

RAPPORT DU CONSEIL SOCIAL
ÉCLAIRAGE SUR LE LOGEMENT DES JEUNES

SOMMAIRE

Éclairage sur le logement des jeunes	3
Introduction	
I - État des lieux	
A/ Les jeunes et le logement	4
B/ Les jeunes et l'emploi	5
C/ Les jeunes et le logement social	8
D/ Les jeunes et le parc locatif privé	10
E/ Les jeunes et les territoires	10
II – Problèmes et enjeux	
A/ Les difficultés d'accès au logement	11
B/ Les enjeux et les pistes de travail	12
III – Les propositions du Conseil Social	15
ANNEXES	
- Avis du Conseil Social sur l'évolution des aides à la personne	18
- Point de vue du Conseil Social sur l'évolution du tissu des organismes et la vente Hlm	19

Rapport du Conseil Social au Congrès de Strasbourg

Le Conseil Social est le collège des partenaires du Conseil National du Mouvement social pour l'habitat. Il comprend trente et un membres, répartis en cinq collèges (associations d'élus et de collectivités territoriales, organismes socioprofessionnels, associations d'insertion et de gestionnaires, associations d'habitants et syndicats) et une personnalité qualifiée.

Le Conseil Social Hlm a élu en 2009, Annie Guillemot, maire de Bron (Association des Maires de France), à sa présidence pour une période de deux ans au titre du collège des associations d'élus.

Après avoir réalisé en 2008 un rapport intitulé « Les Hlm : solidarité et efficacité sociale » et en 2009 un rapport consacré au « taux d'effort réel des locataires Hlm », le Conseil Social a choisi d'axer son rapport au Congrès de Strasbourg sur le logement des jeunes. Le Conseil a également produit un avis sur l'évolution du tissu des organismes Hlm et interpellé le Premier ministre et le Ministre en charge du Logement sur l'évolution des aides à la personne (documents en annexes).

CONSEIL SOCIAL

Collège des Partenaires de l'Union sociale pour l'habitat

BUREAU

Présidente **Annie GUILLEMOT (AMF)**
Vice-présidents **Odette BONTE (UFCS-Familles Rurales), Hervé CAPDEVIELLE (CFDT),
Georges CAVALLIER (FNPACT), Gilles PIERRE (FNARS)**

MEMBRES DU CONSEIL SOCIAL

1. Associations d'Habitants

Odette BONTE *UFCS & Familles Rurales*
Eric COMPARAT *Union Nationale des Associations Familiales (UNAF)*
Laure BOURGOIN *Consommation Logement Cadre de Vie (CLCV)*
Alice BOCHATON *Confédération Nationale du Logement (CNL)*
Jean-Baptiste WILLAUME *Confédération Syndicale des Familles (CSF)*
Alain MISSE *Association Force Ouvrière Consommateurs (AFOC)*
Jérôme BROSSAUD *Confédération Générale du Logement (CGL)*

2. Associations d'Élus locaux et associations territoriales

Serge CAMINE *Assemblée CES Régionaux de France (ACESRF),
Président du CESR de Picardie*
Robert CADALBERT *Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF),
Président du SAN de Saint-Quentin-en-Yvelines*
À désigner *Assemblée des Communautés de France (ADCF)*
Christian DUPUY *Association des Maires de France (AMF), Maire de Suresnes*
Annie GUILLEMOT *Association des Maires de France (AMF), Maire de Bron*
Claude JEANNEROT *Assemblée des Départements de France (ADF),
Président du Conseil Général du Doubs*
Philippe LEROY *Assemblée des Départements de France (ADF),
Président du Conseil Général de la Moselle*
Patrick RIMBERT *Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF),
Premier adjoint au Maire de Nantes*

3. Organismes socioprofessionnels

À désigner *Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie*
Jean-Louis DEROUSSEN *Président de la CNAF*
Roger THUNE *Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)*
Georges TISSIE *Confédération Générale du Patronat des Petites et Moyennes Entreprises
(CGPME)*
Benoît VANSTAVEL *Fédération Française du Bâtiment (FFB)*

4. Organisations syndicales

Conchita AGUILAR *Confédération Générale du Travail (CGT)*
Hervé CAPDEVIELLE *Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT)*
Jean-Frédéric DREYFUS *Confédération Générale des Cadres (CFE-CGC)*
Jean DE MATHAN *Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC)*
Jacques Nicolas DE WECK *Force Ouvrière (FO)*

5. Associations d'insertion et de gestionnaires

Claude CHAUDIERES *UNIOPSS*
Paul BOUCHET *Aide à Toute Détresse Quart Monde (ATD Quart Monde)*
René BILLIOTET *Les Restaurants du Cœur*
Claude GASCARD *UNCCAS*
Gilles PIERRE *Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale*

6. Personnalité qualifiée

Georges CAVALLIER *Président de la Fédération Nationale des PACT*

Le Secrétariat du Conseil Social est assuré par **Patrick KAMOUN**, Conseiller à la Direction des Relations institutionnelles et du Partenariat de l'Union sociale pour l'habitat.

Éclairage sur le logement des jeunes

*Le Conseil Social remercie **Patrick Quinqueton**, Président de l'Union Nationale pour l'Habitat des Jeunes, **Nadine Dussert**, directrice de l'UNHAJ, **Maxime Chodorge**, Chargé des études économiques à la Direction des Etudes économiques et financières de l'Union sociale pour l'habitat (DEEF) et **Thomas Fortuné**, stagiaire à la Direction des Relations institutionnelles et du Partenariat pour leur précieuse contribution à ce rapport. Les tableaux statistiques, présentés ci-après, ont été élaborés par la DEEF.*

INTRODUCTION

Le Conseil Social considère que les jeunes ne sont pas une catégorie spécifique. Néanmoins, leur décohabitation est rendue très difficile dans un contexte de pénurie de logements à loyers abordables. De plus, cette difficulté est aggravée par la précarité de l'emploi qui touche une large part de cette population.

Dans les zones de marché tendu, la disparition du parc privé à bas loyer et du parc inconfortable dont les loyers sont loin d'être accessibles, ne permet plus la décohabitation des ménages dans des conditions favorables à l'insertion sociale et professionnelle. Le parc social, dont l'une des fonctions premières est bien l'accueil de nouveaux ménages, ne peut plus répondre à la demande. De plus, les jeunes ne sont généralement pas prioritaires dans l'accès au logement social. Aujourd'hui, ils se trouvent en rude concurrence avec les ménages qui le sont.

1 | ÉTAT DES LIEUX

Les 18 à 29 ans représentent près de 9,6 millions de personnes en France.

- 5,7 M de 18-24 ans
- 3,9 M de 25-29 ans

Dans les deux prochaines décennies, une certaine stabilité de ces chiffres est prévue.

Le nombre de ménages¹ dont la personne de référence a 18-29 ans est de 2,9 millions.

- 1,0 M de ménages de 18-24 ans
- 1,9 M de ménages de 25-29 ans

A/ LES JEUNES ET LE LOGEMENT

4,6 millions de jeunes vivent chez leurs parents, soit 47 % d'entre eux. Si l'âge de la décohabitation est globalement stable depuis 40 ans, on observe néanmoins que 14 % des jeunes sont toujours chez leurs parents à l'âge de 30 ans. On constate par ailleurs une très forte mobilité résidentielle des ménages jeunes : la mobilité résidentielle des ménages dont la personne de référence a moins de 30 ans est de 32 % par an alors qu'elle est de moins de 5 % pour les ménages de plus de 55 ans.

Les besoins ont sensiblement évolué :

- Une augmentation de la décohabitation vers le célibat, notamment pour les jeunes femmes : en 1984, 9 % des jeunes femmes vivaient seules. En 2006, elles sont 15 %.
- Des études supérieures plus fréquentes et plus longues ;
- La hausse de l'emploi précaire et du chômage des jeunes ;
- La mobilité induite par la recherche d'un emploi.

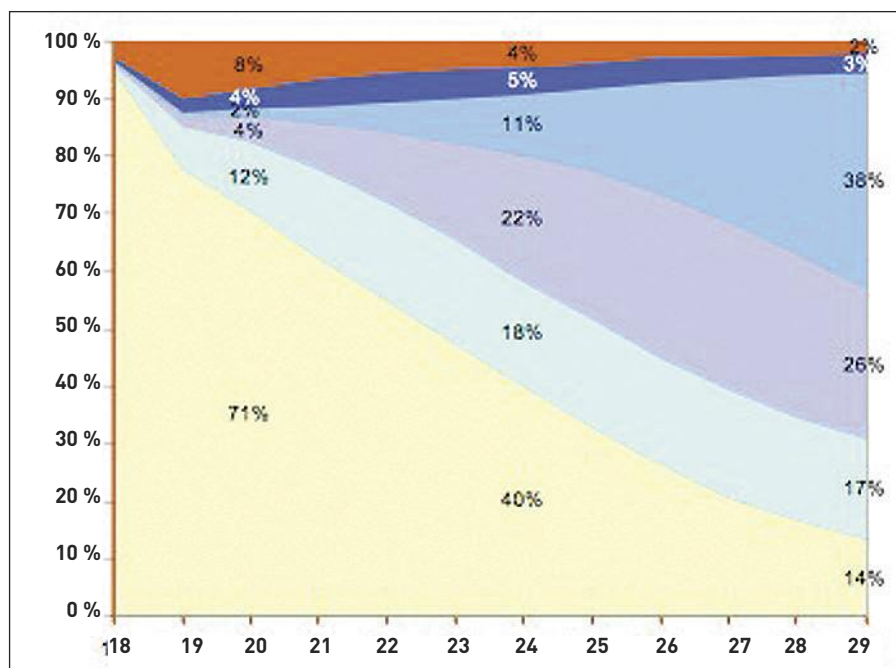
La majorité des jeunes ayant décohabité vivent en couple ou avec leurs enfants (30 % des jeunes et 42 % des ménages jeunes). 15 % des autres jeunes vivent seuls et forment 51 % des ménages jeunes. 5 % des jeunes sont logés dans des foyers de jeunes travailleurs ou d'étudiants. Enfin, la colocation est assez peu répandue. Elle concernerait au maximum 4 % des jeunes.

En logement ordinaire, 21 % des ménages de moins de 30 ans (contre 9 % de l'ensemble des ménages) occupent un logement trop petit. 9 % occupent un logement de qualité médiocre (contre 7 % de l'ensemble des ménages). Enfin, les retards de paiement sont plus nombreux chez les jeunes que pour le reste des ménages (17 % contre 11 %)².

Parmi les étudiants, 51 % vivent chez leurs parents et 13 % en résidence collective. 36 % vivent donc en logement ordinaire, alors que cette proportion est de 54 % en Angleterre, de 57 % en Allemagne et de 37 % en Italie. Dans les pays de l'Europe occidentale, seule l'Espagne affiche un taux très bas de 24 %, sans doute lié à la très grande faiblesse du patrimoine locatif.

¹ Un ménage, au sens statistique du terme, désigne l'ensemble des occupants d'un même logement sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté. Un ménage peut être composé d'une seule personne.

Figure 1 : Mode de vie des jeunes selon l'âge, en 2006



Source : calcul USH sur Recensement 2006

- Hors logement ordinaire (en communauté principale) (5 % pers.)
- Partage un logement avec d'autres tiers (4 % pers., 6 % mén.)
- En couple avec enfants/monoparental (13 % pers., 18 % mén.)
- En couple sans enfant (17 % pers., 51 % mén.)
- Seul (15 % pers., 51 % mén.)
- Chez ses/des parents (47 % pers.)

B/ LES JEUNES ET L'EMPLOI

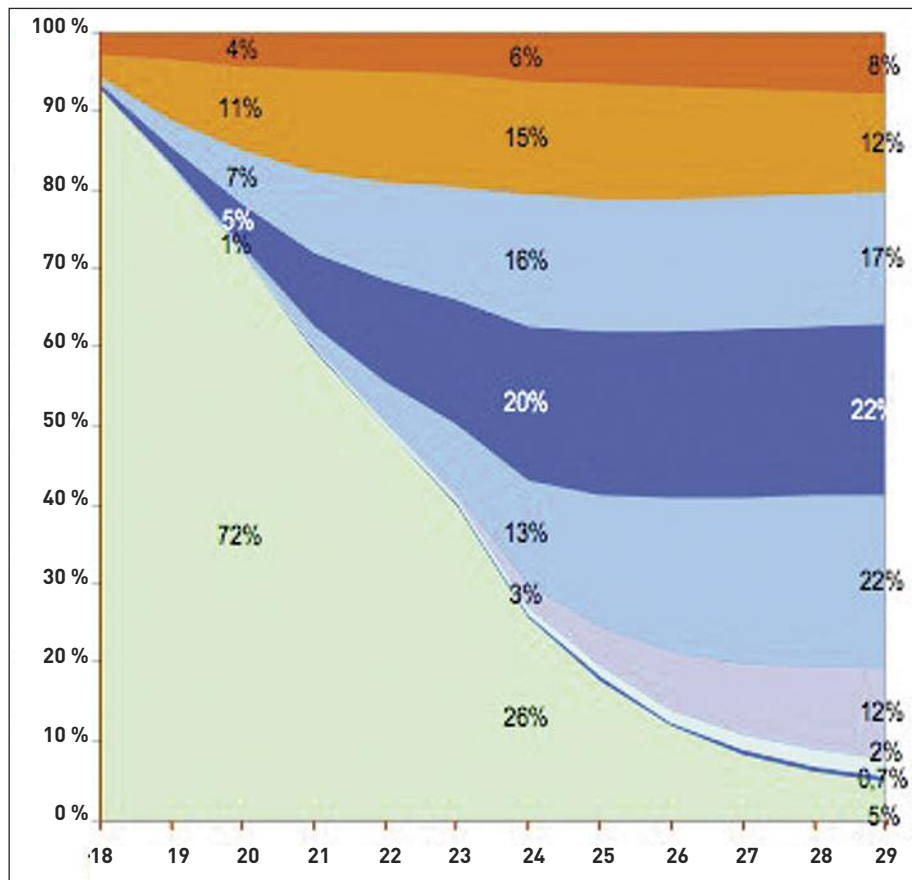
Sur le plan de l'insertion professionnelle, 12 % des jeunes sont au chômage. Ce taux atteint 15 % chez les 24 ans. Par ailleurs, 5 % des jeunes sont sans activité professionnelle. 34 % des jeunes occupent un emploi précaire contre 9 % des 30-49 ans. Mais ces chiffres datent de 2006. La crise a particulièrement touché les jeunes et leur taux de chômage est en hausse sensible.

40 % des 18-29 ans sont étudiants, 72 % sont des jeunes de 20 ans et 5 % de 29 ans. Enfin, 57 % des étudiants sont des femmes.

26 % des personnes jeunes sont soit des ouvriers (12 % d'ouvriers alors qu'ils sont 13 % dans la population totale), soit des employés (14 % d'employés, alors qu'ils sont 16 % dans la population totale).

² Cf. Indépendance des jeunes adultes : Chômeurs et inactifs cumulent les difficultés, Y. Jauneau, INSEE Première n°1156, septembre 2007

Figure 2 : Activité des jeunes selon l'âge



Source : calcul USH sur Recensement 2006

- Autres personnes sans activité professionnelle (5 % pers.)
- Chômeurs (12 % pers.)
- Ouvriers (12 % pers.)
- Employés (14 % pers.)
- Professions intermédiaires (11 % pers.)
- Cadres et professions intellectuelles supérieures (4 % pers.)
- Artisans, commerçants et chefs d'entreprise (1 % pers.)
- Agriculteurs exploitants (0 % pers.)
- Etudiants (40 % pers.)

La décohabitation est plus difficile pour les plus jeunes en emploi précaire. En 2006, 33 % des jeunes de 25 à 29 ans en contrat d'apprentissage et 32 % de ceux en intérim vivent toujours chez leurs parents.

Tableau 1 : part de jeunes adultes vivant chez leurs parents selon les conditions d'emploi, en 2006

	18-24 ans	25-29 ans	population (en millions)
En contrat d'apprentissage	74 %	33 %	0,3
Intérim	67 %	32 %	0,2
Emplois-jeunes, CES, contrats de qualification	58 %	28 %	0,2
Stagiaires rémunérés en entreprise	52 %	26 %	0,1
CDD, contrat court, vacataire...	53 %	24 %	0,9
CDI, titulaires fonction publique	50 %	18 %	3,1
Non salariés : Indépendants	55 %	22 %	0,1
Non salariés : Employeurs	52 %	19 %	0,1
Sans objet	69 %	30 %	4,7
ENSEMBLE	64 %	22 %	9,6

Source : calcul USH sur Recensement 2006

La décohabitation est évidemment difficile pour les plus petits revenus. Les chômeurs, les ouvriers et les employés sont surreprésentés chez les jeunes adultes vivant chez leurs parents.

Tableau 2 : part de jeunes adultes vivant chez leurs parents selon l'activité, en 2006

	18-24 ans	25-29 ans	population (en millions)
Autres personnes sans activité professionnelle	51 %	19 %	0,5
Chômeurs	69 %	34 %	1,2
Ouvriers	62 %	27 %	1,2
Employés	44 %	18 %	1,4
Professions Intermédiaires	46 %	18 %	1,0
Cadres et professions intellectuelles supérieures	34 %	13 %	0,4
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	49 %	19 %	0,1
Agriculteurs exploitants	70 %	36 %	0,03
Étudiants	70 %	28 %	3,9
ENSEMBLE	64 %	22 %	9,6

Source : calcul USH sur Recensement 2006

C/ LES JEUNES ET LE LOGEMENT SOCIAL

Les jeunes locataires Hlm

29 % des jeunes ménages étaient locataires du parc social en 1988. Leur part a sensiblement diminué pour atteindre 19 % en 2006. Ce chiffre est cependant proche de 1973 où le parc social avait moins de poids dans le parc de logements (12 % contre 16 % aujourd'hui).

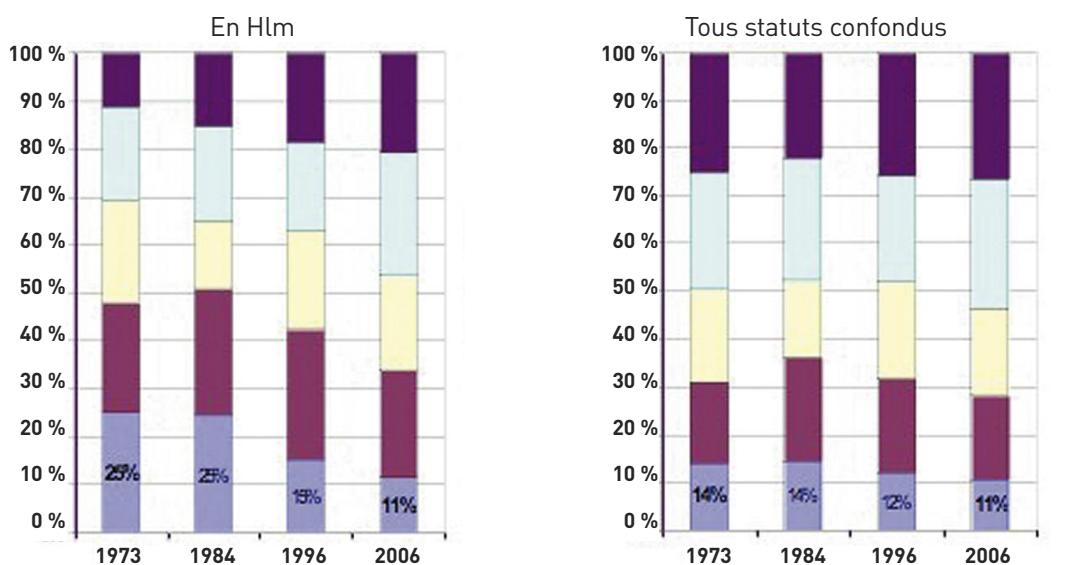
Tableau 3 : Évolution du statut d'occupation des jeunes ménages (1973 -2006)

	1973	1988	2006
Propriétaires	12	15	13
Locataires du secteur social	20	29	19
Locataires du secteur privé	48	42	53
Autres statuts	20	14	16
Ensemble	100	100	100

Source : Enquête Logement 2006

En 1973, les moins de 30 ans représentaient 25 % des locataires Hlm et les plus de 65 ans 11 %. Aujourd'hui les jeunes représentent seulement 11 % des locataires Hlm alors que les plus de 65 ans représentent 21 %.

Figure 3 : Évolution de l'âge des personnes de référence



Source : Enquêtes Nationales Logement, INSEE

■ 65 ans et plus ■ 50 à 64 ans ■ 40 à 49 ans ■ 30 à 39 ans ■ moins de 30 ans

53 % des jeunes ménages sont logés dans le parc privé, beaucoup plus cher, notamment dans les zones de marché tendu et 19 % dans le parc locatif social. Enfin, 13 % sont propriétaires de leur logement.

Les jeunes locataires du parc social vivent le plus souvent en couple (74 %) et ont fréquemment des enfants (54 %). Ils sont moins diplômés que dans le parc locatif privé (15 % n'ont aucun diplôme et 35 % ont le baccalauréat ou plus contre 4 % et 61 % dans le parc privé)³. Les étudiants représentent 1 % de l'ensemble des emménagés récents dans le parc Hlm et plus de 10 % dans le parc locatif privé.

Le parc locatif social est peu adapté pour l'accueil de jeunes isolés. Les studios représentent 5,3 % des logements Hlm et les deux pièces 18 %, soit 23,3 % de petits logements alors que le parc locatif privé en compte plus de 40 %.

La forte baisse de la proportion du parc social occupé par des jeunes ménages est étroitement liée à la baisse du taux de rotation et au vieillissement de la population logée. Les moins de 30 ans représentent néanmoins une part importante des nouveaux locataires en 2006, avec près de 30 % des attributions. Les 18-25 ans représentent seulement 10,5 % des nouveaux locataires Hlm (11,2 % en ZUS).

Les emménagés récents dans le parc Hlm

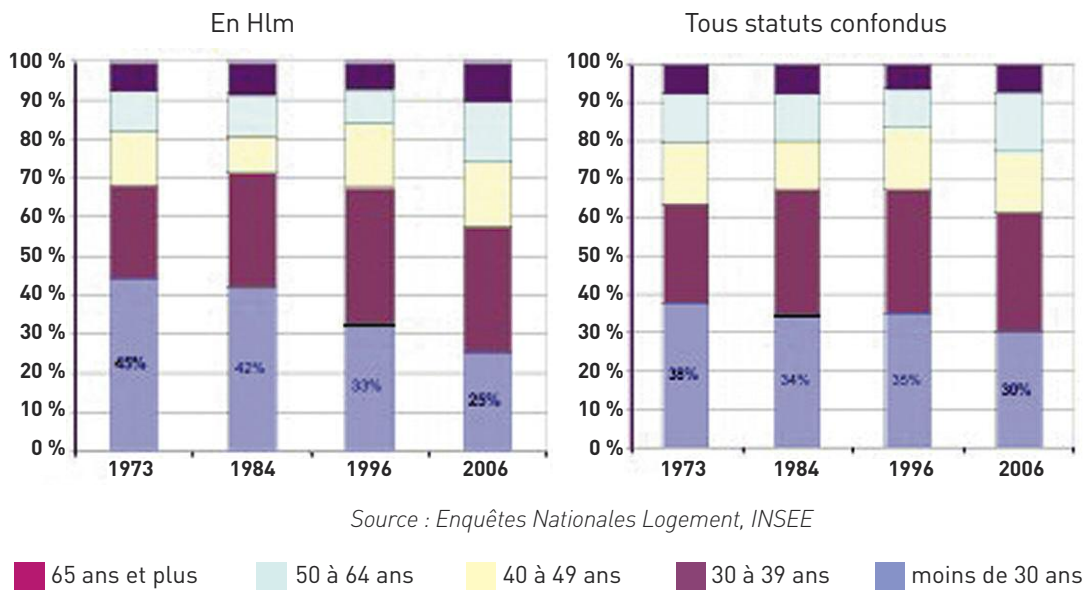
En 1973, nous constatons une surreprésentation des jeunes dans les attributions Hlm par rapport à l'ensemble de la population (45 % contre 38 %). En 2006, les moins de 30 ans représentent 25 % des emménagés récents.

Plus exactement, en 1973, nous constatons une surreprésentation des jeunes dans les attributions Hlm par rapport à l'ensemble de la population mobile (45 % contre 38 %). En 2006 la situation est inversée : les moins de 30 ans représentent 30 % des ménages mobiles mais 25 % des emménagés récents en Hlm.

Cette évolution n'est pas seulement liée à une évolution des attributions de logements sociaux mais également à la démocratisation des études supérieures.

³ Enquête nationale Logement.

Figure 4 : Évolution de l'âge des personnes de référence des emménagés récents



D/ LES JEUNES ET LE PARC LOCATIF PRIVÉ

Le logement locatif privé est souvent le premier logement des jeunes, qui vivent le plus souvent dans de petits logements. Plus de 56 % des logements qu'ils occupent ont une ou deux pièces, (72 % pour les ménages de moins de 25 ans).

Les conditions d'accès et le coût des logements du parc locatif privé sont de plus en plus inadaptés aux ressources des jeunes. Le taux d'effort net des ménages jeunes locataires du secteur libre atteignait en moyenne 20 % en 2002, mais l'augmentation de la charge brute et la diminution des revenus conduisent aujourd'hui à des taux d'effort net de l'ordre de 40 % dans le parc locatif privé.

Enfin, le taux de surpeuplement atteint 21 % pour les ménages jeunes à bas revenus contre 8 % pour les autres ménages.

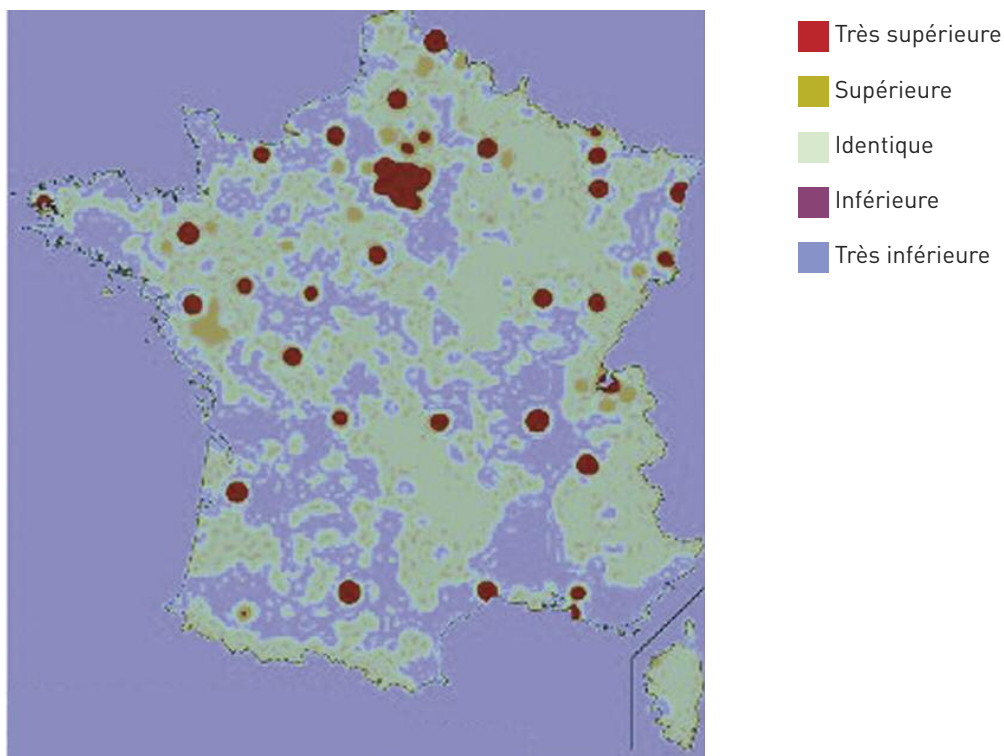
E/ LES JEUNES ET LES TERRITOIRES

Les jeunes de 18-30 ans sont plus présents sur certains territoires. 30 villes françaises regroupent les trois quarts des étudiants, à la fois dans les grandes agglomérations et en région parisienne, là où les marchés du logement sont le plus souvent très tendus.

Les 25-29 ans s'installent particulièrement dans les zones d'attractivité économique comme les agglomérations de Paris, Toulouse, Metz, Marseille, Aix, Lyon et Strasbourg et certains secteurs transfrontaliers, qui sont également parmi les marchés les plus tendus.

La carte (ci-dessous) de la densité des 25-29 ans par rapport à la moyenne de métropole montre bien que ces jeunes se trouvent massivement sur ces territoires, où la demande de logements sociaux est particulièrement forte.

Figure 5 : Densité des 25-29 ans par rapport à la moyenne de métropole



Source : Recensement 2006, L'attractivité des villes étudiantes et des pôles d'activité, INSEE Première 1275, janv. 2010

2 | PROBLÈMES ET ENJEUX

A/ LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT

L'accès à un logement autonome est l'un des critères principaux du passage des jeunes à l'âge adulte. Or, quatre principales difficultés d'accès au logement des jeunes rendent ce passage particulièrement problématique :

- la précarité de l'emploi,
- des ressources limitées,
- le montant des loyers et des charges locatives trop élevé⁴,
- une solvabilité insuffisante par les aides à la personne.

De plus, les femmes ou les jeunes filles sont beaucoup plus vulnérables et connaissent de grandes difficultés sur le marché de l'emploi et plus encore pour l'accès au logement.

À ces problèmes s'ajoute celui plus spécifique des jeunes entre 18 ans et 25 ans, chassés du domicile familial, sans formation et sans ressources (le RSA n'étant octroyé qu'à partir de 25 ans, sauf pour les jeunes ménages avec enfant).

⁴ Mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires, CGEDD février 2010

Selon l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale⁵, 18 % des publics en grande difficulté - repérés par les structures œuvrant dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle, intervenant auprès de publics divers et luttant contre la grande pauvreté - sont des jeunes en rupture avec leur milieu familial. Ils sont soit en errance, soit hébergés dans des foyers ou chez des tiers ou encore vivent dans des squats. Ils peuvent connaître des difficultés psychologiques importantes. Leur environnement est marqué par la violence et par des situations de dépendance aux drogues ou à l'alcool.

Ces structures relèvent une aggravation de la situation de ces jeunes, liée à trois facteurs : le délitement des solidarités familiales, la baisse des moyens des structures d'accueil et l'affaiblissement des possibilités d'insertion professionnelle, notamment en raison de la crise économique actuelle.

B/ LES ENJEUX ET LES PISTES DE TRAVAIL

L'accueil de jeunes dans le parc locatif social représente non seulement un enjeu de mixité sociale, mais également une nécessité : celle de loger les nouveaux ménages. Les étudiants, par exemple, sont très peu présents dans le parc Hlm. L'offre de logements doit aussi être diversifiée avec l'accès des jeunes au parc locatif privé conventionné, qui doit être développé dans le cadre des politiques locales de l'habitat.

Les difficultés d'accès des jeunes au logement autonome dans le parc social public et privé sont complexifiées par :

Une gestion de l'offre de logements peut adaptée aux demandes très diversifiées des jeunes

- Des procédures de gestion de la demande et d'attribution peu réactives face à une demande qui nécessite des réponses immédiates.
- Des modalités d'enregistrement de la demande peu adaptées au mode de communication des jeunes générations habituées aux démarches sur internet.
- Une offre de logements inadaptée à la mobilité professionnelle comme aux parcours de formation.
- Des garanties multiples sollicitées par les intermédiaires de l'accès au logement, non encore réduites par la GRL.

Une multiplicité de statuts précaires avec le développement de l'offre de logements temporaires ou de logements sociaux de fait

- Des conditions particulières d'occupation des logements : occupation temporaire du logement (apprentis, étudiants, saisonniers) voire périodique (formations en alternance).
- La réoccupation et le développement des hôtels, des meublés, dans les marchés très tendus.
- Le manque de moyens pour l'accueil, l'orientation, l'hébergement et l'accompagnement vers et dans le logement des jeunes en général et plus particulièrement des jeunes en situation d'exclusion sociale.

⁵ Les phénomènes émergents en matière de pauvreté et d'exclusion sociale - Christine Olm (CRÉDOC), Lettre de l'ONPES, 3 mai 2010.

- La faiblesse des moyens pour la gestion des logements temporaires par les associations comme tremplin vers l'accès au logement de droit commun.
- Le manque de logements en structures collectives.
- Les difficultés à faire glisser le bail en sous-location avec les bailleurs sociaux vers un contrat de location pour le jeune.

Une faiblesse des dispositifs de solvabilisation des jeunes

- La faiblesse, la précarité de ressources propres, alors que les barèmes de l'APL ont évolué moins vite que les loyers plafond et que les loyers plafond pour le calcul de l'AL sont décrochés des loyers de marché.
- Par ailleurs, les conditions d'octroi de l'APL ne sont pas favorables à la mobilité : délai de carence, situations de double, voire triple résidence pour lesquelles l'APL est demandée, etc. L'accès au logement nécessite des aides du FSL et du Loca-Pass pour les jeunes ayant un lien avec l'emploi.

Un parc de logements locatifs privés trop coûteux, souvent de qualité insuffisante, parfois même insalubres et indécents, suroccupé aux limites du respect des règles sanitaires

- Le parc locatif existant dans nombre de zones à marché tendu atteint un taux de rotation préoccupant (30 à 50 %).
- La mauvaise qualité et le coût exorbitant d'une fraction de ce parc ne limitent plus sa mise en location.
- Un contrôle de la qualité du parc et du respect des règles de décence largement insuffisant et peu suivi d'effet.

Un déficit de production de logements sociaux et très sociaux (PLAI et PST ANAH)

- Une production très insuffisante de logements très sociaux (PLAI et PST ANAH) avec des loyers adaptés au niveau de ressources des jeunes.
- Un développement insuffisant de l'offre de logements privés conventionnés sans travaux, avec contrôle de la décence.
- L'absence de logements très sociaux nécessite des réponses adaptées en termes de produits logements, voire d'accompagnement.
- Le manque de mobilisation des collectivités locales pour élaborer des plans habitat pour les jeunes en diversifiant les modes de production des logements locatifs publics et privés conventionnés.

L'impossible décohabitation pour de nombreux jeunes

Le coût des loyers privés nécessite le développement de nouvelles formes de location :

- La colocation est très peu développée dans le parc locatif social, alors que dans d'autres pays c'est une pratique extrêmement fréquente. Comment l'organiser et la développer dans le parc locatif social ?
- Compte tenu de la précarité de l'emploi des jeunes, la location directe nécessite un dispositif de « garantie des risques locatifs ».

Les difficultés d'accès aux logements locatifs très sociaux pour les jeunes

- Des solutions sont à préconiser pour lever les freins à l'accès aux logements sociaux pour les jeunes. Dans les zones de marché très tendu, le déclassement de logements intermédiaires en logements très sociaux est à développer, avec une compensation financière de l'État pour les bailleurs donnée par l'État et les collectivités locales qui ne respectent pas les obligations de la loi SRU.
- L'application du droit de préemption urbain est nécessaire dans les communes qui ne respectent pas les obligations de la loi SRU, pour augmenter l'offre de logements très sociaux et de logements foyers.

Le problème de la solvabilisation par l'APL et les autres aides au logement se pose pour de nombreux ménages mais il prend une acuité particulière pour les jeunes en difficulté

- Certains jeunes ont besoin de structures collectives qui encadrent et développent à la fois le lien social et l'accès à la formation. Ces structures sont-elles aujourd'hui suffisantes ou adaptées pour répondre à la demande ?
- Enfin, l'augmentation très importante du nombre de jeunes SDF appelle une action volontariste, notamment dans le cadre de la refondation du dispositif d'hébergement mise en œuvre par le gouvernement et les associations sur la stratégie du « logement d'abord ». La filière de production de logements sociaux associatifs devrait être relancée, et un effort accru devrait être engagé pour développer des dispositifs d'intermédiation et de conventionnement du parc privé.

3 | PROPOSITIONS DU CONSEIL SOCIAL

Même si de nombreux rapports ont été écrits sur le logement étudiant et, il y a quelques années, sur le logement des jeunes, notamment par le Conseil National de l'Habitat, le Conseil Social considère que le désintérêt des politiques du logement vis-à-vis d'une catégorie qui représente l'avenir, pose question. Les jeunes sont le plus souvent des demandeurs de droit commun, ils ne bénéficient donc généralement pas de priorité pour l'accès au logement.

I/ AMÉLIORATION DES POLITIQUES DU LOGEMENT

Les quatre premières conditions pour améliorer le logement des jeunes ne sont pas liées directement à la problématique jeune :

- **Produire une offre suffisante et diversifiée de logements locatifs sociaux abordables.**
La production d'offre nouvelle accessible pour les jeunes doit être réalisée non seulement par les organismes Hlm mais aussi par les associations et organismes agréés de maîtrise d'ouvrage d'insertion et par les bailleurs privés. Le désengagement de l'État sur la question du logement et le budget « peau de chagrin » des aides à la pierre ainsi que la ponction des crédits du 1 % ne vont pas dans le sens souhaité.
- **Réactualiser les barèmes des aides à la personne et le forfait charges :** les aides à la personne doivent réellement permettre l'accès au parc locatif social. Le décrochage des loyers plafond par rapport à une partie de loyers du parc social, la couverture faible des dépenses de charges par le forfait charge, le mois de carence, constituent de réelles difficultés pour tous mais avec une acuité particulière pour les jeunes.
- **Mettre en place dans le parc locatif social un système de garantie des risques locatifs pour tous :** dans le parc social, les cautions personnelles sont supprimées par la loi de modernisation pour le logement et de lutte contre les exclusions, à l'exception des étudiants ne bénéficiant pas d'une bourse. Il est donc indispensable de préserver le LOCAPASS et d'élargir son application à l'ensemble des publics. Pour les associations qui gèrent du parc locatif privé à vocation sociale, en location ou sous-location, l'accès à la Garantie des Risques Locatifs doit être assuré.
- **Favoriser une répartition équitable du logement social sur l'ensemble des territoires** pour que l'effort de solidarité soit partagé et que l'article 55 de la loi SRU qui impose 20 % de logements sociaux sur certaines communes soit mis en œuvre de façon volontaire.

II/ L'ANCRAGE TERRITORIAL DE LA PROBLÉMATIQUE DU LOGEMENT DES JEUNES

- **Intégrer systématiquement la question du logement des jeunes dans les politiques locales de l'habitat** et notamment les plans locaux de l'habitat pour mettre en cohérence les besoins des jeunes, la localisation des lieux d'apprentissage, de formation, d'étude et le logement.

- **Mettre en place dans chaque département les plans départementaux pour le logement des jeunes** qui n'existent aujourd'hui que dans 14 départements. De plus, les Plans Départementaux d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD), tout comme les nouveaux Plans Départementaux Hébergement et d'Insertion (PDAHI) n'intègrent pas de programmation pour les jeunes. Il est bien entendu nécessaire d'articuler les différents plans entre eux. La loi prévoit d'inclure le PDAHI dans le PDALPD pour introduire plus de fluidité entre tous les dispositifs d'hébergement prévus par la stratégie du « logement d'abord ». Elle doit faire de même pour les plans départementaux pour le logement des jeunes.
- **Soutenir ou mettre en place des dispositifs visant à informer les jeunes, les orienter, les aider dans leur recherche.** Ce rôle d'information sur les territoires est très utile pour guider les jeunes dans leurs recherches et favoriser la mise en regard offre/demande. Il est souvent tenu par les comités locaux pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ) qui, aujourd'hui, ne sont plus financés par l'État. La problématique des jeunes doit aussi être prise en compte dans le service intégré d'Accueil, Information, Orientation (SIAO) et les plates-formes de services inter-associatifs créées pour l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement vers l'accès aux droits ou pour l'accès au logement.
- **Mettre en place des plans de cohésion sociale territoriaux** en affectant des moyens financiers dédiés en fonction des besoins les plus urgents. Promouvoir l'acquisition de logements diffus en bon état permettrait d'agir vite, à trois conditions : que l'équilibre financier des opérations soit assuré et que soit mise en place une gestion, d'une part adaptée et d'autre part financée. Le développement de l'offre accessible doit aussi s'appuyer sur le levier du conventionnement du parc de logements privés avec ou sans travaux. Ce dispositif doit être conforté par la diffusion de la Garantie du Risque Locatif et un contrôle accru, notamment dans les zones tendues, de la décence ou de la salubrité des logements, accompagné de moyens d'actions coercitifs.

III/ UNE OFFRE DE LOGEMENTS ADAPTÉE AUX BESOINS PARTICULIERS DES JEUNES

- **Développer une offre de logements de petite taille, abordables et bien localisés**, en fonction des besoins locaux dans l'ensemble des parcs locatifs publics et privés conventionnés.
- **Développer une offre spécifique** : pensions de famille, résidences sociales, foyers de jeunes travailleurs, foyers éclatés dans le parc social, logements à gestion locative adaptée, pour les jeunes en mobilité, les jeunes travailleurs, les jeunes ménages en difficulté ou les jeunes en errance.
- **Mixer les populations des résidences pour les jeunes** (étudiants, travailleurs...) dans les parcs de logements publics et privés.
- **Amplifier l'offre existante par le déclassement de logements intermédiaires en logements très sociaux** sur les contingents des préfets et de l'Action Logement⁶ dans les zones de marché très tendu.
- **Utiliser les logements disponibles dans le parc existant selon le principe de l'intermédiation.** La captation des logements à la relocation doit pouvoir être pérennisée et développée dans les

zones tendues. Les acteurs associatifs qui conduisent ces dispositifs doivent être rassurés dans le temps et les relogements assurés par la mobilisation des contingents.

IV/ DÉVELOPPER DE NOUVELLES FORMULES LOCATIVES POUR L'ACCUEIL DES POPULATIONS JEUNES

- **Développer la location directe en meublé pour les jeunes** : les organismes la pratiquent en faveur des étudiants. La loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions étend cette disposition 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 an. Des partenariats pourraient être développés entre les organismes d'Hlm et les Centres de Formation des Apprentis, avec les Chambres de Commerce et d'Industrie ou les missions locales, pour le développement de ce type de formule en rendant possible, le cas échéant, une alternance d'occupation entre saisonniers et étudiants.
- **Annualiser les aides au logement des étudiants** permettrait de mobiliser un plus grand nombre de logements (l'aide au logement est versée sur 12 mois bien que le logement ne soit occupé que pendant les 9 mois de l'année scolaire).
- **Développer la colocation dans le parc social** : l'intérêt de la colocation est de pallier la pénurie de petits logements et de diminuer le taux d'effort de chacun. Cependant, elle exige une gestion particulière (choix des cohabitants, suivi des départs et de la contribution de chacun aux réparations locatives, prise en charge des compteurs, etc.). Elle est mise en œuvre par les bailleurs sociaux, notamment en faveur des étudiants. La loi de modernisation pour le logement qui clarifie les modalités juridiques de la colocation favorise son développement. La loi ouvre notamment la possibilité de louer des logements en colocation à des étudiants, des personnes de moins de 30 ans ou des personnes en insertion professionnelle, pour une durée limitée. La mise en œuvre de cette disposition pourra donner lieu à des expérimentations de « circuits courts d'attribution ».
- **Renforcer les dispositifs d'intermédiation locative** permettant à des associations de prendre à bail des logements locatifs et de gérer la rotation. Certains CLLAJ gèrent une offre de logement proposée en sous-location. Des Agences Immobilières à Vocation Sociale (AIVS) pratiquent le mandat de gestion. D'autres s'appuient sur une offre de logement gérée par une association, un foyer de jeunes travailleurs ou dans le cadre de conventions avec un bailleur social.
- **Encourager la mise en œuvre des conventions d'occupation temporaire prévues par l'article 101 de la loi du 25 mars 2009** pour mobiliser des logements vacants dans les zones tendues au profit des ménages jeunes.

Toutes ces nouvelles formules doivent favoriser une gestion plus souple des entrées et sorties des logements, la colocation, la mise à disposition de logements meublés, etc. Les associations souffrent de la précarité de leurs moyens de fonctionnement. Leur réactivation et leur développement sont une condition d'amélioration du logement des jeunes en mobilité ou en situation précaire. Ceci suppose des moyens pérennes de fonctionnement et le cautionnement des associations concernées.

⁶ Ex 1 % Logement

ANNEXES

AVIS DU CONSEIL SOCIAL SUR LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Les aides personnelles au logement représentent l'un des fondements de la sécurisation des locataires et des bailleurs, qu'ils soient publics ou privés. Or l'efficacité sociale des aides s'est dégradée au cours des dernières années en raison d'une insuffisante revalorisation des loyers plafonds pris en compte dans le barème pour le calcul de l'APL et du forfait charges des différentes aides.

Ainsi, ayant été recentrées vers les seuls ménages à très faibles ressources, **elles s'adressent aujourd'hui à des ménages de plus en plus modestes** (un célibataire à Nantes dont les revenus nets mensuels sont inférieurs à 1 090 € ne perçoit plus aucune aide pour se loger : pour un couple avec un enfant à Paris, ce seuil est de 1 790 €).

Elles n'ont par ailleurs pas suivi l'évolution des loyers. L'écart cumulé, de 1991 à 2004, entre loyer-plafond et indice des loyers de l'INSEE s'élève, selon la Cour des Comptes, à plus de 23 % (sachant que le loyer plafond pour un ménage de 3 personnes à Paris est de 379 €, et pour une personne seule à Brest de 227 €). Sur l'ensemble du parc locatif, la part des allocataires dont le loyer réel excède le loyer plafond est ainsi passée de 58 % en 2001 à 72 % en 2007. Dans le parc locatif social, on peut estimer à près de 50 % les ménages bénéficiaires de l'APL qui ont des loyers supérieurs aux loyers plafond pris en compte pour le calcul de l'aide et dans le parc privé, à près de 85 %.

Enfin et surtout, ces aides n'ont pas suivi l'évolution des charges. On constate qu'en prix, de 2001 à 2007, selon les comptes du logement 2007, les dépenses de charges ont augmenté de près de 19 %, alors que sur la même période les prix à la consommation ont progressé de 12,3 % et le forfait charges de 2,82 %.

Par ailleurs, il faut rappeler que l'évolution du coût des charges est étroitement liée à l'évolution du **coût de l'énergie**. Le chauffage et l'eau chaude sanitaire représentent ainsi 41 % des charges et l'eau 21 %. Dans le parc social, chauffé pour près des deux tiers au gaz, l'incidence des fortes hausses de 2007 et 2008 a fortement augmenté le taux d'effort des locataires.

C'est pourquoi, le Conseil Social Hlm, s'il se félicite de l'indexation des loyers plafond des aides personnelles par référence à l'indice des loyers, demande un rattrapage conséquent de ces aides afin qu'elles jouent à nouveau pleinement leur rôle.

Les nombreuses « mesures d'accompagnement » décidées lors des révisions annuelles, de natures très diverses, se sont malheureusement le plus souvent traduites soit par une **diminution des aides versées**, soit par **l'exclusion d'un nombre important de bénéficiaires**. Un renforcement notable de l'efficacité sociale des aides à la personne s'impose et le Conseil Social souhaite que puissent être examinées très rapidement les mesures concourant à :

- un véritable rattrapage des loyers plafond des aides personnelles
- une réelle amélioration de la couverture des charges
- la suppression du mois de carence, c'est-à-dire l'ouverture des droits dès le premier jour.

POINT DE VUE DU CONSEIL SOCIAL HLM SUR LA RÉFORME DU TISSU DES ORGANISMES ET LA VENTE DU PATRIMOINE HLM

Le niveau territorial et la participation des habitants

La création de très grandes sociétés nationales est à l'opposé d'une politique de proximité, à la fois avec les élus et pour les habitants. Les sociétés doivent conserver un réel ancrage local. Le logement social est lié au territoire sur lequel il est bâti. De plus, la réforme de 2003 a intégré des élus dans les conseils d'administration des Entreprises Sociales pour l'Habitat. Ils forment avec les représentants des habitants une minorité de blocage, voulue par le législateur. Quel rôle un élu local ou un représentant des locataires pourrait-il jouer si le siège de l'organisme est situé sur un territoire très éloigné ?

Le Conseil Social note qu'il n'y a aucune corrélation entre la taille d'un organisme Hlm et son coût de gestion. L'intérêt économique d'une réforme du tissu n'est pas démontré. Le Conseil Social demande que le respect du lien avec le territoire soit maintenu. Une politique de proximité est aujourd'hui une exigence forte. Les lieux de décisions doivent en tenir compte, d'autant plus que la participation des habitants est également liée au territoire.

Les capacités financières des organismes doivent d'abord être utilisées pour leur patrimoine, sur le territoire dans lequel il est situé, ensuite sur ce même territoire, et lorsque les besoins sont satisfaits, une péréquation sur d'autres territoires devient alors possible. Les collectivités territoriales participent de plus en plus au développement du parc social sur leur territoire et il est donc normal que le retour se fasse prioritairement sur ce territoire. Les loyers payés par les habitants doivent d'abord leur bénéficier. Il est donc nécessaire de répondre en premier lieu à la satisfaction des besoins locaux des habitants.

La fusion d'organismes n'est pas nécessairement une solution. Il est, dans ce cas, beaucoup plus difficile d'organiser la concertation avec les habitants, car un organisme dont le patrimoine est totalement éclaté rend pratiquement impossible une réelle concertation. Une coopération entre organismes, lorsqu'elle permet des économies d'échelle, est possible et peut donc être favorisée.

Le désengagement de l'État

Le gouvernement, relayé par certains acteurs du logement, propose la vente d'une partie du parc Hlm pour financer le logement social, notamment dans les zones de marché tendu. Cette position marque à nouveau un fort désengagement de l'État d'un secteur pourtant vital pour la population mais également pour l'économie française. Certains réclament même le déconventionnement du parc et une valorisation du patrimoine Hlm.

Le Conseil Social considère que la vente de logements locatifs sociaux ne peut en aucun cas se substituer aux aides de l'État. Le logement n'est pas une marchandise. Le déconventionnement d'une partie du parc Hlm serait une erreur majeure. La revente récente à des organismes d'Hlm, à l'issue de la convention, de logements massivement financés par le 1 % pour le logement des

salariés, est un contre-exemple qu'il serait dangereux et surtout très coûteux de reproduire. Le risque de transferts massifs de fonds, en termes de politiques publiques, n'est pas négligeable.

Le financement du logement ne doit pas se faire par redistribution des aides existantes, par une ponction sur le 1 %, qui diminue d'autant ses moyens d'action, ou par la vente d'une partie du patrimoine, mais par une **réelle injection de moyens nouveaux** pour satisfaire aux besoins.

La nécessaire mixité sociale

La réforme du tissu des organismes pourrait mener à une spécialisation par famille d'Hlm. On trouverait, d'un côté, les sociétés agissant dans les territoires en développement économique et de l'autre, les offices recentrés sur la gestion de logements pour des ménages très défavorisés. Le Conseil Social ne peut accepter une spécialisation du parc Hlm porteuse de risques et qui peut mener à la violence, cela en contradiction même avec les objectifs de la politique de la ville. Il demande aux pouvoirs publics d'être vigilants sur la nécessité de maintenir, de créer de la mixité sociale et de l'animer dans les ensembles Hlm **ainsi qu'à l'échelle des quartiers**. La mixité est à la fois facteur d'intégration des plus modestes et de stabilité sociale.



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

14, rue Lord Byron • 75384 Paris Cedex 08
Tél. : 01 40 75 78 00 • Fax : 01 40 75 79 83
www.union-habitat.org, rubrique : congrès