¹⁰, cette augmentation étant particulièrement forte pour les étudiantes¹¹.

3 « Bilan démographique 2011 : la fécondité reste élevée », Anne Pla, Catherine Beaumel *INSEE première* n°1385, janvier 2012.

4 Laurent Toulemon et Isabelle Robert-Bobée : « Population française : vers une stabilisation à 70 millions d'habitants », *Population & Société* n°429, décembre 2006.

5 Les problèmes spécifiques de ces populations au regard du logement n'ont toutefois pas été résolus pour autant.

6 Rétrospective du baccalauréat : 1960-2011, France métropolitaine (public + privé), source DEPP, ces chiffres incluent ceux du baccalauréat agricole.

7 DEFP, ministère de l'Éducation nationale cité par *Le Monde*, chiffres encore non définitifs.

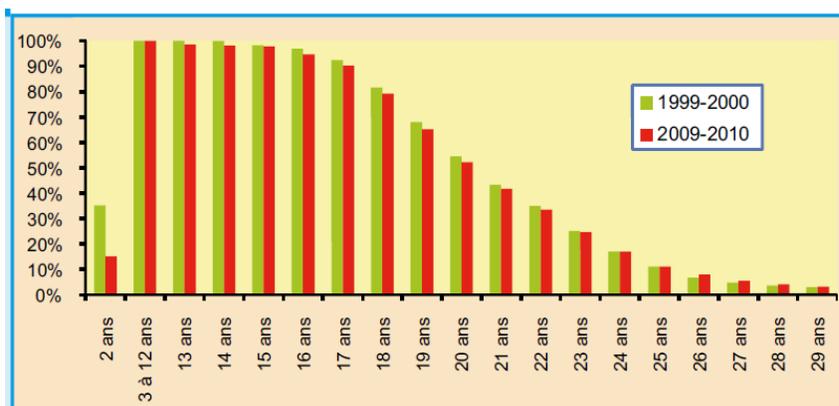
8 Avis du CESE *Droits réels, droits formels, améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*, Antoine Dulin, juin 2012, p. 7.

9 *Les jeunes, Portrait social*, op. cit, p. 56.

10 *Formations et emploi*, édition 2011, INSEE, page 18.

11 *Regards sur la parité*, INSEE, édition 2012, article « Enseignement supérieur », p. 98.

Graphique 1 : Taux de scolarisation en 1999-2000 et en 2009-2010 selon l'âge



* Âge des jeunes en années révolues au 1^{er} janvier de l'année scolaire considérée.
 Champ : France métropolitaine + DOM, établissements publics et privés
 Source : Ministère de l'Éducation nationale-DEPP

Source : Les chiffres clés de la jeunesse, 2012, p.3 ministère de l'Éducation nationale et DEFP.

Pourtant, depuis 1990, l'augmentation de la durée des études est restée limitée : entre 1990 et 2008, elle n'a augmenté en moyenne que de 0,2 ans pour les garçons et de 0,8 ans pour les filles¹².

□ *Difficultés d'accès à l'emploi et précarité*

Les jeunes sont par ailleurs confrontés à un taux de chômage et à une précarité de l'emploi particulièrement élevés, qui les placent en situation difficile pour trouver un logement autonome. Ainsi, pour 2010, **le taux de chômage des jeunes actifs de 15 à 29 ans¹³ est en moyenne de 17,6 %**, soit un taux qui dépasse de plus de sept points celui de l'ensemble de la population. Celui des 15 à 24 ans est particulièrement élevé (22,9 % pour les en 2010).

Comme le note l'avis du CESE sur *L'emploi des jeunes* « Le taux de chômage ne suffit pas à décrire la situation des jeunes par rapport au marché de l'emploi. Reposant sur la population active, c'est-à-dire en emploi ou au chômage, il doit être rapproché d'autres indicateurs pour rendre compte d'une réalité plus complexe, intégrant la part de jeunes en formation initiale »¹⁴.

12 La durée moyenne d'études en 2008 est calculée à partir des taux de scolarisation par âge observés cette année-là. Elle correspond au temps moyen passé à l'école par une génération qui connaîtrait à tout âge les taux de scolarisation de 2008. Cette évolution s'explique pour partie par la diminution des redoublements. *Regards sur la parité*, op. cit. p. 12.

13 L'âge de 15 ans est retenu dans les statistiques publiques de l'emploi, notamment à des fins de comparaison européenne ; certains pays, comme l'Allemagne connaissent en effet un cloisonnement faible entre formation initiale et emploi et du fait de l'apprentissage, une part significative des jeunes y est considérée comme employée au sens de cet indicateur, comme le relevait la communication du CESE : « *Suivi de la situation de la France au regard des indicateurs de Lisbonne* » (édition 2009) rapporté par Anne Duthilleul, p. 30.

14 Avis du CESE sur *L'emploi des jeunes*, rapporté par Jean-Baptiste Prévost (octobre 2012), p. 12.

La part de chômage¹⁵ pour 2010 des actifs de 15 à 29 ans est de 9,6 % (9 % pour les 15-24 ans, dont environ la moitié poursuit une formation ou des études sans travailler) ; **le taux d'emploi¹⁶ des 15-29 ans atteint pour sa part 46,1 %.**

Le « halo du chômage », constitué de situations intermédiaires entre chômage et emploi, **concerne les jeunes plus que le reste de la population.** Ainsi, des jeunes sans emploi qui souhaiteraient travailler ne sont pas considérés comme chômeurs au sens du BIT, soit qu'ils n'aient pas fait de démarche de recherche d'emploi, soit qu'ils soient indisponibles à court terme pour travailler : en 2010, 2,8 % des jeunes de 15 à 29 ans connaissent cette situation, contre 2,1 % de l'ensemble des 15-64 ans. Par ailleurs, **12,2 % des jeunes âgés de 15 à 29 ans en 2011 ne sont ni en formation initiale, ni en emploi** (NEET)¹⁷.

L'avis du CESE sur *L'emploi des jeunes* souligne **l'existence d'une jeunesse plurielle**, dont la situation devant l'emploi diffère durablement selon le niveau d'étude : ainsi, « le taux d'activité des peu ou pas diplômés a fortement décliné (- 15 points entre 1978 et 2010), alors que celui des diplômés est relativement stable pour le supérieur et en très légère baisse pour le secondaire ». De même, 5 à 10 ans après la sortie du système de formation initiale, le taux de chômage au sens du BIT atteint 11,5 % en moyenne, mais 29,6 % pour les jeunes peu ou pas diplômés, 13,2 % pour les diplômés de l'enseignement secondaire et 5,2 % pour ceux de l'enseignement supérieur¹⁸.

La situation varie aussi beaucoup selon les territoires. Selon le rapport de l'Observatoire des zones urbaines sensibles, pour 2010, le taux de chômage chez les 15-24 ans atteint 41,7 % dans les Zones urbaines sensibles (ZUS) (contre 22,9 % en moyenne pour cette classe d'âge) ; la part des chômeurs sur l'ensemble des 15-24 ans en ZUS atteint 14,5 % en 2010 (contre 9 % pour l'ensemble de la classe d'âge)¹⁹. Quant au taux d'emploi en milieu rural, il est moindre que dans les zones urbaines (- 8 points en 2007). Le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 29 ans est particulièrement élevé Outre-mer : en 2010, il atteint 25 % en Polynésie française, 27 % en Nouvelle-Calédonie, 32 % en Guyane, 44 % en Guadeloupe, 46 % à la Réunion et 48 % à la Martinique²⁰.

La précarité de l'emploi concerne de même bien davantage les jeunes que le reste de la population : « En 2010, dans les entreprises du secteur privé ou les entreprises publiques, 5 % des jeunes âgés de 15 à 29 ans sont intérimaires et 26 % titulaires d'un CDD (y compris emplois aidés), contre respectivement, 3 % et 10 % pour l'ensemble des actifs occupés (...). Le nombre de jeunes qui perdent ou quittent leur emploi et se retrouvent chômeurs ou inactifs est important, **33 % durant la première année de vie active, et trois fois moins élevé six ans plus tard** »²¹. **L'âge moyen au premier CDI se situe désormais à 27 ans**²² et les non diplômés y accèdent de plus en plus difficilement.

15 Définition de la part du chômage : jeunes chômeurs/population totale des jeunes.

16 Définition du taux d'emploi des jeunes : jeunes en emploi/population totale des jeunes.

17 *Emploi et chômage des 15-29 ans en 2010, Analyses n°39*, mai 2011, p.1 et p. 6.

18 Avis sur *L'emploi des jeunes*, CESE, op.cit., p. 15. Le champ concerné est celui des actifs sortis de formation initiale (études scolaires ou universitaires sans interruption depuis plus d'un an, y compris apprentissage). Enquêtes Emploi INSEE, traitement DARES, données 2011 provisoires.

19 *Rapport 2011 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS)*, p. 188.

20 Avis sur *L'emploi des jeunes*, p. 22.

21 Avis sur *L'emploi des jeunes*, p. 22.

22 *Avis Droits formels/droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*, op. cit. p. 7.

□ Atténuation de la frontière entre études et emploi

La séparation entre études et emploi a tendu à se réduire au cours des dernières décennies : le développement des emplois précaires en début de vie professionnelle, la pratique des années de césure et des reprises d'étude y contribuent ; l'encouragement de l'alternance et des stages, parfois de longue durée, dans l'enseignement supérieur, ainsi que la précarisation des étudiants, ont favorisé l'accroissement du nombre de jeunes cumulant étude et emploi.

M. Bertrand Vallet note que « selon l'Enquête sur les conditions de vie menée par l'Observatoire de la vie étudiante, près des trois quart des étudiants ont au moins un petit job d'été et/ou dans l'année universitaire, tandis que près de la moitié de l'ensemble des inscrits exercent une activité pendant l'année universitaire »²³.

D'après l'enquête Emploi, sur près de cinq millions de jeunes scolarisés âgés de 15 à 29 ans en formation initiale, dans le secondaire ou l'enseignement supérieur, au premier trimestre 2010, **14 % déclarent travailler** au moment de l'enquête, dont 6 % dans le cadre d'une formation en apprentissage. **Ce taux a fortement augmenté** : la part des 15-29 ans qui cumulaient emploi et étude n'était que de 8 % en 1991²⁴.

D'après l'INSEE, en moyenne sur 2004-2006, **parmi les 2,1 millions de jeunes qui suivaient des études dans le supérieur, 19,2 % d'entre eux cumulaient emploi et études**²⁵ ; dans la moitié des cas, l'emploi occupé était en lien direct avec leur formation (alternance, stage), dans un tiers il s'agissait d'un emploi régulier sur l'année et peu ou pas lié avec leur niveau ou domaine d'étude ; enfin, les 20 % restants (soit 3,7 % des étudiants) avaient un emploi occasionnel, le plus souvent pendant la période estivale²⁶.

□ Installation en couple et âge au premier enfant

En parallèle, l'âge auquel les jeunes s'installent en couple a reculé à partir des années quatre-vingt avant de se stabiliser dans les années 2000. Le pourcentage de personnes en couple est ainsi passé chez les 20-24 ans de 29 % en 1982 à **16 % en 2006** ; pour les 25-29 ans, ces proportions sont respectivement passées de 71 % en 1982 à **48 % en 2006**²⁷. Une différence de genre persiste à cet égard : **en 2008, l'âge auquel la moitié des jeunes vivent en couple est de 24 ans et demi pour les femmes (âge médian) et de 27 ans pour les hommes, soit environ un an et demi plus tard qu'en 1990**²⁸.

L'âge des femmes au premier enfant se situe en moyenne à 28 ans en 2010, soit quatre ans plus tard qu'à la fin des années 1960. L'âge moyen des mères à l'accouchement quel que soit le rang de l'enfant atteint quant à lui 30 ans (contre 26,8 ans en 1980)²⁹. L'âge

23 Audition de MM. Bertrand Vallet et François Ménard par la section, 5 septembre 2011.

24 INSEE *Formations et emplois*, édition 2011, p. 26.

25 Cette différence selon les sources n'est pas nouvelle en ce domaine : l'avis sur *Le travail des étudiants*, rapporté par Laurent Béraï en 2007, notait déjà qu'« en fonction des sources (INSEE, Observatoire de la vie étudiante, CEREQ), le pourcentage d'étudiants qui travaillent varie entre 17 % et 85 % selon la définition retenue pour les étudiants (prise en compte ou non de l'apprentissage ou des étudiants pré-insérés comme les internes en médecine, tranche d'âge étudiée...) et le type d'emploi (nombre d'heures minimales, saisonnalité...) ».

26 « Deux étudiants du supérieur sur dix ont un emploi : le premier en lien avec les études et l'autre pas », Elise Coudin et Chloé Tavan, *INSEE première*, n°1204 (juillet 2008).

27 « Vivre en couple : la proportion de jeunes en couple se stabilise », Fabienne Daguet et Xavier Niel, *INSEE premières* n°1281, février 2010.

28 « Les âges de la vie : vingt ans d'évolution », de Catherine Beaumel, Pascale Breuil-Genier et Fabienne Daguet, in *Femmes et hommes : Regards sur la parité* : collection INSEE Références, édition 2012, p.12.

29 « Un premier enfant à 28 ans », Emma Davie, *INSEE Premières*, (octobre 2012).

moyen des mères à la naissance de leurs enfants diffère selon le niveau de diplômes, allant de 25,3 ans pour les femmes sans diplôme à 30 ans pour les diplômées de l'enseignement supérieur³⁰. L'âge moyen des pères à la naissance de leurs enfants atteint pour sa part 33 ans en 2010³¹.

Des incidences inégales sur l'âge de départ du foyer parental

Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du logement, signale que **47 % des 18-29 ans habitent chez leurs parents**³². Des disparités fortes existent à cet égard entre les jeunes, notamment selon le genre. « *Entre 18 et 21 ans, une jeune fille sur quatre ne vit déjà plus chez ses parents contre seulement un jeune homme sur dix* ». Le fait qu'elles vivent en moyenne plus tôt en couple en est une explication, mais non exclusive : « *Parmi les personnes de 26 à 29 ans ayant un emploi et pas d'enfant, 91 % des femmes et seulement 79 % des hommes ont quitté le domicile familial* »³³.

Il semble que **l'âge de départ des jeunes du domicile parental ait peu évolué depuis 1990**³⁴, l'augmentation du nombre des étudiants qui quittent le foyer parental ayant compensé un départ un peu plus tardif des jeunes actifs, lié à la précarité plus importante que beaucoup connaissent en début de vie professionnelle.

En 2008, la moitié des jeunes femmes ne vivent plus avec leurs parents dès l'âge de 20 ans (âge médian), contre **22 ans pour les jeunes hommes**. A partir de 24 ans pour les femmes et de 26 ans dans le cas des hommes, moins d'un jeune sur quatre vit chez ses parents³⁵.

Le départ du domicile parental n'est donc plus aussi fortement lié à l'installation en couple, ce qui a une incidence sur le logement.

Une étude de l'INSEE fournit une photographie de la situation quant au mode de cohabitation des 18-29 ans à une année donnée : elle montre qu'en 2009, d'après le recensement de la population : jusqu'à 21 ans compris, la majorité des jeunes résident encore chez leurs parents, au sein d'un couple (37,1 %) ou d'une famille monoparentale (13 %) ; ceux qui ont quitté le domicile parental vivent à cet âge seuls (17,2 %), en couple (16,1 %), en ménage avec d'autres personnes (10,2 % : co-location, notamment) ou hors ménage (5,1 % : résidence étudiante ou Foyer de jeunes travailleurs (FJT), entre autres).

Après 21 ans, la proportion de jeunes vivant chez leurs parents baisse progressivement avec l'âge, tandis qu'augmente au contraire la proportion de ceux qui vivent en couple : la part de ceux qui ont des enfants s'accroît aussi progressivement. La part de ceux qui vivent seuls reste en revanche relativement élevée (16,5 % à 29 ans). Enfin, la part de ceux qui vivent en ménage avec d'autres personnes (colocation, etc.) et hors ménage (résidence étudiante, FJT), situations qui tendent à caractériser la jeunesse, devient faible aux âges élevés (respectivement 5 % et 1,7 % à 29 ans).

30 « Fécondité et niveau d'études des femmes en France à partir des enquêtes annuelles de recensement », Emma Davie et Magali Mazuy, revue *Populations-F*, n°65 (3), 210, p. 491..

31 Article « Les âges de la vie : vingt ans d'évolution », op. cit. p. 14.

32 Audition de Mme Cécile Duflot par la section, le 17 octobre 2012.

33 « L'indépendance des jeunes adultes : chômeurs et inactifs cumulent les difficultés », Yves Jauneau, INSEE Premières, n°1156, septembre 2007.

34 « Les conditions de logement des ménages jeunes », Jean-Claude Driant, Bénédicte Casteran, Sophie O'Prey : *Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, ONPES, 2007-2008.

35 *Regards sur la parité*, édition 2012, p. 12.

Tableau 1 : Mode de cohabitation des 18-29 ans en 2009

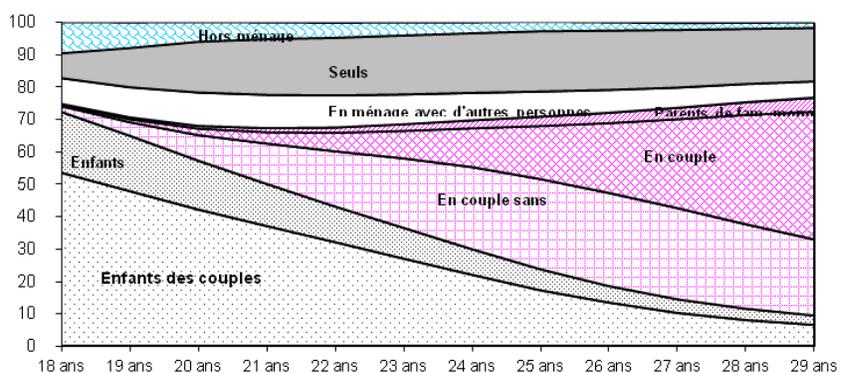
Age	Mode de cohabitation								
	Enfant d'un couple	Enfant d'une famille monopar.	En couple sans enfant	En couple avec enfants	Parent d'une famille monopar.	En ménage avec d'autres personnes	Seul	Hors ménage	Total
18 ans	53,6	18,8	1,8	0,4	0,3	7,9	7,8	9,5	100,0
19 ans	47,9	17,1	4,2	1,0	0,6	9,2	12,2	7,8	100,0
20 ans	42,2	15,1	7,9	2,1	0,9	10,2	15,7	6,0	100,0
21 ans	37,1	13,0	12,5	3,6	1,3	10,2	17,2	5,1	100,0
22 ans	32,1	11,0	17,1	5,8	1,7	9,8	17,8	4,6	100,0
23 ans	27,0	9,5	21,5	8,6	2,1	9,1	18,2	4,0	100,0
24 ans	22,0	7,9	25,4	12,1	2,5	8,4	18,4	3,3	100,0
25 ans	17,2	6,5	27,9	16,5	2,9	7,7	18,6	2,9	100,0
26 ans	13,4	5,1	28,8	21,7	3,2	7,0	18,3	2,5	100,0
27 ans	10,2	4,2	28,2	27,6	3,5	6,2	17,8	2,1	100,0
28 ans	8,0	3,5	26,1	33,9	3,9	5,6	17,0	1,9	100,0
29 ans	6,5	2,9	23,5	39,6	4,3	5,0	16,5	1,7	100,0

Champ : France, population totale âgée de 18 à 29 ans en années révolues.

Source : Insee, Recensement de la population 2009 exploitation complémentaire.

Commentaire tableaux : il faut comprendre les deux premières colonnes comme celles où le jeune vit chez ses parents et l'avant-dernière celle où le jeune vit en résidence étudiante, FJT, etc.

Graphique 2 : Mode de cohabitation des 18-29 ans en 2009



Champ : France, population totale âgée de 18 à 29 ans en années révolues.

Source : Insee, Recensement de la population 2009 exploitation complémentaire.

Une étude récente³⁶ fournit des données sur **la situation au regard du logement des bacheliers** : trois ans après l'obtention du baccalauréat, 47 % des bacheliers habitent chez leurs parents ou au domicile d'un membre de leur famille, 40 % résident dans un logement indépendant, 11 % dans un foyer étudiant ou de jeunes travailleurs et 2 % chez leur ami(e) ou les parents de celui (celle)-ci. Sept ans après le bac, la proportion de ceux qui habitent chez leurs parents tombe à 23 %. La grande majorité des bacheliers qui changent de domicile changent aussi de ville de résidence, notamment pour se rapprocher de leur lieu de formation ou d'emploi. **Les allers et retours sont importants** : après une première décohabitation, dans les trois à sept ans qui suivent le baccalauréat, **un bachelier sur cinq retourne au moins une fois habiter chez ses parents**, le retour au domicile parental étant plus fréquent pour les célibataires et les chômeurs³⁷.

L'âge auquel les jeunes s'installent et les modalités en la matière ont fait l'objet d'un certain nombre d'études.

En 2000, dans une étude consacrée à l'âge de départ des jeunes de chez les parents à la fin des années 1990, marquées par la fin de l'allongement de la période de scolarisation, Catherine Villeneuve-Gokalp note entre autres que **résider chez ses parents tout en s'absentant plus de la moitié du temps (double résidence) est un mode de transition vers l'indépendance résidentielle pour un jeune sur dix**, cette situation étant surtout fréquente chez les étudiants, et qu'**un premier départ de chez les parents sur cinq est suivi d'un retour**, surtout après un départ aidé³⁸.

Anne Laffèrère estime pour sa part en 2005, sur la base de l'Enquête nationale logement 2002, que « **les enfants des familles les plus modestes et de celles des plus aisés ont le plus de chances de partir. Mais la qualité du logement parental - au sens large - importe** (espace, intimité, nombre de personnes). *Quand on raisonne à qualité de logement égale, les enfants, surtout les plus jeunes, partent d'autant plus que leurs parents peuvent les aider* ». **La localisation du logement des parents apparaît un facteur primordial** : « *Les enfants dont les parents vivent dans une ville de plus de 200 000 habitants et en région parisienne sont les moins susceptibles de partir* (vraisemblablement parce que) *les villes procurent une offre d'enseignement supérieur et d'emploi, ce que recherchent les jeunes adultes*. (Par ailleurs, *les enfants sont d'autant plus enclins à rester chez leurs parents que ceux-ci vivent dans une zone de prix plus élevés* ». Avoir des parents locataires du secteur locatif libre augmente la probabilité de partir plus tôt, par rapport aux jeunes dont les parents sont propriétaires résidents ou a fortiori locataires du secteur HLM³⁹.

Le départ des jeunes de 18 à 29 ans du foyer parental intervient en France plus tôt que dans la plupart des autres pays de l'Union européenne, d'après Eurostat. Le départ des jeunes adultes étant particulièrement tardif dans certains pays de l'Union, l'étude prend en compte l'ensemble des 18-34 ans, dont, en moyenne, environ 46 % vivent au domicile de leurs parents en 2008. La part des 18-34 ans résidant chez leurs parents est en 2008 la plus faible (inférieure à 20 %) dans les pays nordiques (Danemark, Finlande et Suède) ; les Pays-Bas et la France viennent ensuite, avec un taux un peu supérieur à 30 %. Dans les autres

36 « L'entrée dans la vie adulte des bacheliers sous l'angle du logement », de Romain Despalins et Thibaut de Saint-Pol, DREES *Etudes et résultats*, n°813 (octobre 2012).

37 « L'entrée dans la vie adulte des bacheliers sous l'angle du logement », op. cit.

38 « Les jeunes partent toujours au même âge de chez leurs parents », de Catherine Villeneuve-Gokalp, INED, *Économie et statistiques* n°337-338, 2000, 7/8, pages 61 à 80.

39 Anne Laffèrère, CREST, « Quitter le nid : entre forces centripètes et centrifuges », *Économie et statistiques* INSEE n°381-382, 2005, p. 147 et suivantes.

États membres, la part des 18-34 ans résidant chez leurs parents est nettement plus forte. C'est notamment le cas en Grande-Bretagne, en Allemagne (environ 40 %) ou *a fortiori* en Espagne, en Italie ou en Pologne (part supérieure à 50 %)⁴⁰.

Des spécificités dans l'accès au logement

Une méconnaissance des besoins des jeunes

Si une politique nationale du logement est indispensable, une application territoriale de cette politique ne l'est pas moins. L'importance de mieux connaître les besoins en logement sur le plan local, d'une part, et la relative méconnaissance des besoins des jeunes en la matière, d'autre part, ont été soulignées par plusieurs des personnalités auditionnées pour la préparation du rapport et de l'avis. Cette préoccupation n'est pourtant pas absente des dispositions qui régissent le droit de l'urbanisme.

Des outils existants mais insuffisamment utilisés

Le document d'urbanisme qui vise à répondre en principe à cette préoccupation est le Programme local de l'habitat (PLH). Régi par l'article L302-1 du Code de l'urbanisme, ce document est établi par un établissement public de coopération intercommunale pour l'ensemble des communes membres. Il doit être élaboré dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans les communautés d'agglomérations, dans les métropoles et les communautés urbaines.

Le PLH définit pour six ans les objectifs et principes d'une politique visant à **répondre aux besoins en logements et en hébergement**, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

Il définit les conditions de mise en place d'un **dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire** et indique les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, en précisant : les objectifs d'offre nouvelle et les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant ; les actions de requalification des quartiers anciens dégradés, de renouvellement urbain et de rénovation urbaine (au sens de la loi du 1^{er} août 2003) ; **la typologie des logements à construire au regard d'une évaluation de la situation des habitants et futurs habitants et de son évolution prévisible**, en précisant l'offre de logements sociaux, très sociaux, ainsi que l'offre privée conventionnée par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) sociale et très sociale ; les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ; les réponses apportées **aux besoins particuliers des étudiants**.

Les dispositions législatives relatives au PLH mentionnent ainsi, comme public particulier dont les besoins doivent être pris en compte, **les personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières**, ainsi que **les étudiants, mais pas les jeunes en tant que tels**.

⁴⁰ Marthe Chroszewicz et Pascal Wolff, « 51 millions de jeunes adultes européens vivent chez leurs parent(s) en 2008 », Eurostat, statistics in focus, 2010).

Cependant, l'article R302-1-2, modifié en 2009, stipule pour sa part que, parmi les principes et objectifs du PLH énoncés par le document d'orientation, figurent, outre les principes retenus pour répondre aux besoins des publics définis par la loi elle-même, « *les principaux axes d'une politique d'adaptation de l'habitat en faveur des personnes âgées et handicapées* », ainsi que « **les réponses apportées aux besoins particuliers de logements des jeunes, et notamment des étudiants** ».

Le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) définit les mesures permettant aux personnes ou familles en difficultés, d'une part, d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir, d'autre part, de disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques. Etat et Conseil général sont chargés de son élaboration.

La loi portant Engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006 inscrit comme obligatoires dans le PDALPD la prévention des expulsions, la lutte contre l'habitat indigne et la coordination des attributions de logement. Elle vise, quant au contenu des PDALPD, à fixer des objectifs plus précis à réaliser, avec un effort accru pour évaluer les besoins et suivre la mise en œuvre des objectifs.

Le Plan prend en compte l'analyse des besoins des catégories de personnes suivantes : les personnes sans logement ; celles hébergées ou logées temporairement ; celles en habitat indigne ou précaire ; les personnes en situation de surpeuplement manifeste dans leur logement ; celles confrontées à un cumul de difficultés financières et d'insertion sociale. Il précise aussi, à partir de l'évaluation territorialisée quantitative et qualitative des besoins, quelles personnes défavorisées sont définies comme prioritaires pour l'attribution du logement social (au titre de l'art. L 441-a1 du CCH). **Les jeunes, n'y figurant pas, ne sont pas définis comme public prioritaire en tant que tel sur la base d'un critère d'âge mais sont pris en compte comme le reste de la population** dans le cadre des diverses catégories de personnes que le PDALPD vise.

Une circulaire de 2006⁴¹ complète ce dispositif, en prévoyant des mesures pour favoriser, sur le plan local, l'accès des jeunes au logement. Elle demande ainsi aux préfets de veiller, en collaboration avec les collectivités locales, à mobiliser bailleurs sociaux et élus locaux pour produire des logements sociaux répondant aux besoins des jeunes, et notamment à : encourager les bailleurs sociaux à augmenter la proportion de petits logements (T1, T2 et T2bis) adaptés aux besoins des jeunes, quand ces besoins ont été identifiés localement ; vérifier qu'un volet « logement des jeunes » est inséré, quand le besoin existe, dans les opérations mises en place dans le parc privé avec les aides de l'ANAH ; mobiliser élus locaux, bailleurs sociaux et gestionnaires de résidences sociales et de foyers de jeunes travailleurs sur la relance d'un programme de résidences sociales financées en PLUS ou en PLAI à destination des jeunes. Elle demande aussi aux préfets d'intégrer la problématique du logement des jeunes dans les négociations des conventions de délégation des aides à la pierre et de veiller à la prise en considération de ces objectifs dans l'élaboration des PLH et du PDALPD. Enfin, **elle prévoit la mise au point dans chaque département d'un « plan logement des jeunes »** fédérant les acteurs locaux autour d'un programme d'actions concrètes.

41 Circulaire n°2006-75 du 13 octobre 2006 relative à l'amélioration de l'accès au logement des jeunes et à l'élaboration d'un plan départemental pour le logement des jeunes.

Les dispositifs visant à évaluer les besoins sur un plan local et à y répondre prennent donc en principe en compte le public des jeunes, en tant qu'étudiant (loi relative au PLH) et en tant que tel *via* l'article R302-1-2 ; des jeunes peuvent par ailleurs bénéficier, en tant que personnes défavorisées, du PDALPD et des plans départementaux territorialisés spécifiques aux jeunes sont supposés être mis en place en application de la circulaire du 13 octobre 2006.

La plupart des personnalités auditionnées ont souligné que l'idée de traiter la question du logement des jeunes dans le cadre des dispositifs existants peut sembler justifiée - cela évite en effet d'offrir des réponses segmentées par catégories d'âge à des problèmes qui souvent ne le sont pas - mais qu'**une meilleure analyse et prise en compte, en quantité et en qualité, des besoins de logement des jeunes, sont indispensables**. Pour autant, il semble que la question du logement des jeunes présents sur un territoire soit insuffisamment prise en compte dans la plupart des PLH et que seul un nombre limité de Plans départementaux territorialisés «jeune» aient été mis en place.

Cécile Duflot note ainsi que : *« L'action publique n'est pas nécessairement facilitée du fait qu'il n'existe que peu voire pas de données sur les besoins des jeunes sur les territoires. (...) Il ne faut pas considérer que, parce que les jeunes ne font pas de demande, notamment auprès du numéro unique, il n'y a pas de demande de logement des jeunes ! Ils savent d'emblée que cela ne sert à rien, donc il y a une sous-évaluation des besoins en matière de logement des jeunes. Nous n'avons pas forcément les bons dispositifs, notamment pour identifier tous ceux qui ont renoncé par exemple à un emploi ou à une formation, du fait de l'absence de logement. Ce travail d'identification est donc très important »*⁴².

□ *Des difficultés pour la prise en compte des besoins du public jeune*

Cette situation tient sans doute pour partie aux difficultés particulières que pose en l'état du système le public jeune pour la prise en compte de ses besoins.

Tout d'abord, **les situations et statuts des jeunes entre 18 et 29 ans sont très divers** : collégiens en fin de parcours, étudiants, stagiaires, actifs sans emplois, actifs employés sous statuts précaires, salariés en CDI, jeunes résidant chez leurs parents, ou dans un logement autonome ou indépendant, vivant seuls ou en couple. Nombre de ces statuts sont par ailleurs caractérisés par leur fugacité et leur réversibilité. Cécile Duflot soulignait lors de son audition cette hétérogénéité de la jeunesse, de sa situation face au logement et, de ce fait, des réponses à y apporter : *« Je ne considère pas les jeunes comme une catégorie et moins encore comme une catégorie homogène. Ils ont en commun une période de dates de naissances mais, pour le reste, ils font face à des problématiques et à des situations très différentes suivant les territoires »*.

La forte mobilité des jeunes rend aussi plus complexe la prévision de leurs besoins quantitatifs et qualitatifs en logements, d'autant que, de ce fait même, les jeunes viennent souvent moins que d'autres catégories d'âge solliciter les décideurs sur la question de leur logement futur et risquent donc fort d'être moins bien pris en compte dans la définition des politiques et des projets.

Une troisième difficulté résulte de la manière trop segmentée dont sont traitées les questions de logement et d'emploi, alors que, bien souvent, ces problématiques sont liées, un jeune ayant besoin d'un logement pour accéder à un emploi dans un territoire. Comme

⁴² Audition de Cécile Duflot par la section, le 17 octobre 2012.

le notait Fabien Brosset, trésorier du Mouvement rural de jeunesse chrétienne (MRJC) lors de son audition : « *sans emploi, on ne peut pas avoir de logement indépendant, mais sans logement, on ne peut pas avoir non plus d'emploi* »⁴³.

□ *Des jeunes qui devraient être mieux associés à la conception des logements*

Il importe pour autant, comme le souligne Fabien Brosset, que les jeunes puissent être associés à la conception et à l'aménagement des logements qu'ils seront amenés à occuper, afin que ceux-ci correspondent mieux à leurs attentes.

Thierry Bert, délégué général de l'Union sociale pour l'habitat (USH), indique que « *les pays étrangers ont souvent associé les jeunes à leur propre destin : les associations étudiantes, les syndicats étudiants, voire de simples associations, qui peuvent représenter, sur le territoire national ou sur un territoire donné, beaucoup de monde* »⁴⁴.

Il fait état de projets permettant à un étudiant ou à un jeune travailleur d'avoir accès à la fois aux offres d'emploi et de logement voisinant sur un même territoire. Il appelle à développer ce genre d'initiatives car « *plus les étudiants, apprentis, travailleurs, seront les acteurs de leur propre recherche d'emploi et de la recherche du logement qui va avec, mieux nous saurons expertiser les besoins ; nous avons, sur ce type de population, un très grand problème d'expertise du besoin, de sa qualité, de sa détermination et de sa localisation. Tant que nous n'aurons pas associé les étudiants, les apprentis et les travailleurs à ce dialogue permanent, nous n'y arriverons pas, car la planification sur le long terme des besoins de cette population est extraordinairement difficile* »⁴⁵.

Si une représentation directe des jeunes habitants n'est pas toujours possible, en tout cas pour ceux qui, ne résidant pas encore sur place, ne sont par définition pas encore dans le logement à construire, des organisations de jeunesse existent dans différents champs, telles l'Union nationale des étudiants de France (UNEF) ou la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) pour les étudiants, la Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC) pour les jeunes des quartiers populaires ou, pour les zones rurales, le MRJC. Elles peuvent permettre, dans leur complémentarité, une vision globale des questions qui traversent la jeunesse et les mouvements qui la représentent. Pour le CESE, les jeunes ne doivent en effet pas être vus seulement comme un « public cible » mais pouvoir contribuer à la définition des politiques qui les concernent.

Selon l'étude *Le logement jeune n'est-il qu'un produit ?* de Patrick Rubin, les réglementations diverses (notamment pour l'accessibilité, la sécurité incendie et/ou le développement durable) tendent trop souvent à aboutir à un produit standardisé : la studette équipée entre 16 et 23 m². Bertrand Vallet estimait, lors de son audition, que ce modèle standard aujourd'hui privilégié par les promoteurs doit être dépassé et l'innovation encouragée sur les espaces partagés : « *la plupart des architectes plaident pour un partage des kitchenettes, des sanitaires, des espaces de travail, etc., mais ces produits ne correspondent pas nécessairement aux souhaits des jeunes, dont beaucoup (même si leur demande, difficile à cerner, dépend pour partie du contexte) sont demandeurs d'un logement autonome et pas nécessairement d'un « logement pour jeune* ». Il appelait à approfondir cette réflexion via une

43 Audition de Fabien Brosset par la section, le 26 septembre 2012.

44 Audition de Thierry Bert par la section, le 12 septembre 2012.

45 Audition de Thierry Bert par la section, le 12 septembre 2012.

approche interdisciplinaire, qui devrait intégrer des représentants des organisations de jeunesse⁴⁶.

Sur le plan qualitatif, Alexandre Aumis, sous-directeur de la contractualisation et de l'immobilier au Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), rappelle les critères de qualité du logement étudiant mis en avant par le label LokaviZ mis en place à destination des bailleurs par le CNOUS, articulés autour des grands axes suivants : **la localisation**, tenant compte de la proximité des établissements d'enseignement supérieur, des temps de trajets en transport en commun ou en vélo, des équipements sportifs ; **le montant du loyer**, en intégrant les charges et prestations éventuelles ; **la qualité** proprement dite, appréciée au regard des critères réglementaires du logement décent et de la performance énergétique des bâtiments ; l'équipement (électroménager, meubles, etc.), un jeune résidant dans un logement pour une période brève pouvant difficilement l'équiper lui-même ; le respect des bonnes pratiques entre bailleur et locataire⁴⁷.

Cécile Duflot note l'enjeu, pour répondre aux besoins de certains jeunes, **du logement accompagné** « *c'est-à-dire d'un logement traditionnel mais avec un accompagnement, particulièrement adapté aux jeunes qui sont en situation de première location ou de premier accès au logement* »⁴⁸.

Un accès au logement compliqué par une forte mobilité

La mobilité résidentielle des jeunes est très importante : **près d'un tiers des jeunes de moins de trente ans déménagerait ainsi chaque année**⁴⁹.

□ Une sur mobilité résidentielle des jeunes

La mobilité des jeunes excède de beaucoup celle des autres classes d'âge : Bertrand Vallet note ainsi, à partir de données issues de l'Enquête nationale logement, que le taux de mobilité résidentielle annualisé était en 2006 de **28 % pour les ménages de moins de 30 ans**, de 16 % pour les 30-39 ans, de 7 % pour les 40-49 ans, de 4 % pour les 50-54 ans et de 2 % pour les personnes de 65 ans et plus.

Cette forte mobilité résidentielle des jeunes s'inscrit d'après Bertrand Vallet dans le cadre « *de la tendance à l'allongement de la durée des études, de la diversification des filières, de la plus grande dispersion géographique des lieux d'étude, voire de l'internationalisation de l'offre, (qui) ont conduit le chercheur François Duret à parler de « carrières estudiantines » et de « parcours étudiants », pour rendre compte de ces cursus marqués par un nombre souvent important de spécialités différentes* »⁵⁰. La mobilité à longue distance des jeunes est aussi souvent liée à la recherche d'un emploi en début de vie active. D'après le Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ), **20 % des jeunes qui ont quitté le système éducatif en 1998 n'habitaient plus trois ans plus tard dans la région où ils avaient suivi leur formation initiale**. Cette mobilité dépend en partie du niveau de formation : « *27 % des sortants de l'enseignement supérieur avaient ainsi changé de région entre 1998 et 2001 contre 10 % pour les jeunes ayant terminé leurs études au niveau du secondaire* »⁵¹.

46 Audition de Bertrand Vallet par la section, le 5 septembre 2012.

47 Audition de Alexandre Aumis par la section, le 24 mars 2012.

48 Audition de Cécile Duflot par la section, le 17 octobre 2012.

49 Chiffre cité par Cécile Duflot lors de son audition le 17 mars 2012.

50 Audition de Bertrand Vallet par la section, op. cit.

51 « D'une région à l'autre, la mobilité des jeunes en début de vie active », F. Cuney, C. Perret, V. Roux, CEREQ, *Bref* n°198, (juin 2003), page 1.

□ Une mobilité résidentielle qui varie en fonction de divers paramètres

La proportion de jeunes qui changent de résidence varie d'une région à l'autre :

« Quel que soit leur niveau d'étude, ils sont, en proportion, peu nombreux à quitter l'Île-de-France, l'Alsace, le Nord-Pas-de-Calais, la Lorraine, Rhône-Alpes ou PACA, des régions qui comptent de grandes métropoles. A l'opposé, le taux d'émigration des jeunes est élevé en Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Poitou-Charentes et Limousin (...), régions souvent voisines de régions qui attirent fortement les jeunes débutants »⁵².

La catégorie socioprofessionnelle des parents importe : « avoir un père ou une mère cadre ou exerçant une profession intellectuelle supérieure favorise nettement les changements de régions de début de carrière. En revanche, avoir un père ou une mère ouvrier est plutôt un frein »⁵³.

Si, dans la période 1990-1999, la majorité des jeunes âgés de 19 ans à 24 ans en 1999 a changé de résidence, plus de la moitié des déplacements se sont produits à l'intérieur du même département, le plus souvent vers une autre commune ; 10 % des déplacements se sont traduits par une installation dans un autre département de la même région et 14 % par un transfert vers une nouvelle région⁵⁴. Dans leur mouvement, **les jeunes se dirigent en priorité vers les agglomérations très urbanisées et notamment les capitales régionales.** « Les jeunes « déjà installés dans la grande ville » en 1999 ont été moins mobiles que la moyenne. (...) En revanche, les jeunes des communes rurales (...) pratiquent davantage une mobilité un peu plus large (communale ou départementale) quand ils changent de résidence »⁵⁵.

Fabien Brosset, trésorier du MRJC, confirme que **les jeunes ruraux** doivent souvent quitter vers 18 ou 20 ans leur commune, département ou région d'origine pour faire leurs études ou trouver un emploi dans des agglomérations grandes ou moyennes, ce qui engendre un coût important pour eux et pour leur famille. Mais il note aussi que **beaucoup souhaitent revenir une fois leurs études finies, vers l'âge de 25 ans**, et que trouver un logement en zone rurale leur est souvent difficile⁵⁶ ; dans certaines régions, nombre de logements ruraux sont en effet laissés vacants par leur propriétaire, tandis que d'autres sont vendus à des touristes ou loués une partie de l'année à des estivants, ce qui, dans l'un et l'autre cas, ne permet pas aux jeunes ruraux de satisfaire leurs besoins de louer pour y résider à l'année.

Les jeunes des quartiers populaires sont confrontés à d'autres difficultés. S'ils résident souvent à des distances relativement faibles, à vol d'oiseau, des grandes villes où se situent beaucoup des structures d'enseignement supérieur et des grands bassins d'emplois, les réseaux de transports ne leur permettent pas toujours d'y accéder. Ils se retrouvent alors en situation défavorable, dans un contexte de prix immobiliers élevés où réseau social et moyens financiers des parents deviennent un atout central pour aider à acquérir ou à louer pour accéder au logement, aux études et à l'emploi. S'y ajoutent les discriminations subies par ces jeunes dans l'accès au logement, liées à leur origine, réelle ou supposée, à leur couleur de peau ou à leur adresse dans des quartiers stigmatisés.

52 « D'une région à l'autre, la mobilité des jeunes en début de vie active », op. cit., p. 2.

53 « D'une région à l'autre, la mobilité des jeunes en début de vie active », op. cit., p. 2 et 3.

54 « La mobilité résidentielle des jeunes », Christine Couet, *Données sociales, la société française*, édition 2006, p. 495 à 497.

55 « La mobilité résidentielle des jeunes », Christine Couet, op. cit.

56 Audition de Fabien Brosset par la section, le 26 septembre 2012.

□ Des incidences fortes quant à l'accès au logement

La mobilité résidentielle élevée des jeunes due à la formation ou à la recherche d'emploi constitue un obstacle à leur possibilité d'accéder au parc social. En effet, le délai d'obtention d'un logement dans le parc social est long, dans les zones tendues, du fait de l'importance de la file d'attente. Dans ce contexte, il est très probable que nombre de jeunes qui pourraient être potentiellement intéressés mais pensent devoir être mobiles ne fassent de ce fait même pas de demandes de logement auprès d'organismes HLM avant d'être stabilisés sur le plan géographique.

Cela amène une grande partie des jeunes à se loger dans le parc locatif privé. Elle se traduit pour nombre des jeunes concernés par **des loyers plus élevés** que ceux qu'ils auraient trouvés dans le secteur locatif social, d'autant que la faible durée moyenne d'occupation favorise une hausse plus fréquente à la hausse des loyers lors du changement de bail.

Elle conduit de même certains jeunes à recourir à **des solutions de fortune (logement dans la parenté, chez des amis ou des amis d'amis)**, notamment quand des stages de courte durée les envoient résider pour une période brève, avec une prévisibilité souvent très réduite, dans des endroits où les loyers sont trop élevés pour leur bourse ou celle de leurs parents. Sarah Leclerc-Croci, présidente de la JOC, cite ainsi l'exemple d'une jeune apprentie contrainte de loger chez une amie car « *son travail vaut moins que le plus petit loyer à Paris* »⁵⁷.

Cherté du logement et contraintes supplémentaires

□ Les jeunes occupent surtout des petits logements, chers au m²

Tout d'abord, les jeunes, plus que les autres catégories d'âge, résident dans **de petits logements**. Selon le rapport *Éclairage sur le logement des jeunes* du Conseil social de l'habitat de l'USH, « **plus de 56 % des logements occupés par les ménages dont la personne de référence est un jeune de 18 à 29 ans comptent en 2006 une ou deux pièces** (ce taux atteignant 72 % pour les ménages de moins de 25 ans)⁵⁸. Or ces logements coûtent en moyenne plus cher au m², ne serait-ce, comme le relève Claude Taffin, économiste du logement, qu'en raison du coût des équipements de base pour la cuisine et les sanitaires, nécessaires quelle que soit la taille de l'appartement mais dont le coût n'évolue pas proportionnellement à cette taille. Manuel Domergue, du collectif Jeudi noir, met en avant une autre raison : « *les premiers mètres carrés sont indispensables pour vivre, alors que le deux-centième mètre carré l'est bien moins ; la demande pour les dix premiers mètres carrés est donc très forte* »⁵⁹, les locataires étant prêts à y consacrer une part de leur revenu considérable, alors que c'est moins le cas pour les mètres carrés supplémentaires.

Ce surcoût relatif au m² tient aussi à ce que **les petits logements sont en moyenne particulièrement sous-représentés dans le parc locatif public en rapport au parc locatif privé** : ainsi, en 2010, 45 % des logements du parc locatif privé disposaient d'une seule pièce ou de deux pièces, contre 27 % des logements du parc locatif social et des collectivités locales⁶⁰ ; or le coût des loyers dans le parc privé est en moyenne plus élevé que

57 Audition de Sarah Leclerc-Croci par la section, le 26 septembre 2012.

58 Rapport *Éclairage sur le logement des jeunes*, Conseil social de l'habitat de l'USH (2010) p. 10.

59 Audition de Manuel Domergue par la section, le 26 septembre 2012.

60 *La structure du parc de logements en 2010*, Commissariat général au développement durable, n°238, août 2011, p. 3, (source Filocom).

dans le secteur HLM. Le nombre des petits logements a du reste beaucoup augmenté dans le parc privé dans la période récente : Jean-Claude Driant relève ainsi dans *Les politiques du logement en France* que si, entre 1988 et 2006, le parc locatif privé s'est accru de près d'un million et demi d'unités, « cette augmentation s'est surtout portée sur de petits logements : près de 57 % de studios et deux pièces, et 37 % de trois-pièces »⁶¹. S'y ajoute un taux de mobilité plus élevé dans les petits que dans les grands logements, ce qui accroît encore la fréquence de révision des loyers pour les ménages dont la personne de référence a moins de trente ans, ceux-ci étant sur-représentés dans les petits logements.

□ Une demande centrée sur les grandes villes

La demande de logement des jeunes est surtout orientée vers l'Île-de-France et le centre des grandes villes. L'avis sur *La mobilité des jeunes*, dont le rapporteur est Jean-François Bernardin, note qu'« Il apparaît que 75 % des étudiants vivent dans 30 villes françaises où le logement est très tendu »⁶².

Selon l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France (IAURIF), en 2006, l'Île-de-France comptait près de 2 millions de jeunes de 18 à 29 ans, soit 17 % de la population régionale, proportion supérieure à la moyenne hexagonale, et Paris accueille à elle seule 44 % des jeunes de l'ensemble de la région⁶³. Les grandes villes sont aussi, cela a déjà été noté, attractives pour les jeunes comme lieux de formation, en tant que bassin d'emploi (effet métropole), ainsi que par la richesse de leurs équipements socioculturels (cinémas, théâtre, centres sportifs, etc.) et par leurs infrastructures de transports en commun, mais le loyer y est souvent élevé ; « le loyer au m² tend en effet à augmenter avec la taille des agglomérations : ainsi, à taille égale un loyer parisien est en moyenne supérieur de 32 % à celui d'un logement en petite couronne et de 57 % à celui d'un appartement dans la grande couronne de l'agglomération »⁶⁴.

□ La contrainte du double logement pour les apprentis

S'y ajoute, pour nombre d'apprentis⁶⁵, la contrainte du double logement : un apprenti doit en effet souvent, avec un revenu d'apprentissage de 550 € par mois la première année, financer deux domiciles, l'un près de son lieu de formation, l'autre près de son lieu d'apprentissage. En milieu rural, la distance parfois importante entre lieu de formation, lieu d'emploi et domicile d'une part, et l'absence de maillage dense du territoire en transports en communs d'autre part, se traduisent par des trajets qui, même relativement courts (quelques dizaines de kilomètres par exemple), coûtent cher. Les apprentis sont par ailleurs pour la plupart mineurs et beaucoup ne disposent donc pas de véhicule. Comme le note Muriel Boulmier, « en milieu rural, le choix d'un métier ou d'un apprentissage s'effectue souvent en fonction de la proximité de tel ou tel centre de formation ou d'apprentissage par rapport au logement familial, et ce parfois plus qu'au regard de l'intérêt réel du jeune pour le métier concerné.

61 Les politiques du logement en France, Jean-Claude Driant, Études de La documentation Française, décembre 2009, p. 43.

62 Avis sur *La mobilité des jeunes*, rapporté par Jean-François Bernardin, CESE, p. 31.

63 « Le logement des jeunes en Île-de-France », IAURIF, *Note rapide* n°556, juillet 2011.

64 « Dossier jeunes «Dur, dur» de trouver un logement », USH, revue *Actualités Habitat* n°947 du 30 mai 2012, p. 11.

65 Le nombre des apprentis s'élevait en 2011 à plus de 420 000 personnes (en stock), dont 200 000 formés par des entreprises artisanales.

S'installer quelques semaines à la fois près des centres de formation et du lieu de travail suppose des coûts auxquels beaucoup de jeunes et de familles ne peuvent faire face »⁶⁶ et, même pour ceux qui le peuvent, cela représente des dépenses considérables.

Jean-Patrick Farrugia, directeur de la formation et de l'emploi de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA), note que cette question du coût du double logement se pose non seulement pour les zones rurales mais aussi dans les territoires urbains. Une étude conduite par l'APCMA sur les jeunes accueillis en apprentissage montre que, au-delà de 45 minutes de transport entre le centre de formation et le lieu d'apprentissage, l'entreprise artisanale, le jeune et sa famille sont conduits à renoncer à la candidature envisagée, et ce aussi bien en ville qu'à la campagne. La possibilité de disposer à un coût accessible d'un logement proche du lieu d'apprentissage et de formation, mais aussi de moyens de transports permettant d'y accéder dans un temps de trajet raisonnable, est donc un enjeu important⁶⁷.

□ *Des exigences élevées de certains bailleurs*

La forte précarité de l'emploi chez les jeunes est une autre source de difficulté pour leur accès au logement, d'autant que, « *en juin 2011, on estimait à environ 365 000 le nombre des jeunes actifs de moins de 25 ans au chômage sans indemnisation au titre de l'assurance chômage* »⁶⁸. Cette précarité, ajoutée à la mobilité importante des jeunes, suscite chez certains bailleurs une crainte de difficultés de paiement, de ne pouvoir leur louer que pour une période limitée, de devoir de ce fait supporter le manque à gagner lié à la vacance fréquente entre deux baux, et, le cas échéant, les frais de gestion liés à la relocation. Il en résulte chez nombre de bailleurs une certaine prévention à l'idée de louer à des jeunes, même si le taux réel d'impayés reste, que ce soit dans le parc locatif social ou dans le parc privé, très faible pour les jeunes, comme le soulignait Emmanuelle Cosse, vice-présidente de la région Île-de-France et présidente de la commission logement de l'association des Régions de France, lors de son audition⁶⁹. Une enquête du Défenseur des droits montre ainsi qu'être jeune figure parmi les principaux motifs (derrière l'irrégularité des revenus, intérim ou en CDD, et les origines, maghrébines et africaines) perçus de discriminations par 71 % de l'ensemble des Français, et par 68 % des habitants des ZUS⁷⁰.

Du fait de salaires de début de carrière en général faibles, de la hausse du chômage, qui touche particulièrement les jeunes, mais aussi parfois de rupture familiale, les jeunes adultes de 18 à 29 ans disposent de revenus limités et sont surreprésentés parmi les personnes pauvres : **941 000 jeunes de 18 à 29 ans (hors étudiants) étaient ainsi considérés en 2009 comme pauvres au seuil de 50 % du revenu médian**⁷¹ contre 834 000 en 1999. Le taux de pauvreté au seuil de 50 % parmi les jeunes de 18 à 29 ans s'élevait à **10,9 % en 2009**, contre 7,5 % en moyenne pour l'ensemble de la population. De ce fait, 20,9 % de la population pauvre est âgée de 18 à 29 ans⁷².

66 Audition de Muriel Boulmier par la section, le 12 septembre 2012.

67 Entretien de Jean-Patrick Farrugia avec la rapporteure le 7 novembre 2012.

68 *Avis sur l'emploi des jeunes*, rapporté par Jean-Baptiste Prévost, (octobre 2012), p. 50.

69 Audition d'Emmanuelle Cosse par la section, le 7 novembre 2012.

70 « *Enquête sur les discriminations dans l'accès au logement locatif* » réalisée par l'INFOT pour le Défenseur des droits, novembre 2012, p. 9.

71 En 2009, le seuil de 50 % du revenu médian atteignait 795 € par mois. A titre de comparaison, le seuil du RSA s'élevait en 2009 à 455 € pour une personne seule sans revenu. Cf. : *Les revenus et patrimoine des ménages, édition 2012, INSEE*, p. 12 et p. 50.

72 Observatoire des inégalités : « La pauvreté augmente chez les jeunes mais aussi chez les seniors », février 2012 : <http://www.inegalites.fr/spip.php?article 373>.

Le nombre de pièces justificatives et de garanties exigées par les bailleurs, qu'il s'agisse des propriétaires eux-mêmes ou d'agences auxquelles un mandat est confié, est souvent particulièrement élevé quand la personne souhaitant louer un logement est jeune. Manuel Domergue, porte-parole du collectif « Jeudi Noir », appelle à cet égard à lutter contre les demandes de pièces justificatives aberrantes et note que, pour avoir un appartement, certains jeunes sont conduits à devoir produire plusieurs dizaines de ces pièces⁷³. Si l'exigence de certaines pièces est prohibée, une enquête menée par l'association UFC-Que Choisir en mars et avril 2011 auprès de 1 056 agences immobilières montre que, sur l'ensemble des agences proposant des locations enquêtées à cette occasion, 62 % demandaient pour la constitution du dossier au moins l'un des documents interdits par la loi du 6 juillet 1989, article 22-2⁷⁴.

□ *Des jeunes fréquemment seuls dans leur logement*

Les jeunes, quand ils quittent le logement parental, **vivent par ailleurs le plus souvent seuls**, ce qui contraint nombre d'entre eux à supporter un taux d'effort d'autant plus important pour le logement où ils résident. Jean-Claude Driant, dans une étude conduite en 2007 pour l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), note un « *accroissement de la part des ménages jeunes composés d'une personne vivant seule : 48 % en 2002 contre 30 % en 1984* »⁷⁵. Une étude menée sur l'Île-de-France, où ce phénomène est très prégnant, indique que 541 000 ménages « jeunes » (dont la personne de référence a moins de 30 ans) y vivent en 2006 dans un logement autonome. 72 % d'entre eux sont âgés de 25 à 29 ans. « *Quand les jeunes quittent le foyer parental, c'est le plus souvent (...) pour vivre seuls. (...) On est là face à une évolution très marquée qui a vu la part des ménages jeunes d'une seule personne s'accroître fortement (+ 10 points entre 1990 et 2006) au détriment des couples avec enfants, qui représentaient encore un ménage jeune sur cinq en 1990, mais seulement un sur dix en 2006* »⁷⁶.

Des conséquences très lourdes

□ *Une installation dans un logement indépendant plus tardive*

Les travaux de Catherine Villeneuve-Gokalp notent « *le développement de situations intermédiaires entre habiter chez ses parents et s'installer dans un logement personnel qui ne soit pas à la charge des parents* ». Ils distinguent, d'une part, **le départ dans un logement personnel**, où le jeune s'installe plus de six mois d'affilée dans un logement distinct de celui de ses parents, le logement pouvant appartenir aux parents ou être payé par eux ; d'autre part, **l'indépendance résidentielle**, qui suppose l'installation dans un logement indépendant, payé par le jeune lui-même, par son conjoint ou mis à sa disposition par son employeur. L'étude fonde son analyse sur l'observation de deux groupes quinquennaux : les générations nées de 1963 à 1967, observées en 1992, et celles nées de 1968 à 1972, observées en 1997. Si elle conclut à la stabilité entre ces deux périodes de l'âge de départ dans un logement autonome, l'âge médian auquel les femmes quittaient leurs parents

⁷³ Audition de Manuel Domergue par la section, le 26 septembre 2012.

⁷⁴ « *Logement locatif : des pratiques bien peu louables* », enquête menée par l'UFC-Que Choisir sur les pratiques des agences immobilières, <http://www.quechoisir.org/immobilier-logement/location/communique-logement-locatif-en-france-des-pratiques-bien-peu-louables>.

⁷⁵ « Les conditions du logement des ménages jeunes », de Jean-Claude Driant, Bénédicte Casteran et Sophie O'Prey, *Les travaux de l'Observatoire 2007-2008*, ONPES, p. 257.

⁷⁶ « Le logement des jeunes en Île-de-France », IAURIF, *Note rapide* n°556, juillet 2011.

étant de 20 ans et demi, et celui des hommes de 22 ans, pour l'un et pour l'autre groupes quinquennaux, comme mentionné en *supra*, elle note en revanche que **l'âge à l'installation dans un logement indépendant s'est élevé d'un an pour les hommes et de 0,4 an pour les femmes** (respectivement 23,9 ans et 21,9 ans) entre 1992 et 1997⁷⁷.

□ *Des taux d'effort élevés pour les jeunes et leurs familles*

La part de leurs revenus que les jeunes ménages (hors étudiants) consacrent au logement est très supérieure à la moyenne des ménages et a davantage augmenté dans les vingt dernières années. En 2006, le taux d'effort net moyen (donc une fois déduites les aides financières pour le logement) **atteint 22 % pour les ménages dont la personne de référence a moins de 25 ans et 18,5 % pour les 25-29 ans**, contre 10,3 % pour l'ensemble des ménages⁷⁸. Entre 1984 et 2006, le taux d'effort net pour le logement a augmenté de 10 points pour les moins de 25 ans, et de 6 points pour les 25-29 ans⁷⁹ ; sur la même période, ces taux n'ont augmenté que de 1,5 point pour l'ensemble de la population⁸⁰. L'ampleur de l'augmentation tend en effet à se réduire avec l'âge, le taux d'effort net restant même stable (autour de 4,5 %) pour les plus de 60 ans, dont la grande majorité a pu acquérir sa résidence principale à une époque où le coût du logement était moins élevé et a aujourd'hui fini de le rembourser.

Ce taux d'effort particulièrement élevé des jeunes s'accompagne de charges souvent importantes pour leurs familles, en particulier en faveur des étudiants. **La France figure parmi les pays d'Europe où l'aide des parents pour payer le logement de leurs enfants étudiants est la plus importante**. Selon l'Enquête *Eurostudent*, les parents prennent en charge en moyenne 61 % de ce coût en France, contre 30 % au Royaume-Uni, 27 % en Allemagne, 22 % en Suède et 5 % aux Pays-Bas⁸¹.

Les étudiants bénéficient davantage de l'aide apportée par les familles mais celle-ci ne se limite pas à eux. Isabelle Robert Bobbée a étudié en 2002 l'aide apportée en France par les parents aux ménages étudiants et non étudiants, et les diverses formes que celle-ci peut prendre : mise à disposition gratuite d'un logement, paiement en partie ou en totalité du loyer, versements monétaires et/ou participation aux frais de repas. Selon cette étude, entre 19 et 24 ans, neuf ménages étudiants sur dix bénéficiaient, à la fin des années 1990, d'une aide régulière de leur famille ; l'aide régulière ne concernait en revanche qu'environ un ménage sur trois dont l'un des membres a un emploi, est au chômage ou non étudiant. Quant à l'aide occasionnelle, elle concernait 95 % des ménages étudiants entre 19 et 24 ans, contre 70 % des ménages non étudiants⁸².

Certaines familles n'ont toutefois pas les moyens d'apporter un soutien important, ce qui se traduit, notamment pour les jeunes les moins diplômés et ceux issus de catégories

77 « Les jeunes partent toujours au même âge de chez leurs parents », de Catherine Villeneuve-Gokalp, INED, *Économie et statistiques* n°337-338, 2000, 7/8, pages 61 à 80.

78 Ces données ne prennent pas en compte les jeunes logés en Cité universitaire ou en foyer de jeunes travailleurs, car l'ENL ne traite que des ménages, ni ceux résidant chez leurs parents.

79 Observatoire des inégalités, article « Le poids des dépenses de logement selon l'âge », 7 avril 2011, disponible sur le site : http://www.inegalites.fr/spip.php?article559&id_mot=95.

80 Source INSEE, Enquêtes Logement.

81 Enquête « Eurostudent » citée par Laurent Jeanneau, article Une jeunesse en mal d'avenir, *Alternatives économiques*, n°300, mars 2011.

82 « Parmi les jeunes ne vivant plus chez leurs parents, les étudiants sont les plus aidés par leur famille », Isabelle Robert Bobbée, INSEE premières n°826 (2002).

socioprofessionnelles peu favorisées, par une prolongation de la cohabitation avec leurs parents ou un retour au domicile parental... ce qui impacte la recherche d'emploi, l'accès à l'autonomie et/ou la constitution d'un couple.

L'étude d'Eurostat déjà citée montre la plus ou moins grande influence à cet égard selon les pays de **la précarité de l'emploi** : la part des jeunes de 18 à 34 ans vivant chez leurs parents et ayant un emploi précaire est en 2008 de 36 % en moyenne dans l'UE 27 ; la France figure parmi les pays où ce taux dépasse 50 %, avec la Pologne, l'Espagne, mais aussi la Suède et la Finlande. En revanche, l'Allemagne ou l'Italie font partie des pays où, parmi les jeunes de 18 à 34 ans résidant chez leurs parents, la part de ceux qui sont en emploi précaire est inférieure à la moyenne⁸³. **La France, pays où le départ de chez les parents vers un logement autonome s'effectue en moyenne parmi les plus tôt en Europe, est donc aussi l'un de ceux où le maintien au domicile des parents apparaît le plus corrélé avec la précarité de l'emploi des jeunes.**

L'étude sur « *L'entrée des bacheliers dans la vie active sous l'angle du logement* » montre de même **l'importance de la régularité des ressources** et de l'indépendance financière pour pouvoir se maintenir dans un logement séparé de celui de ses parents : si, ainsi que cela a été noté, un bachelier sur cinq retourne vivre transitoirement chez ceux-ci après avoir habité chez un partenaire, en foyer ou dans un logement autonome, la probabilité du retour dans la famille est 1,7 fois plus forte quand les ressources du jeune ne sont pas tirées d'un travail régulier (la fréquence du retour étant à l'inverse moindre pour les titulaires d'un CDI) ; le fait de ne pas être en couple ou de vivre une rupture à cet égard augmente aussi le taux de retour⁸⁴.

□ *Des conditions de logement parfois difficiles*

La taille des logements s'est accrue en France en longue période, passant en moyenne de 82 m² en 1984 à 91 m² en 2006. Toutefois, cette amélioration a porté pour l'essentiel sur les maisons individuelles, alors que les ménages jeunes résident surtout en appartement et dans de petits logements. De ce fait, **les ménages jeunes sont ceux qui résident le plus souvent dans des logements surpeuplés** : 21 % des ménages dont la personne de référence a moins de 30 ans sont dans ce cas, contre 9 % pour l'ensemble des ménages. Et, si cette proportion a baissé depuis 20 ans (elle était en 1984 de 24,4 % pour les 18-29 ans, contre 16,8 % pour l'ensemble des ménages), la baisse est moins forte pour les jeunes

(- 3,4 points) que pour la population dans son ensemble (- 7,8 points)⁸⁵.

Le confort de base des résidences principales a aussi beaucoup progressé : en 2006, 1,3 % seulement des logements ne disposaient pas de l'un au moins des trois éléments essentiels que sont l'eau courante, une installation sanitaire (baignoire ou douche) ou des WC intérieurs ; ils étaient 15 % en 1984. Des marges de progrès importantes subsistent toutefois, notamment pour lutter contre la précarité énergétique : si le nombre de logements sans

⁸³ Marthe Chroszewicz et Pascal Wolff, « 51 millions de jeunes adultes européens vivent chez leurs parent(s) en 2008 », Eurostat, statistics in focus, 2010.

⁸⁴ « L'entrée dans la vie adulte des bacheliers sous l'angle du logement », *op. cit.*, p. 5 et 6.

⁸⁵ « Les logements en 2006 : le confort s'améliore, mais pas pour tous », Bénédicte Casteran, Lydia Ricroch, INSEE Premières n°1202 (juillet 2008), p. 2.

chauffage (1,6 million en 2006 contre 2 millions en 2002) ou avec des moyens sommaires tend à se réduire⁸⁶, **29 % des ménages jeunes contre 24 % de l'ensemble des ménages vivaient en effet en 2005 dans des logements difficiles à chauffer**⁸⁷.

Il semble cependant que les jeunes, plus que les autres ménages, tendent à surestimer leurs conditions de logement, car « *les jeunes considèrent leur logement comme provisoire et acceptent de ce fait plus facilement des conditions de logement difficiles* »⁸⁸.

Par ailleurs, les jeunes décohabitants ont plus fréquemment du mal à payer leurs factures ou impôts. Si beaucoup de jeunes sont concernés, à l'intérieur de la jeunesse, les écarts sont grands : ainsi, 29 % des ménages jeunes appartenant au quart dont les revenus sont les plus modestes ont des retards de paiement, contre 5 % des plus aisés. Encore ces chiffres globaux recouvrent-ils des fractions très larges de la population, dont la situation et le degré de difficulté varient fortement, comme le note l'Observatoire des inégalités : « *ainsi, le quart le plus modeste rassemble les jeunes ménages en grande difficulté, contraints à vivre en squat ou à se faire héberger temporairement par des amis, ainsi que des jeunes de milieux modestes, mais qui disposent d'un logement plus durable* »⁸⁹.

□ Des situations graves qui concernent des milliers de jeunes

Les représentants de plusieurs organismes intervenant dans la prise en charge de l'urgence en matière de logement ont souligné la paupérisation qui touche un nombre croissant de jeunes. Beaucoup sont confrontés aux problèmes du mal logement (chez des amis, etc.), des logements insalubres ou de fortune (logements dans des voitures, etc.).

Alain Régnier, Délégué interministériel pour l'hébergement des personnes défavorisées et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (DIHAL), note que tend à se diffuser vers les personnes âgées et les jeunes un phénomène de durcissement des conditions pour l'accès au logement, qui devient pour certains une marche infranchissable, surtout en Île-de-France, mais aussi de fragilisation face au maintien dans le logement. Il observe que ces difficultés ne concernent pas exclusivement des jeunes urbains mais aussi de jeunes ruraux⁹⁰. Des difficultés particulières touchent, à partir de 18 ans, les jeunes relevant précédemment de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), certains départements cessant dès la fin de leur obligation légale une aide qui leur coûte 184 € par jour : parmi les SDF de 18 à 24 ans, 35 % ont eu un parcours dans le cadre de l'ASE.

Les familles monoparentales sont une autre composante de la pauvreté contemporaine. Il s'agit de ménages composés d'un seul parent, en général une femme, et d'au moins un enfant. Selon l'INSEE, 20,8 % des familles monoparentales se situaient sous le seuil de pauvreté en 2009. Parmi les 1,76 million de familles monoparentales en 2005, 10 %, soit 178 000 familles, partageaient leur logement avec d'autres personnes. Parmi ces 178 000 familles, près de 20 % sont des jeunes de moins de 30 ans, dont la plupart vivent chez leurs parents avec au moins un enfant⁹¹.

86 « Les logements en 2006 : le confort s'améliore, mais pas pour tous », *op. cit.* p. 2.

87 « L'indépendance des jeunes adultes : chômeurs et inactifs cumulent les difficultés », Yves Jauneau, *INSEE Premières*, (septembre 2007), p. 2.

88 « Les jeunes et les ménages modestes surestiment plus souvent le confort de leur logement », Yves Jauneau, Solveig Vanormeier, *INSEE Premières* n° 1209, (septembre 2008), p.3.

89 Observatoire des inégalités, Les conditions de logement des jeunes adultes, 14 janvier 2009, téléchargeable sur le site : http://www.inegalites.fr/spip.php?article994&id_mot=95.

90 Entretien du préfet Alain Régnier avec la rapporteure.

91 « Les familles monoparentales, des difficultés à travailler et à se loger », Olivier Cardo, Fabienne Daguet, Emilie Vivas, *INSEE Premières* n°1195, juin 2008.

Patrick Doutreligne⁹², délégué général de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, relève que, pour les jeunes dont la situation est la plus difficile, il semble que la crise ait marqué, au cours des deux dernières années, une aggravation considérable : les Boutiques Solidarité de la Fondation Abbé Pierre connaissent ainsi un accroissement du nombre des personnes en situation d'exclusion qui frappent à leurs portes (plus de 23 000 personnes accueillies en 2010 contre 20 700 l'année précédente), parmi lesquelles une part croissante de jeunes de moins de 25 ans (19,5 % des accueillis en 2010)⁹³. Le rapport d'évaluation 2011 de la Cour des comptes sur la politique publique de l'hébergement des personnes sans abri souligne de même l'augmentation considérable du nombre de la population des sans abris au cours des dix dernières années, estime leur nombre à 150 000 personnes environ en 2011 contre 85 000 en 2001, et constate la présence accrue dans cette population de jeunes, y compris d'étudiants, mais aussi l'insuffisance des solutions de logement permettant d'y faire face.

Eric Molinié, Président du SAMU Social de Paris, note pour sa part que le nombre de jeunes qui font appel au 115 est relativement limité, avec, parmi les adultes de moins de 30 ans, deux catégories de personnes plus particulièrement représentées : des jeunes de 18 à 20 ans souvent sortis des dispositifs de l'ASE et des jeunes de 21 à 25 ans confrontés à des problèmes d'insertion ; s'y ajoute un petit nombre de jeunes pris en charge en psychiatrie dans la journée mais qui n'ont pas de solution d'hébergement pour la nuit. Le SAMU Social s'efforce d'orienter ces jeunes vers les dispositifs les plus adaptés à leur situation, le public reçu par le SAMU social étant en très grande difficulté. Ne restent donc pris en charge par le SAMU social parmi les jeunes que ceux dont les problèmes sont tels qu'ils sont difficilement accueillis ailleurs⁹⁴.

Bernard Lacharme, secrétaire général du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), relève que le Droit au logement opposable prend en compte des situations d'urgence, telles qu'un délai d'attente anormalement long pour accéder à un logement, être dépourvu de logement, être menacé d'expulsion ou habiter un logement insalubre, mais ne cible pas à cet égard tel ou tel public, qu'il s'agisse des familles monoparentales, des jeunes ou des personnes âgées. Si ce choix peut sembler légitime sur le fond, il ne permet pas de disposer de statistiques par âge⁹⁵. Par ailleurs, le critère du délai d'attente « anormalement long » est par nature peu favorable aux jeunes, le temps d'attente des jeunes dans un département donné ayant, du fait même de leur jeunesse et de la sur mobilité de cette catégorie d'âge, une forte probabilité d'être inférieur à celui d'une personne plus âgée. Enfin, se pose la question du moment où devient « anormale » la situation d'un jeune qui est contraint de rester chez ses parents alors qu'il est majeur depuis plusieurs années, et où il pourrait de ce fait être considéré comme dépourvu de logement au sens du Droit au logement opposable (DALO), même sans l'intervention d'un problème relationnel grave imposant qu'il soit mis fin dans les plus brefs délais à cette cohabitation ; il semble qu'il n'existe pas en la matière de jurisprudence commune aux commissions départementales qui tranchent au cas par cas les litiges qui leur sont soumis.

92 Entretien de Patrick Doutreligne avec la rapporteure.

93 Rapport annuel 2012 sur le mal logement en France, p. 28.

94 Entretien d'Eric Molinié avec la rapporteure, le 25 octobre 2012.

95 Entretien de Bernard Lacharme avec la rapporteure, le 3 octobre 2012.

Une évolution du parc immobilier qui répond mal aux besoins des jeunes

Un accroissement du nombre des logements insuffisant et inadapté

Plus de logements, mais aussi plus de ménages

L'augmentation du nombre de logements a été forte en France dans les dernières décennies : le parc de logements est ainsi passé au total d'un peu plus de 19 millions en 1970 à 24,5 millions en 1984 et à 31,3 millions en 2006 pour la France métropolitaine, (soit une augmentation de 65 % en un peu moins de 50 ans, et de 30 % en 20 ans⁹⁶).

□ *Un accroissement du nombre de logements supérieur à celui de la population*

Avec **26,3 millions de logements en 2006, les résidences principales représentent plus de 80 % du parc total, part stable depuis 20 ans**. Leur nombre s'est accru de 6 millions d'unités depuis 1984, soit une augmentation de 30 % environ, comme le parc lui-même.

Près de 10 % du parc actuel est composé de résidences secondaires (au nombre d'environ 3,1 millions en 2006) utilisées pour les week-ends, les vacances ou pour des raisons professionnelles.

Enfin, il y avait en 2006 environ 1,9 million de logements vacants⁹⁷, inoccupés soit parce qu'ils sont proposés à la vente, à la location ou déjà attribués à un acheteur ou à un locataire et en attente d'occupation (situation de vacance frictionnelle), soit en attente de règlement de succession, soit conservés par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés, soit enfin gardés vacants sans affectation précise par un propriétaire (souvent pour des raisons de vétusté ou en raison d'une localisation rendant difficile la location) ; la vacance de logements urbains est ainsi très majoritairement le résultat de la mobilité des ménages qui les libèrent, dans l'attente d'une prochaine réoccupation.

Les parts des résidences secondaires et des logements vacants sont restées à peu près stables depuis 20 ans. Jean-Claude Driant souligne à cet égard dans son livre sur *Les politiques du logement en France* que « la baisse de la vacance dans les villes où le marché est tendu est plutôt le signe inquiétant d'un accroissement de la tension et d'une chute de la mobilité qui réduit d'autant l'offre disponible ». Cela n'exclut bien entendu pas que, dans certaines villes, des logements puissent être laissés vacants à des fins spéculatives ou du fait « des craintes des propriétaires devant l'insécurité des rapports locatifs, mais le vivier correspondant est très limité »⁹⁸. Manuel Domergue, du collectif *Jeudi noir*, note que, même si la réquisition de logements vacants ne saurait en aucun cas constituer l'« *l'alpha & l'oméga* »

⁹⁶ Source : Compte du logement et *Les politiques du logement en France*, Jean-Claude Driant, Les études de La documentation Française, (décembre 2009), p. 22.

⁹⁷ Ces chiffres sont issus du compte du logement, qui fait référence sur ce thème. L'année 2006 est choisie car c'est celle de l'Enquête nationale sur le Logement la plus récente effectuée par l'INSEE, enquête qui constitue la principale source d'information statistique sur le logement en France.

⁹⁸ Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, p. 14.

d'une politique de logement, il pourrait y être recouru de manière ponctuelle, en particulier pour certains des très nombreux bureaux vacants situés en zones de logement tendues (il y aurait selon lui près de 4 millions de mètres carrés de bureaux vacants en Île-de-France) qui, après transformation en logements et réaménagement, pourraient le cas échéant contribuer, sans construction supplémentaire, à résorber le déficit en logement. Il semble que le gouvernement actuel envisage cette possibilité.

Cette augmentation de 30 % entre 1984 et 2006 du nombre de logements total et des résidences principales est très supérieure à l'accroissement de la population, qui n'a été que de 13 % sur la même période.

□ *Une forte hausse du nombre de ménages*

L'augmentation du nombre des résidences principales pourrait sembler suffisante pour absorber le surplus de population. Mais la France connaît depuis une trentaine d'années une **réduction très prononcée du nombre de personnes par ménage**, liée à la conjugaison de plusieurs facteurs : vieillissement de la population, moindre cohabitation des enfants avec les parents âgés, mise en couple plus tardive et fragilité croissante des couples. Le nombre moyen de personnes par ménages est ainsi passé de 2,9 en 1975 à 2,3 en 2005. De ce fait, le nombre de ménages a augmenté de + 1,24 % par an en moyenne entre 1975 et 2005, soit deux fois et demi plus vite que l'accroissement de la population, qui augmentait en moyenne sur la même période de 0,48 % par an⁹⁹.

Les travaux de l'INSEE, dans le cadre du recensement de la population, permettent d'analyser les différentes composantes de ce phénomène. Ils montrent que, sur les 27,5 millions de ménages qui résident en France en 2009, **un tiers se compose d'une seule personne, un tiers de deux personnes** et le dernier tiers de trois personnes au moins. Si, depuis 1999, le nombre des ménages a augmenté au total de 3,2 millions, celui des ménages d'une personne s'est accru d'1,7 million et celui des ménages de deux personnes d'1,5 million, tandis que le nombre de ménages de trois personnes ou plus est resté stable. La hausse des ménages d'une personne s'explique pour un tiers par le vieillissement et pour la moitié par le changement des modes de cohabitation¹⁰⁰. La mise en couple plus tardive qu'en 1990 des jeunes après le départ du domicile parental (entre 20 et 29 ans, 18 % des jeunes habitent seuls en 2008) en est l'une des causes, même si résider seul devient aussi plus fréquent entre 30 et 59 ans¹⁰¹.

□ *Un faible accroissement du nombre des petits logements*

Contraste avec cette augmentation considérable du nombre des petits ménages **le faible accroissement du nombre des petits logements en longue période** : entre 1970 et 2006, celui des une pièce a augmenté de 11,5 % et celui des deux-pièces de 8,7 %. Dans le même temps, le nombre des logements de trois pièces augmentait de 31 %, celui des quatre-pièces de 67 %, celui des cinq-pièces était multiplié par plus de 2 et celui des 6 pièces et plus par près de 3. Ainsi, alors que les logements d'une et deux pièces représentaient

⁹⁹ « Des ménages toujours plus petits », Alain Jacquot, *INSEE Premières* n°1106, octobre 2006.

¹⁰⁰ « Dix ans de recensement de la population. De plus en plus de petits ménages dans les régions », de Pascale Breuil-Grenier, *INSEE Premières*, n°1410 (août 2012).

¹⁰¹ « Qui vit seul dans son logement, qui vit en couple? », de Guillemette Buisson et Fabienne Daguet, *INSEE Premières* n°1392 (février 2012).

ensemble 4,4 millions d'unités, soit plus du quart (26,7 %) du parc des résidences principales en 1970, ils en constituent désormais, avec 4,8 millions d'unités en 2006, moins du cinquième (18,2 %), dont 5,6 % de une pièce et 12,6 % de deux pièces.

Cette évolution s'est traduite par un accroissement considérable de la surface moyenne des résidences principales, passée de 68 m² en 1970 à 91 m² en 2006 ; par ailleurs, la surface moyenne par personne est passée de 22 m² en 1970 à 40 m² en 2006, avec à cette date un nombre moyen de quatre pièces par logement¹⁰². Mais ces évolutions répondent mal à l'évolution de la composition des ménages et singulièrement aux besoins des jeunes, qui, parmi les ménages de petite taille, sont les plus concernés par ce manque de petits logements locatifs, car peu sont propriétaires (seuls 4 % des 18-25 ans et 17 % des 26-29 ans sont propriétaires) ; les personnes âgées, autre composante importante des ménages de petite taille, ont dans leur grande majorité déjà pu acheter leur logement.

Une insuffisance globale du nombre de logements

Estimer le nombre de logements qu'il conviendrait de construire constitue un exercice complexe, dont les résultats font l'objet de débats.

□ *Des approches différentes du nombre de logements à construire*

Une première optique peut consister à essayer d'approcher les « **besoins en logements** » ; il s'agit alors de dénombrer, outre les personnes qui, à un moment donné, ne sont pas logées (la Cour des Comptes, cela a été dit, a récemment estimé leur nombre à 130 000, et une enquête de l'INSEE devrait prochainement fournir des éléments complémentaires, la dernière enquête en la matière remontant à 2002), celles qui sont mal logées au regard d'un certain nombre de critères, puis d'en déduire le nombre de logements qu'il conviendrait de construire pour pouvoir y porter remède. Comme le note Alain Jacquot, ancien sous-directeur des statistiques du logement et de la construction au SCES, cela nécessite de définir au préalable une « *norme de conditions de logements. L'approche est éminemment subjective et suppose de répondre à des questions telles que : « à partir de quel âge et dans quelle situation est-il légitime qu'un jeune adulte puisse disposer d'un logement distinct de ses parents ?, ou encore : « de combien de pièces ou de m² doit pouvoir disposer un ménage de composition donnée ? » Compte tenu de l'aspect normatif de l'exercice, le système statistique public a toujours été réticent à s'y livrer »*¹⁰³. Claude Taffin, dans un article intitulé « Besoins en logement : une notion ambivalente à la mesure délicate », souligne la difficulté de cet exercice et la fragilité de ses résultats, même si le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre a effectué en la matière un travail de défrichage considérable.

Une deuxième optique consiste à **projeter l'évolution du nombre de ménages** sur la base d'hypothèses relatives à la fécondité, à la mortalité, au solde migratoire, ainsi qu'aux comportements de cohabitation, et à en déduire le nombre de logements à construire pour héberger les nouveaux ménages compte tenu d'hypothèses sur les démolitions et sur l'utilisation du parc (proportion de résidences secondaires et de logements vacants). Claude Taffin, dans l'article déjà cité, note que l'exercice n'est certes pas dépourvu de difficultés (à titre d'exemple, en matière d'évolution de la population, l'hypothèse sur les migrations est fragile, et, quant au parc de logements, un local à usage professionnel peut être transformé

¹⁰² Ces évolutions moyennes recouvrent cependant une grande hétérogénéité selon le type de ménages, de logements et leur localisation.

¹⁰³ « Construire 500 000 logements par an pour quels besoins ? », d'Alain Jacquot, Variance, n°45 (octobre 2012).

en habitation, ou l'usage d'un logement changer au cours du temps entre résidence principale et secondaire, ou encore celui-ci peut devenir vacant) mais considère pour autant que « *ses limites conceptuelles et techniques sont bien cernées* » et que « *la méthode classique d'évaluation des besoins de construction a fait ses preuves* »¹⁰⁴.

Des divergences existent quoi qu'il en soit sur l'ampleur et certaines caractéristiques des constructions jugées nécessaires pour couvrir les besoins.

Michel Mouillart, professeur à l'université Paris-Ouest-la Défense, met en avant un manque de l'ordre de 900 000 logements en stock et estime qu'« **il faut construire 500 000 logements neufs par an pendant une dizaine d'années** »¹⁰⁵.

Le 17^e Rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre sur le mal logement note pour sa part que « *différentes estimations indiquent que, pendant plusieurs années, il faudrait produire environ 500 000 logements par an pour retrouver un meilleur équilibre du marché et répondre aux ménages en demande de logement et à l'ensemble des personnes aujourd'hui en situation de non ou de mal logement* ». Il constate aussi que, « *malgré une progression entre 2004 et 2007, le nombre de logements mis en chantier (360 000 logements en 2011) reste bien inférieur aux besoins estimés* »¹⁰⁶.

Selon Alain Jacquot, compte tenu de la croissance projetée du nombre de ménages, le besoin des logements à construire, qui dépend de l'évolution de la proportion des logements vacants et des flux de renouvellement du parc, se situerait plutôt, de 2010 à 2030, entre 300 000 et 350 000 logements par an, et n'excéderait pas 400 000 logements par an, quels que soient les scénarios retenus¹⁰⁷. Ce dernier observe, en soutien de cette estimation, que si, entre 2000 et 2010, 367 000 nouveaux logements par an en moyenne ont été mis en service en France, cela représente un flux annuel moyen de logements achevés pour 1 000 habitants de 60,6 dans notre pays, supérieur, si l'on excepte l'Espagne, au flux annuel moyen observé dans les autres pays européens, le Danemark, la Suisse et les Pays-Bas se situant à un niveau un peu supérieur à 45 logements achevés par an pour 1 000 habitants, tandis que, pour le Royaume-Uni, l'Italie, la Suède ou l'Allemagne, il est en moyenne un peu supérieur à 30 pour 1 000 habitants.

Il relève que la France fait aussi partie des pays européens où le stock de logements existants rapporté à la population est relativement élevé à la fin des années 2000. L'Espagne est certes à un niveau supérieur, avec 560 logements pour 1000 habitants, mais résidences secondaires et logements vacants y représentent 30 % du parc, soit deux fois plus qu'en France ; avec un stock de 515 logements pour 1000 habitants, la France est devancée de peu par la Suisse (524) et par le Danemark (523) mais se situe devant l'Allemagne (495), l'Italie (480), la Suède (477), le Royaume-Uni (440) ou encore les Pays-Bas (433)¹⁰⁸.

Alain Jacquot note pour autant que la demande potentielle de logements ainsi calculée ne tient pas compte des logements qui seraient à construire pour répondre aux besoins des personnes aujourd'hui non logées ou mal logées, puisque, par construction, « *la méthode de calcul de la demande potentielle consiste à estimer le flux de constructions nécessaires pour loger le flux des nouveaux ménages, indépendamment du stock de personnes initialement mal logées* ». Mais il rappelle que, alors que la demande potentielle telle qu'il l'a calculée est

104 « Besoins en logement : une notion ambivalente à la mesure délicate », Constructif n°32, juin 2012.

105 « Il faut construire partout en France », de Michel Mouillart, in Revue Constructif n°32, juin 2012.

106 17^{ème} Rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre, p. 144.

107 « Combien de logements à construire chaque année ? », Alain Jacquot, Constructif n°32, juin 2012.

108 « Construire 500 000 logements par an pour quels besoins ? », op. cit. Variance, n°45, 2012, p. 22.

implicitement solvable (sous l'hypothèse d'une évolution tendancielle des revenus et des politiques publiques), ce n'est pas le cas de la demande latente des ménages mal logés, qui « *est donc d'une nature sensiblement différente, en particulier du point de vue de l'action publique* ».

Dans son avis *Évaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable*, le CESE considère que « *compte tenu de la situation actuelle du logement, le maintien d'un rythme annuel de construction de 400 000 logements est indispensable, et l'objectif de 500 000 doit être recherché* »¹⁰⁹.

□ *Des divergences quant à l'analyse géographique de ces besoins et à la taille de logements à privilégier*

Pour Michel Mouillart, il convient de construire « *partout sur le territoire, même là où il est souvent dit que le marché est détendu* »¹¹⁰. D'après son analyse, en effet, les zones où les prix du logement sont moins élevés le sont souvent, non parce que la demande y est faible, mais parce que le niveau de revenus moyens sur le territoire considéré est faible, les prix tendant, tant à la location qu'à l'achat, à s'ajuster au niveau des revenus locaux.

Jean-Claude Driant met pour sa part en garde contre le risque de surestimation du déficit en logements, considérant que ce déficit ne concerne pas, loin s'en faut, tous les territoires, même si un déficit important existe bien dans l'agglomération parisienne et un certain nombre de zones tendues. Il relève que les agglomérations où la demande de logements est la plus tendue et où, de ce fait, les prix sont les plus élevés, telles l'Île-de-France et Provence Alpes Côte d'Azur, ne sont pas celles où le plus de logements neufs ont été construits depuis une dizaine d'années : « *2,6 logements neufs pour 1000 habitants par an entre 1998 et 2009 en Île-de-France, 4,3 en PACA, mais 4,8 en Franche-Comté, 5,7 en Poitou-Charentes et 6,9 en Bretagne* »¹¹¹.

Plusieurs intervenants ont noté, lors des auditions, que la construction de nombre de logements dans de petites villes de province sous l'influence de dispositifs d'incitation fiscale relevant du Robien - dont la rentabilité supposée reposait à la fois sur le prix d'achat plus faible dans ces zones et sur l'exonération fiscale d'une partie des loyers, celle-ci devant en principe permettre d'amortir plus vite l'investissement réalisé - s'est révélée un désastre financier pour les petits propriétaires qui l'ont financée ; ceux-ci ne trouvent en effet pas de locataire, faute de demande, et les lotissements ainsi créés risquent dans certains cas de se transformer d'ici à quelques années en copropriété dégradée.

Une étude faite par le réseau des Cellules économiques régionales de la construction (CERC) pour le compte de la Fédération du bâtiment montre, sur dix territoires appartenant à six régions différentes, que l'expression nationale d'une demande potentielle ne vaut pas nécessairement dans des proportions équivalentes pour tous les territoires. Pour la période 2008-2017, chaque CERC a travaillé sur des hypothèses concernant quatre facteurs : renouveler le parc en remplaçant les logements détruits ou ayant changé d'affectation ; desserrer la population, c'est-à-dire compenser la réduction de la taille des ménages ; répondre à l'évolution démographique, en permettant de loger de nouveaux habitants et en gagnant ainsi de la population ; participer à l'évolution du nombre des résidences

¹⁰⁹ Avis *Évaluation relative à la mise en œuvre du Droit au logement opposable*, rapporté par Henri Feltz et Frédéric Pascal (septembre 2010), p.12.

¹¹⁰ « Il faut construire partout en France », de Michel Mouillart, op. cit.

¹¹¹ Jean-Claude Driant « Pourquoi manque-t-il des logements en France? », *Métropolitiques*, 23 septembre 2011.

secondaires et des logements vacants. L'étude montre qu'« il serait illusoire de considérer que tous les marchés du logement fonctionnent de la même façon et que disposer d'analyses territoriales fines est nécessaire pour ajuster au mieux les politiques territoriales de l'habitat et définir les types de logements à construire »¹¹².

La taille des logements à construire fait aussi débat.

Alain Jacquot considère que la diminution de la taille des ménages ne signifie pas qu'il serait nécessairement souhaitable de bâtir des logements plus petits, la hausse des surfaces par personne résultant selon lui de trois facteurs dont il semble très probable qu'ils continuent de jouer : à mode de cohabitation donné, la surface par personne tend à augmenter avec l'âge, or, la population vieillit¹¹³ ; à âge donné, une personne seule consomme par tête plus de surface habitable qu'une personne dans un habitat partagé, or la proportion de personnes seules s'accroît ; enfin, à âge et mode de cohabitation donnés, la surface par personne tend à augmenter au cours du temps sous l'effet de la progression du niveau de vie¹¹⁴.

Jean-Claude Driant met aussi en garde contre l'idée qu'il ne faudrait construire que des petits logements puisque le nombre de petits ménages augmente¹¹⁵. Il note que, dans le parc social, beaucoup de logements moyens ou petits sont sur occupés car leurs occupants ne trouvent pas dans ce parc de grands logements vacants répondant à leurs besoins ; la construction de logements familiaux à l'intention de ces ménages pourrait satisfaire leur besoin et permettre à un autre ménage de petite taille, le cas échéant constitué d'un jeune ou d'un jeune couple, d'accéder au logement ainsi libéré, rétablissant la chaîne du parcours résidentiel. Cécile Duflot souligne pour sa part la nécessité d'offrir des solutions diversifiées, les besoins et aspirations des jeunes étant différents, de même qu'il n'y a pas qu'une catégorie de jeunes.

A l'inverse, la forte progression de la part des maisons individuelles, passée de 50,9 % du parc en 1970 à 56,3 % en 2006, correspond mal à l'évolution constatée de la composition des ménages en général et des besoins des jeunes en particulier. Entre ces deux dates, les deux tiers de l'augmentation du parc des résidences principales sont constitués de maisons individuelles, construites pour une part importante en périphérie des villes et dans les campagnes, la plupart des habitants qui s'y installent continuant de se rendre en ville pour leur travail ou leurs loisirs. Ainsi, entre 1998 et 2007, si la construction neuve croissait globalement de 45 % en France métropolitaine, elle s'est accrue de 130 % dans les communes rurales, alors qu'elle ne gagnait que 4 % dans les villes de plus de 100 000 habitants et baissait de 26 % dans l'agglomération parisienne¹¹⁶. De ce fait, près d'un tiers des résidences principales de la France métropolitaine est aujourd'hui localisé dans les campagnes (24,1 %) ou dans des villes de moins de 5 000 habitants (6,6 %).

Eric Charmes, directeur du laboratoire de recherche Ville, Espace et société à l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat et à l'Université de Lyon, décrit l'une des composantes de ce phénomène dans son livre *La ville émiettée : essai sur la clubbisation de la vie urbaine*

112 « Une grande disparité territoriale de la demande potentielle », de Laurence Herbeaux et Yannick Morin, *Constructif* n°32 juin 2012.

113 L'une des causes de ce phénomène est que les personnes âgées ont souvent acheté ou loué des logements relativement spacieux à une époque où leur famille était grande (accueil des enfants, notamment) et tendent ensuite à les conserver.

114 « Combien de logements construire chaque année ? » : *Constructif* n°32 (juin 2012).

115 Audition de Jean-Claude Driant par la section, le 31 octobre 2012.

116 Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, p. 38.

(PUF 2011). Selon lui, ceux qui s'installent dans les anciennes communes rurales situées en périurbain souhaitent être «les derniers arrivés» ; aussi, quand la population atteint 1000 ou 2000 habitants, ils tendent, au sein du conseil municipal dans lequel les nouveaux habitants sont devenus majoritaires, à s'opposer à la construction de nouveaux logements qui pourraient détruire des espaces verts et la qualité environnementale qu'ils sont venus chercher. De ce fait, le même mouvement est reporté en deuxième couronne, ceux qui quittent à leur tour la ville devant s'installer plus loin dans le périurbain. Celui-ci devient de ce fait un espace émietté, dans lequel chaque noyau rural (village, bourg, petite ville) se dote d'une couronne d'ensembles pavillonnaires, tout en restant séparé des communes voisines par une bande non construite formée de champs, prairies, parcs ou bois. Cet émiettement paysager engendre une très forte consommation de foncier et sa faible densité se traduit par un gaspillage d'énergie pour le chauffage (l'habitat isolé favorise la déperdition de chaleur) et pour les transports, ces zones peu denses étant en général moins bien desservies par les transports en communs et mal reliées aux villes-centres, si ce n'est par la voiture individuelle.

Cet émiettement dans des zones périurbanisées situées à distance croissante des villes répond mal aux besoins de la plupart des jeunes. Une étude de l'INSEE montre en effet qu'en 2006, en France métropolitaine, **parmi les jeunes âgés de 18 à 29 ans, 36,8 % résident dans les villes-centres, 32,8 % dans les banlieues, 17,1 % dans le périurbain et 13,3 % dans les zones à dominante rurale**¹¹⁷. Cet étalement urbain est par ailleurs peu satisfaisant pour la collectivité sur le plan urbanistique et environnemental (consommation de foncier, émissions de gaz à effet de serre) et se traduit pour les ménages résidant dans les territoires concernés par des dépenses de transport importantes (double véhicule très fréquent pour les couples) et, quelques années plus tard, pour leurs enfants devenus grands, lorsque ceux-ci doivent mener leurs études ou chercher un emploi.

Un dernier aspect essentiel à prendre en compte sur la quantité de logements à construire réside dans leur coût : ce n'est pas seulement aujourd'hui la quantité de logements qui fait défaut dans nombre de territoires, mais la quantité de logements à des prix accessibles pour un public de locataires potentiels dont les moyens financiers sont limités, ce qui est particulièrement le cas des jeunes, à tout le moins d'un grand nombre d'entre eux : Jean-Claude Driant relevait ainsi dans son article déjà cité « Pourquoi manque-t-il des logements en France ? », qu'« *une analyse simple sur la production de logements en Île-de-France entre le milieu des années 1990 et 2007 montre qu'en 1994, les parts respectives des promoteurs immobiliers et des organismes de logement social dans la maîtrise d'ouvrage de logements étaient équivalentes, les deux autour de 40 %. En 2007, un écart considérable s'est creusé, avec une part de marché supérieure à 65 % pour les promoteurs et inférieure à 15 % pour les bailleurs sociaux* »¹¹⁸.

117 « Jeunes et territoires : l'attractivité des villes étudiantes et des pôles d'activité », Chantal Butrel, *INSEE Premières* n°1275 (janvier 2010). Source : recensement de la population 2006.

118 Jean-Claude Driant « Pourquoi manque-t-il des logements en France? », *Métropolitiques*, 23 septembre 2011.

Une rampe de lancement grippée vers le parcours résidentiel

Des jeunes surtout locataires du secteur libre

□ *Des jeunes ménages surtout présents dans un parc locatif privé qui s'est peu développé*

Sur les 3,3 millions de ménages dont la personne de référence est âgée de 18 à 29 ans en 2006, **le parc locatif privé en accueille 53 %**¹¹⁹. Cette sur représentation des jeunes dans le parc locatif privé est encore plus marquée pour les personnes seules (qui représentent 42 % des ménages dont la personne de référence est âgée de 18 à 29 ans) et pour les couples sans enfant (qui en représentent 47 %). Elle tend toutefois à diminuer à mesure que les jeunes avancent en âge : la part du secteur locatif privé est ainsi de 80 % pour les ménages âgés de 18 à 21 ans, de 69 % pour les 22-25 ans, et d'un peu moins de 50 % au delà. Passé 25 ans, 23 % des ménages jeunes sont en effet propriétaires et 22 % locataires du parc social. Par ailleurs, « *une part non négligeable de ces ménages occupe un logement mis à leur disposition gratuitement, dans la grande majorité des cas par leur famille. Leur proportion, de 6 % pour l'ensemble de la métropole, est particulièrement importante dans l'agglomération parisienne, où elle concerne près de 10 % des jeunes ménages* »¹²⁰.

Or, **le parc locatif privé, qui accueille la majorité des ménages jeunes, a très peu augmenté quantitativement en longue période**. Le nombre de résidences principales louées dans le secteur libre est en effet passé d'un peu plus de 5 millions en 1970 à un peu moins de 5,4 millions en 2006, soit une hausse limitée à 7 % en 35 ans.

A l'inverse, le nombre des résidences principales possédées par leur habitant (propriétaire résident) est passé de 7,35 millions d'unités en 1970 à 15 millions en 2006, soit plus qu'un doublement (augmentation de 103,5 %), le parc locatif social passant pour sa part d'1,6 million en 1970 à 4,5 millions en 2006, soit un quasi triplement.

De ce fait, la part du secteur locatif privé parmi les résidences principales a fortement baissé, passant de 30,6 % en 1970 à 20,4 % en 2006.

□ *Des jeunes moins présents dans le parc locatif social*

Le parc locatif social a au contraire vu sa part dans le parc total passer de 9,5 % en 1970 à 17 % en 2006¹²¹ et, comme le note Cécile Duflot, sa vocation sociale et les loyers relativement modérés qu'il offre devrait en faire un lieu d'accueil privilégié pour les ménages jeunes, puisque ceux-ci ont des ressources financières en moyenne plus faibles que les autres catégories d'âge¹²².

Mais, dans les faits, **le parc locatif social accueille 19 % seulement des ménages dont la personne de référence est âgée de 18 à 29 ans en 2006**, soit trois fois moins que le parc locatif privé¹²³ ; cette part du parc social a sensiblement baissé, puisqu'elle atteignait 29 % en 1988¹²⁴.

119 Source ENL 2006.

120 « Le logement des jeunes », Agence nationale d'information sur le logement, ANIL *Habitat actualités*, novembre 2011, p. 10.

121 *Les politiques du logement en France*, de Jean-Claude Driant, op. cit.

122 Audition de Cécile Duflot par la section le 17 octobre 2012.

123 Source : ENL 2006.

124 USH : *Rapport du Conseil social : éclairage sur le logement des jeunes*, septembre 2010, p.8.

L'évolution de la part des moins de 30 ans locataires dans le parc HLM confirme l'ampleur de cette baisse en longue période : **en 1973, les moins de 30 ans représentaient 25 % des locataires HLM et les plus de 65 ans, 11 % ; en 2006, les jeunes ne représentent plus que 11 % des locataires des HLM, alors que les personnes de plus de 65 ans en constituent 21 %**¹²⁵.

Thierry Bert, délégué de l'Union Sociale de l'Habitat, fournit des données chiffrées complémentaires, qui montrent les situations diversifiées des jeunes ménages de 18 à 29 ans logés dans le parc social : ainsi, 66 % de ces jeunes sont en CDI, 17 % en CDD, 6 % sont des étudiants ou des apprentis, et 14 % sont dans une autre situation (chômage, etc.)¹²⁶.

□ *Des causes multiples de cette faible présence des jeunes*

Les facteurs qui expliquent cette faible part des jeunes ménages logés dans le parc social sont de divers ordres. Deux éléments déjà évoqués sont la proportion faible de petits logements dans le parc social (les studios représentent aujourd'hui 5 % du parc social, les T2 18 %¹²⁷) et le délai d'obtention d'un logement ; la part des petits logements dans le parc social ne semble du reste pas près d'augmenter, puisque, comme le note Cécile Duflot, « elle était de 9,84 % de la production en 2011 et de 10,22 % en 2010, alors que cette priorité a été fixée aux acteurs du logement social »¹²⁸.

Les logements sociaux, dont la construction est aidée, ne sont par ailleurs **pas suffisamment bâtis dans les zones en tension**, où la demande des jeunes est la plus forte ; le foncier y est en effet en général, de manière logique, plus cher, ce qui tendrait à renchérir, toutes choses égales par ailleurs, le coût des loyers pour les locataires si la construction de HLM y était effectuée. La Cour des comptes relève ainsi dans son Rapport public 2012 que, « selon le ministère chargé du logement, seuls 25 % des logements sociaux étaient construits dans les zones les plus tendues ».

Cécile Duflot relève de même « le manque de logements sociaux ou très sociaux avec un niveau de loyer réellement en adéquation avec les budgets extrêmement serrés des jeunes ménages en demande. Il faut savoir aujourd'hui que, y compris le PLA-I qui, comme son nom l'indique (PLA-I signifie depuis 2000 Prêt locatif aidé d'intégration) était un type de logement qui impliquait des loyers très bas, a subi une augmentation des montants de loyers plafonds - qui fait que les montants des loyers sont parfois inaccessibles, y compris avec des revenus de personnes salariées, voire salariées à temps partiel, comme ce peut être le cas pour certains étudiants »¹²⁹. Thierry Bert confirme cette difficulté et observe que, largement indépendante de la volonté des organismes HLM, elle traduit à la fois le fait que, pour des raisons budgétaires, les barèmes de l'aide personnalisée au logement (APL) ont évolué beaucoup moins vite que les loyers plafonds des HLM, et que, dans le même temps, la hausse des coûts de construction conduit les gestionnaires de HLM à mettre les loyers aux loyers plafonds ; dès lors, les loyers plafonds réels étant beaucoup plus élevés que les loyers plafonds pris en compte pour l'APL, cela ne permet plus une solvabilisation suffisante des jeunes et les défavorise¹³⁰.

125 *Actualités habitat* n°947 du 30 mai 2012, dossier «Le logement des jeunes», p. 12.

126 Audition de Thierry Bert par la section, le 12 septembre 2012.

127 Source : USH.

128 Audition de Cécile Duflot par la section.

129 Audition de Cécile Duflot par la section, op. cit.

130 Audition de Thierry Bert par la section, op. cit.

En outre, la gestion des logements dédiés aux jeunes en mobilité nécessite un traitement individualisé de leurs besoins : gérer les entrées et sorties, les relocations dans le cas d'une colocation, optimiser l'utilisation de l'offre pour limiter les périodes de vacances, etc. Or, si les bailleurs HLM accompagnent leurs locataires et sont accoutumés à une gestion de proximité, celle-ci est traditionnellement orientée vers des familles qu'ils logent sur le long terme ; gérer des jeunes qui arrivent, occupent un logement sur une période courte, puis repartent, n'est pas coutumier dans leur mode de gestion.

De ce fait, les bailleurs sociaux contribuent à développer des produits spécifiques destinés aux jeunes mais qui, du fait même de leur spécificité, ne sont pas pris en compte dans les statistiques pour le compte des HLM. Ainsi, les organismes HLM sont propriétaires d'environ 25 000 logements dans des Foyers de Jeunes Travailleurs (FJT) qu'ils gèrent en partenariat avec l'UNHAJ, et mettent à la disposition des FJT plusieurs milliers de logements dans leur parc ; les bailleurs sociaux sont aussi propriétaires d'environ 68 000 logements étudiants gérés par le CROUS. Enfin, ils commencent à développer notamment en neuf des produits intergénérationnels visant entre autres à proposer, dans les territoires où existe une offre disponible, surtout des logements en colocation ou en meublé, en application des dispositions de la loi MOLLE de mars 2009.

Un ralentissement du taux de rotation dans le parc social

La mobilité résidentielle constitue un facteur clé pour les possibilités d'accès au logement de l'ensemble de la population, et en particulier des jeunes, qui constituent sa composante la plus mobile.

En effet, le stock de logements atteignant 31 millions d'unités, alors que la production neuve varie entre 300 000 à 400 000 logements par an, l'offre de logements disponibles est constituée principalement par la libération des logements existants libérés ou mis en vente. Jean-Claude Driant en rappelle les paramètres dans son livre déjà cité sur *Les politiques de logement en France* (p. 13) : « On recense en moyenne un peu plus de 2,5 millions d'emménagements par an, dont quelque 700 000 décohabitations et un peu plus d'1,8 millions de ménages quittant un logement pour en occuper un autre (déménagements). Dans le même temps, les décès et les cohabitations nouvelles (formation de couples...) libèrent environ 450 000 logements chaque année. Au total, les déménagements et les disparitions de ménages produisent donc une offre annuelle de quelque 2,2 millions de logements dans le parc existant. Dit en d'autres termes, un ménage à la recherche d'un logement aura, selon le rythme de la construction cette année là, entre 5,5 et 7 fois plus de chances d'en trouver un dans le parc existant que grâce à la construction neuve ».

Or la mobilité résidentielle a tendance à diminuer en France depuis la fin des années 1990 : selon Régis Bigot, du CREDOC, 9,7 % des ménages avaient déménagé depuis moins d'un an en 2006, contre 11,1 % en 1998¹³¹.

Il n'en va pas différemment dans le parc locatif social : avec un parc existant d'environ 4,5 millions de logements sociaux, un taux de rotation de 10 % par an donne lieu à 450 000 attributions. La production de logements locatifs sociaux par les organismes de HLM et les sociétés d'économie mixte étant de l'ordre de 40 000 unités par an en 2006 et 2007, on voit l'incidence très forte que peut avoir la baisse d'un point du taux de rotation

¹³¹ Régis Bigot, « Les répercussions directes et indirectes de la crise du logement sur l'emploi », étude du CREDOC réalisée à la demande du MEDEF, rapport n°273, mars 2011, p. 53.

annuelle du parc sur les possibilités d'attribution : pour pouvoir la compenser, il faudrait plus que doubler la production annuelle de logements sociaux neufs. Or, le taux de rotation annuel du parc HLM tend à baisser depuis le début des années 2000 : il est ainsi passé de 12 % en 2000 à 10,2 % en 2010¹³².

Il en résulte une plus grande durée de présence moyenne des locataires HLM en place dans le parc et une réduction des possibilités d'emménagement pour de nouveaux locataires, ce qui a des incidences très directes pour les jeunes ménages, qui représentent chaque année 30 % des entrées dans le parc social. Selon Anne Loones, le pourcentage des habitants du parc locatif social résidant depuis trois ans ou plus dans leur logement est ainsi passée de 67 % en 1997 à 72 % en 2006, avec pour conséquence de pénaliser les jeunes ménages¹³³.

Une étude sur les facteurs de la mobilité résidentielle depuis 20 ans¹³⁴ met en évidence l'ampleur des différences dans les taux de rotation annuelle selon le statut du logement : d'après cette étude, la mobilité résidentielle est de moins de 2 % par an pour les ménages propriétaires de leur logement ayant fini de rembourser les crédits contractés pour cette acquisition ; elle est de 10 % environ pour les locataires du parc social et les accédants à la propriété ; elle atteint en revanche 16 % par an pour les locataires du secteur libre.

Plusieurs facteurs peuvent alors laisser penser que le maintien des taux de rotation à leur bas niveau actuel, voire une poursuite de la réduction de ces taux, sont plus probables que leur augmentation. D'une part, le taux de propriétaires de leur résidence principale parmi les ménages en France a atteint un niveau historiquement élevé, supérieur à 57 % ; or, le développement de la propriété tend à freiner la mobilité résidentielle, les propriétaires déménageant près de dix fois moins que les locataires du parc locatif privé ; d'autre part, dans le secteur locatif social, la tendance au ralentissement du taux de rotation serait alimentée, selon l'étude déjà citée de Régis Bigot, par l'importance du différentiel de loyer avec le secteur libre, qui n'incite pas à déménager, mais aussi « *par le mode d'attribution des logements sociaux, qui confère une préférence aux habitants de la commune*¹³⁵ (et) *n'incite pas les bénéficiaires d'un logement social à quitter leur habitation sachant qu'ils devront, pour réintégrer le parc social de leur nouvelle commune, s'inscrire dans une nouvelle file d'attente où ils ne seront pas nécessairement prioritaire* »¹³⁶. La poursuite du développement de la bi-activité au sein des couples contribuerait aussi à freiner la mobilité résidentielle, le compromis que représente la détermination du lieu de résidence par rapport aux deux lieux de travail pour les deux conjoints étant difficile à remettre en cause, y compris en cas de perte d'emploi. Enfin, le vieillissement de la population provoquée par l'augmentation en cours de la part des personnes de plus de 65 ans dans la population totale tend à ralentir le taux de rotation résidentielle, les déménagements diminuant fortement à mesure que l'on avance en âge : le taux de mobilité annualisé des ménages permanents selon l'âge de la personne de référence est en effet, selon l'ENL 2006, de 2 % pour les 65 ans et plus.

132 Rapport du Haut Conseil de la Famille sur *Le logement des familles*, p. 91.

133 Anne Loones, « Logement social : une porte de plus en plus difficile à ouvrir », CREDOC, *Consommation et modes de vie* n°205, (2007).

134 « Les facteurs structurels et conjoncturels de la mobilité résidentielle depuis 20 ans », de Thierry Debrand et Claude Taffin *Économie & Statistiques* n°381-382, 2005.

135 Ce phénomène ne constitue toutefois pas une règle générale. Il dépend de règles que se sont fixées les commissions d'attribution dans leur règlement intérieur.

136 Régis Bigot, « *Les répercussions directes et indirectes de la crise du logement sur l'emploi* », étude du CREDOC réalisée à la demande du MEDEF, rapport n°273, mars 2011.

Les parcours résidentiels s'en trouvent singulièrement ralentis pour la plupart des ménages, voire bloqués pour ceux qui disposent des revenus les plus modestes : les ménages logés dans le secteur HLM qui souhaiteraient pouvoir acquérir un bien immobilier ou accéder à un autre logement social de plus grande taille peinent en effet à le faire ; comme le note la Fondation Abbé Pierre, la « *différence de prix à supporter pour passer du statut locatif à celui de propriétaire, ou même d'un logement social à un logement relevant du secteur locatif privé, est telle que la possibilité de changer de statut s'en ressent* »¹³⁷ ; de nombreuses familles qui, leurs enfants devenant adolescents, se trouvent à l'étroit dans le logement qu'elles occupent, ne parviennent pas à évoluer vers un logement plus grand et continuent donc à occuper des logements qui auraient pu convenir à de jeunes couples et ces derniers, de ce fait, ne peuvent à leur tour y accéder. Toute la chaîne des parcours résidentiels tend ainsi, de proche en proche, à se bloquer, et les jeunes, qui se situent à l'entrée de cette chaîne, en sont parmi les principales victimes. *Le rapport annuel 2012 sur l'Etat du mal logement* de la Fondation Abbé Pierre souligne la gravité de ce problème : « *le logement ne permet plus de se projeter dans l'avenir, (avec) l'absence de perspectives offertes aux jeunes, qui apparaissent comme les premières victimes de la crise (mais aussi) des parcours résidentiels chaotiques et des trajectoires bloquées qui ne se déploient plus sur une logique ascendante (...), la population, lorsqu'elle est interrogée, soulign(ant) à 89 % que le logement constitue une source de difficulté plus importante pour la génération actuelle que pour la génération précédente* »¹³⁸.

L'intervention des entreprises et des partenaires sociaux

□ *Le 1 % Logement, un dispositif qui vise à aider l'accès au logement des salariés, parmi lesquels les jeunes*

Institué en 1953 pour les entreprises du secteur privé non agricoles, le 1 % logement (participation des employeurs à l'effort de construction) intervenait à l'origine afin de financer des prêts aux salariés de ces entreprises pour le logement et d'investir pour la réservation en leur faveur de logements locatifs. Dans ce cadre, la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), initialement fixée à 1 % de la masse salariale, a été ramenée depuis 1992 à 0,45 %, un supplément à hauteur de 0,50 % de la masse salariale étant par ailleurs versé au Fonds national d'aide au logement (FNAL), qui finance diverses allocations logement sans contrepartie directe pour les entreprises et leurs salariés.

A la suite du Protocole national interprofessionnel (PNI) de 2008 et de la loi MOLLE du 25 mars 2009, qui a transformé le « 1 % logement » en « Action logement », le réseau des organismes collecteurs du 1 % logement, les « CIL », a été réorganisé, leur nombre étant réduit à 24 au 1^{er} octobre 2012, et les orientations de la PEEC redéfinies autour de quatre priorités : augmentation de l'offre de logements locatifs économiquement accessibles ; développement de l'accession sociale à la propriété et de l'accession à la propriété des classes moyennes en zones tendues ; sécurisation de l'accès ou du maintien dans le logement des salariés et développement de l'accompagnement de la mobilité professionnelle ; accompagnement de la rénovation des quartiers anciens dégradés.

Action Logement détient, *via* ses 91 filiales Entreprises sociales pour l'habitat (ESH), 720 000 logements, ainsi qu'environ 65 000 logements sociaux intermédiaires au sein de Sociétés civiles immobilières (SCI) dont les CIL détiennent une participation majoritaire.

137 17^{ème} Rapport annuel sur *L'état du mal logement en France*, p. 44.

138 17^{ème} rapport sur *L'état du mal logement en France*, p. 45.

« Grâce aux droits de réservation obtenus en contrepartie des financements accordés, les collecteurs procurent chaque année un logement à près de 70 000 ménages ». Il semble toutefois qu'en bénéficient surtout des jeunes en CDI ; or, l'âge moyen d'accès au premier CDI étant de 27 ans, cela signifie qu'une part importante des jeunes salariés n'y a pas accès.

Action Logement indique sur son site Internet que près de 750 000 ménages ont été concernés en 2010 par l'une ou l'autre des interventions effectuées, parmi lesquelles : 43 000 aides MOBILI-PASS au titre de l'accompagnement de la mobilité professionnelle ; 320 000 avances LOCA-PASS, 161 000 garanties LOCA-PASS et 82 750 nouveaux bénéficiaires de la GRL dans le cadre de la sécurisation de l'accès au logement ; 13 000 CIL-PASS-ASSISTANCE destinés à aider les salariés en difficultés, s'y ajoutent 28 000 prêts accession et 21 000 PASS FONCIER au titre de l'accession sociale à la propriété, ainsi que 13 000 prêts travaux. Elle précise que 40 % des aides MOBILI-PASS, 51 % des avances LOCA-PASS et 20 % des CIL-PASS-Assistance consenties en 2010 ont bénéficié à des jeunes de moins de 30 ans.

S'agissant de la garantie des risques locatifs, parmi les 300 000 ménages ayant pu accéder au parc locatif privé grâce à ce produit au cours de la période 2010/2012, près de la moitié avaient moins de 30 ans lors de l'entrée dans les lieux.

En 2010, le budget d'Action Logement était d'environ 3,6 milliards €, issus de la cotisation nette des entreprises (PEEC) et des remboursements des prêts accordés. Outre le financement de ses activités propres au titre des prêts accordés et des subventions versées aux organismes de logements sociaux en contrepartie des réservations de logements pour les salariés des entreprises cotisantes, Action Logement a, en 2010, financé 770 millions € pour le Programme national de rénovation urbaine (PNRU), 45 millions € dans le cadre du Programme national de requalification des quartiers dégradés (PNRQAD) et 480 millions € pour l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH)¹³⁹.

□ Une volonté récente de renforcer l'effort en faveur des jeunes

Les difficultés de logement pouvant entraver fortement l'accès à l'emploi et la mobilité professionnelle, et en premier lieu ceux des jeunes, **l'accord national interprofessionnel des partenaires sociaux du 29 avril 2011** fixe des objectifs qui visent à mobiliser une part des ressources issues de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) pour aider les jeunes à trouver un logement correspondant à leurs besoins et à leurs moyens financiers.

Après identification des besoins les plus urgents dans les territoires en matière de logement des jeunes concernés et sensibilisation des entreprises au logement des jeunes, les partenaires sociaux fixent à Action Logement un objectif de financement de la production de 15 000 logements/hébergements supplémentaires, de petite surface, par an pendant trois ans à compter de 2012, accessibles en termes de loyers et de localisation, via les CIL et l'association Foncière Logement.

Les jeunes actifs de moins de 30 ans ayant bénéficié en 2009 d'environ 27 000 logements et hébergements attribués par les CIL sur leurs droits de réservation (soit environ 40 % du total des ménages logés par les CIL), les partenaires sociaux demandent à Action Logement de réaliser à partir de 2012 un effort complémentaire d'attribution de logements aux jeunes actifs, y compris en alternance, pour atteindre l'objectifs annuel de 35 000 jeunes logés en 2014 (soit une augmentation de 30 % par rapport à la réalisation 2009).

¹³⁹ Informations figurant sur le Site Internet de l'UESL Action logement au 5 novembre 2012.

L'accord demande par ailleurs à Action Logement : de simplifier en 2011 et de développer la Garantie des risques locatifs (GRL) ; de faciliter l'accès des jeunes aux aides et services complémentaires proposés par Action Logement pour favoriser leur accès à l'emploi ; de faciliter la colocation dans le parc social *via* la création d'un fonds de garantie destiné à sécuriser les bailleurs s'engageant dans cette voie ; de développer des aides sociales complémentaires hors Action Logement ; de mettre en place un portail Internet sur le logement des jeunes facilitant l'accès des jeunes : aux différentes aides, nationales ou territoriales, aux offres locatives, ainsi qu'aux actions mises en place par des acteurs locaux¹⁴⁰.

Le cadrage financier de la participation des employeurs à l'effort de construction arrêté en mars 2012 pour 2012 à 2014 prévoit 450 millions € au titre du financement de cet accord, permettant de financer 45 000 logements et hébergements en trois ans dans le cadre des enveloppes de droit commun¹⁴¹.

Pour la période 2013/2015, Action Logement vient de s'engager auprès de l'Etat, au-delà de la poursuite du développement de l'offre de résidences collectives temporaires avec services proches des moyens d'accès aux centres villes, à créer en cœur de ville une offre de logements de qualité meublés en colocation, destinée prioritairement aux jeunes géographiquement et fonctionnellement mobiles.

Une aide complémentaire apportée par certaines grandes entreprises

Certaines grandes entreprises privées ou publiques, telles que La Poste, EDF, la SNCF ou la RATP, apportent une aide directe au logement de leurs salariés.

Ainsi, loger le personnel à proximité du lieu de travail pour tenir compte des contraintes professionnelles et de services fortes est depuis longtemps une préoccupation des grandes compagnies de chemin de fer dont la SNCF est l'héritière. De ce fait, l'on trouve sur certains territoires où le ferroviaire était au milieu du XX^e siècle fortement implanté, des cités cheminotes qui, bien souvent, côtoyaient des cités textiles ou minières ou sidérurgiques.

Aujourd'hui, le logement reste un élément important de la politique sociale de la SNCF. Pour satisfaire la politique logement de l'entreprise, la SNCF s'appuie sur sa filiale immobilière, ICF Habitat, qui dispose de 4 filiales regroupant 80 000 logements sociaux et intermédiaires, allant du PLAI au PLS, ainsi que d'une filiale pour le parc libre avec 15 000 logements. Elle s'appuie aussi sur l'association PARME, qui gère plus de 6 000 chambres et studios dans des résidences meublées et a ouvert, en 2011, 3 résidences sociales dans Paris. Au-delà de ces deux entités, la SNCF s'appuie sur une structure financière, la SOFIAP SOCRIF, « la banque des cheminots », qui permet aussi d'aborder le sujet de l'accession à la propriété.

Sur 150 000 cheminots, 56 % sont aujourd'hui propriétaires et 32 000 sont logés dans le parc à disposition de l'entreprise, dont plus de 50 % dans le parc social. Une réglementation logement fixe au sein de la SNCF les priorités et les modalités de traitement de la demande. Un premier accord logement, arrivé à expiration en décembre 2011, a fait l'objet début 2012 d'une nouvelle négociation avec les partenaires sociaux, avec la signature d'un nouvel accord qui s'applique depuis juillet 2012 pour trois ans.

A titre d'exemple, de même, le service logement de la Poste recense actuellement « 5000 demandes d'accès à un logement social pour une population de 240 000 salariés. Chaque

¹⁴⁰ Accord national interprofessionnel du 29 avril 2011 sur l'accompagnement des jeunes dans leur accès au logement afin de favoriser leur accès à l'emploi.

¹⁴¹ Rapport sur la programmation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction, annexe au Projet de loi de finances pour 2013, p. 18.

année, 3000 familles sont logées. La Poste apporte dans ce cadre une contribution annuelle de 30 millions € à Action logement et aux logements qui y correspondent. L'entreprise dispose par ailleurs d'un budget complémentaire de 20 millions € pour la période 2011-2013 pour financer la réservation d'appartements supplémentaires auprès des organismes HLM »¹⁴².

Toutefois, certaines des entreprises concernées ont de plus en plus tendance à vendre tout ou partie de leur parc.

De fortes disparités territoriales

Une hausse importante des prix des logements

□ Une hausse des prix des logements et des loyers

Les travaux menés par Jacques Friggit dans le cadre du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) montrent que, jusqu'au début des années 1980, la hausse des prix immobiliers en France restait proche de celle de l'ensemble des prix à la consommation.

Dans les années 1980, le marché immobilier français a connu une première phase de hausse des prix, très marquée à Paris et dans quelques villes particulièrement recherchées : « entre 1982 et 1991, les prix parisiens ont augmenté de 191 %, alors que ceux de l'ensemble du territoire n'ont crû « que » de 80 % », l'indice des prix à la consommation s'accroissant pour sa part de 50 % sur la même période. Pour les prix immobiliers nationaux, cette hausse correspondait à « une sorte de rattrapage après la forte inflation des années 1974-1983, qui n'avait touché l'immobilier résidentiel que dans une moindre mesure »¹⁴³. En revanche, à Paris, cette augmentation répondait à une phase d'euphorie spéculative constatée à la même période dans nombre de métropoles des pays développés, et qui s'est achevée par un retournement brutal du marché en 1991 : de 1992 à 1997, les prix parisiens ont baissé de plus de 30 %, tandis que les prix nationaux, stables, décrochaient par rapport à l'inflation.

Puis, à partir de la fin des années quatre-vingt-dix, les prix des logements ont connu **une nouvelle phase de très forte hausse, concernant cette fois l'ensemble du territoire** : « de 1998 à 2010, la hausse des prix des logements anciens (+ 141 %) a été beaucoup plus rapide que celle des revenus par unité de consommation (+ 43 %). (Sur la même période), **les loyers ont augmenté en moyenne un peu moins vite que les revenus**, au rythme moyen de 2,4 % par an, soit + 33 % », mais un peu plus vite en revanche que les prix à la consommation, qui ont crû sur la période de 21 %. « Entre 2000 et 2010, les loyers du secteur libre et ceux du secteur social ont connu la même progression (+ 29 %) »¹⁴⁴.

Une étude du Centre d'Analyse Stratégique confirme ces tendances. Elle indique que, « au cours des trente dernières années, le prix réel (c'est-à-dire corrigé de la hausse du niveau général des prix) des logements anciens a été multiplié par deux, tandis que les loyers réels progressaient de 30 % »¹⁴⁵.

142 Note *Famille et logement* du Haut Conseil de la Famille, (mai 2012), p. 76.

143 Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, op. cit.

144 « Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010 », de Philippe Gallot, Elodie Leprévost Catherine Rougerie, INSEE Premières n°1350 (mai 2011).

145 « L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans », de Mahdi Ben Jelloul, Catherine Collombet, Pierre-Yves Cusset, Clément Schaff, *Note d'analyse* n°221 avril 2011.

De plus, « les indices des loyers et des prix des logements anciens traduisent des évolutions à qualité constante, c'est-à-dire qu'ils ne tiennent pas compte des changements de la structure du parc des logements loués ou vendus : amélioration du confort, évolution du nombre de pièces ou de la surface par personne, etc. »¹⁴⁶. Or ainsi que cela a déjà été noté précédemment, la taille moyenne des logements et leur confort se sont fortement accrus sur la période en France, la hausse réelle des prix payés par les acquéreurs et les locataires étant de ce fait plus forte que celles des indices précités.

□ Des situations qui varient fortement selon les territoires

Les disparités sont toutefois très fortes selon les territoires : de 1998 à 2008, l'augmentation des prix des appartements anciens à l'achat a ainsi atteint + 185 % à Paris, + 156 % en petite couronne et + 142 % en grande couronne. De même, entre 2000 et 2010, les loyers ont davantage augmenté en moyenne dans l'agglomération parisienne (+ 32 %) qu'en province, y compris dans les grandes agglomérations (+ 29 % dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, + 25 % dans les petites et moyennes agglomérations)¹⁴⁷.

Par ailleurs, compte tenu des niveaux de prix initiaux, la disparité des coûts du logement reste considérable selon les territoires, ce qui signifie que, **si des difficultés d'accès des jeunes à un logement autonome existent dans nombre d'endroits, le degré de ces difficultés varie beaucoup selon les territoires** : ainsi, « le prix des appartements anciens est 3,4 fois plus élevé en Île-de-France (4540 €/m²) que dans le Limousin (1340 €/m²) »¹⁴⁸ ; de même, le niveau des loyers au mètre carré est plus de deux fois plus élevé à Paris qu'en province, « le loyer mensuel pratiqué au m² pour l'ensemble du parc locatif privé (étant) de 20,8 €/m² à Paris, de 15,7 €/m² en proche banlieue et de 9,1 €/m² en province »¹⁴⁹. Or, cela a déjà été évoqué, une partie importante des jeunes tend à se concentrer dans les grandes villes, où les prix sont plus élevés que la moyenne.

François Ménard note à cet égard que « l'idée selon laquelle les loyers n'augmenteraient dans la période très récente pas plus vite que l'indice des prix, voire que leur hausse serait inférieure à l'inflation, correspond sans doute à la réalité dans une partie des régions, mais ce n'est pas le cas en Île-de-France ou sur La Côte d'Azur »¹⁵⁰. Les réponses à trouver en matière de logement des jeunes doivent prendre en compte cette dimension territoriale.

Certaines de ces évolutions sont toutefois particulièrement défavorables pour les « nouveaux entrants » que sont les jeunes. Ainsi, dans l'agglomération parisienne, où ils sont particulièrement représentés, **ce sont les petites surfaces des logements du secteur locatif privé qui ont le plus augmenté**¹⁵¹, c'est-à-dire précisément le type de logements dont ils sont le plus souvent locataires. On voit dès lors l'importance que revêtent, pour les jeunes, les mesures nouvelles d'encadrement des loyers mises en place à l'été 2012. Ainsi, la hausse des loyers, particulièrement forte dans le secteur locatif privé dans les années 2002 à 2005, avait ensuite tendu à ralentir avec la mise en place d'un nouvel indice légal de révision des loyers, l'Indice de référence des loyers (IRL).

¹⁴⁶ « Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010 », op. cit.

¹⁴⁷ « Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010 », op. cit.

¹⁴⁸ Note Famille et logement, adoptée par le Haut Conseil de la Famille le 10 mai 2012, p. 56.

¹⁴⁹ Ministère de l'Égalité des territoires et du logement *L'évolution des loyers du parc locatif privé en 2011, les principaux résultats*, Note du 13 juin 2012, p. 2.

¹⁵⁰ Audition de François Ménard par la section, le 5 septembre 2012.

¹⁵¹ « Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010 », op. cit.

De même, une analyse du ratio correspondant au niveau de loyer rapporté au prix estimé d'un même logement s'il était mis en vente montre, selon l'INSEE, que « *le loyer annuel des appartements du secteur libre représentait 7,4 % de leur prix en 1996 (rapport médian). Il est descendu à 4,1 % en 2006, conséquence de la hausse très élevée des prix comparativement à celles des loyers* ». Mais toutes choses égales par ailleurs, « **ce ratio est maximal pour les petits logements, dont les loyers sont plus élevés, et décroît quand la surface augmente** ». Par ailleurs, s'il est « *plus faible à Paris et dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants, ainsi que dans la petite couronne de la région parisienne, où les prix sont les plus élevés, (...) à Paris et en petite couronne parisienne, le ratio loyer/prix a moins baissé que la moyenne entre 1996 et 2006, conséquence d'une augmentation des prix mais aussi des loyers plus élevée qu'ailleurs* »¹⁵².

Des facteurs de hausse diversifiés

Un facteur important de la hausse des prix immobiliers réside dans l'augmentation du prix des terrains à bâtir, à la fois cause et conséquence de la hausse d'ensemble : une exploitation de l'Enquête sur le prix des terrains à bâtir (EPTB) met en évidence trois groupes de facteurs dans la détermination du prix du m² de terrain dans les aires urbaines en France métropolitaine en 2008 : « *un terrain est d'autant plus cher qu'il se situe dans une aire urbaine densément peuplée et/ou en forte croissance démographique ; au sein d'une aire urbaine donnée, un terrain à proximité du centre de l'aire urbaine est plus onéreux qu'un terrain plus éloigné ; enfin, les caractéristiques propres des terrains comptent également : par exemple, les terrains viabilisés au moment de l'achat, avec un ratio façade/surface plus élevé, se vendent plus cher* »¹⁵³.

L'étude déjà citée du CAS sur *L'évolution des prix du logement en France depuis 25 ans* met en avant d'autres explications pour cette très forte hausse des prix, notant entre autres le rôle de l'évolution des conditions de financement : la baisse des taux d'intérêt nominaux et réels a en effet favorisé un allongement de la durée d'emprunt (en 2009, les emprunts de durée égales ou supérieures à 20 ans représentaient 57 % des emprunts, contre 16 % en 2001) et une progression de l'endettement immobilier des ménages : « *les encours totaux de crédit, qui étaient restés stables à 30 % du PIB dans les années 1980 et 1990, ont doublé entre 1999 et 2010* ». Cette étude note aussi que le coût de la construction a crû plus vite que le niveau des prix durant les années 2000, ce qui est relativement atypique, et que « *les normes de construction ont pu participer à ce renchérissement des coûts, mais que, selon une étude du CTB, qui raisonne à partir de modèles types de maisons et d'habitats collectifs, cet effet reste limité : le surcoût cumulé des réglementations (principalement parasismiques, thermiques, acoustiques et électriques) introduites entre 1990 et 2005 serait en moyenne égal à environ 2,7 % du prix des maisons (hors terrain) et à environ 3,8 % du prix des bâtiments à usage collectif. Ces prix sont à rapprocher de l'augmentation de l'indice du coût de la construction, qui s'élève à + 32,5 % entre 1990 et 2004* »¹⁵⁴.

¹⁵² « Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010 », op. cit.

¹⁵³ « Le prix des terrains en France : la localisation, encore la localisation », de Pierre-Philippe Combes, Gilles Duranton et Laurent Gobillon, Observations et statistiques n°74 du CGEDD (février 2011).

¹⁵⁴ « L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans », CAS.

Des enjeux propres aux zones rurales

La problématique du logement autonome des jeunes présente des particularités en milieu rural, qui, même si les difficultés rencontrées ne lui sont pas spécifiques, distinguent sa situation. D'une part, l'offre de logements vacants de petite taille en milieu rural est en général limitée ; d'autre part, la pression foncière et immobilière peut être très élevée dans certains territoires ruraux, en particulier dans les zones littorales et de montagne présentant un attrait touristique ; or, même si les logements qui accueillent les touristes ne sont le plus souvent occupés qu'une partie de l'année, ils ne permettent pas de répondre au problème de logement de la plupart des jeunes car ceux-ci ont besoin de se loger de manière continue. Se pose aussi la question des normes et de l'habitabilité des logements, qui y connaît souvent une acuité particulière ; en effet, si l'on excepte les territoires ruraux concernés par la périurbanisation, une partie importante du parc immobilier y est ancienne et parfois en mauvais état, nombre de maisons ou de bâtiments étant même laissés à l'abandon.

Permettre un hébergement des jeunes - ruraux ou non - souhaitant s'installer en milieu rural, qu'ils désirent rester dans leur région d'origine, y revenir ou s'y installer pour des raisons professionnelles, économiques ou d'environnement, est un enjeu majeur pour l'aménagement durable des territoires. Jean-Patrick Farrugia notait à cet égard, lors de son entretien avec la rapporteure, l'importance de l'accueil des apprentis pour pérenniser le réseau des entreprises artisanales : plus de 50 % des dirigeants de TPE artisanales ont en effet eux-mêmes été apprentis, et 80 % des jeunes qui conduisent leur apprentissage à son terme reçoivent, à l'issue de cette formation, une proposition d'emploi en contrat à durée indéterminée (CDI).

Fabien Brosset soulignait à cet égard la nécessité, lors de son audition, au lieu de multiplier des zones pavillonnaires dont le coût écologique est élevé, de réaménager et revitaliser les centres-bourgs, et notait l'intérêt que peut présenter à cet égard la mise en place de colocations rurales.

Outre les actions conduites par les collectivités territoriales, d'autres acteurs prennent des initiatives en ce sens.

La Mutualité sociale agricole (MSA) lance ainsi depuis 2003 des appels à projet « sites habitat », qui ont débouché entre 2006 et 2011 sur 69 projets initiés par les caisses, dont 19 concernent la lutte contre l'habitat indigne, 13 le logement des travailleurs saisonniers et 10 la question du logement des jeunes ; depuis 2009, les MSA s'engagent aussi dans des projets relatifs à la maîtrise de l'énergie et au développement durable. Pour aider à l'autonomie des jeunes en milieu rural, les caisses versent aussi des aides à l'habitat (prêt légal d'amélioration de l'habitat et aides à l'équipement de première nécessité).

En Lot-et-Garonne, en partenariat avec les trois chambres consulaires, l'organisme HLM CILIOPEE a pour sa part initié le projet « Apprentoît », qui vise à favoriser le logement d'apprentis, lors de leur période de formation, près de leur lieu de travail, pour un coût maîtrisé. L'objectif d'« Apprentoît » est que le coût du logement, déduction faite de l'APL, ne dépasse pas les 100 € mensuels pour les deux logements. L'enjeu est d'inciter les jeunes qui le souhaitent à rester travailler dans les zones rurales. Une concertation et des enquêtes auprès de jeunes, des maires et des artisans, ont permis de cerner les besoins, aboutissant à 31 logements situés dans des lieux où le tissu artisanal est dense. Ainsi, les jeunes apprentis pourront apprendre leurs métiers dans des zones très rurales où ils ne s'installaient plus. Les 31 logements retenus sont constitués de deux petites unités, avec salles de bains et WC indépendants pour permettre la mixité d'occupation, mais avec pièce à vivre et cuisine

communes, pour éviter aux jeunes l'isolement. Un éducateur itinérant du foyer de jeunes travailleurs fait une tournée régulière. Les services de l'Etat compétents, les préfets de département et de région, ainsi que le Conseil régional et le Conseil général ont été associés à la démarche. Les partenaires du projet envisagent d'accueillir les saisonniers agricoles pendant l'été dans ces logements. Le projet a été initié en juillet 2011 et, dès décembre 2011, un dossier était soumis à la Commission du grand emprunt pour pouvoir bénéficier d'un financement dans ce cadre. Dans le programme d'investissements d'avenir (Grand Emprunt), 500 millions € sont en effet fléchés en faveur de la formation professionnelle en alternance, dont 250 millions sur le volet hébergement des apprentis.

Fabien Brosset citait pour sa part, à titre d'illustration, l'initiative conduite par une MRJC au Pays Basque, qui s'est traduite par le regroupement de particuliers au sein d'une coopérative afin de permettre l'achat d'un immeuble pour les jeunes qui ne trouvaient pas de logement sur ce territoire, une quinzaine de jeunes y étant aujourd'hui hébergés avec un loyer modéré.

Les territoires ultra-marins

- *Une population ultra-marine plus jeune en moyenne qu'en métropole et confrontée à un chômage plus élevé*

L'Outre-mer est constituée de onze territoires aux statuts et au poids démographique très différents, qui totalisent près de 2,7 millions d'habitants (2 685 705 habitants au 1^{er} janvier 2011 selon les derniers recensements). 80 % des ménages sont, dans les territoires ultra-marins, éligibles au logement social, contre 66 % en métropole.

La part des jeunes dans la population locale est en moyenne plus élevée qu'en France métropolitaine. Dans sa contribution à l'avis sur *L'emploi de jeunes*, la délégation à l'Outre mer du CESE relève que les territoires ultra-marins comptent environ 560 000 jeunes âgés de 15 à 29 ans, dont près d'un tiers à La Réunion, où ils sont environ 180 000. La Guadeloupe, la Martinique et la Polynésie française comptent chacune 70 000 jeunes de 15 à 29 ans, la Nouvelle Calédonie 60 000, La Guyane et Mayotte 50 000 chacune. Ainsi, alors que les 15-29 ans représentent 18,7 % de la population en France métropolitaine, la proportion de jeunes ultra-marins dans leur territoire respectif est, si l'on excepte Saint-Pierre et Miquelon (15,6 %), la Guadeloupe (17,4 %) et la Martinique (17,7 %), bien supérieure à celle de la métropole, en particulier en Polynésie française (26,5 %), à Mayotte (25,4 %), en Nouvelle-Calédonie (23,8 %) et en Guyane (23,2 %) ¹⁵⁵.

Beaucoup de ces jeunes sont confrontés à des difficultés qui ne favorisent pas leur accession à un logement autonome. Ainsi, la contribution déjà citée note qu'une forte proportion de jeunes est, dans les territoires ultra-marins, moins qualifiée qu'en métropole et que **le nombre de jeunes en situation d'emploi est relativement faible** : « en 2011, en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion, un jeune sur cinq dispose d'un emploi, alors que c'est le cas de près d'un jeune sur deux (46 %) en France métropolitaine. La situation est moins dramatique en Nouvelle-Calédonie (40 % des jeunes en emploi) et en Polynésie française (37 %) ». Si, en France métropolitaine, le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 29 ans est égal en 2010 à 17 %, « Le taux de chômage des jeunes dans les territoires ultra-marins est bien supérieur », atteignant 27 % en Nouvelle-Calédonie, 25 % en Polynésie française, 36 %

¹⁵⁵ Contribution de la délégation à l'Outre-mer à l'avis sur *L'emploi de jeunes*, rapportée par Pierrette Crosemarie et Marie-Alice Medeuf-Andrieu, p. 117.

en Guyane, 44 % en Guadeloupe, 48 % en Martinique et 49 % à La Réunion. **La situation des jeunes femmes au regard de l'emploi est encore plus difficile.** La contribution relève également que le nombre des jeunes n'étant ni en emploi, ni au chômage, ni en formation, et entrant de ce fait dans la catégorie des « Ni-Ni », s'il représente en métropole 7,4 % des jeunes âgés de 15 à 29 ans en 2010, est un peu plus élevé en Outre-mer, où il tourne autour de 8 % en Guadeloupe et en Martinique, autour de 11 % à La Réunion et en Nouvelle-Calédonie, et autour de 19 % en Polynésie française et en Guyane. **La mobilité vers la France métropolitaine**, notamment pour poursuivre des études ou à la recherche d'un emploi, est enfin particulièrement importante chez les jeunes : si, au recensement de 2007, un natif des DOM sur cinq vivait en métropole, « **parmi les 18-34 ans**, ce sont respectivement **« 36 %, 33 %, 30 % et 19 % des natifs de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de La Réunion qui résidaient en métropole »**¹⁵⁶.

Parmi les nombreux jeunes des territoires ultra-marins, ceux qui se trouvent en situation de chômage ou d'inactivité, majoritaires, sont conduits à s'appuyer notamment sur les solidarités familiales, traditionnellement très fortes. Mais celles-ci connaissent parfois des tensions. Par ailleurs, « *les nouveaux modes de vie poussent de plus en plus les jeunes à rechercher l'indépendance résidentielle, ce qui se traduit par des besoins en logements plus importants à population égale* »¹⁵⁷. Or, le nombre de logements rapportés à la population est relativement faible en Outre-mer, tandis que le taux de sur-occupation des logements atteint en moyenne près du double de ce qu'il est en métropole.

□ *Le logement Outre-mer : des besoins importants et un problème d'insalubrité persistant malgré certaines améliorations*

Les territoires ultra-marins comptent globalement, d'après les chiffres du ministère de l'Outre-mer et de l'INSEE, environ 785 000 résidences principales, dont environ 146 700 logements sociaux (18,7 %), et connaissent tous d'importants besoins en logements et en logements sociaux. Le rapport sur *Le logement dans l'Outre-mer français*, rapporté par Marie-Claude Tjibaou en 2004 au nom du CESE, estimait ainsi les besoins à 60 000 logements aidés hors décohabitations pour les seules régions d'Outre-mer¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Contribution de la délégation à l'Outre mer à l'avis sur *L'emploi des jeunes* p. 118 à 120.

¹⁵⁷ Rapport sur *Le logement Outre-mer : passer du discours à la réalité*, de Henri Torre, Sénat, 2006.

¹⁵⁸ Avis sur *Le logement dans l'Outre-mer français*, rapporté par Marie-Claude Tjibaou, CESE (juin 2004), rapport p.35.

Tableau 2 : Régions et collectivités d'outre-mer : quelques indicateurs¹⁵⁹

Régions Collectivités	Superficie	Population totale	Taux de chômage	Nombre de résidences principales	Nombre de logements locatifs sociaux
Guadeloupe	1 705 km ²	453 029	27 %	170 000	34 000
Martinique	1 128 km ²	422 277	25 %	165 000	29 000
Guyane	83 534 km ²	190 842	26 %	59 000	12 000
Réunion	2 512 km ²	774 596	30 %	235 000	55 000
Polynésie Française	4 200 km ²	255 263	18 %	56 000	2 500
Nouvelle-Calédonie	18 575 km ²	216 494	18 %	58 000	12 000
Mayotte	374 km ²	186 026	29 %	38 000 (estimation)	2 000
Saint-Pierre-et-Miquelon	242 km ²	7 013	12 %	2 415	200 (estimation)
Total		2 505 540		783 415	146 700

Source : ministère de l'Outre-mer, INSEE, USH (certaines données portent sur 2008 et 2009).

S'y ajoute un problème marqué d'insalubrité. Selon le rapport sur *L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'Outre-mer : un défi à relever*, rapporté par Serge Letchimy (septembre 2009) « *l'habitat insalubre dans les quatre DOM concerne quelque 50 000 logements insalubres abritant plus de 150 000 personnes, et cet habitat, tel qu'il est estimé, ne recouvre que l'habitat informel, les autres formes d'insalubrité n'étant que peu repérées* »¹⁶⁰. Une étude de l'INSEE citée dans le Rapport Bilan et perspectives du programme national de rénovation urbaine (PNRU) : *action de l'ANRU*, rapporté par Marie-Noëlle Lienemann, permet de compléter ces informations. Elle indique que si, en 2006, les quatre départements d'Outre-mer comptaient environ 630 000 résidences principales, constituées majoritairement de maisons individuelles en dur, « *l'habitat individuel se compose aussi d'autres types de construction faits de matériaux légers comme le bois ou la tôle, de qualité hétérogène. Cet habitat dit « traditionnel » ne concerne aujourd'hui que 13 % des résidences, contre 23 % en 1996. 27 % des logements sont constitués d'appartements en immeubles collectifs. La taille moyenne des logements est inférieure à celle observée en métropole, tant en nombre de pièces qu'en surface. La surface moyenne, de 88m², s'est toutefois accrue de plus de 5m² en dix ans. (...) L'espace de vie est agrémenté de terrasses ou de balcons pour plus de trois logements sur quatre et le confort sanitaire des ménages s'est considérablement amélioré, mais il reste encore 6,5 % des logements qui ne disposent pas d'eau courante, de WC ou de salle d'eau. De plus, près de trois ménages sur dix n'ont pas accès à l'eau chaude* »¹⁶¹, même si ce service tend à se généraliser.

¹⁵⁹ Ce tableau produit par l'USH à partir de données de l'INSEE et du ministère de l'Outre-mer ne comporte pas Saint-Barthélemy, Saint-Martin, les îles Wallis-et-Futuna, pour lesquels les chiffres du nombre de résidences principales et des logements locatifs sociaux ne sont pas disponibles ou pas distingués.

¹⁶⁰ Rapport sur *L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'Outre-mer : un défi à relever*, rapporté par Serge Letchimy, Assemblée nationale (septembre 2009), p. 1.

¹⁶¹ « Les logements en 2006 : le confort s'améliore, mais pas pour tous », de Bénédicte Castéran et Layla Ricroch, INSEE Premières n°1202 (juillet 2008).

Dans ses rapports sur *Le logement en Outre-mer* de 2006 et 2008, le sénateur Henri Torre souligne les difficultés particulières auxquelles sont confrontées les collectivités ultramarines en termes de logement : conditions géologiques et climatiques souvent extrêmes (par exemple, risques sismiques en Guadeloupe et en Martinique, humidité et pluies fréquentes en Guyane qui entraînent des risques de glissement de terrain), difficultés de mobilisation du foncier, coûts élevés d'aménagement des terrains et de construction liés notamment aux particularités géologiques et au prix onéreux des matériaux importés du fait de l'octroi de mer. De ce fait, les prix de revient des logements, y compris sociaux, sont élevés et les loyers relativement chers, alors que la population à loger, et plus encore la grande majorité des jeunes, disposent en général de moyens limités. Le sénateur Henri Torre note également dans son rapport de 2008 l'insuffisance très forte au regard des besoins du nombre de logements sociaux et très sociaux construits à la Réunion, en Guyane, en Guadeloupe, en Martinique et à Mayotte, entre 2005 et 2007¹⁶².

□ Des efforts récents en faveur du logement social mais qui restent insuffisants au regard des besoins

Les aides de l'État en faveur du financement du logement social pour les DROM, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon s'effectuent principalement *via* la Ligne budgétaire unique (LBU), mode de financement spécifique et pluriannuel qui a la particularité d'être fongible. Les dotations LBU sont pour l'essentiel allouées au développement du locatif social et très social, à la résorption de l'habitat insalubre et à l'amélioration de l'habitat, y compris à travers la rénovation urbaine (les reconstructions et réhabilitations mises en œuvre dans le cadre de la politique de rénovation urbaine relèvent en Outre-mer de la LBU, même si l'ANRU prend en charge démolitions, résidentialisations, ainsi que coûts d'aménagement et d'équipement), l'accession à la propriété et l'amélioration de l'habitat privé. La compétence logement revient au ministère de l'Outre-mer pour les régions d'Outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon ; elle s'exerce au niveau local pour les collectivités d'Outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, l'intervention de contrats de développement État-Territoire permettant toutefois de mobiliser au titre de la solidarité nationale des moyens financiers nationaux à leur bénéfice dans le domaine de l'habitat.

Tableau 3 : Programmation de la LBU (en milliers d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Autorisations d'engagement	220 750	236 000	258 000	258 000	258 000	274 500
Crédits de Paiement	175 750	200 000	209 000	214 000	229 000	215 600

Source : Lois de finances 2007 à 2012, USH.

Malgré leur hausse, les crédits de la LBU demeurent limités au regard des besoins. Mahieddine Hedli observait lors de son entretien avec la rapporteure que les paramètres de financement ne permettent pas toujours d'équilibrer les opérations locatives sociales coûteuses du fait des risques naturels. La condition rendue obligatoire par l'État d'une participation (foncier aménagé ou subvention) des collectivités locales au financement

¹⁶² Rapport d'information sur *Le logement en Outre-mer*, de Henri Torre, Sénat (2008), p. 36-37.

des opérations se heurte parfois à leurs moyens limités et aux coûts élevés du rattrapage des équipements publics auxquels celles-ci doivent faire face. Par ailleurs, la mise en œuvre en mai 2010 d'une réglementation technique acoustique, thermique et d'aération des bâtiments, contraignante, et qui engendre des coûts élevés, avec un plafonnement des aides à 50 % pour La Réunion et les Antilles, et à 60 % pour la Guyane, risque de rendre plus difficile encore l'équilibre financier des opérations.

L'aide fiscale constitue le deuxième instrument principal de financement en matière de logement social en outre-mer, à travers une réduction de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises depuis 1998, et surtout grâce à l'article 199 *undecies* C du code général des impôts - introduit par la loi d'orientation pour le développement économique des Outre-mer de 2009 - qui prévoit que les investissements en outre-mer dans la construction ou l'acquisition de logements neufs ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu. Le volet logement de la LODEOM a donc réorienté vers la production de logement social le dispositif de défiscalisation immobilière Outre-mer. Le dispositif précédent avait en effet parfois débouché sur la production de petits logements de luxe qui ne trouvaient pas de locataire et restaient vacants. L'objectif de la réorientation est d'accroître la construction de logements sociaux, la défiscalisation devenant une source de financement complémentaire à la LBU. Les sociétés HLM sont à cette fin autorisées à acheter ou à détenir des parts de société en défiscalisation avec un objectif de reprise du patrimoine une fois celui-ci défiscalisé, en complément ou en plus de la programmation financée par la LBU. L'avantage fiscal est pour partie rétrocédé à l'organisme de logement social au terme de la période de défiscalisation, les logements concernés ayant vocation à intégrer le parc social¹⁶³.

Au total, le nouveau dispositif de défiscalisation mis en place par le volet logement de la LODEOM a contribué à l'accroissement récent de l'offre de logements financés et mis en chantier : de 2006 à 2011, dans les DOM, le nombre de logements financés est en effet passé de 4 620 à 7 307, celui des logements mis en chantier de 4 655 à 7 061, et celui des logements livrés de 3 689 à 3 799¹⁶⁴. La LODEOM a recentré les aides fiscales sur le logement social afin de venir compléter les aides budgétaires existantes. Ces deux types d'aides, LBU et aide fiscale, sont substituables pour le financement de logements sociaux, ce qui fait courir le risque que l'Etat ne remplace des crédits budgétaires par l'apport de la défiscalisation¹⁶⁵. Ce dispositif évite par ailleurs à court terme à l'Etat d'avoir à faire une sortie de trésorerie immédiate mais s'avère relativement complexe. Tout en gardant à l'esprit l'utilisation parfois contestable de certains outils de défiscalisation et en prenant en compte leur coût pour les finances publiques, il convient d'insister, en l'absence de crédits suffisants pour la LBU, sur l'importance du dispositif introduit en 2009 pour la construction de logements sociaux en Outre-mer. En effet, les taux de rétrocession de l'avantage fiscal aux organismes de logement social sont en moyenne de 72,26 % pour 2011, permettant ainsi, pour cette même année, un nombre de logements sociaux financés qui dépasse de près de 70 % la moyenne des années 2006/2009. Par ailleurs, l'utilisation de cet instrument permet de minorer les loyers de sortie des PLS. Ces résultats ont conduit le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011, après évaluation du dispositif, à constater que : « *les dispositifs de défiscalisation des logements sociaux, même s'ils sont perfectibles, permettent la*

¹⁶³ Entretien de la rapporteure avec Mahieddine Hedli, le 11 octobre 2012.

¹⁶⁴ Source : ministère de l'Outre-mer et USH.

¹⁶⁵ Rapport d'information du Sénat fait au nom de la commission des finances sur la défiscalisation du logement social en outre-mer, 16 octobre 2012.

relance de l'effort de construction en l'absence de crédits budgétaires suffisants ». Le volume de l'offre nouvelle, malgré cette augmentation liée à la hausse de la LBU, à la défiscalisation et à la mise en œuvre par les collectivités de plans locaux de relance, reste néanmoins insuffisant au regard des besoins, problème auquel s'ajoute la persistance de l'insalubrité.

Apparaît alors souhaitable une amélioration de la connaissance des besoins locaux, notamment en termes de taille des logements (quelle ventilation entre petits, moyens et grands logements faudrait-il dans les constructions ?). De même que l'USH a conduit en Outre-mer une mission d'appui relative à la question du logement pour les personnes âgées, une démarche du même type portant sur le logement des jeunes pourrait s'avérer pertinente. Par ailleurs, une approche globale serait nécessaire pour apporter une solution aux difficultés de logement des jeunes, car leur accès à un logement autonome suppose de régler le problème de leurs ressources financières, et donc de leur insertion professionnelle.

Des politiques qui prennent insuffisamment en compte les jeunes

Des politiques insuffisantes pour remédier au manque quantitatif de logement

Une multiplicité d'objectifs des politiques publiques de logement

De manière schématique, les politiques publiques en faveur du logement visent à répondre à plusieurs objectifs tant sociaux, qu'économiques ou urbains.

Au niveau social, les politiques publiques du logement visent tout d'abord à assurer à chacun un logement décent qui corresponde à ses besoins et à ses capacités financières. Cette problématique peut se décliner en trois modalités par les moyens qui lui sont affectés et que Jean-Claude Driant dans son ouvrage sur *Les politiques du logement en France*¹⁶⁶ définit ainsi :

- « une modalité quantitative consistant à accroître le volume de l'offre là où la production marchande ne parvient pas à répondre à l'intensité de la demande ;
- une modalité économique veillant à ce que l'offre disponible soit financièrement accessible, y compris pour ceux dont les moyens sont limités ;
- une modalité qualitative visant à répondre à ce que l'offre disponible réponde à un ensemble de normes assurant à tous un logement digne et décent ».

En raison de la diversité des situations locales, ces modalités sont déclinées suivant une approche territoriale articulée en fonction des besoins spécifiques des territoires et du niveau nécessaire de l'intervention publique pour y répondre.

Le volet social des politiques publiques du logement comprend deux objectifs : donner la possibilité à chacun d'avoir accès à un parcours résidentiel et d'instaurer un droit au logement. Afin de favoriser le parcours résidentiel, les politiques publiques cherchent

¹⁶⁶ JC. Driant, *Les politiques du logement en France*, la Documentation française, 2009.

à maintenir un niveau suffisant de production neuve aux niveaux local et national afin de s'adapter aux évolutions démographiques et sociales, ainsi que de permettre la solvabilisation du plus grand nombre par le biais d'aides financières en corrigeant les écarts de revenus vis-à-vis des prix du marché. L'autre grand volet social des politiques de logement consiste en l'aide envers les populations connaissant des difficultés dans l'accès ou le maintien dans un logement. Le traitement de cette problématique passe essentiellement par des aides individuelles « au cas par cas » allant de la solvabilisation à l'hébergement d'urgence.

L'une des priorités des politiques du logement est, depuis une trentaine d'années, économique : il s'agit avant tout de soutenir l'industrie du bâtiment, secteur parmi les plus importants de l'économie française, qui représente au travers de ses différentes activités, de la conception à la construction, un peu plus de deux millions d'emplois. Le poids économique de cette filière justifie le recours à des mesures incitatives comme l'application d'un taux de TVA réduit aux travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les logements d'habitation ou encore les dispositifs de défiscalisation liés à l'investissement locatif neuf, qui ont permis un soutien solide aux investisseurs et promoteurs depuis leur mise en place au milieu des années 80.

Le poids des dépenses de logement dans le budget des ménages pèse également dans leur capacité de consommation et peut, à ce titre, constituer un frein à la croissance et à l'économie en général. Les aides à la personne ou les déductions fiscales liées aux intérêts d'emprunt permettent ainsi de modérer la part relative à ces dépenses et de les réorienter vers d'autres secteurs de l'économie. L'accès à la propriété permet également, une fois le crédit remboursé, de consacrer une part moins importante de ses revenus au logement, aidant ainsi à faire face plus facilement aux situations de baisse de revenu, telles les pertes d'emplois ou le départ en retraite.

Au niveau urbain, les politiques publiques du logement portent sur l'organisation spatiale et sociale de la ville et visent des objectifs qui dépassent la simple notion de satisfaction des besoins. On distingue aujourd'hui trois principaux axes de cette politique : la mixité sociale, le renouvellement urbain et les préoccupations environnementales.

Pour faire face à la pénurie de logements au lendemain de la guerre, l'intervention publique s'est d'abord orientée sur le soutien à l'offre de logement, essentiellement par des aides à la construction de logement locatif social. Cette politique a ensuite été réorientée dans les années 1980, avec un accent mis sur quatre grands axes :

Premier axe, **le soutien à l'accession à la propriété** a, en premier lieu, été orienté sur l'accession sociale et l'acquisition dans le neuf, puis élargi à l'ensemble des ménages et au parc ancien.

L'accession à la propriété est, depuis le lancement des premières politiques de logement à la fin du 19^e siècle, une constante des politiques publiques au nom de la notion de « parcours résidentiel ascendant », dont la propriété serait l'aboutissement. Les enquêtes d'opinion montrent d'ailleurs que la grande majorité des ménages français aspire à être propriétaire de son logement. Fortement idéologique et diversement soutenue suivant les gouvernements, elle a été érigée en modèle sous la présidence de Nicolas Sarkozy, qui avait fixé comme objectif d'atteindre 70 % de propriétaires.

La propriété serait également porteuse de responsabilisation des ménages et garante d'un bon fonctionnement urbain et d'un meilleur entretien du parc immobilier. Le propriétaire, plus autonome, coûterait ainsi moins à la collectivité et pourrait par conséquent consacrer plus de dépenses à la consommation une fois son crédit remboursé.

Enfin, les politiques d'appui à la primo-accession joueraient un rôle de fluidifiant du marché immobilier en permettant de libérer des logements locatifs et en particulier des logements sociaux pour les ménages modestes. En revanche, cette politique suscite des inquiétudes notamment liées aux risques de surendettement, en particulier chez les ménages les plus modestes. Elle présente également un risque quant à la capacité des propriétaires à faire face, de manière collective, à leur charge de maintenance, phénomène mis en évidence par la problématique des copropriétés dégradées. La propriété pourrait aussi être un frein à la mobilité résidentielle, constituant un handicap face aux grandes évolutions de la société. Le cas de l'Espagne, qui présente la double caractéristique d'une proportion de logements locatifs très faible et d'une croissance économique fondée sur la construction de logements dans les années 2000, montre les limites d'un système fondé sur le « tous propriétaires ». Enfin, du fait du coût du foncier meilleur marché à mesure que l'on s'éloigne des grands centres urbains, ce soutien à l'accession à la propriété, et en particulier par le biais du pavillonnaire, constitue un problème en termes d'étalement urbain et d'artificialisation des sols. Il en résulte une augmentation des frais de transports des ménages et des émissions de gaz à effet de serre liées aux déplacements.

Deuxième axe, **le soutien à l'investissement locatif privé**, via de nombreux dispositifs fiscaux incitatifs depuis le dispositif Quilès – Méhaignerie en 1984 jusqu'au dispositif Duflot qui vient d'être adopté par le Parlement. Depuis 1995, en moyenne près de 50 000 logements par an ont bénéficié des dispositifs d'aide à l'investissement locatif, avec une efficacité plus ou moins importante en fonction des différents régimes. Ces dispositifs ont eu des effets sur la structure de l'offre locative en particulier sur la localisation des logements vers les villes de province et leur taille en les orientant vers les petites surfaces. Ces avantages fiscaux ont également permis un soutien important aux promoteurs et au secteur de la construction.

Troisième axe, **l'accroissement du parc locatif social** afin de fournir des logements à des prix plus faibles que ceux du marché. Depuis les années 2000, la loi SRU impose aux communes de plus de 3 500 habitants et de 1 500 habitants en Île-de-France d'avoir sur leur territoire un nombre de logements locatifs sociaux supérieur à 20 % du total des résidences principales. Les communes ne respectant pas cette obligation sont soumises à un prélèvement sur leurs ressources fiscales visant à soutenir les acquisitions foncières et immobilières nécessaires à la production de ces logements. Pour compléter le dispositif SRU, des programmes nationaux de construction ont également été lancés afin de réduire le déficit de logements. En 2004, le Plan de cohésion sociale avait fixé l'objectif de construction de 500 000 nouveaux logements sociaux sur cinq ans. En 2009, la loi instaurant le droit au logement opposable et le plan de relance augmentent à nouveau les objectifs en matière de production de logements : 120 000 logements sont financés en 2009 suivi de 131 500 en 2010. Par ailleurs, la production de logements sociaux doit être adaptée aux besoins des territoires, notamment pour les zones les plus tendues. Enfin, afin de faire baisser les coûts d'une opération de logement social, le projet de loi en faveur de la mobilisation du foncier prévoit que le prix de la cession du foncier aux collectivités locales de terrains de l'État sera affecté d'une décote pouvant aller jusqu'à la cession gratuite pour la construction de logements sociaux. La loi Duflot prévoit également une hausse du seuil de logements sociaux à 25 %.

Quatrième axe, **la réduction des aides à la pierre au bénéfice des aides à la personne**, qui correspond à une volonté de l'État de moins s'engager dans l'intervention directe et de laisser jouer les mécanismes de marché, tout en aidant les ménages les plus modestes à faire face à leurs dépenses.

Une multiplicité d'aides

Pour répondre à la diversité des enjeux, une large variété d'outils a été mise en place. On distingue traditionnellement les aides à la pierre, qui ont pour objectif le soutien de la production de logement, des aides à la personne, centrées sur l'utilisateur du logement.

Les aides à la personne constituent la principale source de dépense publique pour mener la politique de logement. Elles sont composées de deux grands régimes d'aides :

- l'Aide personnalisée au logement (APL) attribuée sous conditions de ressources pour réduire le montant des loyers ou les mensualités d'emprunt immobilier ;
- les deux régimes de l'allocation logement : l'Allocation logement à caractère social (ALS) et l'Allocation logement à caractère familial (ALF). Ces deux aides concernent les ménages ne pouvant pas bénéficier de l'APL.

L'ALF est financée par le Fonds national des prestations familiales, lequel est alimenté par les cotisations allocations familiales des employeurs et par 1,1 point de Contribution sociale généralisée (CSG). L'APL et l'ALS sont financées par le Fonds national d'aide au logement (FNAL) à partir des contributions des régimes de prestations familiales, une cotisation employeur, et une dotation de l'Etat destinée à assurer l'équilibre des comptes du FNAL.

Les aides visant à développer l'offre sont constituées par un système d'aides directes ou indirectes accordées aux producteurs de logements afin de soutenir la construction de logements neufs ou la réhabilitation de logements anciens. On en distingue trois types : les prêts conventionnés, les avantages fiscaux et les aides directes.

- Les prêts conventionnés

Les prêts conventionnés sont des prêts à long terme, entre 30 et 50 ans, à des taux avantageux, destinés aux organismes de logement social afin de financer les programmes de construction ou éventuellement d'amélioration de logements locatifs. Les promoteurs doivent en échange s'engager sur les montants des loyers, le plafond de ressources des locataires, ainsi que sur la durée minimale de location. Ils sont distribués uniquement par la Caisse des dépôts et consignations.

On distingue trois types de prêts conventionnés destinés au logement social :

- Le Prêt locatif à usage social (PLUS) est le dispositif le plus utilisé pour le financement du logement social et comporte un objectif de mixité sociale. Les programmes financés par le PLUS doivent accueillir au moins 30 % de locataires dont les revenus sont inférieurs à 60 % du plafond des ressources et 10 % de locataires dont les revenus sont supérieurs de 20 % maximum au plafond ;
- Le Prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I) finance des logements pour des populations cumulant des difficultés économiques et des difficultés sociales ;
- Le Prêt locatif social (PLS) finance des logements dans les zones où le marché immobilier est tendu. Il s'adresse à des ménages dont les revenus sont plus élevés que les plafonds du PLUS mais qui rencontrent des difficultés à se loger dans des secteurs où le coût du logement est particulièrement élevé.

Ces trois prêts permettent aux locataires de bénéficier des aides personnalisées au logement (APL).

Il existe également deux types de prêts conventionnés pour la construction de logement hors parc social :

- le Prêt locatif intermédiaire (PLI) finance les logements intermédiaires dont les loyers se situent entre ceux des logements sociaux et ceux du marché libre des zones tendus ;
- le Prêt social location-accession (PSLA) est accordé pour financer la construction ou l'acquisition de logements neufs. Il comporte une phase locative et une phase d'accession à la propriété pour des ménages dont les revenus se situent en dessous des conditions d'attribution du prêts à taux zéro. Il permet de bénéficier d'avantages fiscaux et d'une sécurisation par une garantie de rachat et de relogement en cas d'accidents de la vie.

- Les avantages fiscaux

- Les avantages fiscaux liés aux prêts conventionnés

Les prêts conventionnés, à l'exception des PLI, permettent de bénéficier d'avantages fiscaux : TVA à taux réduit à 7 % depuis le 1^{er} janvier 2012 et exonération de la Taxe foncière sur la propriété bâtie (TFPB) durant 15 ans.

- Les avantages fiscaux liés à la production de logement dans les zones ANRU

Pour faciliter l'accession à la propriété, soit dans les quartiers faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine signée entre l'ANRU et les collectivités locales, soit quand le logement se situe à une distance d'au moins 500 mètres de ces zones, une TVA à 7 % est appliquée, sur la vente de logements neufs.

- Les aides fiscales visant à soutenir l'investissement locatif privé

Afin d'inciter à l'investissement locatif privé dans le logement neuf ou ancien réhabilité, ont été mis en place depuis le milieu des années 80 divers dispositifs d'avantages fiscaux : dispositifs Quilès-Méhaignerie en 1984, Périssol en 1996, Besson en 1999, Robien en 2003, Borloo en 2006, Scellier en 2009 et Duflot en 2012. Ces dispositifs permettent de bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu pour l'acquisition de logements neufs, en Vente en l'état futur achèvement (VEFA), ou pour la construction de locaux transformés en logement ou de locaux réhabilités. En contrepartie, l'investisseur s'engage sur une durée de location minimale ainsi que sur un niveau de loyers ou de ressources du locataire. Il existe aujourd'hui deux options pour ce type de dispositif : le dispositif Scellier avec réduction d'impôt répartie sur neuf ans, sous conditions de plafonds de loyers ; le dispositif Scellier intermédiaire avec réduction d'impôt répartie sur neuf, douze ou quinze ans, à laquelle s'ajoute une déduction de revenu de 30 % des loyers, sous condition de plafonds de loyers plus faibles et de ressources du locataire.

Le dispositif Duflot, qui vient remplacer le Scellier, se veut encore plus incitatif et plus social avec une réduction d'impôt majorée sur le prix de vente (18 %) étalée sur une période de neuf ans, un plafonnement des loyers à un niveau inférieur de 20 % aux prix du marché. Il est réservé aux zones les plus sous tension. Il est aménagé dans les territoires d'Outre-mer avec une majoration de la réduction d'impôt (29 %).

- Les aides directes

- Les aides de l'État

L'État attribue des subventions pour la construction de logements sociaux, soit directement, soit par le biais de l'ANRU. Les opérations de type PLUS sont couvertes à hauteur de 2,5 % et les opérations PLA-I à hauteur de 10 %. Ces aides sont distribuées pour moitié par les conseils généraux et les intercommunalités dans le cadre de la délégation d'aide à la pierre.

Il existe également des aides à l'entretien ou à la réhabilitation, dans le secteur social (Prime à l'amélioration des logements à usage locatif) et dans le secteur privé, versées par l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH).

- Les aides des collectivités territoriales

Bien que les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne disposent pas de compétences propres en matière de financement, elles peuvent également accorder des subventions pour la construction de logements sociaux dans le cadre de la délégation d'aide à la pierre. Le montant total de ces aides reste très mal connu mais une étude récente de l'ADIL les estimait à environ 1 milliard €.

Les collectivités peuvent également mettre à disposition du foncier pour des opérations de construction de logements sociaux soit gratuitement, soit en dessous des prix du marché. Enfin, elles apportent régulièrement une garantie d'emprunts à ce type d'opérations.

- Les aides Action Logement

Action Logement (anciennement 1 % logement) est la structure qui gère la participation des employeurs de plus de 20 salariés à l'effort de construction. Les entreprises devaient à l'origine consacrer 1 % de leur masse salariale au financement de la résidence principale des salariés. Ce taux est fixé depuis 1992 à 0,45 %.

Le budget d'Action Logement était de 3,5 Md € en 2011 qui ont permis de financer la construction de 85 000 nouveaux logements sociaux et la réhabilitation de 30 000 logements sociaux.

- Les aides des entreprises

En dehors de leur participation à la politique du logement des salariés par le biais d'Action Logement, certaines grandes entreprises publiques ou privées comme La Poste, la SNCF ou la RATP, apportent une aide directe à leurs salariés les plus modestes.

La loi du 25 mars 2009 a rompu à cet égard avec le principe de parité de financement entre l'État et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) : l'enveloppe financière consacrée par l'UESL au financement de l'ANRU s'établit chaque année de 2009 à 2011 à 770 millions €, soit près du double de la contribution initialement prévue¹⁶⁷. La sanctuarisation des crédits d'État n'a à l'inverse pas eu lieu. Cette ponction sur l'UESL a permis des avancées importantes de la politique de rénovation urbaine, mais limite à l'inverse les efforts que le 1 % logement peut consentir pour loger les salariés des entreprises.

- Les aides à l'accèsion à la propriété

2 dispositifs principaux soutiennent aujourd'hui l'accèsion à la propriété :

- Le prêt accessions sociale (PAS) est un prêt conventionné à taux avantageux destiné aux ménages dont les ressources se situent entre les plafonds PLUS et PLS. Il peut couvrir jusqu'à 100 % de l'opération et son taux et sa durée sont variables suivant les établissements de crédit.

¹⁶⁷ Avis Bilan et perspectives du programme national de renouvellement urbain (PNRU) : action de l'ANRU, rapporté par Mme Marie-Noëlle Lienemann (2011).

- Le Prêt à taux zéro (PTZ) est un prêt complémentaire au prêt principal sans intérêt destiné aux ménages primo-accédants ou qui n'ont pas été propriétaires de leur résidence principale les deux années précédentes. Depuis 2005, trois formules de ce prêt ont été mises en œuvre. Il peut financer la construction d'un logement, l'achat d'un logement neuf, ou, sous certaines conditions, l'achat d'un logement ancien vendu par un bailleur social à ses occupants.
- Le Pass foncier, outil de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat par les collectivités territoriales, a pour sa part été supprimé en 2011.

Dans un article sur *L'État et les politiques du logement*¹⁶⁸, Jean-Claude Driant présentait, de manière synthétique, la répartition du montant des aides publiques au secteur du logement en 2010. Ces aides atteignaient un montant total de 40,6 Md €, dont 30,2 Md € relevant soit des aides à la personne (15,9 Md €), soit de mécanismes fiscaux strictement nationaux (14,3 Md €, dont 5 Md € correspondant à la TVA réduite pour les travaux exécutés chez les particuliers), auxquels s'ajoutent 4,2 Md € d'aides à l'accession à la propriété. Les 6,2 Md € restants se répartissent entre les aides à la production dans le secteur du logement social (2,3 Md € de réductions de TVA, 1,9 Md € d'avantage de taux et 1,3 Md € de subventions), *via* l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) ou *via* les règles de droit commun, mais aussi les aides pour l'amélioration du parc privé ancien (0,6 Md €), à travers l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

Dans son avis sur *L'évaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement*, le CESE soulignait à cet égard la nécessité d'orienter la construction vers la production de logements de type PLA-I et PLUS et se prononçait pour un redéploiement de ressources, prioritairement au profit des aides à la pierre.

Une gouvernance éclatée

La gouvernance des politiques de l'urbanisme et du logement a connu depuis trente ans des évolutions parfois contradictoires. Elle s'efforce de concilier le pouvoir croissant donné en ce domaine aux collectivités territoriales, d'une part, et l'atteinte d'objectifs fixés par les gouvernements successifs jugés indispensables compte tenu de l'importance du logement pour la vie des personnes et pour l'économie nationale, d'autre part.

□ D'une unicité d'intervention à une gouvernance éclatée

Les décennies qui ont suivi la seconde guerre mondiale ont été marquées en matière de politiques d'urbanisme et d'habitat par l'affirmation d'un rôle essentiel de l'État, dans une optique volontariste de construction massive : l'État déterminait les normes de construction et d'urbanisme, fixait les objectifs de construction de logements neufs et décidait des grandes opérations de construction de logements dans les zones à urbaniser par priorité créées en 1958 ; il administrait les aides publiques au logement, structurait son financement *via* la création du Crédit Foncier en 1950 et contrôlait le circuit du financement du logement social à travers la Caisse des dépôts ; les opérateurs sociaux du logement, les compagnies d'assurance nationalisées et les investisseurs institutionnels ont par ailleurs été mis à contribution pendant cette période pour constituer un important parc locatif privé ou social¹⁶⁹.

¹⁶⁸ JC Driant, *L'État et les politiques du logement : pilote ou garant ?*, Dossier « Vivre et habiter un territoire » in la revue *Pouvoirs locaux* n°94, septembre 2012.

¹⁶⁹ *Rapport public 2009 du Conseil d'Etat : droit au logement, droit du logement*, p. 77 et 78.

Ce dispositif a favorisé des années cinquante à soixante-dix une augmentation massive et rapide du nombre des logements dans un contexte de reconstruction, d'accroissement de la population, ainsi que d'urbanisation. Il fut profondément modifié à partir de 1983 par les lois de décentralisation, sans que soit toutefois retirée à l'État sa compétence en matière de logement, mais «*en privant progressivement celui-ci d'une partie des moyens dont il disposait pour assurer l'articulation entre le niveau central et le niveau territorial*»¹⁷⁰.

La loi de décentralisation n° 83-8 du 7 janvier 1983 (art. 58) **transfère aux communes et à leurs groupements la maîtrise de l'urbanisme, de l'utilisation du sol et de l'offre foncière**.

Les communes élaborent et approuvent de ce fait les principaux documents d'urbanisme, et notamment le Plan d'occupation des sols (POS), devenu **Plan local d'urbanisme (PLU)**, les cartes communales, mais aussi les **actes qui leur sont liés** : permis de construire, certificats d'urbanisme ou de conformité, autorisations de lotissement, permis de démolir, etc.

Le PLU définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme pour l'ensemble de la commune. Il classe le territoire de la commune en quatre types de zones : zones urbaines, zones d'urbanisation future, zones naturelles, zones agricoles et forestières. Les cartes communales sont des documents d'urbanisme communaux plus sommaires que les PLU, qui déterminent le zonage applicable sur le territoire de la commune et délimitent les zones constructibles. Au 1^{er} janvier 2011, on dénombre 17 308 PLU ou POS, couvrant 45 % des communes et 57,4 millions d'habitants ; quant aux cartes communales, 4439 ont été approuvées, les communes concernées comptant 2,11 millions d'habitants¹⁷¹.

Au niveau intercommunal revient depuis 2004 la définition et la mise en cohérence de la politique de l'habitat. Les intercommunalités élaborent le **Plan local de l'habitat (PLH)** déjà évoqué en supra, qui fixe notamment les objectifs de logement social ; elles élaborent aussi le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) qui a pour objet, sur la base d'un diagnostic préalable, d'établir **un projet d'aménagement et de développement durable** du territoire et de fixer les conditions de sa mise en œuvre¹⁷². On dénombre 137 SCOT approuvés au 1^{er} janvier 2012, couvrant 667 communes et représentant plus de 17 millions d'habitants¹⁷³. Les intercommunalités peuvent aussi, depuis le 1^{er} janvier 2005, devenir délégataires des aides à la pierre et peuvent se doter de leurs propres outils, notamment office HLM ou OPAC.

Ces documents s'inscrivent dans une hiérarchie des normes complexe, PLU et cartes communales devant seulement être compatibles avec les SCOT, et ceux-ci avec les normes qui leur sont directement supérieures. Toutefois, «*la loi d'engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006, puis la loi Boutin de mars 2009, ont accentué la pression sur les communes en renforçant la portée juridique des PLH et les liens qu'ils entretiennent avec les PLU*»¹⁷⁴.

170 *Rapport public 2009 Droit au logement, droit du logement*, du Conseil d'État : sur lequel s'appuie la rédaction de ce point, p. 78.

171 *Rapport d'information : Pour une nouvelle architecture territoriale en matière d'urbanisme*, René Jarlier, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, Sénat, juillet 2012.

172 Article « Les règles locales d'urbanisme » de Rozen Noguellou, in « *Les collectivités territoriales* », coll. Les notices de la documentation française, (2009) p. 152 et 153.

173 *Rapport Pour une nouvelle architecture territoriale en matière d'urbanisme*, op. cit.

174 Jean-Claude Driant *Les politiques du logement en France*, p. 152.

Le département, au titre de sa mission prioritaire d'action sociale, copilote avec l'Etat **les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées** (PDALPD) déjà évoqués. Le département finance par ailleurs et gère seul depuis 2004 le Fonds de solidarité pour le logement (FSL), dont l'objet est d'apporter une aide financière aux personnes dans l'impossibilité de supporter leurs obligations financières locatives, y compris les dettes liées à des impayés d'eau, d'énergie et de services téléphoniques. Il assure aussi le financement et la gestion **de dispositifs d'hébergement spécialisés pour certaines catégories de la population** (jeunes de moins de 18 ans, femmes enceintes et mères isolées ayant des enfants de moins de trois ans...). Le département peut aussi, depuis 2005, devenir déléataire des aides à la pierre, et quand l'intercommunalité n'assume pas la compétence en matière d'habitat ou dans les vides que comporte la carte des intercommunalités, élaborer **un Plan départemental de l'habitat** (PDH), « *outil de cohérence des politiques menées dans les intercommunalités couvertes par un PLH et celles menées sur le reste du département* ». Enfin, le département **coordonne les politiques sociales d'habitat spécifiques**, via notamment le schéma départemental d'action sociale et médico-sociale qui définit les besoins en matière d'établissements d'accueil pour les personnes âgées, les foyers d'accueil médicalisés, **les foyers de jeunes travailleurs** ou établissements d'accueil pour personnes handicapées, entre autres.

Les régions sont pour leur part **le seul niveau de collectivités à ne pas avoir reçu de compétences obligatoires en matière de logement**. Toutefois, les lois de décentralisation ayant reconnu depuis 2003 **aux diverses collectivités territoriales le pouvoir de définir, dans le cadre de leurs compétences respectives, leurs priorités en matière d'habitat**, la région, comme les autres niveaux de collectivités, peut définir ses priorités, après avoir consulté les départements. Par ailleurs, la région Île-de-France, de manière spécifique, « *peut exercer la responsabilité du logement étudiant suite à la loi libertés et responsabilités locales (LRL) d'août 2004* » (art. 66), en vertu de laquelle elle peut « *élabore(r) un schéma pour le logement des étudiants et peut prendre en charge la responsabilité du financement à la place des communes et EPCI qui renonceraient à le faire* »¹⁷⁵.

Enfin, sur le plan financier, régions et départements peuvent consentir des prêts ou subventions aux organismes d'HLM et leur apporter des terrains ; les collectivités territoriales peuvent aussi garantir les emprunts ou apporter des aides à la réalisation de logements ou d'hébergements.

Ainsi, dans le cadre des lois successives de décentralisation, s'est affirmé un rôle primordial de la commune en matière d'urbanisme, en parallèle à l'émergence d'un rôle croissant des intercommunalités et de certaines fonctions pour le département dans des domaines spécifiques ; par ailleurs, de nombreuses régions conduisent aussi des interventions. Les niveaux de gouvernance auxquels les jeunes sont supposés être le plus pris en compte sont donc l'agglomération, avec le PLH pour les étudiants, et le département, avec le plan logement des jeunes et diverses mesures spécifiques.

L'Etat, s'il a largement libéralisé le marché du logement, continue de définir les grandes orientations de la politique du logement et finance, au titre de la solidarité nationale, les aides à la pierre, ainsi que les aides à la personne. Il finance et assume la responsabilité de l'hébergement d'urgence, copilote les PDALPD, dispose *via* le préfet de réservations dans le logement social et a le droit de réquisition. Il conduit par ailleurs, une politique de soutien

¹⁷⁵ « Les outils de l'aménagement : logement, habitat politique de la ville », de Maurice Goze, *op. cit.*

à la construction de logements et a lancé en 2005 un programme national de rattrapage de la construction qui échappe largement aux collectivités territoriales. Enfin, des agences nationales telles que l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) collaborent à la politique de l'habitat dans leurs champs de compétences respectifs, avec des incidences importantes pour les jeunes, puisque nombre d'entre eux sont concernés par l'insalubrité du logement ou/et résident dans des quartiers concernés par la rénovation urbaine.

□ *Une très grande hétérogénéité d'interventions des collectivités relevant des différents niveaux territoriaux*

Lors de la table-ronde sur les politiques des collectivités territoriales en matière de logement des jeunes, M. Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France (ADF), soulignait que « *les compétences des collectivités territoriales s'exercent dans le cadre de multi-partenariats, cette multiplicité d'acteurs, de partenariats et de filières constituant souvent une difficulté* ». Il s'interrogeait sur la possibilité d'y apporter des simplifications, le cas échéant *via* une spécialisation des compétences, tout en notant que celle-ci serait difficilement réalisable, les différents champs qui interfèrent en matière de logement des jeunes (formation, emploi, logement, etc.) étant très liés. Il concluait que « *il apparaît en tout cas nécessaire de fluidifier* »¹⁷⁶.

Les divers intervenants lors de cette table-ronde¹⁷⁷ notaient tous la grande hétérogénéité des politiques conduites par les différents niveaux de collectivités en matière de logement des jeunes.

Claudy Lebreton notait ainsi, à titre d'exemple, que certains conseils généraux ont mis en place une aide financière au 1^{er} loyer, au dépôt de garantie et au financement de la première installation (raccordement au gaz, à l'électricité, etc.) à l'image du département d'Indre et Loire, tandis que d'autres accordent des soutiens à la réhabilitation et à la transformation de grands appartements en studios, d'autres encore des bourses pour favoriser l'accès des jeunes au logement, pour certains dans le cadre de bourses étudiantes. Le département de Seine-Maritime a pour sa part mis en place une politique visant à fournir aux stagiaires une caution pour la location.

Michel Heinrich indiquait que les villes moyennes abordent en général la problématique du logement des jeunes sous deux angles principaux : celui du logement des étudiants, d'une part, et celui du logement des stagiaires et des jeunes en emploi, d'autre part. Si les villes moyennes accueillent peu de sièges d'universités, beaucoup d'entre elles hébergent en leur sein une antenne ou un site universitaire. L'enjeu est important pour les jeunes, auxquels cela permet de passer de manière graduée du lycée aux grands centres universitaires où certains poursuivront leurs études supérieures, pour leur famille, auxquelles cela coûte moins cher, mais aussi pour le développement local, ne serait-ce que parce que la présence d'étudiants suscite une animation et engendre des retombées économiques : à titre d'exemple, une ville comme Aurillac compte environ 1 300 étudiants pour 30 000 habitants, Bourges 73 000 habitants, Chambéry 7 300 étudiants pour 59 000 habitants, Troyes 8 000 étudiants pour 63 000 habitants et Epinal 2 600 étudiants pour 35 000 habitants. Les

¹⁷⁶ Intervention de Claudy Lebreton lors de la table-ronde d'organisations de collectivités locales sur le logement des jeunes devant la section de l'aménagement durable des territoires, le 7 novembre 2012.

¹⁷⁷ Emmanuelle Cosse, vice-présidente de la région Île-de-France, présidente de la commission logement de l'association des Régions de France (ARF), Claudy Lebreton pour l'ADF et Michel Heinrich, maire d'Epinal en tant que représentant de la Fédération des villes moyennes.

villes moyennes interviennent souvent dans le financement de ces antennes universitaires et pour favoriser une vie étudiante de qualité, qui participe à l'attractivité de la ville et de ses centres de formations.

Les cas de figure en la matière sont toutefois d'une extrême diversité : parfois le conseil général s'implique, dans d'autres cas le conseil régional, dans d'autres encore la ville moyenne elle-même ; certaines villes moyennes bénéficient des services d'un CROUS, d'autres ont mis en place leur propre dispositif pour rendre aux étudiants un service qui s'en rapproche et les agglomérations jouent souvent un rôle à cet égard, par transfert de la ville. Le degré et les formes de l'implication sont aussi très variables : certaines collectivités gèrent directement des résidences universitaires dont elles ont assumé la construction, d'autres en louent, certaines associent résidences universitaires et recours à des logements relevant de l'Office public de l'habitat (OPH) de l'agglomération, certaines villes, telles Bourges ou Epinal, ont labellisé des logements locatifs privés loués par les habitants aux étudiants.

Certaines villes moyennes abordent aussi la problématique du logement des jeunes sous l'angle de celui des jeunes stagiaires et en emploi. La diversité des pratiques selon les villes moyennes est là aussi très grande, certaines s'investissant beaucoup, d'autres guère ou pas du tout : à titre d'exemple, dans la communauté d'agglomération d'Agen, la mission locale joue un rôle de médiation pour ce qui concerne le logement et l'accompagnement ; à Auxerre, le service du logement de la Maison de jeunesse met en relation les bailleurs privés et les jeunes ; la Communauté d'agglomération du Calais a construit une résidence foyer de jeunes travailleurs proposant des logements allant du T1 au T4 ; dans la communauté d'agglomération de Cambrais, le Programme local de l'habitat (PLH) met en avant la problématique du logement des jeunes ; à Dax, c'est une résidence habitat jeune qui a été mise en place. A titre d'illustration, une collectivité comme Epinal gère cinq résidences universitaires offrant 235 lits au total, avec des services tels que gardiennage et Wi-Fi, les tarifs étant proches de ceux du CROUS à Nancy ; la ville a par ailleurs recensé 337 offres privées de logements pour les étudiants, dont 60 labellisées, une association jouant un rôle d'intermédiation entre le bailleur et le locataire ; la municipalité mène aussi une tentative de logement intergénérationnel qui s'est révélée peu concluante ; enfin, une étroite collaboration permet la mise à disposition de 330 logements par l'Office public de l'habitat¹⁷⁸.

Emmanuelle Cosse notait pour sa part que, les nouveaux logements sociaux produits ayant souvent des loyers élevés du fait de la hausse des prix du foncier, nombre de régions françaises s'engagent pour tenter d'y apporter des solutions, avec une grande diversité d'interventions même si la plupart, *a minima*, développent des actions en direction des étudiants. Les formes de ces aides sont multiples : certaines font de l'intermédiation locative, d'autres travaillent en partenariat avec les Comités locaux pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ), financent des opérations de réhabilitation du parc social pour les étudiants, aident à payer la caution de logement locatifs privés ou le premier mois de loyer, font des aides à l'installation en milieu rural. Beaucoup de régions s'étaient lancées dans des systèmes de cautionnement pour les jeunes entre 2004 et 2008 mais il semble que la plupart des dispositifs régionaux mis en place n'aient pas été maintenus, les bailleurs rechignant apparemment souvent à accepter des personnes morales comme garantes. Si le volontarisme des acteurs est important, les interventions dépendent bien entendu aussi du budget des régions.

¹⁷⁸ Intervention de Michel Heinrich lors de la table-ronde du 7 novembre 2012.

Parmi les jeunes, les étudiants sont particulièrement nombreux en Île-de-France, en Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Rhône-Alpes, alors que ces régions ne sont pas nécessairement les mieux dotées en logements étudiants. Toutefois, la diversité des jeunes étant très grande et les outils existants tendant à segmenter les réponses, la région Île-de-France intervient aujourd'hui pour les étudiants mais aussi pour les apprentis ou les actifs. Pour favoriser l'intermédiation locative, instrument souvent efficace, cette région finance des associations pour les aider à capter des logements familiaux qu'elles mettent en location en assurant la fonction de bailleurs au profit de jeunes qui ne bénéficient pas du dispositif de caution « Solibail »¹⁷⁹. Elle s'appuie pour se faire sur les CLLAJ et sur les missions locales pour y loger des jeunes précaires ou à faibles revenus. Ce système fonctionne bien en banlieue, où nombre de propriétaires ne souhaitent pas faire le travail de location¹⁸⁰.

Cette grande hétérogénéité s'inscrit dans la logique de la décentralisation et reflète la diversité des territoires. Par ailleurs, l'intervention croisée de collectivités diverses répond pour partie à la diversité des problématiques entrant en ligne de compte en matière de politiques d'habitat et de logement, et permet d'atteindre une masse critique importante par la conjugaison de financements multiples. Toutefois, cela n'exclue pas la nécessité de renforcer la coopération entre les différents niveaux de collectivités. Un renforcement de l'intercommunalité serait aussi souhaitable. La désignation d'un chef de file entre les diverses collectivités agissant en faveur du logement des jeunes - qui pourrait varier selon les territoires, la collectivité qui s'investit le plus étant choisie pour jouer ce rôle quel que soit son niveau - pourrait constituer une solution. En Île-de-France, le niveau régional pourrait toutefois sembler le mieux à même de jouer ce rôle ; le CESE préconisait déjà cette option, dans son avis *Evaluation relative à la mise en œuvre du logement opposable*, quand il proposait « d'étudier la création d'un Syndicat du logement en Île-de-France (SYLIF), qui aurait vocation à regrouper toutes les collectivités publiques ayant un rôle à jouer dans le domaine du logement pour coordonner l'ensemble des actions nécessaires »¹⁸¹.

Une prise en compte insuffisante des situations d'urgence

L'ensemble des personnalités impliquées dans les situations d'urgence entendues par la rapporteure¹⁸² soulignent **la situation extrêmement difficile devant laquelle se trouvent les organismes et structures d'aide et d'hébergement d'urgence pour répondre à la demande croissante d'un public de plus en plus jeune et de plus en plus démunis**.

Comme en témoignait également le directeur général de l'URFJT Ile de France¹⁸³, il existe désormais **des « zones de renoncement » de certains publics** auxquelles sont contraintes les structures faute de moyens¹⁸⁴. Les jeunes issus des CSP supérieures qui ne sont pas en situation de rupture familiale finissent par trouver des solutions, même si elles ne sont pas

179 Solibail est un dispositif public d'intermédiation lancé en novembre 2008, qui vise à reloger des personnes sans abri, dans des logements locatifs privés mobilisés par l'intermédiaire d'associations partenaires de l'Etat : l'association locataire paie le loyer et les charges, elle assure l'entretien et la remise en état du logement.

180 Intervention d'Emmanuelle Cosse lors de la table-ronde du 7 novembre 2012.

181 Avis *Evaluation relative à la mise en œuvre du logement opposable*, op. cit.

182 Entretiens avec Patrick Doutréigne, directeur général de la Fondation Abbé Pierre le 2/10/2012 ; Bernard Lacharme, secrétaire général du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées le 3/10/2012 ; Alain Régner, Préfet, délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (DIHAL) le 11/10/2012 ; Eric Molinié, Président du SAMU social le 25/10/2012.

183 Entretien avec Jérôme Ciacciagerra, directeur générale de l'URFJT le 2/10/2012.

184 Pour les FJT, ce sont les demandeurs mineurs, de plus en plus nombreux, qui ne peuvent plus être accueillis faute de places disponibles.

entièrement satisfaisantes, alors que les jeunes qui ont un réel besoin d'accompagnement et sont en grande difficulté sont trop souvent délaissés.

Le dispositif d'urgence, d'hébergement et d'insertion a connu une croissance spectaculaire au cours de ces dernières années.

Il comprend des centres d'hébergement d'urgence, le 115 du SAMU social de Paris, numéro national départementalisé d'urgence et d'accueil des personnes sans abri, des équipes mobiles (de type « SAMU social »), ainsi que des lieux d'accueil de jour et ou de nuit, qui pratiquent l'accueil sans autre condition que celle du nombre des places disponibles.

Les établissements d'hébergement d'insertion, qui ont aujourd'hui le statut de Centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) et étaient au nombre d'environ 900 centres en 2008, accueillent pour leur part des publics spécifiques confrontés à des difficultés particulières (personnes sortant de centres hospitaliers psychiatriques ou de prison, drogués, personnes menacées de prostitution, personnes sans domicile fixe) ; ils sont chargés à l'égard de ces personnes d'une mission d'insertion de longue durée.

L'habitat adapté, le logement d'insertion ou le logement temporaire comprend notamment les maisons-relais (dites aussi « pensions de famille ») et les résidences sociales dont le statut résulte du décret du 23 décembre 1994¹⁸⁵.

Selon *le Rapport d'évaluation de la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile* réalisé par la Cour des Comptes en novembre 2011, le nombre de places d'hébergement et de logement adapté pour les personnes sans domicile fixe s'élevait en 2010, hors places ouvertes dans le cadre des plans hivernaux, à près de 83 000 places, dont :

- près de 19 000 en Centres d'hébergement d'urgence (CHU) et de stabilisation, hors CHRS ;
- plus de 15 000 places d'hôtel ;
- près de 40 000 places de CHRS ;
- plus de 9 200 places de maisons relais et pensions de familles ;
- 200 places de Résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS)¹⁸⁶.

Ces chiffres ont connu un accroissement régulier du fait de la mise en œuvre d'un programme pour la cohésion sociale (2005), d'actions en faveur des demandeurs d'asile, d'un plan d'action renforcé en faveur des sans abris (2006) et, en 2007, suite à l'action des Enfants de Don Quichotte et au vote du DALO, de l'augmentation des places en hébergement d'urgence et en maisons-relais¹⁸⁷.

A été également rendu obligatoire en 1994 dans chaque département l'établissement d'un plan départemental pour l'hébergement d'urgence, les communes devant pour leur part offrir, selon leur taille, des places d'accueil d'urgence.

Les Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), créés en 2010, ont pour objet la mise en réseau de dispositifs départementaux d'accueil, d'hébergement, d'insertion et d'accès au logement des personnes sans abri, risquant de l'être ou mal logées. Les SIAO sont conçus comme des plates-formes uniques organisant la fluidité entre l'urgence, l'insertion et le logement. Dans son rapport d'évaluation sur la politique publique de l'hébergement

¹⁸⁵ Source *Rapport public 2009 du Conseil d'Etat : Droit au logement, droit du logement*, page 58 et 59.

¹⁸⁶ Rapport d'évaluation de la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile, Cour des Comptes, novembre 2011.

¹⁸⁷ Rapport public du Conseil d'Etat *droit au logement, droit du logement*, 2009.

des personnes sans domicile de novembre 2011, la Cour des comptes regrette toutefois l'absence de coordination des SIAO avec les autres structures de la veille sociale et leur difficulté à centraliser les demandes et les offres d'hébergement.

Plusieurs des Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) interrogées par la Cour des comptes soulignaient que « *une part importante de la population hébergée (environ 50 % dans certains cas) - parmi lesquels des immigrés en situation irrégulière, des déboutés du droit d'asile, **des jeunes sans aucune ressource** ou des ménages ayant déjà une dette locative - n'est pas éligible au logement social* ».

Malgré la hausse du nombre de places (+ 62,20 % entre 2004 et 2010), la capacité d'accueil du dispositif d'hébergement ne parvient pas à suivre l'augmentation des besoins et la Cour des comptes souligne que « *les modes d'hébergement, de gestion et de financement, différents pour chaque type d'hébergement, contribuent à rendre peu lisible la cohérence d'ensemble à la fois pour les personnes concernées et pour les acteurs* »¹⁸⁸.

En tout état de cause, Patrick Doutreligne, directeur général de la Fondation Abbé Pierre, indique **qu'il y a encore quelques années le pourcentage de jeunes en hébergement d'urgence avoisinait les 10 %. Aujourd'hui, leur part est estimée à 25 %** alors même qu'ils répugnent la plupart du temps à recourir à cette solution. Il y a encore peu, les jeunes hébergés dans ces structures d'accueil étaient la plupart du temps en rupture sociale ou/et familiale temporaire et sortaient du système d'urgence après quelques mois. Aujourd'hui, ce public tend à se pérenniser et la palette des demandeurs s'est élargie : à un nombre croissant de jeunes de moins de 16 ans en rupture familiale, s'ajoute également désormais la tranche des 25-30 ans ne disposant que de très petits revenus.

Le public accueilli dans les structures d'urgence est de plus en plus jeune et on y compte de plus en plus de femmes, parfois avec enfant(s). Comme le souligne le représentant de la Fondation Abbé Pierre, **ce phénomène de jeunes femmes seules avec enfant(s) à la rue, qui semblait éradiqué depuis 20 ans grâce aux services de protection sociale à l'enfance et aux résidences sociales, réapparaît en force.**

Les dispositifs existants ne suffisent plus, de même qu'ils n'arrivent plus à prendre en charge les nombreux mineurs errants, souvent étrangers, qui constituent également un type relativement nouveau de public ayant besoin d'être hébergé.

Pour sa part le DIHAL, Alain Régner, qui souligne que **les familles et les jeunes n'avaient pas été confrontés depuis longtemps à de telles situations de précarité et de pauvreté**, indique que **les dispositifs mis en place par les pouvoirs publics ne parviennent plus à absorber le flux de personnes supplémentaires qui chaque année, vient s'accumuler au stock des personnes en difficulté qui lui, ne diminue pas.**

Comme l'observe le DIHAL : « **les jeunes les plus fragiles sont scotchés aux dispositifs d'urgence** » et ont donc le plus grand mal à les quitter alors même que les nouveaux entrants sont en nombre croissant.

Pour Alain Régner, la rupture des dispositifs publics est un élément aggravant de la précarité des jeunes : ainsi estimait-il indispensable d'assurer le continuum pour les jeunes (généralement à l'âge de 18 ans), qui n'ont plus le droit à l'ASE¹⁸⁹ alors que leur situation n'est pas stabilisée.

¹⁸⁸ Rapport de la Cour des comptes sur l'évaluation de la politique d'hébergement d'urgence des personnes sans domiciles fixes, novembre 2011, p. 85 et 93.

¹⁸⁹ Comme déjà évoqué, un tiers des SDF de 18 à 24 ans étaient des jeunes récemment pris en charge par l'ASE.

Eric Molinié, président du SAMU social, estime que la situation était dramatique, notamment pour les jeunes mineurs. Il indique que jamais le risque n'a été aussi grand de voir des jeunes qui n'auront pas accès à la scolarisation : la moitié des personnes hébergées en hôtel sont des mineurs et leur nombre, ainsi que celui des jeunes errants, a cru de manière inquiétante.

Pour autant, l'intervenant insiste sur le fait qu'il convient d'éviter d'accueillir les jeunes dans les structures d'extrême urgence qui hébergent des publics très désocialisés¹⁹⁰. Le 115¹⁹¹, dont les appels en région parisienne ont augmenté de 102,6 % en un an (2009-2010)¹⁹² pour atteindre le chiffre de 3,3 millions, sert donc davantage, pour les jeunes, de relais auprès des associations car les structures proposées ne sont pas en adéquation avec la demande des jeunes. Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de jeunes sont eux-mêmes tellement désocialisés qu'ils sont accueillis par le SAMU social pour des séjours dont la durée a tendance à s'allonger.

D'une manière générale, la Cour des comptes observe que malgré des capacités globales d'hébergement en forte augmentation, elles demeurent insuffisantes : 65 % des demandes ont été laissées sans solution et l'absence de places disponibles demeure la principale cause du non hébergement ; dans 32 % des cas, c'est le refus d'accueil par manque de place qui maintient les personnes à la rue. Bien qu'ayant été multipliés jusqu'à créer une illisibilité néfaste à l'aide des plus démunis, les dispositifs peinent également à prendre suffisamment en compte les besoins des personnes, dont les jeunes, et des interrogations demeurent sur l'économie générale du dispositif d'hébergement.

Le rapport *Pour un choc de solidarité en faveur des sans abris et des mal logés* souligne l'ampleur de l'aggravation de cette situation. Il formule pour y remédier un ensemble de préconisations visant à renforcer les dispositifs d'accueil d'urgence et tendant notamment à réaliser des diagnostics territoriaux partagés, à éviter la dispersion des dispositifs entre Etat et collectivités, à réaffirmer la nécessité d'un pilotage interministériel et d'un accompagnement renforcé des acteurs, ainsi qu'à mieux faire connaître et à mieux évaluer les dispositifs mis en place.

Des parcs dédiés indispensables mais insuffisants et segmentés

Lors de son audition par la section, le Professeur Driant rappelait que les parcs dédiés au logement des jeunes, bien qu'emblématiques, ne représentaient qu'une faible part de l'offre et ne pouvaient être considérés comme la seule solution. De plus, s'il existe bien un parc dédié aux jeunes travailleurs, force est de constater que c'est le logement étudiant qui, pour des raisons aussi politiques que culturelles, concentre les réflexions et les objectifs de construction.

¹⁹⁰ Le Samu social de Paris gère 2 centres d'hébergement d'urgence (CHU) avec une capacité totale d'hébergement de 136 places hommes et 38 places femmes accueillis de façon inconditionnelle. Ils accueillent des personnes en grande difficulté en leur offrant un lit, un repas, la possibilité de se laver (douche) et de rencontrer un médecin le lendemain matin ainsi qu'une assistante sociale.

¹⁹¹ Le 115 de Paris est un numéro national départementalisé d'urgence et d'accueil des personnes sans abri. Il est gratuit et accessible 24h/24. Depuis 1997, il est géré par le SAMU social qui offre également un accueil de jour, des places d'hébergement en structure hôtelière ou en pension de famille et des lits halte soins santé.

¹⁹² Rapport d'évaluation de novembre 2011 de la Cour des comptes sur la politique d'hébergement des personnes sans domicile.

CROUS et autres acteurs du logement étudiant

□ *Le parc social géré par le CROUS.*

Le réseau des œuvres universitaires gère l'un des plus grands parcs immobiliers de France avec 169 000 places réparties sur plus de 600 résidences universitaires.

Ce chiffre est à mettre en relation avec les plus de 2,3 millions d'étudiants présents sur le territoire ainsi qu'avec le nombre de boursiers (plus de 620 000 boursiers du ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche en 2012, auxquels viennent s'ajouter les boursiers des formations supérieures sanitaires et sociales, sous la responsabilité des régions).

Notons que ces logements sont très inégalement répartis sur le territoire. Ainsi, en 2007 (source rapport Anciaux II- 2008), seules trois académies (Rouen, Amiens et Corte) étaient en mesure de répondre favorablement à plus de 50 % des demandes de logement formulées par les étudiants, 12 académies répondant favorablement dans un tiers à la moitié des cas, 6 académies entre un quart et un tiers et enfin 7 académies à moins de 20 % de la demande (les trois académies d'Île de France, Lyon, Toulouse, la Réunion et l'académie des Antilles et de la Guyane). Le faible nombre de places en résidence universitaire étant bien connu des étudiants, il est par ailleurs probable que les demandes effectuées soient inférieures aux besoins réels. On observe ainsi que **les régions où les conditions d'accès au parc privé sont les plus difficiles sont également celles où le parc social dédié aux étudiants est le plus tendu.** Ceci s'explique facilement par le coût et la disponibilité du foncier dans ces territoires mais entraîne un phénomène indirect de renchérissement des loyers : le fait qu'un très grand nombre d'étudiants cherchent à se loger dans le parc privé faute d'un parc social suffisant entraîne inévitablement une concurrence accrue dans la recherche d'un logement et donc une augmentation des loyers.

L'accès aux logements proposés par les CROUS s'effectue sur la base des critères sociaux d'attribution des bourses pour les étudiants déposant leurs dossiers sociaux étudiants (de bourse et de logement) avant le 15 avril de chaque année pour la rentrée suivante. Les étudiants étrangers boursiers de leur gouvernement ou du gouvernement français sont généralement logés automatiquement dans le parc CROUS dès lors que le CROUS est en charge de la convention. Les Universités et écoles peuvent également pré-réserver des contingents, qu'elles accordent généralement aux étudiants étrangers originaires des établissements avec lesquels elles ont construit des partenariats d'échange, cette fois sans critères sociaux.

Loin de l'image des cités universitaires traditionnelles construites massivement dans les années 1960, le parc social étudiant du réseau des œuvres bénéficie depuis plusieurs années de lourdes rénovations pour prendre en compte les normes de confort actuellement exigées. Les chambres de 9 m² avec salles d'eau et cuisines partagées dans les couloirs sont progressivement remplacées par des offres allant de la chambre de 12 m² avec sanitaires et douche intégrée mais cuisine commune au studio complètement indépendant. On trouve aussi un petit nombre de T1 bis et T2 accessibles principalement aux étudiants en couple. L'ensemble de ces logements sont meublés et équipés. On assiste progressivement à une homogénéisation du parc : les anciennes cités universitaires sont rénovées en chambres d'environ 12 m² intégrant des salles d'eau et les nouvelles constructions sont essentiellement constituées de studios répondants aux normes d'accessibilité aux personnes handicapées.

Cette augmentation de la taille et du confort des logements s'accompagne évidemment d'une hausse des charges pour les étudiants : **après déduction des aides au logement, alors que le loyer restant à charge de l'étudiant est de 86 € pour une chambre de 9 m² traditionnelle, il peut aller jusqu'à 355 € pour un logement de type studio.**

Les cités traditionnelles restent très vétustes, en l'attente de rénovations qui les remodeleront complètement et feront évoluer à la fois l'offre et les tarifs. Le retard précédemment pris dans la rénovation du parc a encouragé à l'individuation dans les nouvelles constructions : dans des résidences dégradées, le partage des espaces communs est évidemment moins soutenable. Les étudiants sous convention d'échange avec les établissements, pour lesquels les critères sociaux ne s'appliquent pas, ont par ailleurs des attentes différentes en termes d'offre ce qui a engendré une demande des établissements pour une offre aux standards de confort plus élevées, à même de participer de leur rayonnement international. Comme le soulignait le CESE en 2005 (rapport Vuilletet), plusieurs Etats européens proposent, pour l'accueil des étudiants étrangers, des packs d'accueil allant de l'aide administrative au logement.

Cependant, les parcs de logement étudiant en Europe ne sont pas tous calqués sur le modèle du studio indépendant mais plutôt sur une diversité d'offre en termes d'espaces individuels, de surface et de confort. L'Allemagne a par exemple développé une offre publique de colocation basée sur des chambres individuelles autour d'espaces communs pour un petit nombre d'étudiants (généralement entre six et huit), ce type de logements communautaires étant par ailleurs le modèle le plus prisé des étudiants Outre-Rhin. La Grande-Bretagne a fait le choix d'une offre basée sur le niveau d'études et la situation des étudiants (célibataires, en couples, avec enfants...) allant des chambres traditionnelles aux appartements T2 ou T3. Enfin, l'exemple scandinave est exemplaire en termes de confiance accordée aux étudiants puisqu'une grande partie des logements dédiés, la quasi-totalité en Suède, appartient aux organisations étudiantes et est gérée par ces dernières¹⁹³.

La France n'est cependant pas le seul Etat à rencontrer des difficultés pour satisfaire la demande de logement étudiant : d'après l'European Students'Union (ESU, Bologna with Student Eyes 2012), le logement étudiant est dans la majorité des Etats le service le plus demandé par les étudiants, mais aussi le moins accessible.

Lors de la table ronde organisée sur le thème du logement étudiant, l'ensemble des acteurs a alerté sur la nécessité d'augmenter quantitativement l'offre du parc social dédié aux étudiants. Marie Pillière, vice-présidente de la FAGE, a par ailleurs souligné la nécessité de développer une offre plurielle pour répondre aux différentes attentes et capacités financières des étudiants, notamment en développant la colocation dans le parc des CROUS et en prévoyant des offres correspondants aux différents cycles du supérieur (on note d'ailleurs que le pourcentage d'étudiants logé en résidence collective évolue peu entre 18 et 26 ans : source OVE 2010). La FAGE considère que la colocation permettrait en outre de développer de nouveaux modes d'habitat, favorisant la cohésion sociale. Sébastien Chaillou, représentant de l'UNEF a rappelé l'importance d'espaces privés pour les étudiants, tout en considérant qu'une telle offre de colocation pourrait être expérimentée. Les représentants étudiants s'accordent par ailleurs à regretter la disparition des salles de travail et d'activités

¹⁹³ « Quels services rendus aux étudiants par les universités ? Les enseignements d'expérience étrangère », de Nicolas Charles, Mohammed Harfi et Jun Oba, *Note d'analyse* du Centre d'analyse stratégique n°292, octobre 2012, p. 4.

communes, bénéfiques à la réussite universitaire et à la cohésion sociale. D'après Alexandre Aumis, du CROUS, ces lieux sont désormais désertés par les étudiants, qui privilégient les sorties en ville. Anne Fraïsse, vice-présidente de la Conférence des présidents d'Université (CPU), rappelle par ailleurs les efforts consentis par les Universités pour étendre les horaires d'ouverture des bibliothèques universitaires. **Il semble que les Etats dont les logements sont les plus inclusifs (espaces de travail, jardins communs, présence d'activité économique de proximité et de loisirs, etc.) sont ceux qui pratiquent une logique de campus dite « à l'américaine ».** Dans ce cadre, les campus sont considérés comme des lieux de vie bien identifiés et quasi-autonomes, favorisant l'interaction entre membres de la communauté universitaire. La France se trouve à mi-chemin entre ce schéma et celui de « l'étudiant dans la ville », plébiscité par les acteurs : les campus éclatés construits dans les années 60 recouvrent aussi bien des installations de taille importante en bordure des villes et des installations plus petites au cœur des espaces urbains. **Il est donc impossible de définir un modèle général : il faut penser des politiques de sites, ce qui nécessite une gouvernance efficace.**

Le Professeur Driant soulignait, tout comme la CPU, le problème de gouvernance du logement étudiant. Celui-ci devrait, à son sens, être considéré non pas comme une politique du logement mais comme une politique universitaire, ce qui est cohérent avec la répartition des compétences ministérielles. **Mais comme le souligne la CPU, il existe un manque de coordination dans la gouvernance du logement étudiant.** Alexandre Aumis a exprimé la volonté du réseau des œuvres de prendre le rôle de chef de file de cette thématique dans tous les territoires au sein desquels aucun acteur ne s'est déjà imposé comme tel. L'ensemble des acteurs (collectivités, établissements d'enseignement supérieur, représentants étudiants, etc.) sont déjà représentés au sein des conseils d'administration des CROUS mais une majorité s'accorde à dire que cette enceinte n'est pas suffisante. Les universités n'ont pas les moyens financiers d'intégrer le logement étudiant dans leurs compétences, comme le font certaines écoles privées autour de campus intégrés ; ces derniers demandant par ailleurs une prise en charge de l'étudiant globalisée (accueil, vie culturelle et sportive, transports, etc.) très peu présente dans la conception française de la vie étudiante. **Cependant il est illogique que les universités n'aient pas un rôle plus prégnant sur la définition des projets à mener en termes de logement.** Ceci est lié tant à l'absence d'un lieu de gouvernance dédié à la question du logement étudiant qu'aux très faibles marges de manœuvre financières des CROUS, qui financent environ ¼ des constructions sur ressources propres et sont amenés à construire plus en fonction de leurs capacités d'emprunt et des opportunités d'accès à du foncier à bas prix qu'en fonction d'une stratégie établie sur la base d'un consensus entre les différents acteurs. De la même manière, il semble important que les collectivités, qui financent une part importante du logement étudiant, soient associées en amont à la définition des stratégies communes à l'ensemble des acteurs, plutôt que d'intervenir uniquement comme financeurs.

En 2004, le député Jean-Paul Anciaux a rendu un premier rapport sur le logement étudiant, formulant des propositions reprises dans un plan gouvernemental pour construire, en 10 ans, 50 000 nouvelles places et réhabiliter 70 000 places existantes. À la fin de l'année 2012, 49 575 places auront été réhabilitées depuis 2004 et 23 630 nouvelles places construites, soit un peu plus de deux tiers des objectifs de réhabilitation et un peu moins de 50 % des objectifs de construction, le mouvement de construction et de réhabilitation s'étant fortement intensifié sur la seconde moitié

du programme. En 2008, devant le retard accumulé dans la mise en œuvre du plan (17 500 réhabilitations et 6 300 constructions), le député Anciaux avait en effet de nouveau été amené à produire un rapport pour en analyser les causes et proposer de nouvelles solutions innovantes.

Son rapport impute les retards du plan à plusieurs éléments : « *Difficulté à trouver du foncier pouvant être mis à disposition gratuitement ou à très faible coût, surtout en Île-de-France. Nombreux marchés infructueux, les entreprises du bâtiment étant très chargées [...]. Défaut de coordination entre les différents acteurs (collectivités, universités, recteurs, CROUS, entreprises du bâtiment, bailleurs privés et organismes de logement public, et autres intervenants) [...]. Affichage incertain des priorités du Gouvernement au fur et à mesure que l'on s'éloigne du centre des décisions. Délais naturels, incontournables pour la mise en ordre de marche du dispositif [...]. Les besoins globaux ont bien été identifiés, notamment pour les réhabilitations, mais le réseau des œuvres universitaires n'a pas réussi à afficher précisément la cartographie des constructions nouvelles en travaillant avec les collectivités locales, faute d'impulsion nationale* ». Lors de la table-ronde consacrée au logement étudiant organisée dans le cadre des travaux de la section, le représentant du CNOUS rappelait la montée en charge du dispositif après les délais de mise en ordre. La réaffirmation de cet objectif politique par le Gouvernement après la remise du second rapport Anciaux y a bien entendu également contribué. **La principale difficulté pour construire de nouveaux logements étudiants reste la capacité à trouver du foncier à des tarifs abordables.**

Le développement des constructions modulaires a cependant permis d'accélérer fortement les constructions et donc de tirer très rapidement profit de la mise à disposition de foncier. **Si les constructions modulaires à partir de conteneurs, expérimentées au Havre, ont montré des failles importantes en termes d'isolation, des résultats très probants ont été obtenus avec l'utilisation de modulaires en bois**, notamment à Angers et à Compiègne. Prisées par les étudiants, plus respectueuses de l'environnement, elles ont également l'avantage, comme le soulignait le représentant de la SNI-CDC lors de son audition, de favoriser le développement de la filière bois en France.

Le rapport Anciaux II met en avant un certain nombre de préconisations pour combattre la pénurie, diversifier l'offre et repenser les aides à la personne. Il traite notamment de l'amélioration de la gouvernance, en impliquant CROUS, établissements et collectivités dans des politiques de sites, en mettant en place un comité de suivi du plan ou encore en systématisant le recours à la cartographie détaillée des besoins et des opérations réalisables à court terme. Il souligne par ailleurs la nécessité d'un schéma directeur pour l'Île-de-France et d'une évaluation territorialisée des besoins en matière d'offre à faible loyer. Concernant la diversification de l'offre, il appelle à soutenir toutes les initiatives novatrices, à développer la colocation et à construire un dispositif permettant l'accès à l'ensemble des offres, publiques ou privées. Enfin, concernant les aides à la personne, il préconise notamment le transfert des aides attribuées aux étudiants au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, afin d'assurer « *une meilleure visibilité et un pilotage amélioré de l'ensemble des aides attribuées aux étudiants* ».

En avril 2011, une conférence nationale sur le logement des étudiants a réuni l'ensemble des acteurs concernés et a débouché sur l'engagement de doubler le nombre de logements étudiants d'ici 2020 avec « *12 mesures en faveur du logement des étudiants* » :

- Mettre en place un tableau de bord du logement étudiant national ;
- Développer un portail unique du logement étudiant ;

- Instaurer un forum du logement étudiant sur chaque site universitaire ;
- Accélérer les méthodes de construction avec des marchés plus importants pour la construction de logements modulaires ;
- Mettre en place des schémas directeurs pour le logement étudiant au niveau de chaque agglomération universitaire pour trouver des terrains disponibles et appropriés et demander un effort aux villes concernées, avec notamment la réservation de 10 % des nouvelles constructions de logements sociaux aux étudiants et aux apprentis ;
- Maintenir l'effort de l'Etat sur la durée, après le plan de relance, en mobilisant les investissements d'avenir en faveur du logement très social ;
- Encourager la colocation et le logement intergénérationnel en développant l'intermédiation ;
- Instaurer un label pour les logements dans le parc privé ;
- Mettre en place une caution pour les étudiants dont les parents ne peuvent pas se porter caution – sur ces logements labélisés ;
- Mieux assister tout au long de l'année les étudiants en difficulté dans le parc privé ;
- Renforcer la lutte contre les pratiques frauduleuses ;
- Protéger les étudiants locataires de logements de micro-surfaces en prenant des mesures pour lutter contre les loyers excessifs.

Certaines de ces mesures sont d'ores et déjà appliquées, comme la création d'un portail unique du logement étudiants - le dispositif LokaviZ – et la création d'un label pour le parc privé. D'autres ont été partiellement engagées comme la protection contre les loyers excessifs sur les petites surfaces avec le décret n° 2011-2060 du 30 décembre 2011, qui prévoit une taxe sur les loyers de plus de 40 € du m² pour les surfaces jusqu'à 14 m² en zones tendues ou la caution pour les étudiants. D'autres sont pour l'instant restées lettre morte comme la réservation de logements sociaux.

De toute évidence, ces mesures mettent en avant deux éléments. Tout d'abord, l'extrême segmentation effectuée entre les statuts étudiant et jeune travailleur : les propositions portant sur le parc privé, par exemple les dispositifs de cautionnement, la lutte contre les pratiques frauduleuses ou encore la protection contre les loyers excessifs pour les micro-surfaces sont des engagements qui pourraient être considérés comme extensibles à l'ensemble des jeunes, tout comme on peut s'interroger sur le devenir des étudiants logeant au sein des 10 % des nouvelles constructions du parc social qui leurs seraient réservés dès lors que leurs études viendraient à leur terme et qu'ils se lanceraient à la recherche d'un emploi. **Ensuite l'affirmation que le logement des étudiants dépasse la question du parc dédié :** l'augmentation du parc social des CROUS doit obligatoirement s'accompagner d'une action sur les autres types d'offre.

D'autres acteurs spécifiques du logement étudiant

Les résidences étudiantes n'appartiennent pas toutes au parc social des CROUS. De nombreux promoteurs privés ont développé depuis les années 1990, sous l'influence du dispositif Quilès-Méhaignerie, des résidences avec ou sans services, dont l'offre va du studio au T3. D'après le « référentiel pour le logement des étudiants », environ 150 000 places auraient été construites en dix ans, soit un parc équivalent à celui des CROUS. Ces logements

meublés, pour lesquels les investisseurs bénéficient d'avantages fiscaux *via* le dispositif Censi-Bouvard ou Scellier meublé, sont ouverts à tous les étudiants sans obligation de critères sociaux, à des loyers proches de ceux du secteur privé traditionnel, voire parfois légèrement supérieurs. En sus, des frais d'agence sont presque toujours demandés pour financer la prise en charge des dossiers de candidature des étudiants par l'organisme de gestion des logements ; les étudiants s'engagent sur 9 à 12 mois selon les résidences et bénéficient des aides au logement, qui ont fortement aidé à développer le secteur dans les années 1990. Les résidences des CROUS, qui n'étaient alors pas rénovées, offraient des niveaux d'aide au logement bien inférieurs et ont donc beaucoup moins bénéficié de cet effet solvabilisateur. **Les acteurs de la construction et de la gestion de ce type de logements sont assurés d'un très bon niveau de rentabilité, le marché du logement étudiant étant très tendu et leur offre correspondant à un public fortement solvable, compte tenu du montant des loyers pratiqués, tandis qu'ils bénéficient de nombreux avantages fiscaux.** Ces résidences sont par ailleurs implantées dans les plus grandes villes universitaires, au cœur des centres villes ou des campus, leur modèle économique permettant d'investir des moyens importants dans l'acquisition de foncier ; elles sont de ce fait extrêmement répandues dans les zones très tendues, notamment en région PACA. De plus, ces opérations bénéficient généralement de PLS pour l'acquisition du foncier, ainsi que pour la construction.

Les bailleurs sociaux, parfois par le biais des opérateurs des FJT, se sont également engagés dans cette voie. Leurs résidences proposent généralement des niveaux de redevance plus abordables et développent moins de services à la carte que les résidences purement privées.

Foyers de jeunes travailleurs

Le second parc dédié aux jeunes est celui des Foyers de jeunes travailleurs (FJT). Développé à l'issue de la seconde guerre mondiale par la Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC) pour faire face à la crise du logement et à l'exode rural, cette offre a été créée pour répondre à la mobilité professionnelle des jeunes travailleurs de 18 à 25 ans dont les ressources sont souvent trop faibles pour se loger dans le parc privé traditionnel des grands bassins d'emploi. À partir de 1955, ces foyers se regroupent dans l'Union nationale des foyers de jeunes travailleurs, devenue l'Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ) en 2006. Ce mouvement porteur des valeurs d'éducation populaire ne se limite pas au simple logement des jeunes : dès les années 1960, le mouvement se professionnalise et développe sa mission socio-éducative face à l'émergence de la « jeunesse » comme public cible faisant face à des difficultés spécifiques. Dès cette période, on observe d'importantes modifications sociologiques : émiettement de la classe ouvrière, massification et paupérisation de la population étudiante, précarisation de la situation des jeunes sur le marché de l'emploi. Dans ce contexte, les FJT sont amenés à diversifier leurs publics, ce qui se concrétise actuellement, par exemple, par la possibilité d'accueillir jusqu'à 25 % d'étudiants par Foyer. L'augmentation de la précarité dans les années 1970 a transformé les FJT : de logements intermédiaires entre la vie de famille et l'accès à l'indépendance, ils ont peu à peu été utilisés comme des logements autonomes par les jeunes.

D'après l'UNHAJ¹⁹⁴, 60 % des résidents sont des hommes et la moyenne d'âge générale est de 23 ans. On note cependant que les apprentis accèdent en moyenne au FJT sensiblement plus jeunes que les autres : autour de 20 ans, quand les employés en CDI à temps plein, naturellement plus âgés entrent en moyenne dans ces logements à plus de 25 ans. La durée moyenne d'occupation d'un logement en FJT est d'un peu moins de 6 mois, même si 15 % des résidents restent une année ou plus. Les durée de séjour intermédiaires, entre un et six mois, concernent particulièrement les stagiaires.

La majeure partie des locataires (près de 30 %) résidait auparavant dans une autre région métropolitaine et 20 % dans un autre département de la région. Seuls 15 % des résidents sont issus de la commune où est localisé leur FJT, ce qui est convergent avec les motifs qu'ils évoquent pour expliquer leur recherche d'un logement. 78,5 % des jeunes logés évoquent en effet une nécessité de mobilité géographique, liée majoritairement à un emploi ou à une formation, les autres étant soit en rupture familiale soit dans le souhait d'accéder à une forme d'indépendance. On observe que très peu de jeunes résidaient auparavant en Outre-Mer (moins de 3 %), ce qui pourrait s'expliquer par la rareté des FJT dans les territoires ultra-marins et par la relative méconnaissance de ce dispositif qui en découlerait.

La population des FJT est aujourd'hui marquée par une très forte diversité des publics et des statuts. Sur la base d'un échantillon de résidents au cours de l'année 2009, l'UNHAJ dénombre environ 30 % d'étudiants et scolaires¹⁹⁵, 18 % de salariés précaires (CDD, CDI à temps partiel ou intérimaires), 16 % de stagiaires, 14 % d'apprentis, 10 % de chômeurs, 8 % de CDI à temps plein et 4 % de salariés en contrats aidés. Cette diversité se retrouve bien évidemment en termes de ressources des jeunes logés. Le niveau moyen de ressources de l'échantillon est de 643 € nets mensuels, mais si 20 % des jeunes résidents ont des ressources inférieures à 150 €, le revenu net mensuel des jeunes en CDI à temps plein est en moyenne de 1 216 €.

Plus de la moitié des résidents disent avoir choisi le logement en FJT pour son aspect pratique, tandis que 12 % évoquent prioritairement son coût avantageux et 11 % l'envie de vivre avec d'autres jeunes (ce critère étant particulièrement priorisé par les plus jeunes des résidents). La contrainte, par placement institutionnel ou par absence de solution alternative, recouvre quant à elle 23 % des résidents, souvent parmi les plus précaires.

Les gestionnaires de résidences FJT rencontrent cependant de nombreuses difficultés à développer une offre adaptée aux zones rurales et péri-urbaines. Dans ces territoires, le directeur de l'URFJT considère en effet qu'il faudrait pouvoir construire des logements en plus petits lots, par exemple d'une dizaine de places, pour lesquels le soutien politique et financier est plus difficile à obtenir. Pourtant, le constat effectué des difficultés rencontrées par les jeunes à s'installer dans ces localités, qu'il s'agisse d'une période d'apprentissage ou d'un premier emploi, démontre que les besoins sont réels, bien que quantitativement faibles. La réussite du projet « Apprentoît » déjà évoquée est à cet égard particulièrement révélatrice.

¹⁹⁴ Source : « Jeunes et résidents en 2009 », UNHAJ, Septembre 2010.

¹⁹⁵ D'après l'UNHAJ, ce chiffre est anormalement haut : l'Union souligne qu'il se situe habituellement aux alentours de 20 %, comme exigé par la CNAF, mais que la différence peut être expliquée par la période de l'enquête, exécutée au second semestre, qui contient les mois d'été où les résidents actifs ou proches du monde du travail seraient moins présents.

Lors de son entretien avec la rapporteure¹⁹⁶, Jérôme Cacciaguera soulignait en effet qu'au sortir des FJT (au sein desquels la durée moyenne de séjour de 1 an a tendance à s'accroître faute de solution pérenne), 46 % seulement des jeunes accèdent à un logement autonome.

Avec le concours de l'Etat, de la Caisse des dépôts et consignations, d'Action Logement, de la CNAF ou encore de l'USH, l'UNHAJ a pu développer son parc et ses actions : elle représente aujourd'hui un parc de 40 000 logements en collectif ou en diffus qui accueille environ 200 000 jeunes chaque année dans une démarche globale prenant en compte les besoins d'information et de soutien dans l'accès à l'emploi, à la santé, aux transports ou encore aux loisirs. Au départ, constitués essentiellement de résidences collectives, les FJT représentent aujourd'hui une palette d'offres allant de la chambre en résidence collective à l'appartement indépendant, ce qui leur permet d'organiser le parcours résidentiel des jeunes.

Cette offre reste pourtant insuffisante, comme le notait Jérôme Cacciaguera : 14 % seulement des demandes de logement en FJT sont satisfaites en région parisienne. A cet égard, le directeur général de l'URFJT francilienne précisait qu'il existe des disparités territoriales fortes dans la demande et que, même si des besoins existent dans des zones un peu moins tendues, Paris et sa région restent : des localisations où les besoins sont sans commune mesure avec la grande majorité du territoire.

On note également que, sous l'effet des baisses de financement qui ont touché l'ensemble des secteurs sociaux et associatifs, les FJT sont de plus en plus en difficulté pour mener à bien leurs missions d'éducation populaire. Les difficultés financières vécues par les associations ont en effet un impact négatif direct sur leur capacité à développer ce volet de l'activité, d'autant plus dans un contexte où la diversité des publics encourage à repenser les projets d'éducation populaire qui leurs sont proposés. Dans ce contexte financier très difficile, les FJT sont amenés à renoncer dans bien des cas à accueillir les mineurs et à favoriser les publics les plus solvables, ce qui a pour effet direct de limiter l'offre disponible pour les jeunes les plus précaires, à la recherche d'un emploi ou en difficulté dans les grandes agglomérations.

Pourtant, comme le soulignait Jérôme Cacciaguera, s'il est important que les jeunes aient accès à un logement, il est aussi essentiel qu'ils sachent comment payer leurs factures pour être réellement en situation d'autonomie.

Pour repenser l'offre à définition des jeunes, en collaboration avec les Comités locaux pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ), l'UNHAJ propose un projet intitulé « Habitat Jeunes » qui vise à développer une approche globale du parcours résidentiel des jeunes, en s'inscrivant dans une démarche de développement territorial.

Ce projet prévoit la mise en place d'un diagnostic territorial suivi d'une Maitrise d'Ouvrage Collective entre les différents acteurs politiques, socio-économiques et associatifs du territoire. En informant les jeunes et en mobilisant une offre de logements nouveaux par le biais des CLLAJ et des Services Logement, il a l'ambition de développer une gamme d'offre diversifiée à l'échelle du territoire permettant l'adaptation aux différentes situations

¹⁹⁶ Entretien avec la rapporteure de Jérôme Cacciaguera, directeur général de l'URFJT Île-de-France le 2 octobre 2012.

des jeunes ainsi que la mixité sociale. Ce projet promeut l'intermédiation locative et la veille sociale pour sécuriser les propriétaires mais aussi l'autonomie progressive des jeunes et leur intégration dans les territoires.

Des mesures récentes qui devraient favoriser l'accès au logement des jeunes

La loi SRU et ses évolutions

Si la proportion de jeunes parmi les nouveaux entrants dans le parc social peut sembler satisfaisante (les moins de trente ans représentent près d'un tiers des entrées dans le parc social), la faiblesse des taux de rotation annuels conduit cependant à relativiser leur présence « en stock ». A cet égard, l'augmentation de logements sociaux encouragée par la loi SRU devrait leur bénéficier de façon directe et indirecte.

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi SRU ou loi Gayssot) a en effet été élaborée dans un souci de solidarité, de mixité sociale et urbaine et de développement durable. L'article 55 qui impose aux villes de plus de 3500 habitants (1 500 en Île-de-France) de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux est certainement celui dont l'impact est le plus notoire.

La loi a depuis 2000 connu plusieurs évolutions :

La loi de cohésion sociale (dite loi Borloo) du 1^{er} août 2003 a affaibli les incitations posées par la loi SRU en permettant aux maires, dans le cadre d'une communauté d'agglomération de déplacer de l'habitat social d'une commune au-dessus du quota de 20 %, vers une autre commune en deçà.

La loi DALO du 5 mars 2007 a en revanche étendu l'obligation de disposer d'un contingent d'au moins 20 % de logements sociaux aux communes faisant partie d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants sous réserve qu'elles disposent d'une population au moins égale à 1500 habitants en Île-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions.

Le projet de loi de mobilisation générale pour la construction de logements présenté par Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement, le 5 septembre 2012, visait quant à lui au renforcement des dispositions introduites par l'article 55 de la loi SRU en relevant l'objectif de 20 à 25 % de logement social d'ici 2025, en quintuplant les pénalités et en imposant un taux minimum de 10 % de logements sociaux dans les communes de 1 500 à 3 500 habitants membres d'une agglomération de plus de 50 000 habitants. Adoptée définitivement par le Parlement le 10 octobre 2012, la loi a été invalidée par le Conseil Constitutionnel le 24 octobre 2012 pour non-respect de la procédure parlementaire, un nouveau projet a été discuté à l'Assemblée le 20 novembre 2012¹⁹⁷.

Le renforcement de la loi SRU est en effet nécessaire car, les exceptions prévues à la loi et la possibilité pour les communes de se soustraire à la réalisation de logements sociaux par le paiement d'une taxe annuelle en ont atténué la portée.

¹⁹⁷ Il est en cours d'adoption à l'heure où le rapport a été finalisé.

De même, les critères de comptabilisation des logements sociaux ont également pu constituer des biais dans la mise en œuvre de la loi SRU et l'on observe que les nouvelles constructions comprennent de plus en plus de logements dits sociaux mais qui ne sont en réalité pas destinés aux personnes les plus en difficulté. A cet égard, les PLS par exemple, s'ils ont vocation à développer le parc social, sont toutefois destinés au financement de logements ayant un niveau de loyer et de ressources supérieurs au PLUS, ainsi, ils ne constituent pas une réponse au logement des personnes les plus en difficulté. Jean-Claude Driant estime à ce sujet que, dans une ville comme Paris, 60 % des logements PLS attribués sont refusés car jugés trop chers par les ménages à qui ils sont proposés. Enfin, la faiblesse du prélèvement par HLM manquant, le fait de dépendre du bon vouloir des préfets pour établir un constat de carence, ou encore les difficultés induites par la décentralisation peuvent expliquer l'impact limité de la loi SRU.

Le bilan que l'on peut dresser de la loi SRU est donc nuancé. Si 63 % des communes ont atteint leur objectif de rattrapage de logements sociaux (L'accroissement net du nombre de logements locatifs sociaux prévu pour chaque période triennale ne peut être inférieur à 15 % de la différence entre le nombre de logements sociaux correspondant à l'objectif fixé et le nombre de logements sociaux sur le territoire de la commune) et que 310 000 logements ont été réalisés par les communes concernées depuis 2002, on peut regretter que **moins de 50 communes aient effectivement atteint le taux de 20 % de logements sociaux depuis 2001**¹⁹⁸. D'après l'étude de la Fondation Abbé Pierre, seule la moitié des communes soumises à la loi SRU font des efforts suffisants de construction de logements sociaux. 9 municipalités n'ont par ailleurs financé aucun logement. Les efforts de production sont enfin très hétérogènes, certains départements se distinguant particulièrement par l'insuffisance de leur application de la loi, ainsi dans les Alpes-Maritimes, 27 communes sur 36 ne respectaient pas en 2008 leurs obligations.

La loi SRU a par ailleurs des effets directs sur le logement des jeunes :

Les logements locatifs sociaux retenus pour l'application de l'article 55 de la loi SRU incluent les foyers de jeunes travailleurs conventionnés dans les conditions définies au 5° de l'article L351-2. Ils intègrent également les logements étudiants quand ils sont financés par du PLS. En revanche, les résidences CNOUS ne sont pas comptabilisées dans le décompte de logements locatifs sociaux. La proposition de loi visant à encourager la création de logements étudiants déposée par le député Christian Vanneste le 5 décembre 2007 avait pour objet de faire figurer le logement étudiant sur la liste des logements locatifs sociaux énumérés à l'article 55 de la loi SRU. Cependant, il faut souligner que l'intégration de l'ensemble du logement étudiant dans la loi SRU ne serait pas nécessairement favorable à la production de logements sociaux pour les ménages les plus démunis dans la mesure où la construction de logement étudiant pourrait s'avérer plus attractive pour les communes.

¹⁹⁸ Dossier de presse, Projet de loi de mobilisation générale pour la construction de logements, ministère de l'Égalité, des territoires et du logement, 5 septembre 2012.

Les dispositions de la loi MOLLE

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion n° 2009-323 du 25 mars 2009, vise à encourager la production de logements. Elle touche aussi bien le parc privé que le parc public et concerne l'ensemble des acteurs du secteur du logement (1 % logement, organismes HLM, ANRU, ANAH, associations, etc.).

Plusieurs dispositions de la loi MOLLE devraient bénéficier aux jeunes :

L'article 55, supprimant les cautions personnelles de tiers dans le parc social, et ce quel que soit le bailleur, dès lors que la personne a souscrit à une assurance garantissant les obligations locatives, devrait bénéficier aux jeunes (cependant il faut noter que les étudiants non boursiers constituent l'une des deux exceptions permettant aux bailleurs personnes morales de recourir à un cautionnement en cas d'absence de garantie locative).

L'article 61 permet un assouplissement des conditions de location en faveur des étudiants et des apprentis. Il rend également possible la sous location dans le parc social. Les locataires du parc HLM (ayant préalablement informé leur bailleur) peuvent donc désormais sous-louer une partie de leur logement à des personnes de moins de 30 ans, pour une durée de 1 an renouvelable. Enfin, **il vise à développer l'intermédiation locative dans le parc social pour les jeunes en insertion.** Par un nouveau dispositif institué par la loi MOLLE, les organismes HLM peuvent prendre en gestion des logements du parc locatif privé conventionnés avec l'ANAH et ainsi créer une offre de logement adaptée et de transition pour les ménages hébergés dans des centres d'hébergement ou dans des hôtels.

Enfin, l'Article 69 de la loi complète l'article L. 631-11 du CCH concernant la résidence hôtelière à vocation sociale, et invite les gérants à réserver une partie des logements à des personnes ne nécessitant pas d'accompagnement social ou médical. Ces structures, adaptées à l'hébergement temporaire, pourraient ainsi notamment convenir aux jeunes en mobilité pour l'exercice d'une activité professionnelle de courte durée et en particulier pour les saisonniers au sein desquels les jeunes sont surreprésentés.

Les mesures nouvelles d'encadrement des loyers

Sur une tendance longue, les loyers du parc privé ont connu une forte augmentation, en particulier dans les grandes agglomérations ainsi que cela a déjà été évoqué. Les loyers à Paris ont notamment augmenté de 50 % en 10 ans, soit trois fois plus vite que l'inflation, pour atteindre un loyer moyen de 23,1 €/m² en 2011.

Les jeunes réunissent toutes les conditions pour être directement concernés par les augmentations de loyers. Ils sont plus mobiles, ils restent moins longtemps dans leur logement, ils sont concentrés dans les grandes agglomérations, ils ont moins accès au parc social et sont plus souvent locataires que les ménages plus âgés. De ce fait, ils ont été touchés de plein fouet par les récentes hausses. Ainsi, ils connaissent des taux d'effort plus importants que le reste de la population. Comme il a été indiqué précédemment, l'observatoire des inégalités estime que les moins de 25 ans consacrent entre 18 et 22 % de leurs revenus aux dépenses de logement contre 10,3 % pour l'ensemble des ménages¹⁹⁹. Par ailleurs, d'après l'enquête logement de l'INSEE (2006) le taux d'effort net moyen des jeunes ménages a augmenté de 3 points entre 2002 et 2006.

¹⁹⁹ Le poids des dépenses de logement selon l'âge, Observatoire des inégalités, 7 avril 2011 : http://www.inegalites.fr/spip.php?article559&id_mot=121.

Dans l'attente d'une loi-cadre en 2013 pour répondre à la crise du logement, **Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du logement, a annoncé l'application à compter du 1^{er} août 2012 du décret n° 2012-894 relatif à l'évolution de certains loyers, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989**²⁰⁰. Ce décret, qui vise donc à l'encadrement des loyers lors d'une relocation ou d'un renouvellement de bail, est la conséquence de plusieurs constats alarmants : en 2010 un locataire du parc privé sur cinq dépensait plus de 40 % de ses revenus pour se loger, en 2011 la hausse du loyer lors d'une relocation atteignait en moyenne 8,6 % à Paris et 5,5 % en petite couronne d'Île-de-France, etc.

Sont concernées par le nouveau décret les zones où le marché locatif est considéré tendu au regard de deux critères. Il s'agit d'une part des agglomérations où les loyers connaissent une évolution trop rapide, c'est-à-dire lorsque la hausse annuelle moyenne sur la période considérée est supérieure à deux fois l'évolution moyenne de l'IRL sur la même période, soit **une évolution moyenne des loyers supérieure à 3,2 % par an entre 2002 et 2010**, et d'autre part des agglomérations où le loyer moyen est trop élevé. Le loyer moyen constaté par l'observateur des loyers Clameur (seul outil disponible) est utilisé comme échelon, ainsi, **sont considérés comme anormalement élevés les loyers moyens supérieurs à 11,1 €/m²**.

Le décret s'applique donc dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants qui cumulent ces deux critères, soit 38 agglomérations (y compris en Outre-mer) dans lesquelles vivent 40 % de la population française.

Deux cas de dérogation sont prévus en cas de loyer manifestement sous-évalué ou de travaux importants. En ce qui concerne les dispositifs de sanction, l'article 7 du décret établit par ailleurs que la commission départementale de conciliation prévue par l'article 20 de la loi du 6 juillet 1989 est compétente pour connaître des différends relatifs à l'application du récent décret. Cette commission, composée de représentants des organisations de bailleurs et des organisations de locataires peut être saisie par les deux parties. Son rôle est avant tout de concilier les deux parties, toutefois, en cas d'échec de conciliation, elle peut transmettre un avis au juge saisi par l'une des parties. (En revanche, il ne semble pas que des contrôles soient prévus).

Des interrogations sur l'efficacité des aides

Une information perfectible des jeunes sur l'accès au logement

Les jeunes, *a fortiori* les plus précaires, peinent souvent à se retrouver dans le système complexe du logement : la présidente de la JOC, notamment, a souligné l'importance des systèmes d'information sur ce sujet.

L'information sur l'accès au logement suppose le regroupement de deux grands types d'information : le premier concerne l'information sur l'offre disponible, tant dans le parc public que dans le parc privé, et peut aller jusqu'à une liste d'annonces auxquelles les jeunes peuvent directement répondre. Dans ce domaine, les jeunes sont souvent amenés à

²⁰⁰ Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

s'appuyer sur des agences dont les services sont coûteux, voire sur des agences de liste dont les prestations se révèlent souvent chères et inefficaces. Les jeunes connaissent par ailleurs peu le parc public, ce qui contribue à une image surannée des logements à loyers modérés, et ne savent pas toujours qu'ils y ont droit.

Le deuxième grand type d'information concerne l'accès aux droits au sens large. Dans son avis sur *L'accès aux droits sociaux des jeunes*, le CESE a déjà abordé les phénomènes d'autocensure et de méconnaissance des diverses aides qui s'offrent aux jeunes. Dans le cas particulier du logement, les jeunes nécessitent des informations concernant les aides financières et la connaissance du droit régissant le statut de locataire (concernant les baux, les assurances, les démarches administratives, etc.).

Les deux grands acteurs locaux de l'information sur le logement à destination des jeunes sont les CLLAJ (Comité locaux pour le logement autonome des jeunes) et les Missions locales, même si ces dernières reconnaissent que l'accès au logement n'est pas aujourd'hui leur priorité, tant elles ont été identifiées par les jeunes comme un lieu d'information sur l'emploi.

Les CLLAJ existent depuis les années 1980 et sont regroupés au sein de l'UNCLLAJ depuis 2002. Le statut de structure autonome leur a été attribué par la circulaire n° 383 du 29 juin 1990, qui leur permet d'être chargés d'actions en direction des jeunes avec trois missions :

- L'information sur les conditions d'accès à un logement autonome et les droits des jeunes en la matière ;
- L'offre de services techniques (bourse au logement, prêt de matériel nécessaire à l'installation, sous-location, prêts à l'installation, etc.) ;
- L'établissement de partenariats locaux pour encourager la recherche de solutions aux besoins exprimés par les jeunes.

Les CLLAJ s'adressent essentiellement aux jeunes entre 18 et 25 ans. D'après l'UNCLLAJ, 30 000 jeunes ont ainsi été reçus dans les CLLAJ adhérents en 2005. Concernant la mission spécifique d'information du public, ils développent des permanences d'accueil et d'information sur la recherche, l'accès et le maintien dans le logement, des entretiens individuels pour la mise en place de projets personnalisés d'accès dans un logement et des ateliers collectifs pour s'informer ou chercher un logement autonome.

Le réseau des CLLAJ ne recouvre pas encore l'ensemble de la France. Très présents dans certaines régions (Île de France, Rhône-Alpes, PACA, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais par exemple), ils sont totalement absents de certains territoires, majoritairement dans le grand Ouest et le Grand Est du pays. Cette présence inégale sur le territoire s'explique par leur modèle, basé sur le volontarisme des acteurs locaux ainsi que par le faible soutien aux associations d'éducation populaire, qui sont à l'initiative du développement de ce type de projets.

L'échelon local est généralement le seul possible pour informer efficacement les jeunes : la très forte dimension locale des acteurs du logement comme des aides et de leurs critères d'attribution ne permet que très difficilement l'instauration de dispositifs d'information utiles à un échelon territorial plus large. Dans ce contexte, les CLLAJ et les Missions locales semblent être des interlocuteurs bien calibrés, dont les difficultés à remplir la mission d'information sont principalement liées à un manque de moyens ou à une nécessité de se développer au sein de certains territoires (dans le cas des CLLAJ). Pour autant, ceci pose des

questions lorsqu'il s'agit de s'adresser à un public très mobile : les jeunes ont des difficultés à obtenir des informations sur le logement dans le territoire où ils cherchent à s'installer.

C'est dans cette logique qu'a été lancé, à destination spécifique des étudiants, le dispositif *LokaviZ* déjà évoqué ; portail Internet national chargé de regrouper les offres de logement à destination des étudiants, dans le parc public mais aussi dans le parc privé sur la base de logements labellisés. Ce dispositif mis en place en 2010 est encore en développement, il est difficile d'en tirer à ce stade un bilan complet, même si d'après Alexandre Aumis, le constat est positif. L'avantage du dispositif est la mise à disposition d'annonces à distance, ce qui permet notamment de contourner les agences de liste, mais surtout de faire le lien entre le portail Internet et le label du CNOUS, qui permet une forme d'assurance de la qualité des logements présentés.

En ce qui concerne l'accès à l'information et notamment sur les aides proposées par les collectivités locales, il reste difficile de mettre en place un système d'information homogène : la nécessaire adaptation territoriale des dispositifs rend quasiment impossible toute volonté de portail ou de guichet unique de l'information sur le logement. Le même problème se pose au regard de la définition des besoins : la prise en compte des disparités territoriales et de la diversité des profils des jeunes exige un maillage territorial fin, pour examiner les besoins. Pour cette phase de diagnostic, a déjà été soulignée la faible implication des organisations de jeunes dans la définition des besoins ; le même constat peut être effectué en ce qui concerne les dispositifs d'information : les organisations de jeunes sont peu impliquées dans la mise en œuvre de l'information ou même dans la définition des acteurs nécessaires à cette mission. On pourrait imaginer qu'elles soient actives à deux égards : en agissant elles-mêmes comme des vecteurs de communication, notamment sur les droits, ou en aidant les acteurs de l'information à définir les outils et méthodes les mieux à même d'aider les jeunes et de répondre à leurs besoins.

En sus de la recherche d'informations sur les aides spécifiques auxquelles ils ont accès, les jeunes semblent confus dès lors qu'ils tentent de s'informer sur les conditions d'attribution des logements et les recours dont ils peuvent se prévaloir. Cette situation n'est cependant pas liée aux caractéristiques spécifiques de cet âge de la vie. De nombreuses associations militant pour un accès facilité au logement soulignent l'extrême complexité des dispositifs et leur relatif manque de transparence, d'autant plus lorsque les personnes concernées présentent des difficultés sociales. Les bailleurs sociaux se sont d'ailleurs engagés auprès du ministère du logement dans une réflexion sur l'amélioration de la lisibilité des conditions d'attribution.

Il faut là encore noter que cette situation ne résulte ni d'un déficit d'outils de communication ni de l'absence de transparence d'acteurs identifiés. A l'inverse, elle est la conséquence de la très importante rigidité des dispositifs, de l'importance du nombre d'acteurs engagés et de la segmentation particulièrement flagrante des politiques liées au logement. Il semble que face à ce foisonnement d'outils, l'amélioration de la communication et de l'information ne puisse que très partiellement répondre aux difficultés rencontrées par les personnes qui souhaitent accéder au logement et qu'au contraire seule une remise à plat des dispositifs, dans un souci de décloisonnement et de lisibilité, puisse y parvenir.

L'encadrement des relations bailleurs-locataires

Le droit des rapports locatifs relève traditionnellement du droit civil, dont il constitue une branche. Toutefois, la reconnaissance progressive du droit au logement a abouti à ce

que le contrat de bail, d'abord régi de manière exclusive par le droit civil et l'accord des volontés privées, a évolué vers un droit statutaire encadré de manière croissante par le droit public²⁰¹.

□ *L'encadrement des relations entre bailleurs et locataires*

L'autorité publique fixe ainsi les règles qui s'appliquent aux rapports locatifs bailleur/locataire : la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports entre bailleurs et locataires indique que « *Les droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires doivent être équilibrés dans leurs relations individuelles comme dans leurs relations collectives* ». Régissant les baux d'habitation non meublés, cette loi rappelle le caractère fondamental du droit au logement et prévoit des dispositions visant à garantir le principe d'égal accès au logement. Elle interdit à ce titre les discriminations, impose la fourniture d'un contrat écrit, précise son contenu minimum obligatoire (état des lieux et diagnostics, notamment), prévoit une durée de bail minimale de trois ans pour une personne physique, plafonne le dépôt de garantie (à « *un mois de loyer en principal* » depuis la loi Boutin de 2009) et supprime la caution en cas de souscription par le propriétaire de la GRL, entre autres dispositions. La loi, révisée par la loi du 5 mars 2007, liste par ailleurs les documents dont le bailleur ou son représentant ne peut demander la production à un candidat à la location, cette liste excluant notamment certains documents personnels relatifs à sa santé ou à sa vie privée.

Toutefois, dans les zones tendues, les propriétaires bailleurs, en situation de force au moment de **choisir leur futur locataire**, peuvent sélectionner celui-ci en fonction du profil de risque et des garanties qu'il présente ; l'ANIL notait à cet égard en 2007 que la caution « *est exigée de façon de plus en plus fréquente* »²⁰². Il n'est par ailleurs pas rare que le propriétaire ou l'intermédiaire qui le représente réclame des pièces qu'il n'est pas en droit de demander, comme le notait l'enquête déjà citée de l'association UFC-Que-Choisir ? intitulé : *Logement locatif : des pratiques bien peu louables*. Cette situation, même si elle n'est pas généralisable, plaide pour un renforcement sensible des contrôles effectués en la matière par la DGCCRF auprès des agences immobilières, de manière à dissuader et à sanctionner les pratiques illicites, notamment quant aux documents dont la demande est prohibée par la loi du 6 juillet 1989 ou au regard des honoraires demandés par les agences, qui doivent être, au terme de l'article 5 de cette même loi, limités aux honoraires de rédaction du bail à partager à égalité entre locataire et propriétaire.

Pendant la période de rupture du contrat, comme le note le Conseil d'Etat, « *le locataire peut être considéré comme la partie avantagée. L'inégale durée du préavis, la procédure, les motifs et les délais d'expulsion font pencher la balance en sa faveur. Mais le propriétaire n'est pas non plus démuné ; il peut récupérer son logement en fin de bail pour l'occuper et, sur d'autres chapitres, il reste la partie dominante : la restitution du dépôt de garantie au delà du délai légal de deux mois n'est pas sanctionnée et les justifications admises à sa non-restitution intégrale sont parfois indigentes* »²⁰³.

Ces situations, qui ne sont bien entendu pas spécifiques aux jeunes, leur sont plus particulièrement défavorables car, du fait de leur mobilité et de leur recours plus élevé que les autres classes d'âge au secteur locatif privé (les moins de 30 ans représentaient,

201 *Mettre en œuvre le droit au logement : l'accès au logement*, ouvrage sous la direction de René Ballain et Francine Benguigui, La documentation Française 2004, p. 22, 44 et 45.

202 ANIL « Logement : le temps des héritiers », décembre 2007, p. 3.

203 Rapport public 2009 du Conseil d'Etat, *Droit au logement, droit du logement*.

en 2006, en « stock », 28 % des locataires du parc locatif privé), ils représenteraient sur ce marché une part nettement plus élevée - probablement de l'ordre de 40 à 50 % - du nombre des locataires ayant emménagé depuis moins d'un an, en tout cas dans les grandes villes universitaires et les zones tendues.

□ *La question des marchands de listes*

Les marchands de listes sont des officines qui s'engagent, contre rémunération, à fournir à leur client, avec les coordonnées des propriétaires, des listes de logements vides correspondant en principe à ses critères de sélection. Ils se sont développés depuis les années 1970, surtout dans les grandes villes universitaires ; devant la pénurie de logements, les étudiants et les jeunes actifs à la recherche d'un logement peuvent notamment être en effet incités à recourir à des services de ce type, du fait de leur mobilité élevée et de la nécessité dans laquelle ils se trouvent de louer dans des délais parfois très courts un logement dans des villes qu'ils ne connaissent souvent pas, d'autant que les tarifs pratiqués sont en général inférieurs à ceux d'une agence immobilière. La profession de marchands de liste étant réglementée, une immatriculation et une carte professionnelle spécifiques ainsi qu'une assurance sont requises. La loi du 13 juillet 2006 prévoit qu'une convention écrite doit être établie entre le vendeur et son client, et remise à celui-ci, précisant les caractéristiques du bien recherché, la nature de la prestation fournie, ainsi que le montant de la rémunération incombant à ce dernier ; par ailleurs, « aucune somme d'argent ou rémunération d'aucune sorte ne peut être exigée préalablement à l'exécution de l'obligation de fournir effectivement des listes ou des fichiers »²⁰⁴. Les marchands de listes ne sont en revanche pas habilités à faire visiter les logements, à rédiger un bail ou à faire un état des lieux et ils ont seulement une obligation de moyens, leur rôle se limitant à la fourniture de liste de biens²⁰⁵.

Des organisations étudiantes, auxquelles de nombreuses plaintes sont adressées, et des associations de consommateurs dénoncent depuis longtemps les nombreux manquements à la législation commis par beaucoup de ces officines. Selon l'*UFC Que Choisir ?*, l'enquête menée par cette association à partir d'un test auprès de 18 marchands de listes, rendue publique en août 2012²⁰⁶, « met en évidence la politique délibérée des vendeurs de listes d'entretenir la confusion entre leur activité et celle d'une agence immobilière » ; elle note que « les contrats sont rédigés de façon à ce que le client ne puisse y définir, sauf de rares exceptions, des critères aussi élémentaires que le montant maximum du loyer et la surface minimum [pour contourner l'obstacle consistant] à fournir exclusivement une liste de biens disponibles correspondant à celui recherché par le contractant » ; elle relève par ailleurs que la grande majorité des professionnels testés « ont demandé le paiement avant la parfaite exécution des obligations », au mépris de la loi. L'enquête conclut à une efficacité très généralement plus grande du recours au marché gratuit des annonces immobilières disponibles par internet qu'aux services des marchands de listes²⁰⁷. En 2010, la DGCCRF avait mené une opération importante visant à contrôler l'activité des vendeurs de listes et sa conformité avec la réglementation, de manière à sanctionner et à décourager durablement les abus.

²⁰⁴ Loi du 13 juillet 2006 (article 6-II).

²⁰⁵ *Vous et l'agent immobilier*, brochure réalisée par l'ANIL avec la collaboration de la Fédération nationale des agences immobilières (FNAIM)^o, p. 8.

²⁰⁶ « *Vendeurs de liste, marchands de rêves : le cauchemar persistant des candidats à la location* », UFC Que Choisir (28 août 2012).

²⁰⁷ « *Vendeurs de liste, marchands de rêves : le cauchemar persistant des candidats à la location* », op. cit.

Elle semble s'être avérée insuffisante, des problèmes de même type se reproduisant chaque année.

□ *Les locations en meublé : un vocable qui recouvre des réalités très différentes*

Pour certains jeunes, louer leur résidence principale en meublé peut présenter un intérêt, en particulier pendant la phase de leurs études ou du début de leur vie professionnelle où ils sont le plus mobiles. Cette solution peut en effet leur permettre d'accéder pour un temps limité à un logement déjà relativement équipé, ce qui, en cas de séjour prévu pour une période courte, peut constituer un réel avantage. La loi du 18 janvier 2005 a par ailleurs sensiblement rapproché les garanties entourant la location d'une résidence principale en meublé de celles valant pour la location d'un logement vide à des fins d'habitation : ainsi, la durée du bail (toujours écrit) est d'un an minimum et fait l'objet d'une tacite reconduction, le congé pouvant être délivré par le propriétaire pour l'un des trois motifs suivants : la vente du logement, la reprise ou un motif légitime et sérieux ; le locataire est tenu à un préavis d'un mois seulement et le bailleur de trois mois minimum ; le logement doit répondre aux critères de décence et la révision du loyer ne doit pas dépasser l'évolution de l'indice de référence des loyers²⁰⁸. Toutefois, la formule a aussi ses inconvénients : un équipement et un ameublement sommaire (réfrigérateur, cuisinière, lit, etc.) sont requis mais certains meublés sont de fait très peu équipés et les règles – parfois méconnues – ne sont pas nécessairement respectées. Les bailleurs compensent parfois le manque à gagner représenté par un taux de vacance souvent plus important par un loyer plus élevé ; il est possible légalement de demander une caution de deux mois de loyer pour ce type de logement et, le bail n'étant que d'un an, le locataire qui souhaiterait *in fine* rester dans les lieux au terme de l'année de bail n'a aucune garantie à cet égard. Une quantité limitée de meublés existe aussi dans le secteur locatif social, la loi MOLLE ayant même étendu la location directe en meublé, que les organismes HLM pratiquaient déjà à destination des étudiants, aux jeunes de moins de 30 ans, aux titulaires d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation dans le cadre d'un contrat d'une durée d'un an²⁰⁹. Au total, ces deux formules ne peuvent constituer que des solutions d'appoint, mais elles sont adaptées aux besoins de certains jeunes, et leur développement, s'il reste limité, peut présenter un intérêt.

Existente par ailleurs d'autres types de meublés : d'une part, les locations immobilières saisonnières, régies par la loi du 2 janvier 1970, désignent la location d'un immeuble conclue pour une durée maximale et non renouvelable de 90 jours consécutifs ; elles sont encadrées par le Code civil (art.1706 et suivants) mais aussi par des dispositions issues du Code du tourisme (art. L 324-2 et suivants). D'autre part, les meublés-court séjour ou résidence secondaire, qui concernent les villas, appartements ou chambres meublés, loués à la journée, à la semaine ou au mois, à une personne qui n'y élit pas domicile et pour un nombre de semaines n'excédant pas douze, à l'occasion de vacances ; seules les règles du Code civil sont en ce cas applicables. Si les locations saisonnières et les meublés de tourisme existent depuis longtemps, en particulier dans les stations de sports d'hiver ou balnéaires, le marché des meublés touristiques de courte durée s'est, avec l'essor d'Internet, beaucoup développé dans la période récente, y compris dans de grandes agglomérations. Ainsi, à titre

208 « *Vous et l'agent immobilier* » brochure réalisée par l'ANIL avec la collaboration de la FNAIM, p. 35 et « Locations meublées de courte durée : le point sur la pratique », *ANIL Habitat Actualité* (mai 2011), p. 4.

209 Rapport du Conseil social de l'habitat, USH, septembre 2010, p. 17.

d'illustration, « en 2011, près de 310 sites proposaient une offre meublée de courte durée à Paris. L'offre est estimée à au moins 20 000 logements »²¹⁰.

Ce développement s'explique par le régime fiscal spécifique et attractif dont bénéficie la location meublée de courte durée, qui est taxée au titre des bénéfices industriels et commerciaux, ainsi que par sa très grande souplesse : « En effet, n'étant soumise à aucune législation particulière et relevant essentiellement du Code civil, cette formule laisse une grande marge de manœuvre aux propriétaires bailleurs »²¹¹. Certes, en principe, la location de meublés touristiques est conditionnée par l'obtention d'une autorisation de changement d'usage, soumise à une autorisation préalable, mais il semble que cette obligation ne soit pas toujours respectée. Or, cette pratique, outre qu'elle constitue « une concurrence embarrassante » pour le secteur hôtelier, tend à réduire dans certains endroits, et en particulier à proximité des sites attractifs, l'offre de logements²¹², et notamment des petits logements susceptibles d'accueillir notamment des jeunes. Dans une ville comme Paris, où l'offre de biens à louer est structurellement insuffisante par rapport à la demande, cela pose problème car cela retire du marché immobilier locatif déjà très tendu un nombre de logements qui cesse d'être négligeable. Devant cette augmentation des changements d'usage, dont beaucoup illégaux, « la ville de Paris a décidé de mener une politique de lutte contre les « meublés touristiques clandestins », y compris sur le terrain judiciaire »²¹³, et de premières condamnations à des amendes de bailleurs privés sont intervenues récemment. Une vigilance accrue des pouvoirs publics apparaît souhaitable en la matière.

Des aides personnelles au logement optimisables

□ Les aides personnelles au logement :

Les aides personnelles au logement sont un instrument majeur de la politique du logement et un vecteur important de redistribution du système de protection sociale.

En 2010, elles représentent en effet un coût de 16 Md €. Par comparaison, le RSA représente une dépense de 8,3 Md € et les allocations familiales 12,8 Md €²¹⁴.

Versées la plupart du temps à des locataires mais aussi à des propriétaires, les aides personnelles bénéficient à plus de 6,3 millions de personnes dont une très grande majorité de locataires. Elles représentent la prestation sociale la plus importante pour les ménages modestes.

Selon la Cour des comptes²¹⁵, 700 000 étudiants bénéficient d'aides au logement, ce qui représente une dépense de 1,2 Md € annuels.

Les aides personnelles au logement visent à solvabiliser les dépenses de logement des ménages modestes, à améliorer leurs conditions d'habitation et à fluidifier les parcours résidentiels. Elles sont calculées sur la base de critères relatifs au logement et au bénéficiaire. Sont en effet pris en compte la nature du logement, sa localisation géographique, le

²¹⁰ Article : *La politique d'une collectivité locale en matière de logement : l'exemple de Paris*, de Cédric Audenis, in revue *Variance*, n°45, octobre 2012, p. 30.

²¹¹ « Locations meublées de courte durée : le point sur la pratique », *ANIL Habitat Actualité* (mai 2011).

²¹² « Locations meublées de courte durée : le point sur la pratique », *ANIL Habitat Actualité* (mai 2011).

²¹³ Article : *La politique d'une collectivité locale en matière de logement, l'exemple de Paris*, *op. cit.*

²¹⁴ Rapport de l'IGAS sur *L'évaluation des aides personnelles au logement*, mai 2012.

²¹⁵ Rapport de la Cour des comptes sur *La situation et les perspectives des finances publiques*, juillet 2012.

montant du loyer ou la mensualité de remboursement du prêt. Sont aussi pris en compte la composition du foyer et le niveau de ses ressources.

Les aides personnelles au logement se divisent en 3 grandes catégories issues d'une chronologie historique : l'Allocation de logement familiale (ALF) créée en 1948, destinée aux familles, l'allocation de logement social (ALS) créée en 1971, destinée aux personnes sans charge de famille, et l'aide personnalisée au logement (APL), conçue en 1977 dans le cadre de la réforme de l'aide à la pierre, comme complément individualisé des aides publiques à la construction de logements sociaux.

L'ALS, dont le versement a été étendu en 1991 aux étudiants, est désormais l'aide qui leur est le plus attribuée. Plus généralement, elle est allouée aux jeunes et aux personnes sans enfant. Elle peut aussi être octroyée aux résidents en foyer d'hébergement. Elle ne peut être versée que si le logement n'est pas conventionné : il peut s'agir d'un studio, d'un appartement, d'une maison ou d'une chambre en foyer ou en résidence universitaire, voire une chambre d'hôtel. Ce peut être aussi un meublé. Le logement doit répondre à des normes minimales de confort. Si l'ALS est en principe versée directement au locataire, il est toutefois possible de choisir un versement direct au bailleur.

L'ALS peut également être attribuée aux accédants à la propriété, s'ils ont contracté un prêt immobilier. Comme il en est de l'ensemble des aides personnelles au logement, elle est en fait peu utilisée par les propriétaires.

L'APL est une aide conditionnée au fait que le logement doit avoir fait l'objet d'une convention entre le propriétaire et l'Etat. L'APL est donc le plus souvent versée aux ménages habitant le parc social. La convention fixe un prix de loyer maximum, que le bailleur doit respecter. L'aide est allouée directement par la CAF au bailleur : le locataire ne paie que le solde. La majorité des logements conventionnés locatifs sont gérés par des organismes HLM. Or, peu d'étudiants, d'apprentis ou même de jeunes actifs accèdent au parc HLM en raison des files d'attente et de la forte mobilité de ces publics. En revanche, les résidences CROUS les plus récentes sont elles aussi conventionnées et profitent donc directement au public étudiant.

Le bénéficiaire d'une APL peut aussi être accédant ou propriétaire s'il a contracté un Prêt d'accession sociale (PAS) ou un Prêt aidé à l'accession à la propriété (PAP) ou encore un Prêt conventionné (PC).

L'ALS comme l'APL peuvent être versées à toute personne quelle que soit sa situation familiale et sa situation professionnelle. Elles peuvent être attribuées en cas de colocation du moment que le nom du bénéficiaire figure sur le bail : il est alors tenu compte des ressources de chacun des colocataires. Elles ne sont toutefois pas versées pour la première échéance de loyer (mois de carence) ce qui crée de grandes difficultés pour les publics les plus fragilisés.

L'ALF est pour sa part une allocation dédiée aux familles et aux jeunes couples : elle peut être versée à des personnes ne bénéficiant ni de l'ALS ni de l'APL. Elle est soumise à certaines conditions (non cumulatives) : être mariés depuis moins de 5 ans et avoir moins de 40 ans, ainsi que son conjoint ; avoir un enfant à charge de moins de 21 ans ; être enceinte de plus de 4 mois ; percevoir une allocation familiale ; avoir à sa charge un ascendant. Le logement doit répondre à des caractéristiques de décence et conditions minimales d'occupation.

D'une manière générale, l'ALF est également versée à compter du mois suivant celui au cours duquel toutes les conditions d'obtention sont réunies. Toutefois, en FJT, le mois de la demande est pris en compte pour le premier versement.

□ *Erosion de l'efficacité des aides personnelles au logement, imperfections du système*

- des aides qui ne remplissent plus leurs missions :

Bien que leur poids rapporté au PIB ait été maintenu depuis 20 ans (0,9 %) ²¹⁶, l'efficacité de ces aides s'est considérablement érodée au fil du temps, surtout parce qu'elles ont été progressivement déconnectées du marché de l'immobilier.

Les loyers plafonds pris en compte pour le calcul des aides personnelles n'ont en effet augmenté entre 2011 et 2010 que de 16,3 % alors que les loyers réels des allocataires ont pour leur part crû de 31,5 % (37,7 % pour les bénéficiaires de l'ALS, un peu moins (26,8 %) pour ceux de l'APL). Aujourd'hui 86,3 % des locataires du parc privé et 51,8 % de ceux du secteur social ont des loyers supérieurs aux loyers plafonds et supportent donc intégralement les augmentations régulières des loyers, entraînant un accroissement important de leur taux d'effort, surtout dans le parc privé.

Le rapport de l'IGAS dénonce l'inégalité du taux d'effort entre les locataires des deux parcs : il souligne qu'elle ne saurait être justifiée par des différences de revenus, tous les allocataires des aides personnelles au logement, quel que soit la nature du parc où ils logent, ayant des ressources très inférieures aux plafonds d'accès au parc social. Les jeunes souffrent particulièrement de cette injustice, puisqu'ils accèdent peu au parc social et que leur taux d'effort est supérieur à celui d'autres catégories.

Pour certains ménages, la perception de l'aide ne garantit d'ailleurs plus l'accès ou le maintien dans le logement, ce qui est le signe d'une perte de leur efficacité.

Le rapport de l'IGAS souligne que l'exemple des opérations liées au PNRU montre bien que le pouvoir solvabilisateur de l'APL s'est fortement affaibli : les personnes relogées le sont à 67 % dans des logements dont les loyers sont supérieurs à ce qu'ils payaient jadis.

Cette sous-actualisation du barème des aides a eu pour effet de concentrer celles-ci sur les populations les plus pauvres (plus de ½ des ménages allocataires vivent sous le seuil de pauvreté).

Le rapport de l'IGAS estime également que les aides personnelles constituent un outil aujourd'hui insuffisamment exploité de prévention des expulsions et du traitement du logement indécemment, dont on sait que les jeunes font souvent l'expérience, surtout lorsqu'il s'agit d'un premier logement. Au contraire, la suspension de l'allocation en cas d'indécence du logement pénalise le locataire qui signale cette situation. Cela ne les encourage donc pas à dénoncer les propriétaires indécents. De surcroît, un logement déclaré insalubre qui est quitté par le locataire l'ayant signalé comme tel est rapidement rayé de la liste de ce type de logement, faute de suivi des logements par les CAF.

- des aides peu adaptées à la diversité géographique et sociale :

Les aides personnelles sont peu adaptées aux diversités locales, même si le territoire national est découpé en trois zones en fonction desquelles les paramètres du barème (dont le loyer plafond) varient. Ce zonage repose sur un maillage très large et ne prend pas suffisamment en compte les écarts de prix considérables entre loyers sur les marchés locaux du logement. Le taux d'effort net des ménages dans le parc privé en zone 1, qui comporte l'Île de France, est systématiquement supérieur à celui des locataires des autres zones et cet écart s'accroît depuis 10 ans. De nombreux jeunes, actifs ou étudiants, logeant de préférence

²¹⁶ Rapport de l'IGAS page 25.

en centre-ville près des centres universitaires ou de leur travail, sont donc touchés par cette injustice géographique.

Une étude du CREDOC²¹⁷ relève que parmi les locataires, les ménages les moins aidés pour leur logement habitent soit Paris, soit dans des communes rurales périurbaines. Les écarts de loyers entre parc HLM (peu accessible aux jeunes) et le parc privé ont tendance à se creuser avec l'augmentation de la taille de l'unité urbaine.

Le rapport de l'IGAS considère que les aides personnelles au logement ne tiennent également pas assez compte de la situation sociale des allocataires, par exemple celle des étudiants ne prend pas en compte l'aide familiale, difficile à évaluer. Un plancher de ressources leur est donc appliqué dans le calcul de l'aide pour tenir compte de cette variable inconnue. Les étudiants représentent aujourd'hui 11,9 % des bénéficiaires des aides dans le secteur locatif, pour un coût de 1,34 Md € en 2010.

Le statut d'enfant à charge fiscalement n'exclut pas le bénéfice des aides. 65,3 % des étudiants et de leurs familles bénéficient du cumul APL-part fiscale. L'IGAS, tout comme la Cour des Comptes, se sont interrogées sur ce cumul en mettant en regard le coût de l'APL aux étudiants (estimé à 1,2 Md €) et la dépense fiscale associée au rattachement de 80 % d'entre eux au foyer fiscal parental (1,1 Md €). La suppression de ce cumul a été proposée.

En revanche, l'étudiant qui choisit de bénéficier des aides au logement n'est plus considéré comme étant à la charge de ses parents pour ce qui concerne l'ouverture des droits aux prestations familiales. Il est alors contraint de choisir, entre ses 18 et 20 ans, entre bénéficier de l'APL ou y renoncer pour laisser sa famille percevoir les allocations familiales.

- des aides dont les montants sont instables et dont la révision à la baisse peut neutraliser une augmentation des revenus :

L'attribution des aides est décalée dans le temps et elles ne sont par conséquent pas toujours versées au moment où elles seraient le plus utiles. Elles varient considérablement selon la situation des allocataires, lesquels ne sont pas informés de ces fluctuations, et elles peuvent parfois baisser très brutalement.

Cette situation place les bénéficiaires dans une forte incertitude et est très préjudiciable à ceux dont l'activité est irrégulière (chômage partiel ou contrat précaire, que connaissent beaucoup de jeunes) : le rapport de l'IGAS relève que certains allocataires peuvent connaître jusqu'à 6 variations du montant de leur aide sur une seule année. Cela est d'autant plus pénalisant qu'ils ne sont pas tenus informés de ces variations et ont donc du mal à les anticiper.

Comme toutes les aides liées au revenu, les aides personnelles au logement varient en fonction de celui-ci et peuvent donc baisser significativement lors de l'augmentation de l'activité du bénéficiaire et neutraliser ainsi une bonne part de l'accroissement de son revenu. Le CAS²¹⁸ souligne par exemple que pour une personne seule, locataire, bénéficiaire d'aides, le passage d'un demi-SMIC à un SMIC complet n'entraîne qu'une augmentation de 23 % de ses revenus du fait de la perte de ses aides au logement qui peuvent atteindre 2 200 € annuels. Il en est de même lors de la reprise d'activité, faute d'être articulées avec d'autres dispositifs comme le RSA²¹⁹.

217 *L'impact des aides publiques sur les inégalités face au logement*, Christine Olm, Isa Aldeghi CREDOC 2007.

218 Centre d'analyse stratégique, *Note d'analyse* n. 64, février 2012 : les aides au logement des ménages modestes.

219 Le rapport de l'IGAS souligne que la déconnexion du RSA et de l'aide personnelle minore également considérablement les gains obtenus par la reprise d'activité.

- des aides qui ne sont pas assez articulées avec d'autres politiques du logement :

Les aides personnelles au logement n'ont pas été articulées avec les autres outils de la politique du logement alors qu'elles constituent 40 % de l'ensemble des aides publiques au logement. Il y a peu de cohérence entre les aides et le FSL (articulation des conditions d'éligibilité au FSL avec les barèmes des aides au logement), l'ANAH, Pôle emploi, l'action des CAF en ce qui concerne l'accompagnement des situations d'impayés pour les bénéficiaires d'une aide au logement. Les aides devraient également constituer un outil important pour détecter les logements non-décents par un questionnement systématique des allocataires.

- des effets pervers de l'APL sur la hausse du coût des loyers ?

Les aides personnelles au logement sont également critiquées pour leur effet potentiellement inflationniste. A cet égard les opinions sont partagées.

Plusieurs études²²⁰ ont en effet démontré que la réforme des aides de 1991 (dite réforme de « bouclage des aides » ayant permis l'élargissement de l'assiette des bénéficiaires des aides et notamment l'attribution de l'ALS aux étudiants) et de 1993 avaient eu pour conséquence d'augmenter les loyers des logements aidés plus fortement que les autres (d'environ 5 %). L'examen des enquêtes Logement de l'INSEE révèle que les loyers versés par les locataires du premier quartile (principaux bénéficiaires de la réforme des aides) ont progressé plus vite que les locataires du deuxième quartile (peu concernés par la réforme). Entre 1993 et 2002, les loyers auraient donc augmenté plus vite que l'inflation, et ceux des ménages aux revenus les plus faibles, encore plus vite. D'après ces calculs, 78 % de l'augmentation des aides au logement auraient été absorbés par la hausse des loyers, 50 à 80 % des allocations se seraient traduits par une hausse du montant des loyers du parc libre et non par une amélioration de la qualité des logements.

Les auteurs en déduisent que les aides au logement, en stimulant la demande, ont probablement eu un effet inflationniste sur les loyers. La note du CAS tempère en indiquant que son ampleur globale reste difficile à mesurer surtout à long terme : une partie importante des augmentations des loyers entre 1996 et 2006 sur les 33 % d'augmentation des loyers au m² subie par les ménages des trois premiers déciles de niveau de vie est due pour 7 points à l'amélioration de la qualité des logements (confort, construction etc.).

Des aides sans lesquelles les inégalités de confort et de taux d'effort se creuseraient.

Dans une étude publiée en 2007²²¹, le CREDOC réaffirmait pour sa part : « à l'heure où plusieurs études tendent à démontrer l'impact inflationniste des aides financières au logement, impact qui viendrait limiter leur efficacité redistributive, l'étude effectuée ici conclut à la grande efficacité des aides publiques sur la réduction des inégalités de logement. En leur absence, les ménages à faible niveau de vie seraient soumis à des taux d'effort extrêmement élevés, pour un niveau de confort largement dégradé, tandis que la situation des ménages aisés serait relativement stable ».

A logement constant, le CREDOC a calculé qu'en l'absence d'aides, la hausse moyenne des charges du loyer supporté par les locataires serait de 115 %. Fort logiquement, les locataires du secteur social seraient les plus touchés. On constaterait aussi un net accroissement des inégalités de confort. La part des ménages cumulant mauvais niveau de

²²⁰ Etudes citée par le CAS dans la note précitée d'A. Laferrère et D. Le Blanc publiée dans Journal of Housing Economics vol.13 en 2004, et de G. Frack publiée dans *Économie et Statistique* n. 381-382 en 2005.

²²¹ *L'impact des aides publiques sur les inégalités face au logement*, Christine Olm, Isa Aldeghi CREDOC 2007.

confort et taux d'effort élevé s'élèverait à plus du tiers des actuels bénéficiaires. Les étudiants pour lesquels l'ouverture des APL a constitué un levier majeur dans l'accès au logement seraient très fortement pénalisés par leur remise en cause.

Le CREDOC conclut en soulignant qu'en empêchant parfois l'exil des populations les plus démunies des centres-villes, les aides ont également un impact positif sur la mixité sociale.

□ *Les autres aides à caractère social :*

Il existe dans chaque département un Fonds de solidarité pour le logement (FSL) qui aide les personnes confrontées à des difficultés de paiement de loyers et/ou de charges. Ces personnes peuvent être locataires ou sous-locataires, elles peuvent habiter en résidence-foyer ou être hébergées à titre gracieux. Le FSL propose deux types d'aides : pour financer le paiement d'un dépôt de garantie, un premier loyer ou l'assurance du logement ; pour assurer un relogement en soldant certains impayés, ou éviter ainsi l'expulsion locative.

Créé en 1989, le Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) est une aide ponctuelle qui peut également être versée par les départements aux jeunes de 18 à 24 ans selon leur situation personnelle et d'après certains critères. Il peut servir à payer des dépenses de logement mais aussi de formation ou même de subsistance.

En 2008, les FAJ ont attribué 135 000 aides financières individuelles pour un budget total de 26 millions € pour un montant moyen de 193 €. Comme le soulignait le CESE dans son avis *Droits réels, droits formels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*²²², ce dispositif est de plus en plus utilisé pour financer les « soudures » et répondre à des situations d'urgence quotidienne. Plus de la moitié des bénéficiaires sont au chômage et un quart en formation professionnelle.

Antoine Dulin observait que le FAJ ne donne pas entièrement satisfaction : ce fonds fait l'objet d'appréciations différentes selon les conseils généraux, les enveloppes budgétaires variant du simple au quadruple sans corrélation avec la taille des départements ou la proportion de jeunes qui y résident. De plus, les coûts générés par le dispositif semblent supérieurs au montant des aides distribuées.

Parmi les dispositifs aidant les étudiants, on peut aussi citer les bourses du CROUS allouées aux étudiants de moins de 28 ans, calculées en fonction du revenu fiscal des parents, de la composition du foyer parental et notamment du nombre d'enfants à charge, de l'éloignement du lieu d'étude.

Enfin, les aides à la mobilité professionnelles Mobili-Jeune et Mobili-Pass sont des dispositifs liés pour le premier à une période de formation sous forme de subvention de 100 € maximum par mois, pour les jeunes de moins de 30 ans en apprentissage ou en alternance et pour le second en cas de mutation ou de formation dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi ou lorsqu'un nouveau contrat de travail (situé à plus de 70 kms du premier) contraint le salarié à changer de résidence principale ou à avoir une deuxième résidence. La subvention sert à couvrir une partie des frais liés à la recherche d'un nouveau domicile et le bénéficiaire peut toucher une avance remboursable l'aidant à couvrir les frais de son nouveau domicile.

²²² Avis du CESE : *Droits réels et droits formels, améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*, rapporté par Antoine Dulin, juin 2012.

Des systèmes de cautions et garanties à l'efficacité inégale

□ *Le LOCA-PASS*

Le LOCA-PASS est un dispositif financé par Action logement comportant deux volets :

- l'avance LOCA-PASS, sous forme de prêt sans intérêt et sans frais de dossier, qui permet de financer le dépôt de garantie demandé par le bailleur (du secteur libre ou social) à l'entrée d'un logement ; cette avance est cumulable avec d'autres aides hormis le FSL. Elle est remboursable avec un différé de 3 mois et peut s'échelonner sur 3 ans maximum.
- la garantie LOCA-PASS qui est une caution solidaire qui peut couvrir jusqu'à 18 mensualités de loyers et charges (pour un logement du secteur libre ou social). Le locataire est tenu de rembourser lorsque ses difficultés sont résorbées.

L'accès au dispositif a été simplifié en 2004 en permettant aux jeunes en emploi et en recherche d'emploi ainsi qu'aux étudiants boursiers d'y accéder. En 2008, l'avance du LOCA-PASS a été étendue (l'avance seule) à tous les locataires quel que soit leur âge et leur statut.

En 2010, en application d'une décision de l'UESL, la garantie LOCA-PASS a été supprimée pour les logements du parc locatif privé au profit de la GRL (les deux dispositifs ne sont pas cumulables). Elle reste maintenue pour les logements conventionnés APL ou ANAH appartenant à des personnes morales. La garantie LOCA-PASS reste en vigueur pour les logements sociaux. On a cependant observé que la part des jeunes dans ces logements s'amenuise.

Certaines collectivités ont par ailleurs mis en place des systèmes de cautions solidaires à l'échelon local.

A titre d'illustration, pour réduire dans la mesure du possible le nombre des logements vacants, Paris a en 2007 expérimenté le dispositif « louez solidaire », qui sécurise les relations locatives entre propriétaires privés et locataires en offrant certains avantages et des garanties aux bailleurs privés en contrepartie d'un loyer soumis à un plafond de 18 €/m². Les logements ainsi mobilisés sont attribués pour 18 mois au maximum à des familles privées de logement, ce passage s'inscrivant comme une passerelle dans leurs parcours vers un logement plus pérenne. Au 1^{er} mars 2012, 750 logements avaient été intégrés au dispositif²²³.

D'autres niveaux de collectivités territoriales ont déjà mis en place des dispositifs de ce type, comme cela a déjà été évoqué en infra.

□ *La garantie des risques locatifs (GRL).*

La garantie des risques locatifs favorise l'accès et le maintien dans un logement locatif privé des ménages faisant l'objet de discriminations en raison de leurs revenus et évite que des garanties supplémentaires comme des cautions leur soient réclamées. Elle permet de remettre sur le marché des logements vacants en offrant une sécurisation financière aux bailleurs, répondant ainsi à leur inquiétude et leur frilosité.

Les bailleurs souscrivent volontairement une assurance, dont la prime est de l'ordre de 2,5 % hors taxe du montant du loyer, garantissant les risques d'impayés de loyers et de

²²³ Article « La politique d'une collectivité locale en matière de logement : l'exemple de Paris », Cédric Audemis, op.cit.

dégradations locatives ainsi que d'éventuels frais de contentieux (dans des limites plafonds, d'environ 7000 € pour les éventuelles dégradations dues au locataire et jusqu'à 70 000 € pour couvrir des non-paiements de loyer sur la durée du bail). Certaines entreprises et collectivités, pour des raisons d'attractivité économique, prennent en charge la cotisation à la GRL afin de favoriser l'accès de certains salariés au logement. Les sociétés d'assurance qui s'engagent dans le dispositif reçoivent, en cas de sinistre, une compensation financière à condition qu'elles étendent leur garantie aux locataires exclus par les critères habituels de solvabilité, fixés dans un cahier des charges social défini par décret.

Ce dispositif, initié par une convention signée entre l'Etat et l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) est issu d'une longue réflexion, engagée par les partenaires sociaux dès 2002, et a été conforté par la loi en 2005, puis étendu à un public élargi par la loi de finances rectificative de 2007 qui a créé un fonds de garantie universelle des risques locatifs pour couvrir par des fonds publics les risques nés de cette extension. Le dispositif a été réformé à plusieurs reprises et a pris sa forme actuelle fin 2009. Il est géré depuis le 20 décembre 2006 par l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL), composée paritairement des confédérations syndicales de salariés et patronales d'Action Logement.

L'évolution de la GRL est la conséquence de la volonté des partenaires sociaux d'offrir des réponses à la segmentation des parcours professionnels (notamment des jeunes), à la précarité grandissante du marché du travail ainsi qu'à sa demande grandissante de mobilité et de flexibilité. La dynamique engagée par Action Logement s'inscrit ainsi dans l'idée de relier emploi et logement, s'appuyant sur l'évaluation du CREDOC selon laquelle 500 000 emplois seraient non pourvus notamment faute de logement. La GRL a ainsi pour objectif de sécuriser les bailleurs, tout en se montrant moins stigmatisante que le LOCAPASS, dont la démarche était de la responsabilité du locataire et qui visait les publics les plus en difficulté.

Désormais tout locataire dont le taux d'effort n'excède pas 50% (loyer plus charges et taxes locatives rapportés à l'ensemble des ressources mensuelles y compris les aides personnelles au logement) est éligible au dispositif. Dans la pratique, parmi les 370 000 contrats signés fin 2012, le taux d'effort moyen des locataires est de 34 % et 73 % d'entre eux sont salariés, du secteur privé comme public, le dispositif n'excluant pas les salariés des entreprises qui ne cotisent pas à Action Logement. Cependant, les salariés du secteur privé restent majoritaires et deux tiers des locataires sont en situation de précarité au regard de l'emploi. On note que la moitié des bénéficiaires ont moins de 30 ans.

En cas de sinistre, l'organisme d'assurance reçoit une compensation financière de l'UESL lorsque le locataire est éligible au 1 % logement (notamment les jeunes de moins de 30 ans et les étudiants boursiers) et de l'Etat lorsque ce n'est pas le cas. Le dispositif peut être étendu à d'autres locataires dont le taux d'effort est inférieur ou égal à 28 % mais en cas de sinistre, l'assureur ne bénéficie d'aucune compensation financière.

Outre la couverture des risques d'impayés et de dégradations, la GRL dispense le locataire d'une caution même si tous les critères de solvabilité ne sont pas réunis. Par ailleurs, dans le cas où surviendraient des impayés de loyer, les collecteurs d'Action Logement procèdent dans un premier temps à une évaluation sociale, ce qui permet, avant un éventuel recours à huissier, d'envisager un accompagnement social lorsque celui-ci s'avère nécessaire.

Sont exclus de ce dispositif les logements conventionnés APL et les sous-locations. Les meublés sont en revanche éligibles.

Le rapport général sur le projet de loi de finances pour 2012 présenté en première lecture au Sénat²²⁴ par Jean Germain, rapporteur, souligne la faible montée en puissance du dispositif, les 370 000 contrats engagés en trois ans ne représentant que 4,7 % du parc locatif privé. Il estime ainsi que les performances de la GRL restent très modestes au regard de son coût global, de l'ordre de 121 M €. Cet échec relatif peut cependant s'expliquer par une commercialisation difficile de la GRL, les assureurs préférant vendre leurs propres produits. En effet, alors que la GRL n'attire que très progressivement les compagnies d'assurance, ces dernières disposent pour la plupart de contrats de Garantie des loyers impayés (GLI) dont elles fixent elles-mêmes les critères. La compétition entre le système développé par les partenaires sociaux et les assurances se fait au détriment de la GRL, qui peine à se développer face à des offres parfois déjà bien développées et dont les montants de cotisation sont moins homogènes. Les contrats de GLI peuvent par ailleurs être associés à des prêts pour l'achat d'un logement à visée locative, ce qui facilite l'adhésion des propriétaires. Ces contrats sont parfois, à l'inverse de la logique de la GRL, assortis de critères de solvabilité ou de stabilité dans l'emploi des locataires : certaines compagnies exigent ainsi par exemple, pour garantir le propriétaire-bailleur d'éventuels sinistres, qu'il loue son bien à des salariés en CDI, voire imposent la règle d'un taux d'effort du locataire inférieur à 33 %.

□ *L'intermédiation locative*

Dans un contexte immobilier tendu, il est particulièrement difficile pour certains publics, notamment les personnes défavorisées, de se loger. Pour inciter les bailleurs à louer à des personnes qui ont plus encore de difficultés que d'autres à accéder à un logement, il est nécessaire de renforcer les garanties qui leur sont apportées sans pour autant générer de surcoût pour les propriétaires. Dans ce système d'intermédiation locative, une association joue le rôle de tiers entre le bailleur et l'occupant pour assurer le paiement des loyers et sécuriser les relations entre les deux parties. Elle aide donc à capter l'offre des bailleurs et assure la gestion qui s'en suit. Le recours à cette solution se développe en France. Les associations permettent l'accès au logement en facilitant les locations mais interviennent aussi dans la prévention des expulsions en s'efforçant de trouver des solutions adaptées en cas de difficultés du locataire à s'acquitter de l'intégralité de son loyer.

Le dispositif d'intermédiation locative s'opère dans le cadre de sous-locations ou de mandats de gestion (la gestion locative est assurée par l'association mais le bail est conclu entre le bailleur et le locataire).

De toutes les structures faisant de la gestion locative adaptée, seules les Agences immobilières à vocation sociale (AIVS) ont le droit de mobiliser des logements grâce au mandat de gestion. Ces agences se situent à la croisée de l'immobilier et du social. Elles sont toutes membres de la Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL), qui les labellisent.

On compte 43 AIVS sur le territoire, gestionnaires de 10 000 logements. 1/3 des ménages qui en bénéficient sont bénéficiaires du RMI, 3/4 ont des revenus inférieurs au SMIC, ¼ sont des familles monoparentales et 1/2 des personnes isolées.

L'essentiel du rôle des AIVS consiste en la prospection et la mobilisation de logements, l'attribution adaptée du logement avec les partenaires grâce à un diagnostic préalable, la

²²⁴ 17 novembre 2011 – budget 2012- ville et logement (rapport général, première lecture Sénat) rapporteur : Jean Germain.

gestion locative comptable et technique, la médiation locative : relation avec les locataires, les propriétaires et les partenaires de la structure.

Il paraît important que le statut de locataire de plein droit, élément important du parcours locatif des personnes en insertion, soit garanti. C'est pourquoi est conservée la relation bailleur-locataire, l'agence ayant mandat de gérer le bien comme une agence immobilière classique. Cela permet également que le risque financier que fait peser la location ou sous-location ne pèse pas sur l'association.

En échange d'une baisse de loyer, les AIVS garantissent aux bailleurs les impayés et autres risques locatifs. En cas d'impayés, le personnel de l'agence intervient immédiatement pour remédier à la situation. Les locataires sont suivis régulièrement dès leur entrée dans les lieux pour toutes les questions touchant au logement (aide à la gestion du budget, démarches administratives, entretien du logement, relations avec le voisinage etc.). Les AIVS appliquent un loyer négocié avec le propriétaire bailleur toujours inférieur au prix du marché.

Les aides personnelles au logement auxquelles le locataire peut prétendre sont directement adressées aux AIVS. Les bailleurs pour leur part peuvent prétendre à des avantages fiscaux.

Certaines AIVS pratiquent l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Elles accompagnent les propriétaires qui souhaitent réhabiliter leurs logements en vue de loger un ménage en difficulté. Elles l'assistent au montage de l'opération et l'informent des dispositifs fiscaux, subventions, modes de conventionnements mais aussi sur des aspects purement techniques.

Les AIVS reçoivent des subventions de la collectivité : Etat, conseils généraux, communautés de communes, CAF etc. et des associations ou fondations (Fondation Abbé Pierre, Fondation de France etc.).

Outils de nombreux PDALPD, les AIVS n'ont de sens que si elles s'intègrent dans les politiques territoriales et qu'elles agissent en partenariat avec les acteurs associatifs et institutionnels locaux. Elles constituent un dispositif de mobilisation de logements dans le parc privé complémentaire à l'offre – très insuffisante - de logements très sociaux.

D'autres services d'intermédiation locative sont locataires des appartements dans lesquels sont logés les bénéficiaires dans le cadre d'une convention d'occupation temporaire à titre onéreux limitée dans le temps. Un accompagnement social au relogement est alors souvent proposé.

Des solutions emblématiques aux effets limités

□ *Les colocations*

Le contexte de marché locatif tendu et les évolutions sociétales précédemment évoquées (décohabitation déconnectée du premier emploi, installation en couple plus tardive, etc.) ont participé au **fort développement de la colocation ces dernières années**, en particulier dans les zones tendues.

Si les étudiants constituent une large part des colocataires, il convient toutefois de souligner que ce mode d'habitat touche également les jeunes actifs et, en moindre proportion, les personnes divorcées ou les personnes âgées. Les statistiques établies à partir

de l'audience du site appartager.com établissent que 52 % des colocataires en France ont entre 18 et 24 ans, 32 % entre 25 et 34 ans²²⁵.

La colocation en elle-même n'est pas un régime juridique, il n'existe donc pas de contrat de colocation en tant que tel. Juridiquement, la colocation relève du régime dont relève le logement la loi du 6 juillet 1989 s'applique dans le cas de locations non meublées (les plus fréquentes dans le cas des colocations), ou les articles L.632-1 et L.632-2 du Code de la construction et de l'habitation, ainsi que les dispositions du droit commun régies par les articles 1719 et suivants du Code civil dans le cas de locations meublées. Si elle ne relève pas d'un régime juridique spécifique, la colocation présente toutefois des particularités et son développement doit nous amener à renforcer son encadrement.

- Le bail : la colocation peut être organisée de différentes façons, soit chaque habitant est titulaire d'un bail donnant droit à une partie du logement, soit un seul bail est cosigné par plusieurs personnes. Chaque locataire a ainsi les mêmes droits et les mêmes obligations sur le logement. **Une clause de solidarité est généralement incluse dans le bail**, elle maintient les locataires engagés ensemble pendant toute la durée du bail, même en cas de départ de l'un d'entre eux. Cette clause, qui permet d'apporter une garantie au propriétaire ou au bailleur, peut cependant se révéler problématique pour les colocataires qui peuvent varier plusieurs fois au cours d'un même bail ;
- La caution et la restitution de dépôt de garantie : en l'absence de dispositifs locapass ou GRL, les propriétaires ont la possibilité d'exiger une caution qui peut alors être simple ou solidaire. Dans la situation où des parents se porteraient caution solidaire, se pose la question de la responsabilité à l'égard d'une dette contractée après le départ de leur enfant de la colocation. La restitution du chèque de caution ou du dépôt de garantie doit faire l'objet d'un accord à l'amiable entre les différents colocataires en cas de départs différés du logement. En effet, tant qu'il n'est pas mis un terme définitif au bail, le propriétaire n'a pas à procéder à l'état des lieux ou au remboursement du dépôt de garantie qui est indivisible ;
- Le paiement du loyer et des charges : en principe, l'obligation au paiement du loyer est indivisible, dans les faits les conditions du paiement de loyer s'organisent au cas par cas. En ce qui concerne le règlement des charges, au-delà des arrangements entre colocataires, certains organismes, comme EDF, peuvent sur demande fournir des factures comportant les différents noms des colocataires (maximum 3) ;
- Les aides au logement : le colocataire a droit à une allocation logement versée par la CAF à condition qu'il fournisse un bail permettant de calculer son aide au logement. Il faut à ce sujet souligner que l'aide tenant compte des ressources et du budget logement du colocataire sera moins élevée que s'il louait seul un logement pour un loyer équivalent ;
- L'assurance multirisque habitation : la loi du 6 juillet 1989 rend obligatoire pour le locataire de s'assurer contre les risques liés à l'habitation. En cas de colocation, il peut être difficile d'identifier les bénéficiaires de l'assurance ainsi que les risques couverts ;
- Le paiement de la taxe d'habitation : la taxe d'habitation porte sur le logement dans son ensemble. Dans le cadre d'une colocation avec des entrées et des

225 La colocation à Paris, ADIL, Octobre 2009.

départs fréquents et différés, le paiement de la taxe d'habitation doit être organisé entre les habitants. En principe, tous les locataires dont le nom est mentionné sur l'avis d'imposition sont solidaires du paiement de la taxe, or l'avis d'imposition mentionne les locataires qui figurent sur le premier bail. Une mise à jour à chaque entrée et sortie doit donc être faite auprès de l'administration ;

- Le préavis de départ d'un des colocataires : d'après la loi du 6 juillet 1989, le locataire d'un logement vide doit respecter un préavis de trois mois avant de quitter son logement, ce délai peut être réduit à un mois dans certaines circonstances (obtention d'un premier emploi, mutation, perte d'emploi, etc.). La question s'est posée du transfert de la réduction de délai à l'ensemble des locataires si l'un d'entre eux réunissait les conditions suffisantes. Une réponse ministérielle en date du 1^{er} janvier 2004 a cependant rappelé qu'en cas de colocation entre étudiants, la réduction du préavis ne bénéficiait qu'à la seule personne concernée par l'événement.

□ *Le logement chez l'habitant*

Le logement chez l'habitant peut constituer une solution de logement abordable et flexible pour les jeunes, que ce soit dans les agglomérations où le contexte locatif est tendu ou dans les zones rurales où l'offre de logement n'est pas toujours suffisante. En outre, le logement chez l'habitant peut s'avérer une formule intéressante pour les deux parties en permettant par exemple à une famille de louer une pièce de son appartement après le départ des enfants. En échange d'un loyer, le jeune loue une chambre chez un particulier où il a par ailleurs accès aux parties communes. S'il s'agit d'une chambre meublée, la location sera soumise à l'article L 632-1 et suivants du CCH, s'il s'agit d'une chambre nue, la location relèvera de la loi du 6 juillet 1989.

□ *Le logement contre services*

Le principe du logement contre services est de proposer, en échange de services à domicile (*baby sitting*, aide aux devoirs, travaux ménagers ou simple présence), une pièce individuelle dans une résidence principale ou un logement indépendant. Le développement du logement contre service s'est le plus souvent fait dans le cadre d'une démarche associative et repose avant tout sur une idée d'échange. La rémunération est par ailleurs généralement uniquement en nature (le logement). De ce fait, il n'est souvent établi ni bail, ni contrat de travail (ce qui résulte notamment de l'absence de loyer dans certains cas). Ainsi, l'établissement d'une convention d'hébergement, l'existence d'une charte et la possibilité de contrôles sont des conditions qui favorisent le bon déroulement de la cohabitation.

Le logement intergénérationnel est l'une des formes de « logement contre services » qui se développe, il repose sur une démarche volontaire de personnes âgées pour ouvrir leur espace à la cohabitation avec une personne jeune en échange de temps et éventuellement de services. Cette cohabitation présente certains avantages, elle permet à la fois de lutter contre l'isolement et la solitude de certaines personnes âgées tout en offrant une solution de logement à bas prix à des jeunes. Cependant, afin d'éviter les dérives et abus que peut entraîner cette cohabitation, notamment eu égard aux services demandés au jeune hébergé, il convient de bien l'encadrer. En tout état de cause, cette nouvelle forme d'habitat constitue davantage une solution à la marge qu'une véritable réponse au logement des jeunes (ou à la prise en charge de la dépendance) et ne saurait faire l'objet d'une politique publique en tant que telle.

□ Logement et engagement citoyen

L'Association de la fondation étudiante pour la ville (AFEV) a développé des expérimentations d'intermédiation locative sur la base d'un engagement dans un projet solidaire. Soutenu par le fonds d'expérimentation du Haut Commissariat à la Jeunesse en septembre 2009 et en partenariat avec Lab'Urba (Laboratoire d'urbanisme rattaché à l'Institut d'Urbanisme de Paris), ce projet se nomme KAPS, pour « Koloc' à projets solidaires » et est inspiré du modèle belge. **Chaque étudiant qui y réside pour un loyer modéré s'intègre dans un projet citoyen de réduction des inégalités (par l'éducation, le développement durable, l'accès à la culture...) que partagent ses colocataires.** A la rentrée 2012, le projet concerne déjà une douzaine d'agglomération ; le logement concerné est généralement un grand appartement où chacun dispose d'une chambre et partage les pièces de vie, maintenant ainsi un certain niveau d'intimité, même si dans certains cas, comme à Paris, il s'agit de studios indépendants situés dans un même immeuble.

Au-delà de l'encouragement à l'engagement citoyen, ce projet est un exemple d'intermédiation locative : les logements attribués par l'AFEV appartiennent majoritairement aux bailleurs sociaux, mais l'intermédiation de l'association permet à ces derniers de garantir l'occupation des lieux et ainsi de faciliter la possibilité de mise à disposition d'un appartement en colocation.

Conclusion

L'accès à l'autonomie des jeunes est un processus et non un état dont le logement est l'un des principaux éléments. Cet état des lieux de la situation des jeunes au regard du logement fait apparaître cinq constats.

Le nombre des logements disponibles et financièrement accessibles dans les zones en tension où se concentre une grande part de la demande des jeunes est aujourd'hui **largement insuffisant**, et les jeunes, encore plus que les autres catégories d'âges, sont pénalisés par cette situation.

De nombreux dispositifs existent mais ils ne sont pas assez coordonnés, cohérents et massifs. Le foisonnement des politiques du logement menées à différents niveaux de gouvernance et en fonction de publics ciblés et segmentés a pour effet de créer des cloisonnements et des rigidités qui sont en inadéquation avec la mobilité et les parcours discontinus imposés aux jeunes par le marché de la formation et de l'emploi. Le maquis administratif rend aussi particulièrement difficile l'information et peu transparentes les politiques du logement. Enfin, le manque de logements conduit à réduire les politiques publiques à une gestion de la pénurie, au sein de laquelle les solutions reviennent à hiérarchiser l'urgence parmi les urgences, à opposer les publics entre eux et à allonger les durées d'attente, au cours desquelles les situations ne font trop souvent que s'aggraver.

Les parcours résidentiels, conçus à une époque où les parcours de vie étaient beaucoup plus linéaires, sont grippés. Les parcs dédiés à l'insertion des jeunes sont insuffisants pour répondre à la massification de l'enseignement supérieur, de l'apprentissage et des situations intermédiaires entre formation et emploi stable. Le parc social ne joue plus assez, faute d'une offre accessible en nombre suffisant, son rôle d'étape dans le parcours résidentiel des ménages : ses taux de rotation sont devenus trop faibles du fait de la pénurie des logements et de la paupérisation d'une large partie de la population et ses logements,

conçus pour des familles moyennes, avec enfants, répondent mal à l'accroissement du nombre des personnes vivant seules. Les jeunes, qui représentent la classe d'âge la moins solvable de la population, sont donc très majoritaires à se loger dans le parc privé, alors que la flambée des prix rend celui-ci difficilement accessible pour une grande partie d'entre eux.

L'inflation des garanties administratives et financières exigées pour se loger conduit un trop grand nombre de jeunes à des situations particulièrement délicates.

Beaucoup sont contraints d'accepter des solutions de logement coûteuses (voire exorbitantes, notamment en Île-de-France) ou précaires et ignorent leurs droits ou hésitent à y faire appel, pendant qu'un nombre croissant se trouve réduit à recourir à des expédients - logement temporaire chez des amis ou des connaissances, refuge dans des «squats» - voire à vivre dans leur voiture ou dans la rue. Ces phénomènes, réduits voici encore une vingtaine d'années à un nombre limité de jeunes en situation de grande précarité sociale, tendent à toucher une part grandissante de la jeunesse étudiante ou salariée.

Les besoins des jeunes sont mal connus. Leur faible présence dans les secteurs associatifs, politiques et syndicaux traditionnels, alliée à l'insuffisance du soutien et de la reconnaissance des organisations de jeunes, entraînent une faible priorisation de leur situation et une vision partielle et parfois tronquée de leurs attentes.

S'inscrivant dans le droit fil de ses travaux récents (*Droits formels et droits réels, La mobilité des jeunes, L'emploi des jeunes ...*), le Conseil économique, social et environnemental souligne une nouvelle fois l'importance de l'enjeu de la jeunesse et de son accès à un logement autonome. Il faut éviter que cette génération ne se sente exclue de la solidarité nationale. Pour cela, il estime essentiel d'apprendre à connaître les besoins des jeunes, de développer l'offre de logements disponible, adaptée et accessible, de contrôler les loyers et d'améliorer la solvabilité, de repenser l'offre dédiée, de redonner de la fluidité aux parcours résidentiels et de limiter les abus qui touchent en premier lieu les jeunes.

Annexe n° 1 : liste des personnalités entendues

En vue de parfaire son information, la section a entendu :

- ✓ **Mme Cécile Dufлот**
ministre de l'Égalité des territoires et du logement ;
- ✓ **M. Thierry Bert**
délégué général de l'Union sociale pour l'habitat (USH), et Mme Dominique Dujols, directrice des relations institutionnelles et du partenariat ;
- ✓ **Mme Muriel Boulmier**
directrice générale du groupe CILIOPEE, à l'origine du programme « Apprentoît » ;
- ✓ **M. Fabien Brosset**
trésorier du Mouvement rural de jeunesse chrétienne (MRJC) ;
- ✓ **M. Manuel Domergue**
porte-parole du collectif « Jeudi noir » ;
- ✓ **M. Jean-Claude Driant**
professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris ;
- ✓ **Mme Nadine Dussert**
directrice générale de l'Union nationale pour l'habitat des jeunes, et M. Florian Maillebau, délégué à l'habitat ;
- ✓ **Mme Sarah Leclerc-Croci**
présidente de la Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC) ;
- ✓ **MM. François Ménard et Bernard Vallet**
responsables de projets, au Plan urbanisme construction architecture (PUCA) du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement ;
- ✓ **M. Jean-François Payelle**
président de la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI), et M. Jean-Michel Mangeot, délégué général.

Une table ronde sur le logement étudiant a été organisée avec la participation de :

- ✓ **Mme Anne Fraïsse**
vice-présidente de la Conférence des présidents d'université (CPU), présidente de l'Université Paul Valéry - Montpellier III ;
- ✓ **M. Alexandre Aumis**
sous-directeur de la contractualisation et de l'immobilier au Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) ;
- ✓ **M. Sébastien Chaillou**
trésorier de l'Union nationale des étudiants de France (UNEF) ;
- ✓ **Mme Marie Pillière**
vice-présidente en charge des affaires sociales de la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) ;

✓ **M. Nicolas Delesque**

président de l'Association de la fondation étudiante pour la ville (AFEV).

Une table ronde a également été organisée avec des représentants des collectivités locales :

✓ **M. Claudy Lebreton**

président de l'Assemblée des départements de France (ADF), président du Conseil général des Côtes d'Armor ;

✓ **Mme Emmanuelle Cosse**

présidente de la Commission Logement de l'Assemblée des régions de France (ARF), vice-présidente du Conseil régional d'Île-de-France ;

✓ **M. Michel Heinrich**

député-maire d'Épinal, représentant la Fédération des villes moyennes (FVM).

La rapporteure s'est entretenue en particulier avec :

✓ **M. Bruno Arbouet**

directeur général d'ADOMA, et Mme Nathalie Chomette, directrice de l'exploitation ;

✓ **M. Patrick Blanc**

directeur général adjoint en charge du développement du groupe et de l'organisation du Groupe SNI ;

✓ **M. Jérôme Cacciaguerra**

directeur de l'Union régionale des foyers de jeunes travailleurs Île-de-France (URFJT-IDF) ;

✓ **M. Jean-Jacques Denizard**

président de l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) ;

✓ **M. Patrick Doutreligne**

délégué général de la Fondation Abbé Pierre ;

✓ **M. Jean-Patrick Farrugia**

directeur de la formation et de l'emploi de l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA), et Mme Valérie Pouille, chargée de mission ;

✓ **M. Mahieddine Hedli**

directeur délégué Outre-mer à l'Union sociale pour l'habitat (USH) ;

✓ **M. Bernard Lacharme**

secrétaire général du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées ;

✓ **Mme Isabelle Massin**

inspectrice générale de l'administration du développement durable, présidente de la Commission nationale de concertation (CNC) ;

✓ **M. Patrick Laporte**

inspecteur général de l'administration du développement durable, tous deux en charge du rapport à la ministre de l'Égalité des territoires et du logement sur la modernisation de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs ;

✓ **M. Eric Molinié**

président du Samu social, et Mme Stéfania Parigi, directrice générale ;

✓ **M. René Pallincourt**

président de la Fédération nationale des agences immobilières (FNAIM), et M. Nicolas Thouvenin, directeur général ;

✓ **M. Alain Régnier**

délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) ;

✓ **M. Michel Roux**

trésorier de l'Union nationale des missions locales (UNML), et M. Serge Kroichvili, délégué général ;

✓ **M. Thibaut de Saint-Pol**

chef de bureau à la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DRESS) du ministère des Affaires sociales et de la santé.

Annexe n° 2 : table des sigles

ADF	Assemblée des départements de France
AFEV	Association de la fondation étudiante pour la ville
AIVS	Agence immobilière à vocation sociale
ALF	Allocation logement à caractère familial
ALS	Allocation logement à caractère social
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
APAGL	Association pour l'accès aux garanties locatives
APCMA	Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat
APL	Aide personnalisée au logement
ASE	Aide sociale à l'enfance
CERC	Cellules économiques régionales de la construction
CEREQ	Centre d'études et de recherche sur les qualifications
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CHRS	Centre d'hébergement et de réadaptation sociale
CHU	Centre d'hébergement d'urgence
CLLAJ	Comité local pour le logement autonome des jeunes
CNOUS	Centre national des œuvres universitaires et scolaires
CPU	Conférence des présidents d'Université
CSG	Contribution sociale généralisée
DALO	Droit au logement opposable
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DIHAL	Délégué interministériel pour l'hébergement des personnes défavorisées et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées
ENL	Engagement national pour le logement
EPTB	Enquête sur le prix des terrains à bâtir
FAGE	Fédération des associations générales étudiantes
FAJ	Fonds d'aide aux jeunes
FAPIL	Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement
FJT	Foyer de jeunes travailleurs
FNAL	Fonds national d'aide au logement
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
GLI	Garantie des loyers impayés
GRL	Garantie des risques locatifs
HCLPD	Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées
IAURIF	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France

IRL	Indice de référence des loyers
JOC	Jeunesse ouvrière chrétienne
LBU	Ligne budgétaire unique
MRJC	Mouvement rural de jeunesse chrétienne
ONPES	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
OPH	Office public de l'habitat
PAP	Prêt aidé à l'accession à la propriété
PAS	Prêt d'accession sociale
PC	Prêt conventionné
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PDH	Plan départemental de l'habitat
PEEC	Participation des employeurs à l'effort de construction
PLA-I	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Programme local de l'habitat
PLI	Prêt locatif intermédiaire
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUS	Prêt locatif à usage social
PNI	Protocole national interprofessionnel
PNRQAD	Programme national de requalification des quartiers dégradés
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
POS	Plan d'occupation des sols
PSLA	Prêt social location accession
PTZ	Prêt à taux zéro
RHVS	Résidence hôtelière à vocation sociale
SCI	Société civile immobilière
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SIAO	Service intégré d'accueil et d'orientation
SYLIF	Syndicat du logement en Île-de-France
TFPB	Taxe foncière sur la propriété bâtie
UESL	Union des entreprises et des salariés pour le logement
UNEF	Union nationale des étudiants de France
USH	Union sociale pour l'habitat
VEFA	Vente en l'état futur achèvement
ZUS	Zone urbaine sensible

Annexe n° 3 : bibliographie

■ Institutionnels :

Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), « *Logement : le temps des héritiers* », décembre 2007.

Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), « Locations meublées de courte durée : le point sur la pratique », *ANIL Habitat actualité* mai 2011.

Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), « Dossier jeunes : Dur, dur de trouver un logement », USH, in revue *Habitat actualité* n°947 du 30 mai 2012

Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), « Le logement des jeunes », ANIL in *Habitat actualité*, novembre 2011.

Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), « *Vous et l'agent immobilier* », brochure réalisée par l'ANIL avec la collaboration de la Fédération nationale des agences immobilières (FNAIM), mai 2009.

Assemblée nationale, Rapport sur *L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'Outre-mer : un défi à relever*, rapporté par Serge Letchimy, septembre 2009.

Centre d'analyse stratégique, les aides au logement des ménages modestes, note d'analyse n. 264, février 2012.

Centre d'analyse stratégique *L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans*, note d'analyse 221, avril 2011.

Centre d'analyse stratégique, *Quels services rendus aux étudiants par les universités ? Les enseignements d'expérience étrangère*, de Nicolas Charles, Mohammed Harfi et Jun Oba, Note d'analyse du Centre d'analyse stratégique n°292, octobre 2012.

Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ), *D'une région à l'autre, la mobilité des jeunes en début de vie active*, F. Cuney, C. Perret, V. Roux, Bref n°198, juin 2003.

Conseil social de l'habitat de l'USH *Éclairage sur le logement des jeunes*, Rapport du (2010).

Commissariat général au développement durable *La structure du parc de logements en 2010*, chiffres et statistiques n°238, août 2011.

Cour des Comptes, Rapport d'évaluation de la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile, Cour des Comptes, novembre 2011.

CREDOC, « *Les répercussions directes et indirectes de la crise du logement sur l'emploi* », rapport n°273, mars 2011.

CREDOC, « Logement social : une porte de plus en plus difficile à ouvrir », Anne Loones, *Consommation et modes de vie* n°205, (2007).

CREDOC, Régis Bigot, « *Les répercussions directes et indirectes de la crise du logement sur l'emploi* », collection des rapports, n°273, mars 2011.

CREDOC *L'impact des aides publiques sur les inégalités face au logement*, Christine Olm, Isa Aldeghi 2007.

CGEDD, « Le prix des terrains en France : la localisation, encore la localisation, toujours la localisation », de Pierre-Philippe Combes, Gilles Durantont et Laurent Gobillon, in *Observations et statistiques* n°74 du CGEDD, février 2011.

CGEDD, « Mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires », établi par Isabelle Massin, Marc Prévôt et Patrick Laporte, février 2010.

Conseil économique, social et environnemental, *L'emploi des jeunes*, avis rapporté par Jean-Baptiste Prévost, octobre 2012.

Conseil économique, social et environnemental, *Droits réels, droits formels, améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*, avis rapporté par Antoine Dulin, juin 2012.

Conseil économique, social et environnemental, *Bilan et perspectives du programme national de renouvellement urbain (PNRU) : action de l'ANRU*, avis rapporté par Mme Marie-Noëlle Lienemann, 2011.

Conseil économique, social et environnemental *La mobilité des jeunes*, rapporté par Jean-François Bernardin, CESE, 2011.

Conseil économique, social et environnemental, *Évaluation relative à la mise en œuvre du Droit au logement opposable*, avis rapporté par Henri Feltz et Frédéric Pascal, septembre 2010.

Conseil économique, social et environnemental, *Le logement dans l'Outre-mer français*, avis rapporté par Marie-Claude Tjibaou, juin 2004.

Conseil d'État, *Rapport public 2009 du : droit au logement, droit du logement*.

Cour des comptes, rapport sur *La situation et les perspectives des finances publiques*, juillet 2012.

DARES, « Emploi et chômage des 15-29 ans en 2010 », in *DARES Analyses* n°39, mai 2011.

Direction des recherches, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), « L'entrée dans la vie adulte des bacheliers sous l'angle du logement », de Romain Despalins et Thibaut de Saint-Pol, DREES Etudes et résultats, n°813, octobre 2012.

Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, 17ème Rapport annuel, 2012.

Haut Conseil de la Famille, *Familles et logement*, Bibliothèque des rapports publics, La documentation française, 2012.

IAURIF, « Le logement des jeunes en Île-de-France », *Note rapide* n°556, juillet 2011.

Ministère de l'égalité des territoires et du logement, *L'évolution des loyers du parc locatif privé en 2011, les principaux résultats*, Note du 13 juin 2012.

Sénat, Rapport d'information : Pour une nouvelle architecture territoriale en matière d'urbanisme, René Jarlier, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, juillet 2012.

IFOP, « Enquête sur les discriminations dans l'accès au logement locatif » réalisée par l'IFOP pour le Défenseur des droits, novembre 2012.

INSEE, « Enseignement supérieur », in *Regards sur la parité*, Femmes et hommes, in Insee Références, 2012.

INSEE, « Les âges de la vie : vingt ans d'évolution », de Catherine Beaumel, Pascale Breuil-Genier et Fabienne Daguet, in *Femmes et hommes : Regards sur la parité* : collection INSEE Références, édition 2012.

INSEE, *Enquête nationale logement*, 2010.

INSEE, *Quitter le nid : entre forces centripètes et centrifuges*, Anne Laferrère, CREST in *Economie et statistiques* INSEE n°381-382, 2005.

INSEE, « Un premier enfant à 28 ans », Emma Davie, *INSEE Premières* n°1419, octobre 2012.

INSEE, « Dix ans de recensement de la population. De plus en plus de petits ménages dans les régions », de Pascale Breuil-Grenier, *INSEE Premières*, n°1410, août 2012.

INSEE, « Qui vit seul dans son logement, qui vit en couple? », de Guillemette Buisson et Fabienne Daguet, *INSEE Premières* n°1392, février 2012.

INSEE, « Bilan démographique 2011 : la fécondité reste élevée », Anne Pla, Catherine Beaumel in *INSEE première* n°1385, janvier 2012.

INSEE, « Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010 », de Philippe Gallot, Elodie Leprévost Catherine Rougerie, *INSEE Premières* n°1350, mai 2011.

INSEE, « Vivre en couple : la proportion de jeunes en couple se stabilise », Fabienne Daguet et Xavier Niel, in *INSEE premières* n°1281, février 2010.

INSEE, « Jeunes et territoires : l'attractivité des villes étudiantes et des pôles d'activité », Chantal Butrel, in *INSEE Premières* n°1275, janvier 2010.

INSEE, « Les jeunes et les ménages modestes surestiment plus souvent le confort de leur logement », Yves Jauneau, Solveig Vanormeier, *INSEE Premières* n°1209, septembre 2008.

INSEE, « Deux étudiants du supérieur sur dix ont un emploi : le premier en lien avec les études et l'autre pas », Elise Coudin et Chloé Tavan, in *INSEE première*, n°1204, juillet 2008.

INSEE, « Les logements en 2006 : le confort s'améliore, mais pas pour tous », Bénédicte Casteran, Lydia Ricroch, *INSEE Premières* n°1202, juillet 2008.

INSEE, « Les familles monoparentales, des difficultés à travailler et à se loger », Olivier Cardo, Fabienne Daguet, Emilie Vivas, *INSEE Premières* n°1195, juin 2008.

INSEE, « L'indépendance des jeunes adultes : chômeurs et inactifs cumulent les difficultés », Yves Jauneau, *INSEE Premières* n°1156, septembre 2007.

INSEE, « Des ménages toujours plus petits », Alain Jacquot, *INSEE Premières* n°1106, octobre 2006.

INSEE, « Parmi les jeunes ne vivant plus chez leurs parents, les étudiants sont les plus aidés par leur famille », Isabelle Robert Bobbée, *INSEE premières* n°826, 2002.

Inspection générale des affaires sociales (IGAS), rapport sur *L'évaluation des aides personnelles au logement*, mai 2012.

ONPES, « Les conditions de logement des ménages jeunes », Jean-Claude Driant, Bénédicte Casteran, Sophie O'Prey : *Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, ONPES, 2007-2008.

Sénat, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la défiscalisation du logement social en outre-mer, 16 octobre 2012.

Sénat, Rapport sur *Le logement Outre-mer : passer du discours à la réalité*, de Henri Torre, 2006.

UNHAJ, « Jeunes et résidents en 2009 », Septembre 2010.

■ Ouvrages :

« Les règles locales d'urbanisme » de Rozen Noguellou, in *Les collectivités territoriales*, coll. Les notices de la documentation française, (2009).

DRIANT Jean-Claude, *Les politiques du logement en France*, les Etudes, la Documentation française, 2009.

« La mobilité résidentielle des jeunes », Christine Couet, *Données sociales, la société française*, édition 2006.

Mettre en œuvre le droit au logement : l'accès au logement, ouvrage sous la direction de René Ballain et Francine Benguigui, La documentation Française 2004.

■ **Articles divers :**

« Construire 500 000 logements par an pour quels besoins ? », d'Alain Jacquot, *Variance*, n°45, octobre 2012.

« La politique d'une collectivité locale en matière de logement : l'exemple de Paris », de Cédric Audenis, in revue *Variance*, n°45, octobre 2012.

« L'État et les politiques du logement : pilote ou garant ? », de Jean-Claude Driant, Dossier « Vivre et habiter un territoire » in la revue *Pouvoirs locaux* n°94, septembre 2012.

« Vendeurs de liste, marchands de rêves : le cauchemar persistant des candidats à la location », in *UFC Que Choisir*, 28 août 2012.

« Besoins en logement : une notion ambivalente à la mesure délicate », *Constructif*, n°32, juin 2012.

« Il faut construire partout en France », de Michel Mouillart, in Revue *Constructif* n°32, juin 2012.

« Combien de logements à construire chaque année ? », Alain Jacquot, *Constructif* n°32, juin 2012.

« Une grande disparité territoriale de la demande potentielle », de Laurence Herbeaux et Yannick Morin, in *Constructif* n°32 juin 2012.

« 51 millions de jeunes adultes européens vivent chez leurs parent(s) en 2008 », Marthe Chroszewicz et Pascal Wolff, Eurostat, *Statistics in focus*, 2010.

« Pourquoi manque-t-il des logements en France? », Jean-Claude Driant in *Métropolitiques*, 23 septembre 2011. « Fécondité et niveau d'études des femmes en France à partir des enquêtes annuelles de recensement », Emma Davie et Magali Mazuy, in revue *Populations-F*, n°65 (3), 2010.

« Population française : vers une stabilisation à 70 millions d'habitants », Laurent Toulemon et Isabelle Robert-Bobée, in *Population & Société* n°429, décembre 2006.

« les facteurs structurels et conjoncturels de la mobilité résidentielle depuis 20 ans », de Thierry Debrand et Claude Taffin in *Économie & Statistiques* n°381-382, 2005.

« Les jeunes partent toujours au même âge de chez leurs parents », de Catherine Villeneuve-Gokalp, INED, *Économie et statistiques* n°337-338, 2000.



Dernières publications de la section de l'aménagement durable des territoires

- *Le logement autonome des jeunes*
- *L'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs*
- *Projet de schéma national des infrastructures de transport (SNIT)*
- *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ?*
- *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain (action de l'ANRU)*

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)

- *Le logement autonome des jeunes*
- *Entreprendre autrement : l'économie sociale et solidaire*
- *Avant-projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République*
- *La coopération franco-allemande au cœur du projet européen*
- *La transition énergétique : 2020-2050, un avenir à bâtir, une voie à tracer*
- *Efficacité énergétique : un gisement d'économies ; un objectif prioritaire*
- *Rapport annuel sur l'état de la France en 2012*

**Retrouvez l'intégralité
de nos travaux sur
www.lecese.fr**

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15^e)
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411130006-000113 – Dépôt légal : janvier 2013

Crédit photo : shutterstock

Direction de la communication du Conseil économique, social et environnemental





LES **RAPPORTS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL

Les 18-29 ans accèdent difficilement à un logement autonome. Ils sont confrontés, plus encore que les autres catégories d'âge, aux conséquences de la hausse des prix du logement. Surreprésentés dans les petits logements du parc locatif privé et dans les villes centres, les jeunes résident souvent seuls, ce qui accroît leur taux d'effort, presque deux fois supérieur à celui de l'ensemble de la population. Les réponses offertes par les pouvoirs publics sont aujourd'hui insuffisantes.

Faciliter l'accès au logement autonome pour les 18-29 ans suppose pour le CESE la mise en œuvre d'un ensemble de solutions combinant orientations générales des politiques de logement et mesures spécifiques. L'avis formule à cette fin des propositions pour mieux connaître les besoins des jeunes, augmenter, dans une perspective durable, l'offre de logements disponibles pour l'ensemble de la population et adaptée aux besoins des jeunes, maîtriser le coût du logement et améliorer sa solvabilisation, repenser l'offre dédiée, redonner de la fluidité au parcours résidentiel et enfin éviter les abus.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41113-0006 prix : 16,50 €
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-120908-4



**Direction
de l'information légale
et administrative**
accueil commercial :
01 40 15 70 10

commande :
Administration des ventes
23, rue d'Estrées, CS 10733
75345 Paris Cedex 07
télécopie : 01 40 15 68 00
ladocumentationfrancaise.fr