

**« JEUNESSE EN TRANSITION,  
JEUNESSE EN INSTALLATION :  
QUEL RECOURS AU LOGEMENT SOCIAL ? »**

**Une étude de l'UNCLLAJ  
Décembre 2021**

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
<b>1. DISPOSITIF, PHENOMENE, PUBLIC CIBLE : LES CADRES DU RECOURS ET NON-RECOURS DES JEUNES AU PARC SOCIAL.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1. LE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL EN TANT QUE DISPOSITIF DE POLITIQUE PUBLIQUE.....</b>	<b>6</b>
1.1.1. De la loi Siegfried à nos jours.....	6
De l'initiative privée caritative à un dispositif de politique publique .....	7
Le changement de paradigme des années 1970.....	7
1.1.2. Les ambiguïtés théoriques du modèle.....	9
Entre les modèles généraliste, résidualiste, universaliste .....	9
De l'usage de la priorisation dans le système français.....	9
<b>1.2. LA OU LES JEUNESSE(S) COMME PUBLIC CIBLE PARMIS D'AUTRES .....</b>	<b>11</b>
1.2.1. La notion de « jeunesse » .....	11
Aspects définitionnels .....	11
Aspects normatifs et injonctifs.....	12
1.2.2. Les imaginaires de la jeunesse pouvant impacter le ciblage des jeunes par les acteurs du logement social .....	13
« Dora l'exploratrice » : la dimension spatiale des représentations injonctives de la mobilité .....	14
« Tanguy » et la dimension sociale .....	15
« L'auberge espagnole » et la multiplicité des devenir professionnels .....	16
<b>1.3. LES MULTIPLES DIMENSIONS DU NON-RECOURS DES JEUNES AU LOGEMENT SOCIAL.....</b>	<b>17</b>
1.3.1. Rappel : les définitions du non-recours .....	17
1.3.2. Le phénomène de non-recours concernant la population jeune .....	18
1.3.3. Le non-recours au logement social : un enjeu tout particulier .....	19
<b>2. LES REALITES DU LOGEMENT HLM ENTRE 2017 ET 2019 .....</b>	<b>22</b>
<b>2.1. LE PARC DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX EN 2018.....</b>	<b>22</b>
2.1.1. Production et répartition géographique de l'offre de logements sociaux .....	22
2.1.2. Qualification structurelle de l'offre de logements sociaux.....	24
2.1.3. Qualification des capacités d'accueil de l'offre de logements sociaux .....	26
<b>2.2. LES OCCUPANTS, BENEFICIAIRES EN ACTE .....</b>	<b>28</b>
2.2.1. Usagers en premier lieu du dispositif : les titulaires de baux dans le parc social.....	29
2.2.2. Les enseignements des usagers finaux du dispositif : qui sont les occupants du parc ?.....	30
<b>2.3. LES RECOURANTS, BENEFICIAIRES EN PUISSANCE .....</b>	<b>30</b>
2.3.1. Le logement locatif social, un dispositif sous pression.....	31
2.3.2. Dynamiques de non-recours pour les jeunes entre 2017 et 2019 .....	32
2.3.3. Structuration de la demande et des attributions de logement social.....	33
<b>3. LES JEUNESSES RECOURANTES.....</b>	<b>35</b>
<b>3.1. PRIORISATION DE LA DEMANDE : DE L'ANCIENNETE AU MOTIF DE LA DEMANDE.....</b>	<b>35</b>
3.1.1. Ancienneté des demandes des ménages jeunes.....	36
3.1.2. Motifs de la demande de logement social : entre insertion et cohésion .....	37

<b>3.2. CARACTERISATION DU MENAGE DEMANDEUR : LA SITUATION SOCIO-PROFESSIONNELLE</b>	<b>43</b>
3.2.1. Situation familiale statutaire : « figure » du demandeur et composition du ménage .....	43
3.2.2. Situation professionnelle : ancrage transitoire ou projet résidentiel durable ?.....	45
<b>3.3. LES DETERMINANTS DE LA DEMANDE : RESSOURCES ET TYPOLOGIE DU LOGEMENT.....</b>	<b>47</b>
3.3.1. Typologie du logement : les jeunes victimes de la concurrence entre publics ?.....	47
3.3.2. Montant et nature des ressources du ménage : limitation de la capacité à recourir ?.....	49
<b>4. LES JEUNES DANS LE SYSTEME : REponses ET ENJEUX.....</b>	<b>53</b>
<b>4.1. LES JEUNES, UN PUBLIC EN DEMANDE A RENFORCER .....</b>	<b>53</b>
4.1.1. Agir sur la connaissance par l'information .....	54
4.1.2. Agir sur la demande par la médiation .....	55
<b>4.2. LE MANQUE D'OFFRES, SOCLE STRUCTUREL DU NON-RECOURS.....</b>	<b>56</b>
4.2.1. Produire une offre de droit commun .....	57
4.2.2. Les dispositifs spécifiques jeunes .....	58
<b>4.3. L'EQUILIBRE SANS CESSE RENOUVELE ENTRE NORME ET DEROGATOIRE DANS LA GESTION DE L'OFFRE .....</b>	<b>59</b>
4.3.1. La place des idéaux-type de la jeunesse dans la prise en compte des demandes des jeunes .....	60
4.3.2. Les mécanismes de gestion dérogatoire au sein du parc social de logement ordinaire .....	63
4.3.3. le Logement d'Abord comme outil de lutte contre le non-recours au logement social .....	64
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>65</b>
Bibliographie .....	67
Glossaire .....	69
<b>PROPOSITIONS DE L'UNCLLAJ A L'ISSUE DE L'ETUDE POUR RENFORCER LE RÔLE DU PARC SOCIAL DANS LA CONSTRUCTION DE L'AUTONOMIE DES JEUNES .....</b>	<b>70</b>

## INTRODUCTION

Depuis 2019, l'Union Nationale des Comités Locaux pour le Logement Autonome des Jeunes (UNCLLAJ) a entamé une série d'études portant sur l'accès aux droits et l'accès au logement des jeunes (16-30 ans). Ces questionnements ont d'abord été ouverts par un premier travail, paru en décembre 2020, portant sur l'impact des garanties locatives dans l'accès au logement du public jeune.

La présente étude porte sur l'accès des jeunes au logement social. Ce choix s'explique d'abord par le constat réitéré et partagé par de multiples acteurs du logement social (bailleurs, réservataires, acteurs de l'accompagnement) des difficultés d'accès des jeunes au logement et spécifiquement au parc social. En effet, le taux en augmentation perpétuelle de jeunes non-décohabitants pour raison financière, ainsi que l'augmentation du nombre de jeunes en demande d'hébergement, tend à laisser penser qu'à certains endroits, le parc social et les dispositifs de logements spécialement conçus pour les jeunes, ne réussissent pas à remplir leurs missions. Les difficultés de l'action publique à remplir ces missions entraînant ainsi de graves conséquences sur le parcours résidentiel des jeunes, amènent de fait un non-recours à l'offre de logement social<sup>1</sup>.

Conduire un travail d'analyse sur la question du non-recours des jeunes au parc social implique de prendre en compte de multiples dimensions, intrinsèquement liées dans un rapport systémique. L'état de tension du dispositif qu'est le logement social implique que toute donnée concernant son fonctionnement, de la production à l'occupation en passant par l'attribution ainsi que le rapprochement de l'offre et de la demande, va impacter la perception par la population, la demande et les capacités du dispositif à répondre ou non à la demande. Un dispositif de politique publique dont les acteurs citent comme principe que 70% de la population française y est éligible, mais qui ne représente absolument pas cette part dans l'offre de logement, ne peut qu'être soumis à la pression du non-recours.

Ceci pose de nombreuses questions : quels mécanismes guident la production et le fonctionnement de l'outil qu'est le logement social, et surtout dans quel objectif ? Quel usage du logement social est fait par ses bénéficiaires, mais surtout par les acteurs de son fonctionnement en tant que dispositif ? Quelle est la place des jeunes dans tout cela ?

Il s'agit ici de reprendre les éléments de cadrage indispensable à la maîtrise de la notion de non-recours, tant en ce qui concerne le dispositif concerné que le public ciblé. Ces données permettront d'éclairer un état des lieux du logement HLM, portant sur la période comprise entre 2017 et 2019, qui correspond aux jeux de données mobilisés pour cette étude, ainsi qu'à une période au sein de laquelle l'effet de la crise sanitaire et sociale liée au COVID à partir de 2020 n'a pas modifié les dynamiques. A partir de là, l'analyse des données du recours des jeunes au logement social permettront de dresser, en négatif, une vision du non-recours et du sur-recours, aux différents stades auxquels ils ont pu s'exercer. Enfin une analyse systémique des jeunes dans le logement social pourra amener une perspective sur les ressorts et leviers qui déterminent et peuvent influencer les phénomènes de non-recours et de sur-recours des jeunes au dispositif qu'est le logement locatif social.

---

<sup>1</sup> Joinet, 2015 ; OJS, 2015

## METHODOLOGIE

Le non-recours est par définition une réalité qui s'observe « en creux ». Les analyses produites ici portent donc sur une comparaison entre la population française dans son ensemble, et la population française en demande de logement social, et notamment parmi ces deux populations les 18-30 ans. Ces données concernant la « demande » sont mises en regard de l'offre de logement locatif social en tant que dispositif de politique publique et des critères qui adressent l'offre à une partie de la population française.

Les données quantitatives utilisées dans le cadre de cette étude proviennent donc de différentes sources.

- INSEE, Recensement de la population (national) : population générale
- OPS : Occupation du parc social, alimentée par l'enquête annuelle des bailleurs sociaux auprès de leurs locataires (national) : bénéfice du dispositif
- RPLS : Répertoire du parc locatif social (national) : offre du dispositif
- SNE : Système national d'enregistrement de la demande de logement social (national pour les données concernant le volume global de la demande, et issues d'un échantillon de 7 régions métropolitaines pour les données de qualification de la demande des jeunes<sup>2</sup>) : demande du dispositif

Les données qualitatives ont été acquises au cours d'entretiens semi-directifs individuels ou collectifs, conduits auprès d'élus et de techniciens des Organismes de Logement Social, des collectivités territoriales et de l'Etat. Des entretiens collectifs avec des jeunes ont également été conduits sous forme d'atelier. Des observations et entretiens avec des salariés CLLAJ enrichissent également l'approche.

---

<sup>2</sup> Echantillon alors signalé par un astérisque dans les sources (SNE 2018\*)

# 1. DISPOSITIF, PHENOMENE, PUBLIC CIBLE : LES CADRES DU RECOURS ET NON-RECOURS DES JEUNES AU PARC SOCIAL

## 1.1. LE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL EN TANT QUE DISPOSITIF DE POLITIQUE PUBLIQUE

Un cadre définitionnel « neutre » peut être celui apporté par le Ministère de la Transition Écologique<sup>3</sup>, qui décrit le logement social comme “un logement construit avec l’aide de l’Etat et qui est soumis à des règles de construction, de gestion et d’attributions précises”. Pour autant, cela ne donne aucune indication sur les destinataires de cette offre publique, et donc sur la vocation même du parc social, qui n’est pourtant pas sans ambiguïté. Ce cadre indique à la fois la présence de normes portées par l’Etat, et d’un apport de l’Etat à la production qui permet de légitimer et d’appuyer l’encadrement d’un dispositif issu de l’initiative privée.

Ces éléments recourent encore de nombreuses réalités : logement privé conventionné à vocation sociale, accession sociale à la propriété, ... Le périmètre de l’étude est, lui, défini autour du logement locatif social (LLS)<sup>4</sup>, propriété des Organismes de Logement Social (OLS)<sup>5</sup>, soumis « à des règles d’attribution sous condition de ressources et des maxima de loyer fixés par l’autorité administrative »<sup>6</sup>. Ces délimitations circonscrivent un objet d’étude suffisamment homogène à travers les différents territoires pour constituer un dispositif d’Etat observable à l’échelle nationale, sans nier pour autant les biais liés à la mobilisation du dispositif dans le cadre de particularismes locaux.

Les acteurs du logement locatif social, interrogés dans le cadre de cette étude et dont le rôle sera relevé ici sont :

- Les élus :
  - des collectivités (communes, intercommunalités),
  - de l’Etat,
  - des Organismes de Logement Social.
- Les techniciens :
  - des collectivités (communes, intercommunalités),
  - de l’Etat,
  - des Organismes de Logement Social.

Le cas spécifique des associations, hors gouvernance des OLS à travers les associations de locataires notamment, pourtant actrices de la demande de logement social, sera évoqué mais n’est pas au cœur de l’analyse, car leur rôle n’intervient que pour le compte des autres typologies d’acteurs, sauf dans le cas, marginal, où elles sont missionnées par des acteurs privés comme la Fondation Abbé Pierre pour faire valoir le Droit Au Logement Opposable (DALO), une des modalités institutionnelles de lutte contre le non-recours par non-réception.

---

### 1.1.1. DE LA LOI SIEGFRIED A NOS JOURS

Le logement social tire ses origines dans le croisement entre les actions caritatives, et les actions hygiénistes et entrepreneuriales notamment du monde patronal du XIX<sup>e</sup> siècle. Il a accompagné la consolidation de la proto-industrie et de l’industrie, et est donc intimement lié à la fois aux questions de précarité et aux questions d’emploi. Cohésion et insertion sont deux ferments de ce dispositif, repris par l’Etat dans le cadre de la construction de ce qui participerait à l’Etat Providence.

Pour ne pas accroître les difficultés à démêler ce qui relève d’un dispositif d’insertion (ou de stabilisation de la main d’œuvre ouvrière, selon qu’on adopte les termes contemporains ou les termes de l’historien), de ce qui

---

<sup>3</sup> Depuis 2020, c’est le Ministère de la Transition Écologique qui assure la tutelle du Ministère chargé du Logement. L’administration centrale chargée du logement est sous l’égide de la Direction Générale de l’Aménagement, du Logement et de la Nature depuis 2008.

<sup>4</sup> Hors logements exclus par l’article L. 411-3 du Code de la Construction et de l’Habitation (CCH)

<sup>5</sup> Tels que définis à l’article L. 411-2 du CCH

<sup>6</sup> Article L. 411-4 du CCH

relève d'un dispositif de cohésion, ce travail s'arrêtera à l'émergence de l'Etat comme acteur de l'encadrement normatif de ce dispositif.

---

### De l'initiative privée caritative à un dispositif de politique publique

La Loi Siegfried est l'une des étapes majeures dans l'histoire de la naissance d'une intervention publique en matière d'accès au logement. Votée le 30 novembre 1894, elle incite au développement des comités d'habitation à bon marché, ou HBM, et précise que ces logements s'adressent "à des personnes n'étant propriétaires d'aucune maison, notamment à des ouvriers et employés vivant principalement de leur travail ou de leur salaire"<sup>7</sup>. Bien que marquant les prémices de l'intervention publique en la matière, cette loi garde les mêmes logiques des premières initiatives privées à destination des ouvriers.

La loi Strauss du 12 avril 1906 étend les destinataires des logements HBM "à des personnes peu fortunées, notamment à des travailleurs vivant principalement de leur salaire"<sup>8</sup>. Ce nouveau cadre d'orientation en matière d'accès au logement, ajoutant une dimension de « ressources », est soutenu en 1912 par le vote de la Loi Bonnefoy qui institue la possibilité pour les HBM de bénéficier de prêts de l'Etat à bas taux (Chevandier, 2003). Ces différentes initiatives en faveur du logement, censées répondre à des préoccupations d'ordre hygiénistes et de santé publique posées par la prolifération de logements insalubres, de taudis, sur-occupés, auront un effet limité (Fourcaut, 2006). En effet, si quelques initiatives voient le jour dans les années 1920 et 1930, ce n'est qu'à la sortie de la Seconde Guerre Mondiale, notamment à partir des années 1950 que le parc social connaît un développement significatif (Lévy-Vroeland, C & Tutin, C ; 2010).

Partout en Europe, le rôle de l'Etat s'affirme alors et avec, l'idée qu'il faut une gestion nationale de la question du logement. Les moyens industriels développés permettront de faire face à la pénurie de logement en construisant massivement des logements décents et à prix réduit, rendus d'autant plus abordables du fait des investissements financiers de l'Etat, entraînant un développement significatif du parc HBM. De 10 000 logements sociaux construits au début des années 1950, la production passe à 100 000 unités au début des années 1960, puis 140 000 unités dans les années 1970, avant de revenir à 35 000 dans les années 1990<sup>9</sup>. Ainsi, presque 3 millions de logements HLM auraient vu le jour entre 1954 et 1977 (Bonnelli, 2010). Ces deux décennies sont marquées par l'extension progressive de ces logements vers un public élargi et par l'accroissement parallèle de la mobilisation de ces solutions de logement par la classe moyenne qui s'installe de plus en plus largement, aux côtés de la classe ouvrière, dans les grands ensembles.

Les cadres d'orientation du logement HLM sont donc passés d'un objectif hygiéniste lié au statut d'occupation résidentielle et au statut d'activité à un souci de protection sociale intégrant un critère de ressources lié au statut d'activité. L'accroissement quantitatif massif de l'offre dans les années 1950 a permis d'élargir la population bénéficiaire et donc de minimiser cette orientation sociale du parc, avec l'installation des classes moyennes. Néanmoins, dans les politiques publiques, le logement HLM reste officiellement centré sur une offre destinée aux "ménages modestes"<sup>10</sup>. Une définition qui ne variera pas jusqu'à la Loi du 18 juillet 1985.

---

### Le changement de paradigme des années 1970

Cependant, le logement social connaît dans les années 1970 des transformations conséquentes. On assiste alors de façon contiguë à la rapide dégradation du bâti et à une paupérisation de la population HLM qui s'explique notamment par la priorisation d'une nouvelle catégorie de demandeurs issus notamment des bidonvilles, des logements insalubres, ou de personnes expulsées de leur précédent logement. Une dynamique renforcée par ailleurs par le fait que les ménages les moins modestes se tournent vers l'accession à la propriété ou des formes de logement plus individuelles (Houard N., 2012). Ce phénomène est rendu financièrement soutenable par la même dynamique industrielle qui a permis la production massive de logement locatif social. Il est encouragé par les pouvoirs publics, l'accession à la propriété restant un idéal français, auquel fut très longtemps conditionné une partie essentielle des droits civiques comme le droit de vote. Cet aspect est à considérer avec une attention particulière dans le cadre de notre étude tant cette accession à la propriété porte un cadre normatif très fort en France, toujours présent dans les représentations entourant l'accès au logement social aujourd'hui. D'abord dans la manière dont le logement social est pensé, en contradiction complète avec la réalité, comme un premier

---

<sup>7</sup> Cité dans KAMOUN, 2005

<sup>8</sup> *Id*

<sup>9</sup> INSEE, 2017

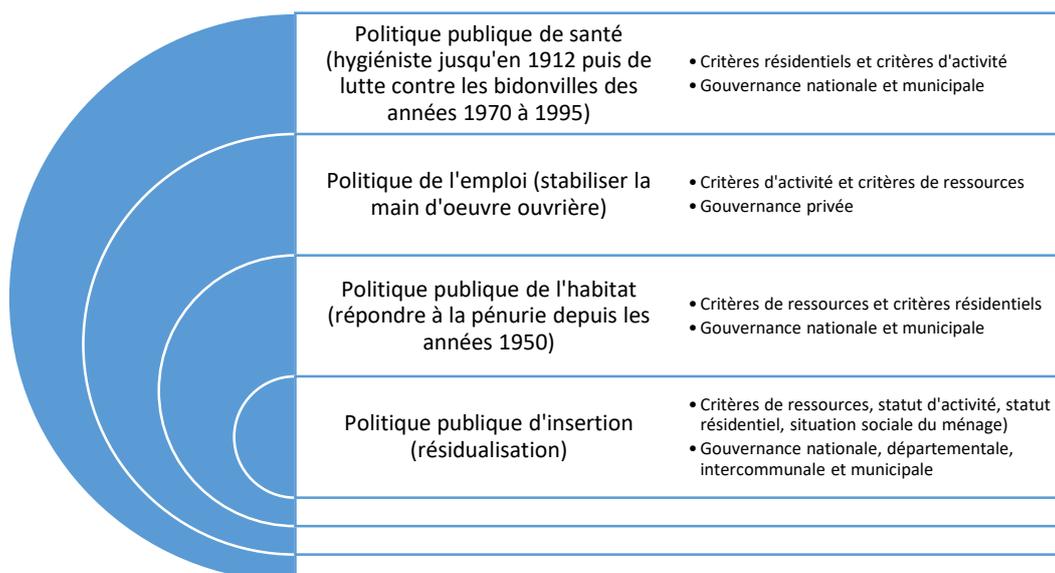
<sup>10</sup> KAMOUN, 2005

maillon du parcours résidentiel, sensé permettre une première accession sur le marché du logement avant de pouvoir accéder au privé.

Ce nouveau cadre de destination et d'usage du logement HLM est d'autant plus fort suite à la circulaire Guichard du 21 mars 1973 qui élabore plusieurs mesures de manière « à empêcher la réalisation des formes d'urbanisation désignées généralement sous le nom de "grands ensembles" » (JO, 1973) avec pour effet un ralentissement et une réorientation de la production « basé(e) sur la diversité, des échelles plus petites et des formes urbanistiques plus traditionnelles », plus tournée vers du logement individuel donc. De manière générale, les années 1970-80 marquent le début d'un désengagement progressif de l'Etat en matière d'aide à la pierre<sup>11</sup> et une intégration plus forte d'une logique de solvabilisation des ménages à travers l'aide au logement directe, ou « aide à la personne », en lieu et place d'une « aide à la pierre ». Or les débats qui entourent ces réformes ne sont pas exempts de la question de la place du public au sein du parc HLM.

En effet, les arguments employés pour justifier du changement de modèle de financement antérieur, d'une politique de l'offre vers une politique de la demande, s'appuient sur des critiques persistantes à l'égard de l'effet supposé des aides à la pierre sur l'exclusion des ménages particulièrement démunis de l'offre ainsi produite. Le postulat avancé à l'époque étant que pour loger les plus démunis, il fallait d'abord permettre une solvabilisation des ménages les moins riches par une baisse des coûts de financement du logement restant à leur charge. En arrière fond de ces débats se dessinent aussi les tensions liées à la ségrégation spatiale et sociale (Bourdieu P. & Christin R. ; 1990). Cette question conserve aujourd'hui une place extrêmement importante en matière d'orientation des politiques publiques. Un aspect particulièrement visible dans le cadre de la loi Egalité et citoyenneté dont un titre complet est consacré à garantir la « mixité sociale et [l']égalité des chances dans l'habitat » (Ministère de la Cohésion des Territoires, 2019). Le modèle du logement social est ainsi mis en difficulté par sa capacité même à répondre à un nombre croissant de personnes susceptibles de faire partie de son public cible initial, celui du modèle hygiéniste, sans tout à fait réussir à répondre au public cible qui lui avait succédé sans l'effacer, en surimpression, celui du modèle de la protection sociale.

Pour finir, la gouvernance de cette politique publique, d'abord privée, puis pilotée par l'Etat mais intrinsèquement liée aux enjeux locaux et vite confiée en co-gestion aux collectivités territoriales, et en premier lieu aux communes, a entretenu ce phénomène de ciblage particulier du logement HLM, entre bien commun universel de première nécessité et prestation sociale ciblée. Ainsi s'il est difficile, voire impossible de définir le logement social par son public cible, les orientations en matière de politique publique et de gestion des logements ne sont pas exempts de cette question, au contraire. Ces modalités générales ont en effet des conséquences directes sur l'accès au parc social et participent d'une politique de peuplement qui impacte également le public jeune. Pour mieux appréhender les éléments factuels que nous venons de décrire, il semble nécessaire de pouvoir mieux qualifier les logiques en cours, ce que nous nous proposons de faire dans un second temps.



<sup>11</sup> BOURDIEU P., CHRISTIN R., La construction du marché . In: Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 81-82, mars 1990. L'économie de la maison. pp. 65-85. DOI : <https://doi.org/10.3406/arss.1990.2927> [www.persee.fr/doc/arss\\_0335-5322\\_1990\\_num\\_81\\_1\\_2927](http://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1990_num_81_1_2927)

---

### 1.1.2. LES AMBIGUITES THEORIQUES DU MODELE

Dans le but de préciser les différents éléments factuels abordés ci-dessus et pouvoir en saisir les logiques, il semble opportun de faire appel aux deux grands modèles descriptifs en matière de logement social, tels qu'ils font encore référence. Introduits par Michael Harloe en 1995, ils peuvent être présentés comme, d'un côté, un modèle « généraliste » reposant sur une conception du logement social où les logements sont nombreux et ouverts à une large part des ménages à petits et moyens revenus ; et, de l'autre, à un modèle dit « résiduel », destiné aux ménages les plus défavorisés où le logement social tient un rôle de filet de sécurité.

---

#### Entre les modèles généraliste, résidualiste, universaliste

Ainsi, pour Michael Harloe, c'est le premier modèle qui domine en Europe, et par ailleurs en France, jusqu'au milieu des années 1970. Le modèle résiduel à l'anglaise devient plutôt la norme des logiques guidant les orientations politiques à partir des années 1980.

Par ailleurs, on peut, en suivant notamment les analyses de Laurent Ghekiere, spécifier une troisième catégorie, dit « universaliste ». A la différence de la vision généraliste du logement social, dont "les missions sont définies [...] en référence au logement des personnes ayant des difficultés à accéder à un logement aux conditions prévalant sur le marché en raison de l'insuffisance de leurs revenus", donc "circonscrite à une demande sociale", la vision universaliste se donne pour mission "de fournir un logement en direction de l'ensemble de la demande, demande sociale incluse, en complément de l'offre présente sur le marché" (USH, 2015). Ce dernier concept complète ainsi la compréhension du schéma de développement de l'offre de logements publics à la sortie de la Seconde Guerre Mondiale puisqu'il s'agit de construire et loger massivement de sorte à réduire la pénurie de logement, et non de répondre à une demande sociale.

Les analyses portant sur l'évolution du logement social considèrent qu'à partir des années 1980, s'opère, partout en Europe, une résidualisation de l'offre de logement social. Celle-ci est caractérisée par un désengagement des financements directs de l'Etat en faveur de la production, remplacés par des aides individuelles au logement. Il nous semble à ce propos important nuancer et de préciser quelques éléments, comme le souligne Xavier Desjardins (2008) : contrairement à une considération largement répandue, il n'y a pas, depuis les années 1980, un désengagement financier complet en faveur du logement de la part de l'Etat, mais bien plutôt un changement profond dans la manière dont son intervention se dessine. Cette réorientation prolonge et accompagne la décentralisation et donc la relocalisation des politiques publiques vers les collectivités territoriales.

Dans le même temps, la mise en place des politiques pour la ville répondent aux préoccupations posées par la forte paupérisation du parc social, et avec elle, l'arrivée de la question de la ségrégation spatiale. Ce dernier aspect n'est pas sans résonance avec les éléments que nous évoquons, dans le sens où avec l'appréhension naissante de cette problématique, c'est la notion de "mixité sociale" qui va voir le jour et peu à peu s'imposer comme un enjeu central en matière de politique du logement. Ainsi, si l'on peut arguer d'une forme de résidualisation du modèle français, mobilisant des politiques, telles que la Loi du 5 mars 2007 instaurant le Droit au logement opposable (dite loi DALO), qui vont dans le sens d'un ciblage et d'une priorisation de certains publics vers l'accès au logement social, ce phénomène se voit en partie nuancé à travers l'introduction de la question de la mixité sociale. Marqueur d'une certaine résistance du monde HLM à ce processus, héritée de la conception si ce n'est universaliste, au moins généraliste du logement social, la mixité conserve un cadre d'orientation de la mobilisation du parc HLM au service de l'activité économique des ménages, mais aussi d'une diversité.

---

#### De l'usage de la priorisation dans le système français

Au vu de ces différents éléments, les observateurs ont retenu la résidualisation du modèle français. Malgré l'impératif de mixité sociale, des politiques de ciblage vis-à-vis de la population demandeuse ont donc été mises en place pour accompagner cette résidualisation. Le moment le plus flagrant de ces politiques se produit sûrement en 2007 au moment de l'instauration du Droit opposable au logement social (DALO) qui permet aux demandeurs, en faisant reconnaître un temps d'attente disproportionné par rapport à la norme en vigueur, de devenir prioritaire dans la demande. En parallèle, d'autres critères de priorité existent définis de manière générale, par la loi (critères énoncés à l'article 441-1 du code de la construction et de l'habitat), ou de façon locale. Dans nos entretiens avec les professionnels des OLS, il a ainsi souvent été soulevé le fait que le fait d'être jeune n'est pas un critère de priorité, ce qui aurait pour conséquence de le reléguer dans sa demande vis-à-vis d'autres publics qui, eux, peuvent faire valoir leurs délais d'attente. Si un jeune est pris en compte dans le système de priorité, c'est donc uniquement lorsque ses caractéristiques sociales correspondent à une situation de priorité (violences conjugales, sortant de structures d'hébergement, etc.).



## 1.2. LA OU LES JEUNESSE(S) COMME PUBLIC CIBLE PARMIS D'AUTRES

Le processus de ciblage du dispositif LLS induit des effets de sur-représentation de telle ou telle catégorie de public parmi les bénéficiaires, tandis que le modèle généraliste qui caractérisait le parc de logement locatif social français entre les années 1960 et 1970 induisait une représentativité plus large de la population française dans les occupants, et que le modèle universaliste suppose une représentativité quasi-totale. L'ambiguïté du « 70% de la population française éligible » confrontée à la rareté de l'offre pose la question de la capacité mais aussi de la velléité du logement locatif social à toucher les jeunes.

Afin de pouvoir examiner les réalités de ce ciblage et de ses interactions avec les jeunes, il faut dépeindre les caractéristiques de la jeunesse comme public cible. Le postulat de ce travail est que les jeunes recouvrent des réalités fondamentalement différentes de l'ensemble de la population, qui impliquent un phénomène de recours ou de non-recours différencié. Il s'agit ici de distinguer, plutôt qu'une vision unifiante de la jeunesse, des catégories sociales plus spécifiques qui composent les jeunes.

En effet, nous considérons le résultat statistique ici obtenu comme la traduction non pas des effets d'un âge biologique sur l'accès au logement mais d'un âge social, déterminé par des variables socio-économiques propres : formation, autonomie, premier emploi, etc. Pour illustrer cet aspect, il s'agit maintenant de faire une synthèse des différents critères qui caractérisent les moins de 30 ans et dont on pourrait retrouver des éléments autour de phénomène de recours et de non-recours au logement locatif social différenciés par rapport à la population générale.

Des bornes d'âge de la jeunesse ont été choisies pour construire une population à partir de critères objectifs, qui permettent de recouper les données qualitatives recueillies lors d'entretiens individuels et collectifs à l'analyse de bases de données nationales. La borne des 18 ans est celle de la majorité civique en France, qui ouvre le droit au recours à un logement social, elle était donc mécanique. La borne des 30 ans est l'une des bornes d'âge les plus utilisées pour qualifier la jeunesse. Des bornes d'âge intermédiaires seront également utilisées, à 20 ans pour permettre d'isoler les moins de 20 ans et bénéficier de tranches d'âge de 5 ans d'amplitude, et à 25 ans, à la fois pour la question des 5 ans d'amplitude et pour l'ouverture des droits sociaux. De nombreuses autres bornes d'âge coexistent et permettent d'isoler des populations jeunes et des besoins spécifiques, comme l'extinction à 21 ans du droit à un contrat jeune majeur ou tant d'autres<sup>14</sup>, mais ne seront pas mobilisées ici.

---

### 1.2.1. LA NOTION DE « JEUNESSE »

Cette notion désigne un groupe défini par le fait de partager le même âge, or celui-ci va correspondre et définir une place sociale particulière caractérisée par « des activités prépondérantes ». Chaque classe d'âge correspond ainsi à un cycle de vie spécifique qui « *distingue une succession de moments d'ouverture à des activités nouvelles pour un individu au fil de sa vie, suivant un ordre quasiment identique pour tous les individus* » et généralement « *marqués par un rite de passage qui accompagne le détachement du groupe précédent et l'agrégation au nouveau* »<sup>15</sup>. Dans la perspective de cette étude, il s'agit d'essayer d'appréhender la jeunesse à travers ce prisme de la classe d'âge, avec la même intention d'avoir une vision complexe du phénomène de non-recours, ancré dans les différentes conditions qui le structurent, propres au logement d'un côté, propres à la jeunesse de l'autre.

---

#### Aspects définitionnels

Un point d'attention a souvent été rapporté lors des entretiens concernant les difficultés à évoquer « une » jeunesse et donc quant à l'importance de distinguer les situations variées dans lesquelles se trouvent les jeunes, bref de déconstruire le mythe de « la jeunesse ». Ce travail reprend l'idée que la jeunesse n'est pas une catégorie unifiée, mais qu'il existe une construction sociale de la « jeunesse », fortement ancrée historiquement.

Celle-ci prend corps dès l'Antiquité, façonnant, avec l'idée de l'enfance et de la vieillesse, un premier triptyque conceptuel<sup>16</sup>. C'est en fait cette disposition, caractérisée par l'indépendantisation relative de la jeunesse vis-à-vis, de son cadre familial notamment, qui va devenir un marqueur de sa définition. Ainsi, O.Galland rappelle

---

<sup>14</sup> Recensées par le rapport DULIN-VEROT « Arrêtons de les mettre dans des cases ! », mars 2017

<sup>15</sup> PAUGAM Serge, « Appartenances sociales », dans : Serge Paugam éd., *Les 100 mots de la sociologie*. Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2010, p. 103-118. URL : <https://www.cairn.info/---page-103.htm>

<sup>16</sup> FOURNIER, 2013 ; GALLAND, 2017

qu'au XII<sup>e</sup> siècle, le *Larousse* définit le jeune comme celui « *qui n'a pas encore les qualités de la maturité* ». Si elle met d'abord en avant l'immatunité, la folie qui serait propre à cet âge de la vie, cet « encore » amène l'idée qu'il y a un aller vers. Ce qui offre une notion miroir à celle de la sénilité, qui éloigne de.

La jeunesse apparaît dès lors, bien que son appréhension sociale comme telle ne sera définitivement ancrée qu'à partir du XX<sup>e</sup> siècle, comme un « *état intermédiaire de plus ou moins longue durée entre l'adolescence et l'âge adulte* »<sup>17</sup> qui, plus spécifiquement, préparerait, socialiserait le jeune à l'entrée dans la vie d'adulte. T. BLOSS note par ailleurs que cette conception moderne de la jeunesse s'inscrit dans un cycle de vie : « *une phase de préparation assez longue durant laquelle les individus rassemblent par étapes les atouts nécessaires de cette entrée* ». Pour décrire ce processus de préparation, qui passe par une émancipation économique de la structure familiale et donc par une insertion dans la vie active, O. Galland fait une distinction entre ce qu'il nomme la post-adolescence caractérisée par une dépendance parentale encore active et l'« *indépendance économique et résidentielle* ». Or, l'allongement de l'âge entendu de la jeunesse, observé dans tous les travaux sociologiques portant sur les politiques pour la jeunesse, s'explique en partie par le fait qu'il est de plus en plus difficile pour les jeunes d'atteindre les possibilités matérielles de cette autonomie, en raison principalement de leur exclusion partielle du marché du travail, assurant un revenu suffisant et stable à même de garantir un parcours résidentiel<sup>18</sup>.

Selon O. Galland, cette « post-adolescence » est d'autant plus renforcée : pour les étudiants, en raison de l'allongement des études, et pour les jeunes sans diplômes, pour les raisons évoquées précédemment. Pour autant, la fin de cette phase ne marque pas nécessairement un « accès au plein statut adulte » et conduit à un second statut spécifique, celui des « jeunes adultes ». Ces derniers, atteignant leur indépendance, ne s'engagent pas pour autant dans le système de responsabilité familiale, acte de passage traditionnel vers l'âge adulte défini par la séparation avec le noyau parental, l'installation en couple et certaines ritualisations comme le mariage, les premiers enfants, etc., aujourd'hui en partie effectivement caduque<sup>19</sup>. Ainsi, O. Galland pose l'indétermination, soit la « *multiplication de situations intermédiaires avant parachèvement du processus* »<sup>20</sup>, comme l'un des critères fondamentaux de cette période.

---

### Aspects normatifs et injonctifs

Or, ces remarques ont plusieurs conséquences directes, qu'il s'agisse, à travers elles, de poser un cadre de lecture des jeunes présents dans la demande et les attributions de logement social, autant en terme de définition de profil, que dans la manière dont on peut postuler de la représentation des bailleurs et des services de l'Etat dans la façon de penser la mise à disposition d'une offre de logement adaptée. Par ailleurs, ce cadre théorique permet d'identifier, dans les ateliers collectifs menés, une approche contradictoire vis-à-vis du logement social. En effet, pour les jeunes rencontrés, celui-ci est plutôt perçu comme un passage intermédiaire, avant de pouvoir accéder à un logement dans le parc privé. Le logement social s'inscrit donc pour certains au sein même des phases qui viennent d'être décrites comme une étape intermédiaire, leur permettant de rebondir, de se projeter vers l'avenir, de réunir, en somme, les atouts nécessaires au parachèvement de leur parcours d'insertion.

Cette dernière remarque se doit d'être un peu nuancée cependant au vu du profil des jeunes interrogés, alors majoritairement hébergés en résidence sociale. Il reste cependant, que, dans leurs parcours, l'on voit se dessiner les phases sus-décrites avec une intégration progressive vers le logement autonome où le logement social incarne, de manière contradictoire, à la fois une étape intermédiaire et une étape de stabilisation. Ce sens donné au rôle du parc social rejoint en ce sens la volonté évoquée dans les années 1990 par Pierre-André Périssol, alors ministre du logement, de faire du logement social le premier maillon de la chaîne d'insertion dans le logement, en vue notamment de l'accession à la propriété. Là encore, les jeunes rencontrés semblent adhérer à ce schéma, extrêmement structurant en France, et qui invite, en posant la question de ses missions, à questionner la manière dont le parc social peut répondre aux aspirations des jeunes en tenant compte de ce statut transitionnel. D'autant plus que dans un modèle de logement social résidualiste, un rôle d'insertion doit être identifié par tous, et être extrêmement structurant dans l'utilisation du dispositif, car il implique une rotation importante des bénéficiaires d'un dispositif qui serait transitionnel.

---

<sup>17</sup> BLOSS T., « Une jeunesse sur mesures. La politique des âges », Cahiers Internationaux de la sociologie, (97), PUF, 1994

<sup>18</sup> MAUNAYE, 2013 ; LABADIE, 2007

<sup>19</sup> GALLAND, 2009

<sup>20</sup> MAUNAYE, 2013

On peut même aller plus loin, si le logement social se doit d'être confronté à cette problématique, c'est justement parce que les difficultés croissantes rencontrées par les jeunes, allant de pair avec une certaine précarisation, les rendent de plus en plus dépendants d'une offre de logement abordable pour parachever le passage vers l'âge social d'adulte. En effet, la question de l'accès au logement social des jeunes se trouve de fait au cœur de la question de la prise en compte de la reconnaissance d'un âge social spécifique qui est celui de la jeunesse, complexifiée par la segmentation de cette jeunesse des sous-catégories perméables entre lesquelles les individus peuvent faire des allers-retours, niant toute tentative de délimitation temporelle. Ainsi, sociologiquement, cette jeunesse est confrontée dans son insertion à des parcours en dents de scie, tant d'un point de vue du statut professionnel que du statut résidentiel, avec des aller-retours statutaires de plus en plus fréquents le long d'un parcours de vie.

Par ailleurs, cette analyse prend une dimension d'autant plus fondamentale dans les processus d'attribution si nous considérons l'impact d'une possible réification du comportement social attribué à un jeune, du fait de son statut social justement (immaturité, indécision, risques de rupture plus importants dans son parcours, ...), couplé à une possible réification en fonction de ses ressources, de sa situation (familiale ou financière). C'est pourquoi il faut lui accorder un statut structurel.

On peut dire que deux représentations, et donc deux approches en matière d'action publique sur la jeunesse se superposent. Si on garde en tête les propos précédents sur le développement des politiques en matière de logement social et qu'on les place en parallèle avec l'émergence de la jeunesse comme sujet politique, selon une temporalité elle-même assez similaire, on voit apparaître certaines similitudes. D'abord, ce qui s'avère plutôt propre aux politiques sociales dans leur ensemble, un passage d'initiatives privées vers une prise en charge extensive de l'Etat amorcé dès la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Par ailleurs, il est intéressant de voir que la politique jeunesse connaît les mêmes inclinaisons que les politiques logement puisqu'elles sont d'abord dirigées vers les enfants d'ouvriers comme enjeu de salubrité (et moralité) publique. La Seconde Guerre Mondiale jouera là aussi un rôle tout à fait important dans leur structuration et dans l'élaboration des champs des politiques jeunesse.

Si l'on résume de façon un peu caricaturale, on peut dire que les politiques jeunesse se posent comme outils de lutte contre les risques attenants à cet âge spécifique. Il s'agit de renforcer les logiques d'insertion et de stabilisation des jeunes de manière à ce que, finalement, la transition vers l'âge adulte se fasse sans rupture, l'enjeu tenant à limiter les risques d'un glissement vers la marginalisation, d'éviter en somme le glissement vers une carrière déviante. Si les jeunes ne sont pas les seuls dans cette situation, leur fragilité et leur vulnérabilité sont perçues comme liées à leur statut de « jeunes » adultes en construction. Du fait de cette précarité, autant émotionnelle et pratique qu'économique, les jeunes sont des individus qu'il faut encore protéger un temps, guider et éduquer. Ces visions du risque émergent en négatif d'idéal-types structurés selon le niveau d'autonomie et d'insertion dans le monde professionnel, que le jeune devrait avoir acquis à tel ou tel âge et dont le référentiel final est l'Adulte, défini d'après les normes et valeurs sociales en vigueur.

La jeunesse porte donc nécessairement en contre-champ, une appréhension positive inscrite dans les possibilités de son devenir. Or ces différents aspects structurent la façon de concevoir, selon un cadre normatif enraciné dans les mentalités, les logiques de production et de gestion de l'offre de logement à destination des jeunes où prédominent les tensions entre principes de transition/ stabilisation dans le parcours résidentiel.

---

### 1.2.2. LES IMAGINAIRES DE LA JEUNESSE POUVANT IMPACTER LE CIBLAGE DES JEUNES PAR LES ACTEURS DU LOGEMENT SOCIAL

Les différents acteurs interrogés mobilisent principalement deux imaginaires de la jeunesse pour expliquer un non-recours qu'ils attribuent essentiellement à la non-demande : la jeunesse en transition et la jeunesse en installation. Dans les représentations collectives, une forte mobilité est associée à cette période de la vie. Elle s'inscrit dans une dimension spatiale, une dimension sociale et une dimension professionnelle. Mais c'est aussi une manière d'appréhender globalement la jeunesse, en associant cette dynamique de mouvement aux comportements des jeunes, perçus comme instables.

Par opposition l'autre imaginaire est celui de la jeunesse en installation, une jeunesse qui aurait trouvé ses repères et fait sa place, voire ses preuves. Cette jeunesse est dans l'idéal-type que l'on retrouve dans les représentations celle qui a résolu les trois questions de la mobilité : détermination de ses lieux d'implantation (emploi, services, sociabilité) ; enclenchement d'un processus de stabilisation sociale (vie conjugale, enfants) ; finalisation du parcours de formation et entrée dans une situation professionnelle stable.

Ces deux imaginaires amènent les acteurs à considérer d'un côté l'incapacité du parc social locatif ordinaire à répondre à une problématique de mobilité vécue comme principale, qui induirait que les jeunes se tournent alors soit vers le parc social spécifique, soit vers le parc privé, plus à même de répondre, dans les délais impartis, à la demande du jeune. La jeunesse en installation n'est quant à elle pas dissociée de la population globale. Pour vérifier cette analyse et l'hypothèse d'explication de la non-demande et de la non-réception qu'elle sous-tend, il s'agit ici de présenter les caractéristiques sociologiques des profils associés à la jeunesse vécue en mobilité, pour pouvoir par la suite faire le lien avec les situations des demandeurs. On peut reprendre successivement les trois dimensions de la mobilité pour cette présentation, supposées caractériser ou modéliser la jeunesse et l'affecter à l'un ou l'autre de ses stades : mobilité spatiale, sociale et professionnelle.

L'autre hypothèse examinée, est celle qu'une disparité pourrait être observée entre d'un côté les moins de 20 ans, rentrant majoritairement dans la catégorie des post-adolescents, les 20-25 ans qui se trouveraient à un stade un peu intermédiaire avec, en son sein, à la fois des post-adolescents et des jeunes adultes et des 25-30 ans intégrés à la catégorie des jeunes adultes. Ces distinctions impliquant des niveaux de mobilité décroissants avec l'âge, cela conditionnerait le recours au LLS, tant en termes de demande que de proposition.

---

#### « Dora l'exploratrice » : la dimension spatiale des représentations injonctrices de la mobilité

Les acteurs de l'insertion des jeunes, du logement comme de la formation et de l'emploi, vivent le paradoxe de gestion de stocks localisés géographiquement, qui doivent être alimentés par des flux pensés décorrélés d'un ancrage géographique. Le parc immobilier, de droit commun et à plus forte raison spécifique ou soutenable, est le stock le plus fixe et localisé qui soit, mais les offres d'emploi, qualifié ou déqualifié, tout comme les offres de formation notamment spécialisées sont également dépendantes d'un ancrage géographique précis. Or il s'agit pour les jeunes de concilier accès à l'emploi/formation et accès au logement. La conciliation, selon les choix subjectifs des jeunes, peut passer par la « mobilité », qui n'est autre que l'expression du primat de la formation/emploi sur « l'habiter » un territoire, ou des parcours de formation ou d'accès à l'emploi qui s'accommodent des ressources locales, marquant le primat de l'habitat sur la « carrière ». Il est à noter à ce stade que dans les représentations, la mobilité est sur-valorisée et le renoncement à la « carrière » est stigmatisant. Or ce sont souvent les jeunes les plus « fragiles » qui font le second choix, privilégiant leur capital social, lié à leur habitat, à leur potentiel capital de compétences ou capital financier. Ces jeunes vivent en milieu rural ou en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) le plus souvent. Ceci implique par essence que la mobilité est non-seulement supposée, mais attendue voire enjointe au jeune.

L'offre d'emploi est supposée la plus souple, car présente sur l'ensemble des territoires. Mais si les stocks d'emplois qualifiés ou déqualifiés d'un territoire peuvent ne pas correspondre au volume de jeunes qualifiés et moins qualifiés de ce même territoire, certains emplois spécialisés nécessitent mécaniquement une main d'œuvre qui n'est pas présente à demeure sur le territoire. Au-delà, le choix d'une profession par le jeune implique que cette profession soit disponible sur le territoire et, par la loi de l'offre et de la demande, que tous les jeunes du territoire ne souhaitent pas l'exercer en même temps.

L'offre de formation est organisée différemment d'un point de vue spatial. Mécaniquement, elle est plus concentrée car elle implique des collectifs de personnes formées. La centralisation de l'offre de formation sur les polarités urbaines des territoires est donc proportionnelle à la taille de la polarité urbaine, malgré des exceptions comme les Maisons Familiales Rurales (MFR) par exemple. Cela implique déjà une mobilité des jeunes des territoires les plus ruraux vers ces polarités pour accéder à la formation, que cette mobilité soit gérable en transport ou qu'il faille recourir à une solution de logement en proximité. Mais la taille de la polarité urbaine est également corrélée à la diversité de l'offre de formation qui sera présente sur son territoire. Aussi, si des formations sont relativement bien présentes sur de nombreux territoires, comme les Instituts de Formation en Soins Infirmiers (IFSI), d'autres nécessitent pour se former à tel ou tel métier de se projeter non-pas sur la polarité urbaine la plus proche, mais une polarité urbaine qui peut être plus ou moins éloignée, selon la spécificité de la formation recherchée. Le simple choix d'un parcours professionnel qui ne relève pas nécessairement de la filière métier spécifiquement représentée sur son territoire en termes d'offre de formation entraîne une mobilité des jeunes présents dans des territoires qui ne disposent que d'une offre de formation restreinte. Et la réforme de la formation professionnelle, engagée par la loi « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel »<sup>21</sup> a accentué ces polarisations spatiales de l'offre de formation, et donc le besoin/injonction de mobilité qui est lié à ce phénomène pour les jeunes.

---

<sup>21</sup> LOI n° 2018-771 du 5 septembre 2018

Enfin, les parcours induisant une technicité et une spécialisation accrue sont, depuis longtemps, encore plus polarisés spatialement, qu'ils soient spécifiquement concentrés sur de rares territoires au national ou qu'ils relèvent des polarités urbaines les plus importantes, ce qui est notamment le cas de l'offre universitaire. Ces polarités sont renforcées de manière paradoxale pour les formations spécialisées ou universitaires par un maintien voire un accroissement de l'injonction à l'immersion professionnelle dans le cadre du parcours de formation, par des stages ponctuels ou en alternance, qui impliquent pour les jeunes en formation d'élargir le bassin de candidature hors du bassin de vie de leur lieu de formation, impliquant des parcours de mobilité qui peuvent aller jusqu'au besoin de double résidence hors du domicile parental.

Les acteurs de l'insertion des jeunes comme ceux du logement, perçoivent donc la mobilité comme intrinsèque au parcours de formation du jeune, passage obligé puisque les stocks de formations et d'emplois sont géographiquement déterminés, et enjoignent le jeune à adopter cette mobilité comme si elle émanait de son libre arbitre et de ses appétences à explorer le monde. Alors même que Missions Locales, Structures Information Jeunesse, CLLAJ et tant d'autres relèvent un fort attachement d'une partie de la jeunesse à son territoire micro-local, et une forte réticence à se projeter sur une mobilité, notamment impliquant un logement. Cette injonction généralisée à la mobilité de la jeunesse s'adresse dans les faits à une jeunesse morcelée sur ce point. Une jeunesse plus privilégiée, avec un niveau élevé de qualification et des ressources sociales, familiales et pécuniaires aura plus d'appétences à la mobilité, mais sera dans le même temps enjointe à des mobilités à plus longue distance. Des dispositifs comme les plateformes de mobilité internationale au sein des Missions Locales tentent de contrebalancer ce phénomène.

Cette dimension spatiale de la mobilité est donc primordiale dans le CERFA de demande de logement social<sup>22</sup> par la présence des choix de localisation du logement demandé. Elle est également source de complexités, avec la gestion aujourd'hui départementale de la demande de logement social. Certains motifs de la demande peuvent également induire cette dimension de mobilité spatiale recherchée par le logement (rapprochement du lieu d'emploi, rapprochement des services, rapprochement de la famille, ...).

---

#### « Tanguy » et la dimension sociale

Pour faire le lien avec la section précédente, les déterminants socio-économiques de la mobilité spatiale décrits ci-dessus l'ont été à l'aune d'un individu jeune mais considéré isolément. Or la jeunesse est une phase de déconstruction et de reconstruction des relations familiales et sociales, marquée par l'autonomisation vis à vis du foyer parental, pour ceux qui en disposent, et la construction de sociabilités plus ou moins étroites avec des pairs, tant en groupe qu'en interpersonnel, impliquant des cohabitations, décohabitations et recohabs. Ce phénomène impacte la mobilité spatiale car dans le « choix » du territoire de destination, la présence ou l'absence de proches familiaux ou sociaux dans le projet comme la possibilité pour ces autres personnes de trouver également emploi ou formation sur le territoire de destination est fort.

Ces évolutions structurelles du lien de sociabilité au cours de la période identifiée comme la jeunesse génèrent donc également de nombreuses mobilités statutaires et de logement pour que le support logement de ces relations restent conformes au périmètre du « ménage » : foyer isolé, ménage de deux personnes « pair » ou de davantage de personnes « pair », ou encore ménage d'une ou deux personnes « pair » avec personnes à charge (descendants mais aussi ascendants).

La jeunesse est donc également caractérisée par des évolutions de la composition des ménages jeunes, allant traditionnellement de la cohabitation parentale à la cohabitation conjugale avec constitution de foyer parental. Les options se sont néanmoins diversifiées et comprennent aujourd'hui une part de ménages isolés croissante, des colocations familiales ou amicales, des cohabitations avec un tiers familial ou amical, et à nouveau le phénomène de dents de scie du parcours résidentiel évoqué plus haut, alternant cohabitations et décohabitations, et impactant donc fortement le besoin de logements, tant quantitativement que qualitativement.

Finalement, la figure du « Tanguy »<sup>23</sup>, fortement mobilisée dans l'imaginaire des politiques publiques de la jeunesse et du logement au milieu des années 2010, est une figure traditionnelle, avec un parcours de mobilité résidentielle qui part de la décohabitation parentale pour aller vers une cohabitation conjugale. Cette figure intègre et questionne l'allongement de la durée de la jeunesse tout comme elle évoque les phénomènes de dents

---

<sup>22</sup> Cerfa n° 14069\*04

<sup>23</sup> Amenée dans les représentations par la comédie éponyme d'E. CHATILLIEZ, 2001

de scie de ces parcours résidentiels. Mais elle n'intègre pas la multiplicité moderne des options sociales de la mobilité résidentielle, davantage représentée dans l'imaginaire par les situations familiales dépeintes dans des séries populaires telles que « Fais pas-ci, fais pas ça »<sup>24</sup>.

La dimension sociale de la mobilité, qui impacte les projets et besoins résidentiels de la jeunesse, est difficilement examinable dans le contenu du CERFA de demande de logement social, hormis les notions de « co-demandeur » et de colocation. Par ailleurs, un faisceau d'indices convergents peut être mobilisé, portant indication d'une situation stabilisée dans le temps donc dans l'espace. Les pièces complémentaires permettent également d'étoffer l'appréhension de cette donnée par les acteurs du logement social (livret de famille, ...). Cette dimension est particulièrement complexe à gérer dans le cadre du système administré du LLS, du fait notamment de la nécessaire adéquation entre la typologie du logement et la composition familiale au moment de la demande.

C'est pourquoi de nombreux motifs de la demande de logement social comprennent cette dimension et ses conséquences : décohabitation, violences familiales, logement trop grand ou trop petit, ...

---

### « L'auberge espagnole » et la multiplicité des devenirs professionnels

Emmanuelle Maunaye, lors d'une table ronde sur le logement des jeunes organisée par la FAPIL, le 24 juin 2021, insistait alors notamment sur la nécessité de replacer la question de la trajectoire résidentielle des jeunes à une échelle plus globale, de la comprendre comme une étape significative parmi d'autres vers le passage à l'âge adulte. Au vu des entretiens menés, cet aspect semble être en fait très bien intégré par les différents acteurs du logement : « Il y a aussi beaucoup d'enjeux à l'échelle même du jeune parce qu'il est en construction en fait, souvent il est dans un parcours à construire, personnel, professionnel ; ça dépend à quelle période de la jeunesse on le "prend en charge" »<sup>25</sup>.

D'un point de vue de la mobilité professionnelle, la jeunesse est caractérisée par la transition entre une phase de formation initiale, plus ou moins longue, et l'arrivée dans les mondes du travail. Cette transition peut impliquer une mobilité, voire une double résidence, entre un lieu de formation et un lieu d'emploi, souvent différents. Les allers-retours entre formation et emploi dans l'entre-deux sont, comme évoqué précédemment, également de plus en plus fréquents. Mais surtout, concernant les aspects purement emploi, l'âge moyen auquel est atteint le premier contrat durable a reculé de plus en plus, se fixant autour de 27 ans en moyenne (alors qu'il était à 20 ans en 1975). Ce qui révèle des allers-retours entre emploi et chômage, mais aussi de nombreux emplois dans l'intervalle. Intérim et contrats courts sont la règle pendant de longues périodes, impliquant une injonction à la mobilité pour pouvoir accéder à autant de lieux d'emploi. Cette injonction à la mobilité pourrait être perçue comme une contrainte relative, gérable par un ajustement transport sans nécessiter de mobilité résidentielle, mais la réforme des règles de l'assurance chômage accroissant la pression à la recherche d'un emploi jugé équivalent, sans l'être forcément, peut imposer une mobilité élargie en termes de périmètre, et questionner l'ancrage logement de la personne.

L'instabilité de la situation d'emploi est également à l'origine d'une instabilité de ressources, qui, elle, met en péril la capacité à supporter les coûts d'un logement. D'autant que les droits au chômage s'acquièrent par une durée dans l'emploi que les jeunes ont, mécaniquement, moins que d'autres populations. Or les jeunes ne disposent pas non plus, hors ressources issues de la solidarité familiale, de capacité d'épargne préalable.

Ces mobilités professionnelles sont propres à la jeunesse dans le sens où l'injonction est plus forte, et que les jeunes sont « impréparés » à cette mobilité, en ce qu'ils ne disposent pas des mêmes ressources que d'autres populations pour faire face à cette mobilité injonctive. Mécaniquement ils ne supportent pas non plus dans la même mesure des contraintes externes comme la charge de tiers.

La mobilité professionnelle est donc un phénomène qui n'est pas propre aux jeunes, mais est renforcée sur ce public, et a un impact plus conséquent sur eux. La multiplication des relocations parentales le montre bien, ainsi que les tendances accrues des jeunes à recourir à des formes de cohabitation contraintes chez des tiers. Il s'agit donc d'un véritable déterminant de leurs trajectoires résidentielles.

---

<sup>24</sup> Série télévisée d'A. GIAFFERI et T. BIZOT, créée et diffusée entre 2007 et 2017

<sup>25</sup> Entretien avec un.e fonctionnaire d'Etat, 21.06.21

Dans la demande de logement social, cette dimension peut s'examiner à travers les pièces complémentaires demandées, notamment les fiches de paie. Le statut d'emploi donne également un certain nombre d'indications, bien qu'il demeure déclaratif et ne soit que la situation à date de dépôt, quoique cette donnée soit actualisable.

### 1.3. LES MULTIPLES DIMENSIONS DU NON-RECOURS DES JEUNES AU LOGEMENT SOCIAL

Le logement locatif social, dans son lien historique à l'emploi, tout comme dans sa nature de parc immobilier à coûts maîtrisés ou encore dans sa mise en œuvre d'une gestion locative sociale, semble naturellement dédié à l'accueil d'une population jeune en construction de son autonomie. Les contraintes spécifiques qui pèsent sur les jeunes, y compris en termes de mobilité, sont appréhendables et ne devraient pas nuire au recours de cette population au logement social. Aussi, afin de s'attacher par la suite à mieux éclairer le phénomène de recours et de non-recours des jeunes au parc social, il s'agit ici de donner les éléments de compréhension du non-recours en règle générale et du non-recours appliqué au dispositif de LLS en particulier.

#### 1.3.1. RAPPEL : LES DEFINITIONS DU NON-RECOURS

Le concept de non-recours, autour duquel s'organise le cycle d'études de l'UNCLLAJ dont participe le présent travail, n'est pas nouveau en soit mais a fait l'objet d'une arrivée assez tardive en France, notamment en matière d'analyse de l'action publique vis-à-vis de la jeunesse. L'intérêt d'une telle approche tient d'abord en sa capacité à questionner l'offre publique dans son adéquation avec la demande de ses destinataires potentiels. Croisant le modèle d'analyse des facteurs d'échec ou de réussite des politiques publiques proposé dans les années 1980 par Harold Wolman, Philippe Warin montre ainsi comment le non-recours dessine une certaine appréhension, par le public-cible, de la (non-)pertinence d'une politique sociale. Selon lui, le non-recours permet de « porter une critique des normes centrales » au cœur des politiques qu'elles animent et de sortir d'une analyse *comportementaliste* du phénomène<sup>26</sup>, largement répandue dans les premiers travaux sur le non-recours mais aussi, peut-être de façon corrélée, dans le discours portant sur le non-recours des jeunes au logement social. Dans le cadre de ce travail, nous nous reposons sur une conceptualisation issue des travaux de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE)<sup>27</sup> qui définit le non-recours comme une situation où « les ressortissants des politiques publiques n'utilisent pas les prestations ou les services auxquels ils ont droit »<sup>28</sup>.

En effet, le non-recours n'est pas un phénomène linéaire mais s'explique par une diversité de processus inter-croisables et non segmentés. Pour autant, de manière à pouvoir le qualifier, nous ferons usage des quatre catégories les plus couramment utilisées en matière de non-recours, que l'on peut synthétiser de la manière suivante (Révil et Warin, 2019) :

- La non-connaissance : l'offre n'est pas connue ou pas suffisamment maîtrisée.
- La non-demande : l'offre est connue mais pas demandée ou non-utilisée.
- La non-proposition : l'offre n'est pas activée malgré l'éligibilité du demandeur, qu'il connaisse ou non l'offre.
- La non-réception : l'offre est connue et demandée mais n'est pas obtenue ou utilisée.

On peut amener une nuance modalisatrice du non-recours, introduite par Benjamin VIAL<sup>29</sup>, qui distingue le caractère choisi et le caractère subi du phénomène de non-recours. Le premier concerne un non-recours primaire, par absence de demande de prestation ou refus de bénéfice, le second un non-recours secondaire, par absence de perception de la prestation demandée. Il introduit également la notion de non-recours circonstanciel, lié à des complexités administratives et à une perception de la situation par la personne qui mêle le non-recours choisi et le non-recours subi : information incomplète, découragement devant l'ampleur ou la complexité des

<sup>26</sup> Warrin, 2016

<sup>27</sup> L'ODENORE « est un dispositif de recherche existant depuis 2002 au sein du Laboratoire de sciences sociales PACTE et de l'Université Grenoble-Alpes qui a pour but d'observer, d'analyser et de diffuser des connaissances relatives à la question du non-recours [...] ». <https://odenore.msh-alpes.fr/>

<sup>28</sup> Révil & Warin, 2019

<sup>29</sup> Vial (INJEP, 2018) ; INJEP-CREDOC, Baromètre DJEPVA sur la jeunesse, 2019. LÉVY Julien, VIAL Benjamin, « Les raisons du non-recours, une critique de l'autonomie instituée », in OTERO Marcelo et al., L'institution éventrée. De la socialisation à l'individuation, Presses de l'Université du Québec, 2017

démarches à accomplir, crainte d'être perçu comme un assisté, perception d'un caractère passager des difficultés, non-proposition de l'aide, ...

Dans le cadre d'un dispositif de politique sociale où les modalités d'offre, tant quantitatives que qualitatives, sont délimitées dans le temps et l'espace, avec un temps de latence ainsi que des coûts conséquents pour faire varier les volumes (construction, démolition, réhabilitation, ...), il paraît important de prendre en compte cet apport théorique de B. VIAL.

---

### 1.3.2. LE PHENOMENE DE NON-RECOURS CONCERNANT LA POPULATION JEUNE

Pour contextualiser le phénomène de non-recours chez la population jeune, on peut rappeler certains éléments clefs. Tout d'abord, 52% des jeunes en 2020 estiment subir le non-recours, dont 20% un non-recours choisi et 28% un non-recours circonstanciel<sup>30</sup>. Pour les jeunes, la « quête d'un logement » est un enjeu fort, qui transcende de nombreuses situations de jeunesse : plus d'1 locataire du parc privé sur 3 (38%), près d'1 colocataire sur 2 (43%), 1 résident d'une commune rurale sur 3 (36%), 1 parent sur 3 (35%), 1 couple sur 3 (34%). En 2016, les demandes en matière de logement émanaient moins des jeunes déjà locataires que des jeunes colocataires ou habitant en résidence, en foyer, à l'hôtel. ». D'autres travaux indiquent aussi que la demande d'être mieux informé sur ses droits émane par ailleurs des couches les moins précaires, et des jeunes plus engagés<sup>31</sup>.

D'ailleurs, touchant au logement social en particulier, « *Le choix de recourir ou non au logement recoupe en partie des clivages sociaux. On sait par exemple que les classes moyennes se détournent largement de cet habitat malgré leurs difficultés résidentielles.* »<sup>32</sup>. Exprimant un besoin de meilleure information et ayant une réticence pour le logement social, il est possible que les jeunes des classes moyennes sont celles qui sont identifiées comme le cas général de non-recours des jeunes par les acteurs du logement social.

Ces différents éléments ont plusieurs conséquences. En premier lieu sur les représentations que se font les potentiels demandeurs du parc social en voyant le parc d'abord comme un parc qui n'est pas fait pour eux parce qu'il serait destiné à des personnes plus défavorisées. Dans le même temps s'instaure peu à peu l'idée, que nous avons très largement pu retrouver dans le discours produit par les jeunes rencontrés, des difficultés d'accès à ce parc, liées au délai d'attente notamment. Enfin, les jeunes ancrent dans leurs représentations que ce qui détermine leur intégration dans le logement, dont le logement social, reste le fait de pouvoir justifier d'un travail.

Ceci s'avère d'autant plus vrai si l'on considère l'approche de Carlos Andrade (relevée par Warin, 2016), qui met en avant comment le non-recours révèle souvent des conflits de normes entraînant des manières différentes de se positionner vis-à-vis d'une situation vécue et du cadre biographique dans lequel on a grandi ou dans lequel on évolue. Or, selon lui, il ne faut pas sous-estimer le « coût psychologique » que représente une demande de prestation ou de service en raison de « *la prégnance de la norme sociale qui veut que chaque individu soit capable de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille par son travail.* » Or, dans le cadre de la question du logement social, plusieurs systèmes normatifs viennent se positionner. Un premier qui concerne d'abord la « jeunesse » en tant que telle, présentée comme un âge d'émancipation et d'autonomisation de la tutelle parentale. On peut considérer que cette appréhension de ce qu'être jeune a une conséquence directe sur le non-recours dans le sens où cette norme produit sa contre-figure, celle de l'assisté et participe d'un processus de stigmatisation, largement reconnu pour son impact en matière de non-recours<sup>33</sup>. On peut considérer que cet aspect est d'autant plus fort lorsqu'il s'agit du public jeune si on observe un peu en détail les raisons de non-recours dont ils se dotent (DJEPVA, 2020).

---

<sup>30</sup> DJEPVA, 2020

<sup>31</sup> De la quantification du non-recours à l'identification des bénéficiaires potentiels : une connaissance utile pour le travail social, Révil H.

<sup>32</sup> Cusin, Juillard, 2010

<sup>33</sup> REVIL, 2008





*« je pense qu'il est à peu près rentré dans l'esprit de tout le monde que le logement social c'est pas vraiment pour les jeunes ».*

Néanmoins, au vu des différents mécanismes à l'œuvre, et du large spectre de requérants potentiels au logement social, une telle formulation de la problématique du non-recours des jeunes au logement social encadre de manière assez restrictive les possibilités de concevoir des modalités d'action, ici pensables uniquement à travers des outils de modulation de la demande en la rendant plus faisable. Seule la question de la mobilité comme facteur de non-recours vient questionner la teneur du parc social et pointer une certaine inadéquation entre cette offre de logement et une partie de la demande.

Le dispositif du logement locatif social recouvre plusieurs acceptions et sert différents projets sociaux, avec une forte capacité d'interprétation et d'orientation des acteurs de ce dispositif dans les territoires. L'encadrement national porte sur une infrastructure commune de financements, de normes et de process, mais le sens politique relève du niveau local, et fait l'objet d'une construction collective entre les différents acteurs du système : élus et techniciens des collectivités, élus et techniciens des OLS. L'orientation résidualiste du volume du parc, qui est une moyenne et non une réalité de chaque territoire, rend confuse la mobilisation de ce dispositif et le sens qu'il doit trouver pour les jeunes.

De nombreuses situations de jeunesse relèvent néanmoins du logement social tant dans son acception de cohésion sociale, destiné aux personnes en difficulté, que dans sa vocation historique d'insertion. Les spécificités de la jeunesse ne nuisent pas à leur capacité à s'emparer du dispositif, et justifient même de l'attention particulière qui peut leur être portée dans les différents supports cadre du logement social : PDALHPD, ...

Les premiers facteurs de non-recours évoqués pour les jeunes participent d'un non-recours par non-demande, privilégiant donc l'approche comportementaliste qui responsabilise les jeunes dans leur non-recours. Mais ils ne suffisent pas à expliquer l'ensemble des phénomènes de non-recours et leurs superpositions dans le cadre de l'accès des jeunes au parc social.

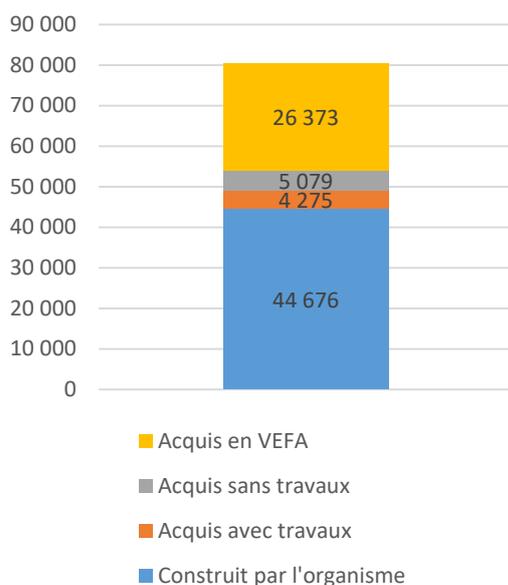
C'est pourquoi il s'agit ici de décrire l'état du parc social, tant dans son volume en tant que dispositif que dans les populations qui en bénéficient aujourd'hui. Cet état des lieux vise à déterminer l'offre de logement locatif social en tant que dispositif de politique sociale, et la pression qu'il absorbe au regard de ce volume d'offre.

Ce qui permettra par la suite, grâce à l'analyse des données de la demande de logement social et de l'attribution, d'observer les réalités du recours et du non-recours des jeunes au logement locatif social.





### Structure de la production de logements sociaux en 2018



RPLS 2018

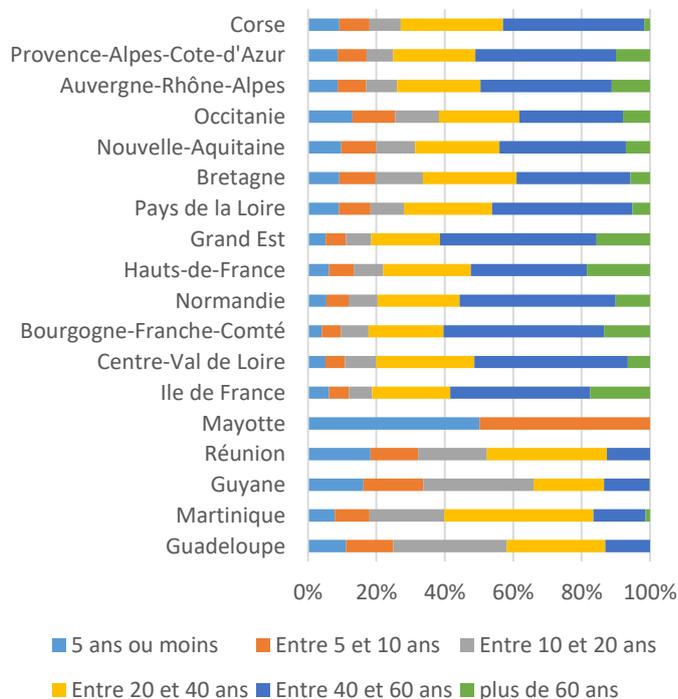
### 2.1.2. QUALIFICATION STRUCTURELLE DE L'OFFRE DE LOGEMENTS SOCIAUX

En dehors des régions ultramarines dans lesquelles le dispositif de logement social est davantage récent dans son volume (plus de 80% du parc a été construit à partir des années 1980), on voit le poids de l'histoire dans l'offre de logements sociaux, avec près de 50% du parc produit il y a plus de 40 ans.

L'ancienneté des logements suppose plusieurs choses : un coût amorti donc un loyer potentiellement moindre, un parc vieillissant entretenu et réhabilité... ou non, des logements de plus grande surface, moins performants énergétiquement, ...

La répartition des classes énergétiques des logements du parc social montre une situation différenciée selon les territoires. Pour les régions Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes, Pays-de-la-Loire, Corse, Occitanie et Bretagne, la forte présence des étiquettes A, B et C, indices d'une consommation énergétique plutôt sobre, montre un souci apporté à cette qualité là dans le parc, tant par la réhabilitation que par la production. En revanche, pour d'autres régions et en particulier

### Âge du parc de logements sociaux au 1er janvier 2019



RPLS 2018







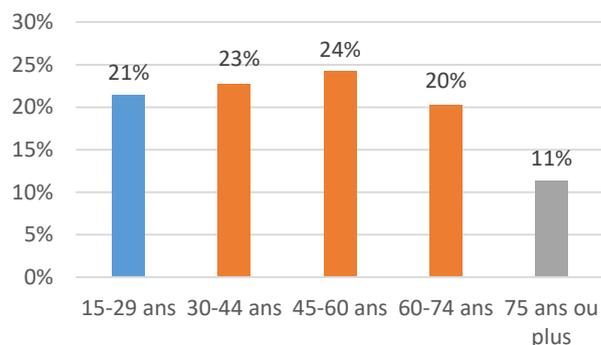


## 2.2.1. USAGERS EN PREMIER LIEU DU DISPOSITIF : LES TITULAIRES DE BAUX DANS LE PARC SOCIAL

En effet, si on analyse ces données en fonction de la part de la population par tranche d'âge, on voit se dessiner une nette distinction entre la part des jeunes de moins de 30 ans, représentant environ 21% de la population de plus de 15 ans (INSEE, 2018), et leur présence dans le parc social en tant que titulaires du bail. A l'inverse, les 30-59 ans représentent 58,7% des occupants du parc social alors même qu'à l'échelle de la population, ils représentent 47%. Enfin, les soixantaines et plus représentent 33,1% des occupants du parc social tout en étant 31% de la population globale. Ce qui ne signifie pas que les jeunes n'ont pas recours au parc social, les ménages aujourd'hui âgés de plus de 30 ans ont éventuellement pu accéder au logement social avant leurs 30 ans et s'y sont maintenus.

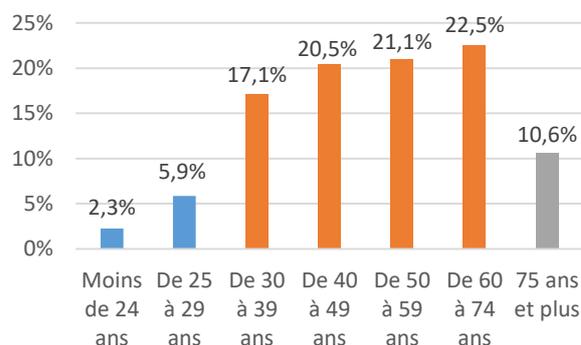
En fait, comme le relève l'Insee (2017), s'il existe bien un vieillissement particulièrement marqué de la population du parc HLM, cela s'explique notamment par le faible *turn-over* que l'on trouve au sein du parc social. Selon N. Donzeau et R. Lardeux, il serait ainsi lié à la structuration de l'occupation du parc lui-même marquée l'arrivée dans les années 1980 de nombreux jeunes ménages, plutôt familiaux qui connaîtront une faible mobilité résidentielle, bien loin des missions données au logement social que nous avons évoquées. Il est en effet, depuis ces mêmes années, censé répondre à une logique d'insertion et de préparation vers l'accès à la propriété des classes moyennes en garantissant une première entrée sur le marché du logement, tout en continuant de permettre aux ménages les plus modestes ou défavorisés d'avoir un accès vers le logement (Kesterman, 2010<sup>40</sup>). Pourtant ce que montrent ces chiffres, notamment lorsqu'il s'agit de les comparer avec les chiffres de la demande et des attributions que ce n'est pas ce qui se produit et qu'au contraire, l'entrée sur le parc social engage une installation longue. Dans certains territoires, notamment très tendus, le taux de rotation atteint des niveaux extrêmement bas, participant à l'allongement du délai de la demande.

Distribution de la population française de plus de 15 ans



INSEE RP 2018

Titulaires d'un bail de logement social en 2018



OPS 2018

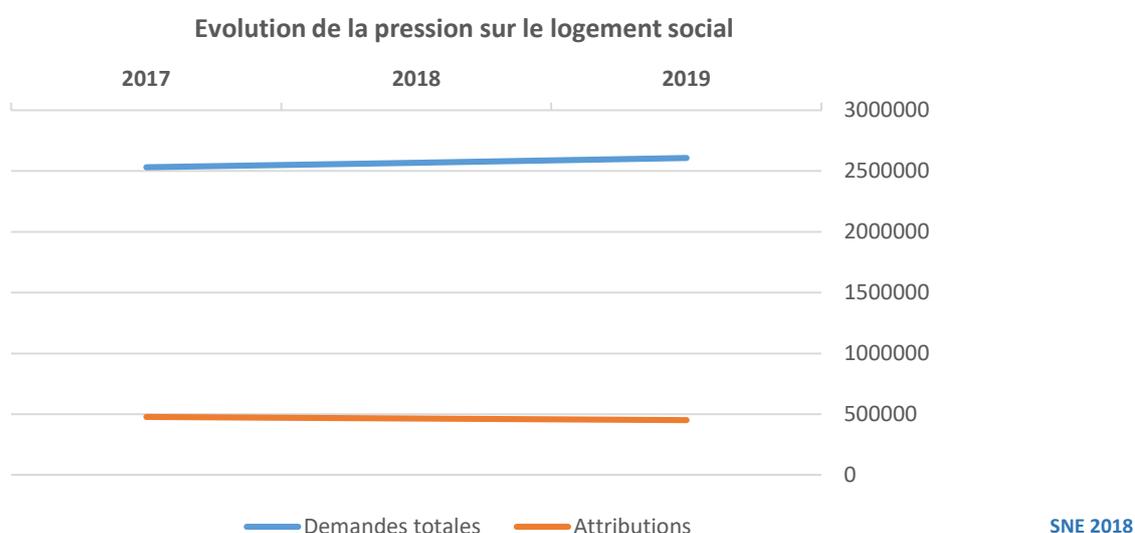
<sup>40</sup> Faisant référence au propos de Pierre-André Périssol, ministre du logement entre 1995 et 1997



L'étude de la demande et de l'attribution de logement social mobilise plusieurs indicateurs :

- La demande en stock à date : demandes de logement social actives et non-satisfaites à date donnée (ici 31/12 de l'année),
- Les attributions sur l'année : demandes de logement ayant abouti à une attribution dans l'année
- La demande totale de l'année : demandes en stock à l'issue de l'année N + demandes ayant abouti à une attribution dans l'année N,
- La part d'une population dans la demande totale : ici la part des jeunes (moins de 30 ans) parmi les demandeurs,
- La part d'une population dans les attributions de l'année : ici la part des jeunes (moins de 30 ans) parmi les ménages attributaires,
- Le taux d'attribution : la part de la demande totale de l'année d'une population ayant bénéficié d'une attribution (attributions/(demandes en stock + attributions)).

### 2.3.1. LE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL, UN DISPOSITIF SOUS PRESSION

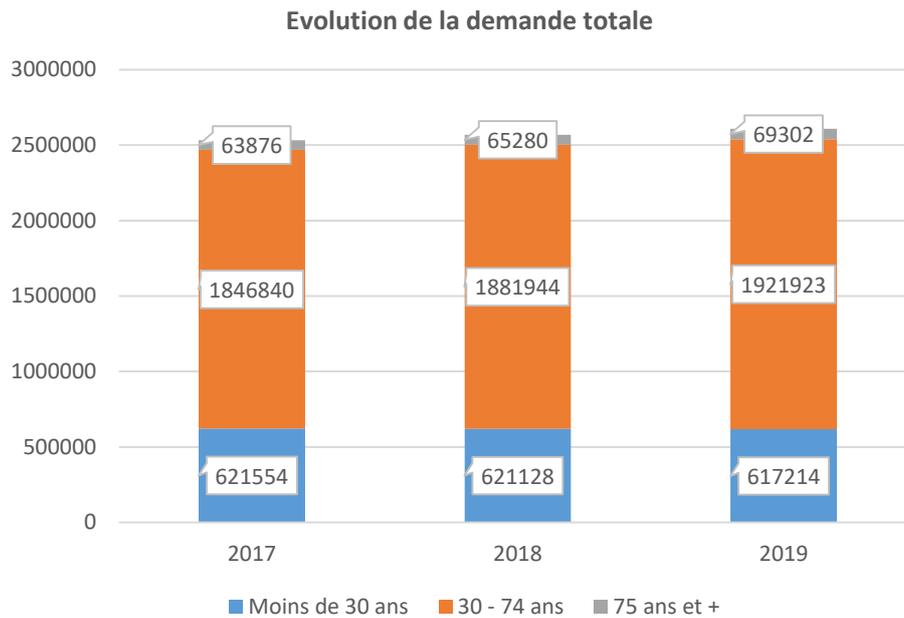


En 2018, la demande totale de logement social s'élève à 2 568 390 demandes. Si l'on considère que parmi les plus de vingt millions de ménages français en 2018, 70% sont éligibles au logement social, seuls 12% des ménages éligibles environ sont en situation de demande de logement social. Soit un taux de non-recours global au logement social de 88% des ménages éligibles, par non-demande.

L'analyse des données du SNE pour la période 2017 à 2019 fait ressortir des taux d'attribution en baisse progressive sur les trois dernières années : respectivement de 18,89% en 2017 à 17,32%. Donc une augmentation mathématique des difficultés à accéder à un logement social par la baisse du taux de nouvelles concrétisations du bénéfice de ce dispositif. Mais pas une hausse du non-recours car cet indicateur ne dit rien du nombre absolu de ménages et de personnes logées dans le logement social. Ce taux reflète une augmentation globale du volume de demandes (+5% de demandes en stock), donc de personnes souhaitant recourir au logement social, concomitante d'une baisse globale du volume d'attributions (-6% d'attributions), donc une hausse du non-recours par non-réception.

On observe donc peu de propositions par rapport au volume d'usage du dispositif, ce qui génère vraisemblablement du non-recours par non-demande dans un premier temps, et par non-réception dans un second temps. Le non-recours par non-demande s'explique par la connaissance de la faiblesse relative du volume d'accès annuels au logement social, qui dissuade certains demandeurs potentiels et pourrait aboutir à la sous-représentation d'une ou de plusieurs classes d'âge dans la demande de logement social. Le non-recours par non-réception relève du faible nombre d'offres, qui peut générer une proposition déséquilibrée entre différentes classes d'âge, et donc caractériser un non-recours pour les classes d'âge qui ne bénéficieraient pas d'autant d'attributions que pourrait leur permettre leur poids dans la demande de logement social. Il s'agit d'examiner l'impact de ces deux formes de non-recours sur la population jeune par l'examen de la demande exprimée, puis de l'attribution.

### 2.3.2. DYNAMIQUES DE NON-RECOURS POUR LES JEUNES ENTRE 2017 ET 2019



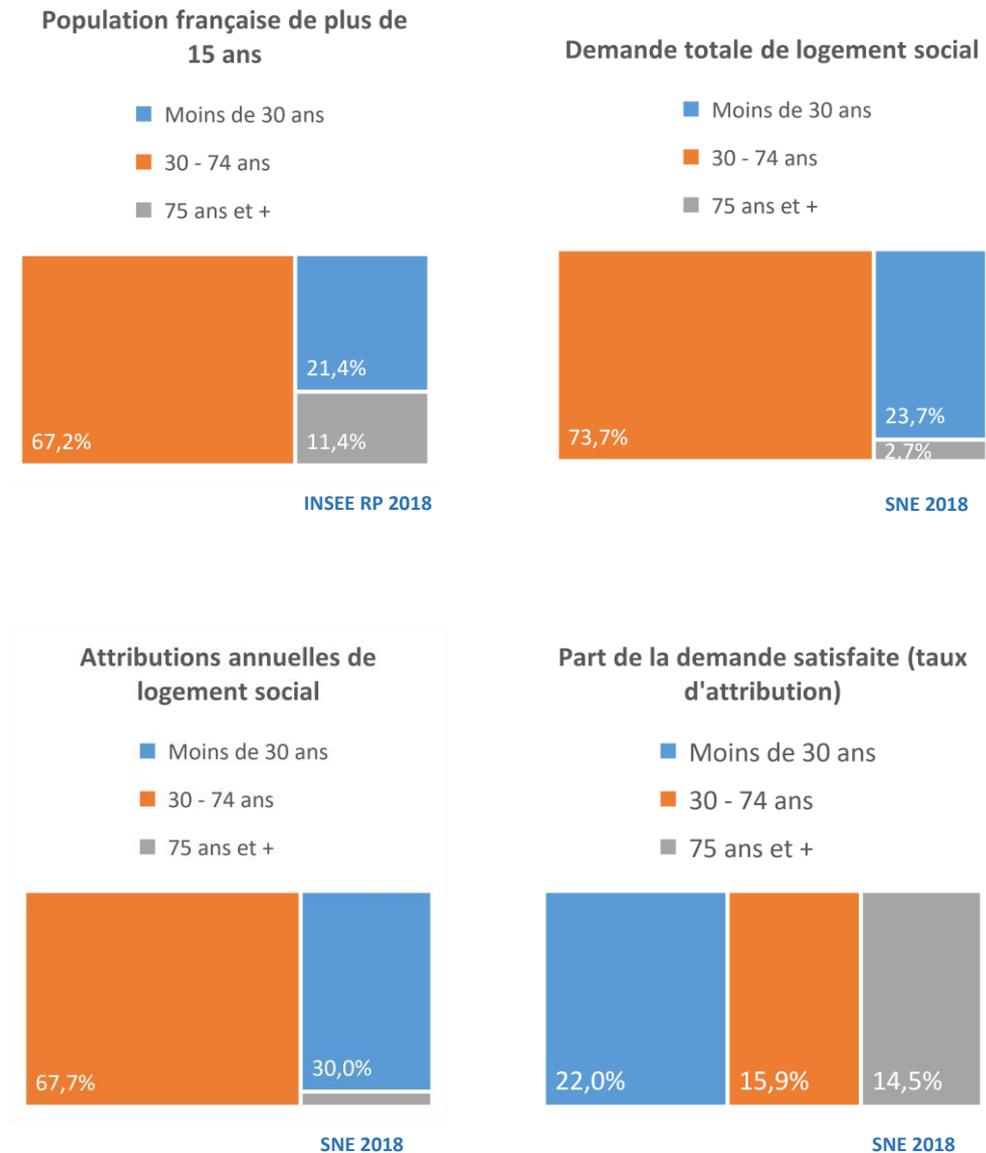
Au sein de la masse des demandeurs de logements sociaux, les moins de 30 ans représentent un peu moins d'un quart des demandes de logement social, mais connaissent une dynamique distincte des autres populations. Sur la période on observe une légère diminution du volume de demandes de ces ménages, de 621 554 en 2017 à 617 214 en 2019, soit une diminution de 0,7% de cette population, tandis que le volume des demandes des 30-74 ans augmente de 4,1% et que le volume des demandes des 75 ans et plus (moins de 3% des demandes de la population totale) augmente de 8,5%. On observe donc une augmentation relative du non-recours par non-demande des jeunes au parc social concomitante d'une baisse significative du non-recours par non-demande des autres classes d'âge.

En parallèle, la part des jeunes dans les attributions, bien que présentant un taux relativement haut, à raison de près d'un tiers des attributions au sein de la population générale, a baissé de 1,2% entre 2017 et 2019, traduisant un phénomène de plus grande difficulté des jeunes à obtenir des logements sociaux, tandis que les autres classes d'âges connaissaient une difficulté moindre, et donc étaient moins impactées par la pression accrue de la demande sur les attributions de logement social. Cet état de fait caractérise à nouveau sur la période une hausse du non-recours par non-réception des jeunes, mais qui cette fois correspond à une hausse globale du non-recours par non-réception pour l'ensemble des classes d'âge, bien que les moins de 30 ans le subissent de manière accrue.

Ainsi, quand le parc social satisfaisait près d'un quart des demandes de jeunes ménages en 2017, il ne répond plus qu'à 22% de ces demandes en 2019 (-2,5% de réponse, quand les 30-74 ans ne subissent que -1,2% de réponse) alors même que le volume de demandes des jeunes baissait sur la même période quand les demandes des populations plus âgées augmentait. **La pression sur le parc social a donc impacté avant tout les moins de 30 ans, premières victimes de la concurrence entre publics dans l'accès au parc social.**

Ce phénomène de non-recours par non-réception en augmentation est également pointé par les acteurs du secteur, comme l'Agence Nationale de Contrôle du Logement Social (ANCOLS), y compris son impact accru sur les moins de 30 ans qui voient leurs attributions baisser de 6% en 2019 par rapport à 2018 (ANCOLS, 2021).

### 2.3.3. STRUCTURATION DE LA DEMANDE ET DES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENT SOCIAL



Pour autant, en 2018, les jeunes représentent 21,4% de la population française de plus de 15 ans, 23,7% de la population française disposant d'une demande de logement social active, 30% de la population française bénéficiant d'une attribution et la catégorie d'âge à laquelle le parc social répond dans la plus forte proportion par rapport à la demande exprimée (+6,8% par rapport à la moyenne des autres classes d'âge). Les dernières années inscrivent donc les jeunes dans une démarche de recours au logement social, et dont la demande est globalement mieux satisfaites que les autres populations en situation de recours à ce dispositif.

Ce qui nous permet d'examiner la question du non-recours au parc social sous un autre angle. Du point de vue des indicateurs, un dispositif de logement social pensé pour l'insertion doit être caractérisé par un fort recours des jeunes (demandes et attributions), mais aussi à un fort usage de cette population, c'est-à-dire une forte présence de jeunes en son sein, ou en tout cas une faible durée d'occupation. En effet, le logement social serait un logement de transition dans un parcours résidentiel visant l'accès à la propriété ou à défaut la capacité à louer dans le secteur à loyer libre. C'est le socle du modèle résidualiste de logement social, qui tend à caractériser le dispositif français.

Pensé comme un dispositif de cohésion, le parc de logement social doit être marqué par une demande égale des populations en termes de critère d'âge, et une occupation égale, reflétant la structure démographique d'âge de

la société française. Ce qui ne peut fonctionner qu'avec un parc en mesure d'absorber durablement une masse conséquente de population, soit un modèle généraliste ou universaliste de dispositif. Ce qui a pu être le cas concernant le parc français, mais est mis à mal d'un point de vue purement quantitatif au cours des dernières décennies.

Or le logement social français est caractérisé par une forte demande des jeunes, un fort taux d'attribution à leur égard, mais une très faible part de ces ménages au sein du parc. Cela révèle l'ambivalence du dispositif français entre le modèle généraliste historique et le modèle résidualiste actuel. Et explique le ressenti de mise en difficulté des jeunes dans l'accès au parc social : les acteurs de la demande de logement social, ou de la jeunesse, utilisent le logement social comme dispositif d'insertion pour les jeunes. Les acteurs de l'attribution sont également parties prenantes de ce modèle. Mais la faiblesse du volume d'attributions au regard du volume de demandes dégrade les capacités du dispositif à jouer son rôle d'insertion pour les jeunes, en étant outil de cohésion dans le même temps.

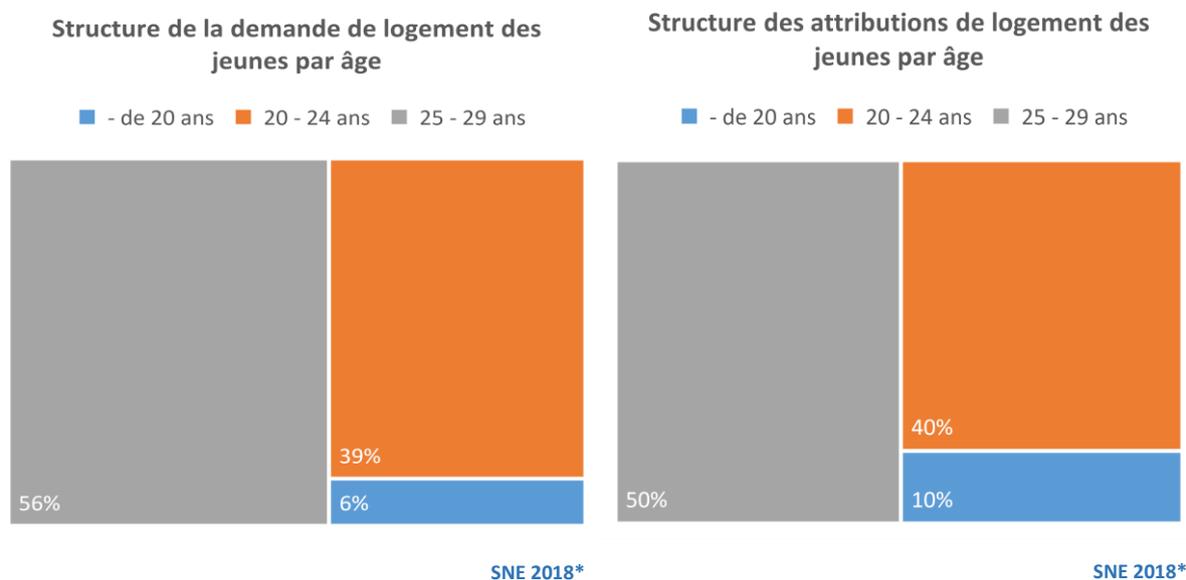
Contrairement à ce que l'on aurait pu attendre, le fort recours relatif des jeunes au dispositif de logement social, tant par demande que par réception, ne permet pas d'expliquer leur faible présence dans le parc. Néanmoins le faible volume de l'offre proposée au regard de l'offre existante, du fait de la faible rotation du parc, de la très faible production et d'autres facteurs, pointent un non-recours par non-réception du dispositif, ou insuffisance de l'offre. Dérive historique en besoin de rééquilibrage, vieillissement de la population, tous les facteurs expliquant cette ambivalence seront à examiner. Il s'agit ici de vérifier tout d'abord, par l'examen des profils socio-économiques tant des demandeurs que des attributaires de logement social, l'hypothèse de l'usage du logement locatif social comme d'un outil d'insertion concernant la population jeune. Cette hypothèse serait confortée par la prégnance des parcours d'accès à la formation et à l'emploi dans les situations socio-professionnelles des jeunes demandeurs et attributaires.

### 3. LES JEUNESSES RECOURANTES

Pour affiner ce portrait des recourants, l'analyse suivante porte sur le fichier de la demande de logement social. Ce dernier permet d'étudier trois éléments : les motifs de la demande de logement social, la situation sociale, familiale et professionnelle des ménages, ainsi que les caractéristiques des logements concernés, qui, d'une certaine manière, font la synthèse entre ces deux éléments. Ces données sont examinées tant pour les demandeurs que pour les attributaires, afin de pouvoir identifier et caractériser les différences éventuelles.

Notre analyse portera sur le traitement des données SNE provenant des régions Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne et Pays de La Loire pour l'année 2018. Selon les données concernées, le volume de demandeurs et d'attributaires concernés sera précisé.

A l'aune de la population française, les moins de 20 ans (15-19 ans), les 20-24 ans et les 25-29 ans représentent des catégories à peu près équivalentes, respectivement 36%, 33% et 32% des moins de 30 ans. Il est évident que la catégorie des 15-19 ans mériterait d'être plus spécifiquement découpée et représenterait alors une tranche moins importante dans la répartition globale si l'on n'observe que les 18-19 ans, comme dans le cadre de cette étude. La structure de la population jeune ainsi étudiée pour ces régions se décompose de la manière suivante :



#### 3.1. PRIORISATION DE LA DEMANDE : DE L'ANCIENNETE AU MOTIF DE LA DEMANDE

L'examen des demandes de logement social prend en compte différents critères de priorité qui permettent de hiérarchiser les demandes entre elles. Les entretiens conduits dans le cadre de l'étude relèvent un non-recours supposé des jeunes lié d'une part à la question de l'ancienneté de la demande, au vu des temps d'attente pour une attribution. Or, l'allongement de la durée d'attente rend la question de l'ancienneté de la demande particulièrement déterminante. Elle ne l'est pas uniquement parce qu'elle permet de justifier et déterminer un ordre de priorité pour la validation des candidatures, mais aussi parce que, notamment lorsqu'on concentre notre attention sur les modifications législatives en matière d'attribution, elle participe de la définition et de l'ancrage d'un ordonnancement de la demande pour faire face à la carence de logement social. Cette problématique rejoint notre sujet dans le sens où, par définition, les plus jeunes sont aussi, souvent, ceux dont la demande est la plus récente. On peut donc supposer que le faible taux de rotation aggravant la rareté de l'offre, la gestion de la pénurie par l'ordonnancement des attributions en fonction de l'ancienneté pénalise les jeunes et génère un non-recours par non-réception. Le rapport de 2017 de l'INSEE, amène à considérer que cet aspect participe d'un non-recours partiel, puisque temporaire, par non-réception à l'accès des jeunes au parc social qui doivent emmagasiner de l'ancienneté avant de pouvoir espérer y accéder.

Deux nuances viennent modaliser ce phénomène. D'une part, la connaissance de cet ordonnancement par l'ancienneté structure fortement l'imaginaire du logement social, et concourt à le rendre moins attractif aux jeunes, alimentant le non-recours par non-demande. D'autre part, en revanche, selon les zones géographiques dans lesquelles s'effectuent la demande, ce phénomène est accru ou non. Ainsi plus le niveau de tension est élevé, plus le délai d'attente l'est aussi, et plus les ménages les plus jeunes se retrouveront en difficulté d'accès au parc social, puisque la longévité de la demande y sera, en terme de critères, plus valorisée. On peut donc avancer que ce phénomène de non-recours par non-demande des jeunes lié au manque de rotation dans le parc est plus important en zone tendue que détendue.

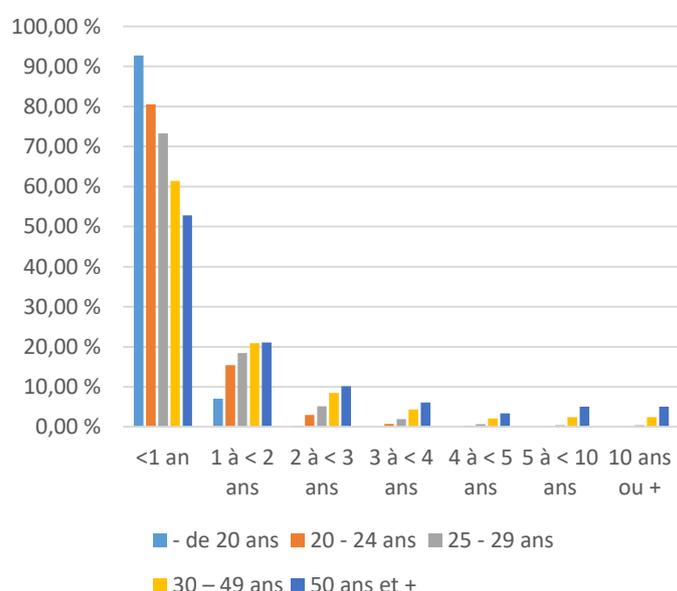
D'autre part, les acteurs interrogés formulent l'idée que le parc social ne peut pas répondre à des besoins temporaires, liés à la mobilité et la phase d'insertion que connaissent les jeunes, ce qui conforterait l'hypothèse d'une tentative de mobilisation du parc social à cette fin, expliquant la forte demande des jeunes en matière de logement social qui vient d'être décrite.

### 3.1.1. ANCIENNETE DES DEMANDES DES MENAGES JEUNES

Les données issues du SNE<sup>43</sup> montrent que la majeure partie du stock de demandes actives est ancienne de moins d'un an, et que plus le demandeur est jeune, plus sa demande a de chances de dater de moins d'un an. Le renversement de la tendance dès la 2<sup>e</sup> année d'ancienneté de la demande peut avoir deux explications complémentaires :

- Attributions de logements sociaux dès la 1<sup>ère</sup> année de la demande, contre-intuitive en territoire tendu mais est la règle dans les territoires détendus d'une part<sup>44</sup>, et d'après les entretiens réalisés dans le cas de cette étude, est tout à fait envisageable dans des territoires à tension moyenne à forte, selon la nature de la demande et de l'offre (typologie, localisation, ...)
- Abandon de la démarche de demande de logement social par non-renouvellement, et donc bascule dans une situation de non-recours par non-demande

Part de l'ancienneté dans les demandes par tranches d'âge



SNE 2018\*

<sup>43</sup> Sur un échantillon de 305 035 demandes et 91 348 attributaires en 2018

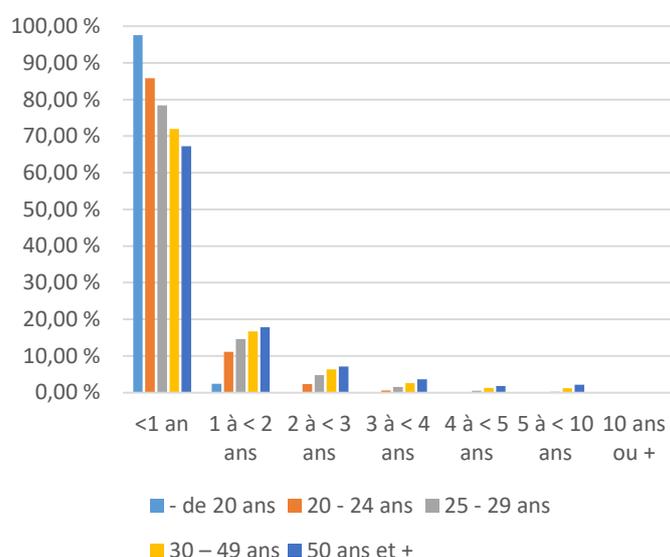
<sup>44</sup> MONDAIN M. 2021

L'examen de l'ancienneté au moment de l'attribution confirme la première hypothèse puisque la répartition des attributions marque une dominance accrue des demandes de moins d'un an par rapport à la structuration de la demande en stock.

Cependant cela n'infirme pas la seconde hypothèse, puisque ce graphique explique la dynamique s'appliquant pour 23% de la demande totale de l'année, soit le volume d'attributions par rapport au stock total de la demande examinée.

Ces deux graphiques confirment donc le manque d'ancienneté des demandes des jeunes par rapport aux demandes issues des autres populations, ancienneté mécanique due au dépôt à l'âge de la majorité. Mais ils infirment l'impact de cet ancienneté sur un non-recours des jeunes par non-réception.

**Part de l'ancienneté dans les demandes qui ont fait l'objet d'une attribution par tranche d'âge**



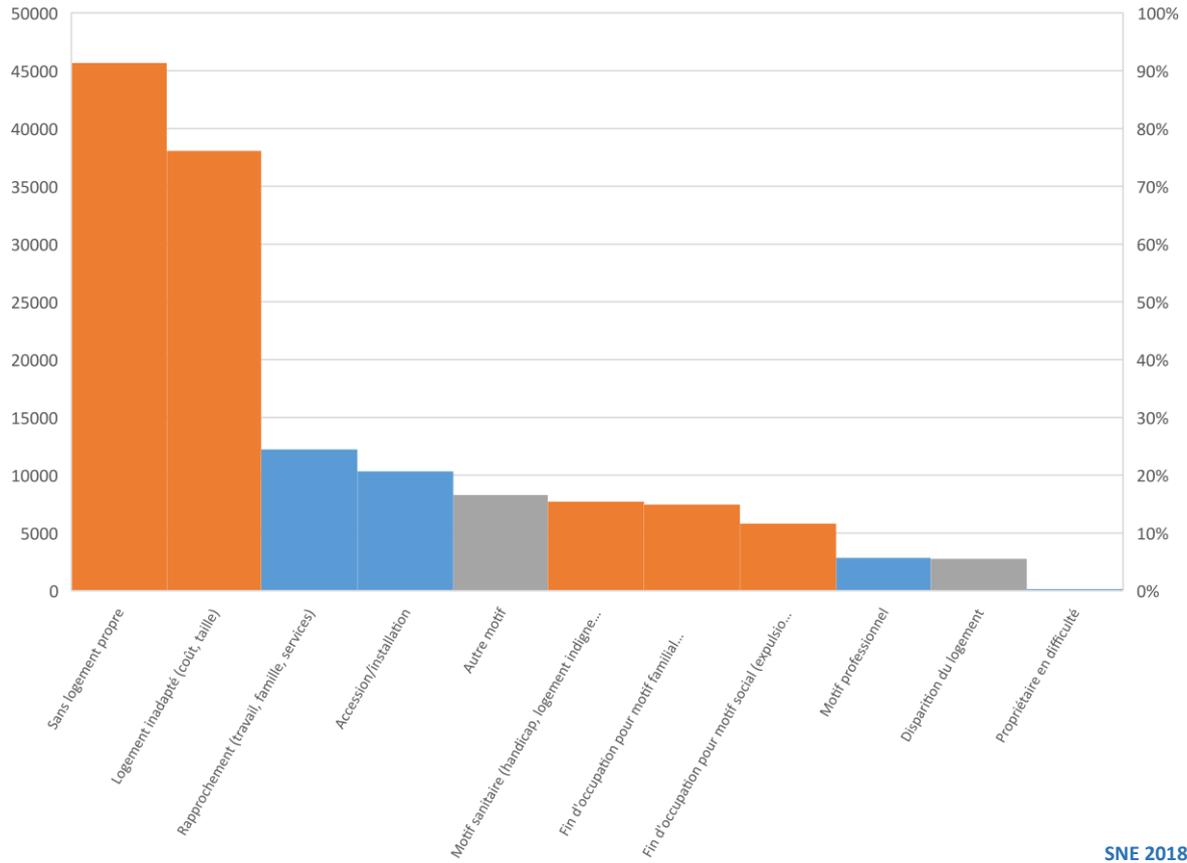
SNE 2018\*

### 3.1.2. MOTIFS DE LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL : ENTRE INSERTION ET COHESION

Les motifs de la demande issus du SNE donnent un aperçu large des nombreux motifs mobilisés par les demandeurs pour appuyer leur recours au logement social. L'examen de ces motifs permet d'identifier des motifs liés à la cohésion ainsi que des motifs liés à l'insertion. Il est d'autant plus important que les motifs mobilisés le sont aussi à des fins de priorisation de la demande.

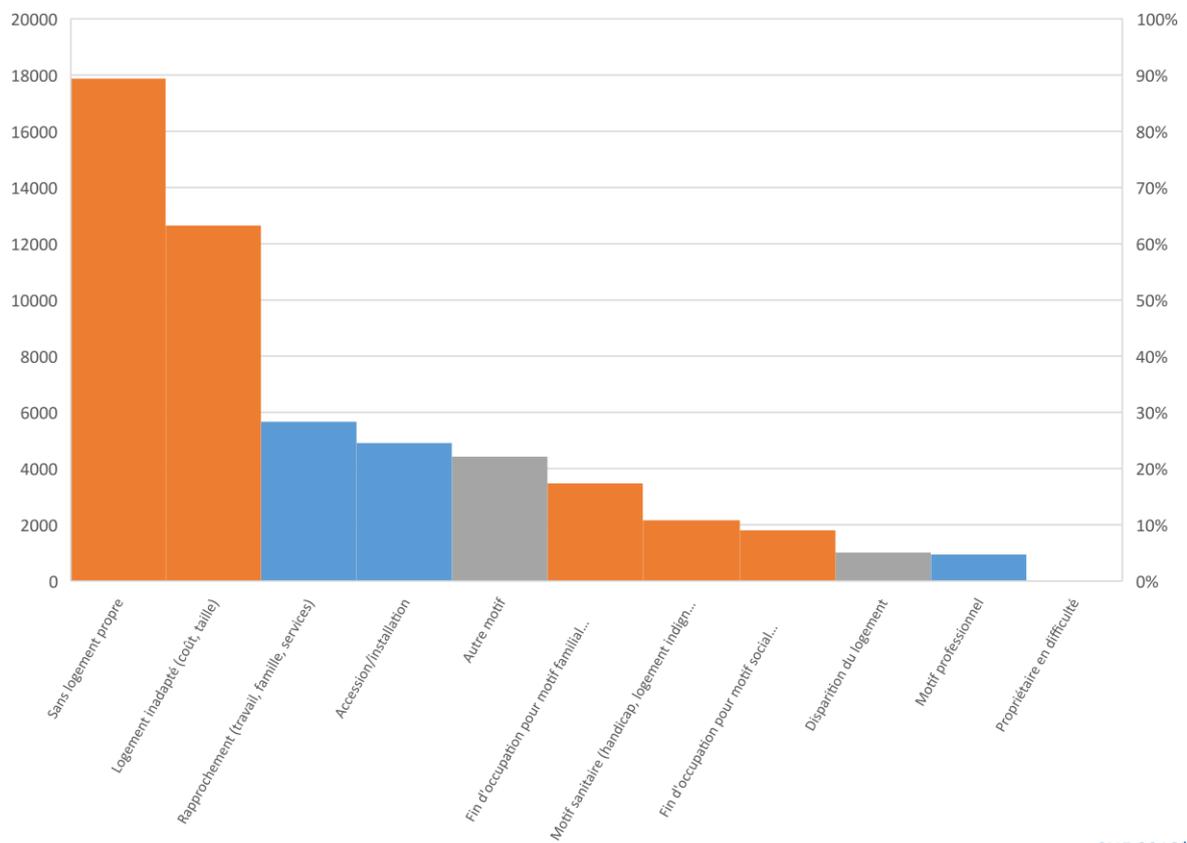
Au sein de ce panel, on distingue 27 motifs différents, parmi lesquels 8 relèvent d'une dynamique d'insertion (projet professionnel, familial ou résidentiel) et 14 d'une logique de cohésion (situations sociales ou de logement dégradées). Les motifs d'insertion liés à la demande de logement social représentent 17,9% des motifs mobilisés par les ménages de moins de 30 ans, tandis que les motifs liés à la cohésion représentent 74,1% des demandes. La forte sollicitation des motifs liés à la cohésion vient infirmer l'explication d'un recours accru des jeunes au parc social pour des raisons d'insertion. De plus, il n'y a pas de décalage particulier sur la distribution des motifs entre les demandeurs et les attributaires, si ce n'est pour le motif de « logement inadapté », qui regroupe les motifs suivants : trop cher, trop petit, trop grand. Ce motif est proportionnellement moindre parmi les attributaires que parmi les demandeurs, bien qu'il conserve la seconde position.

Motifs principaux de la demande de logement social exprimés par les moins de 30 ans



SNE 2018\*

Motifs principaux de la demande de logement social exprimés par les attributaires de moins de 30 ans

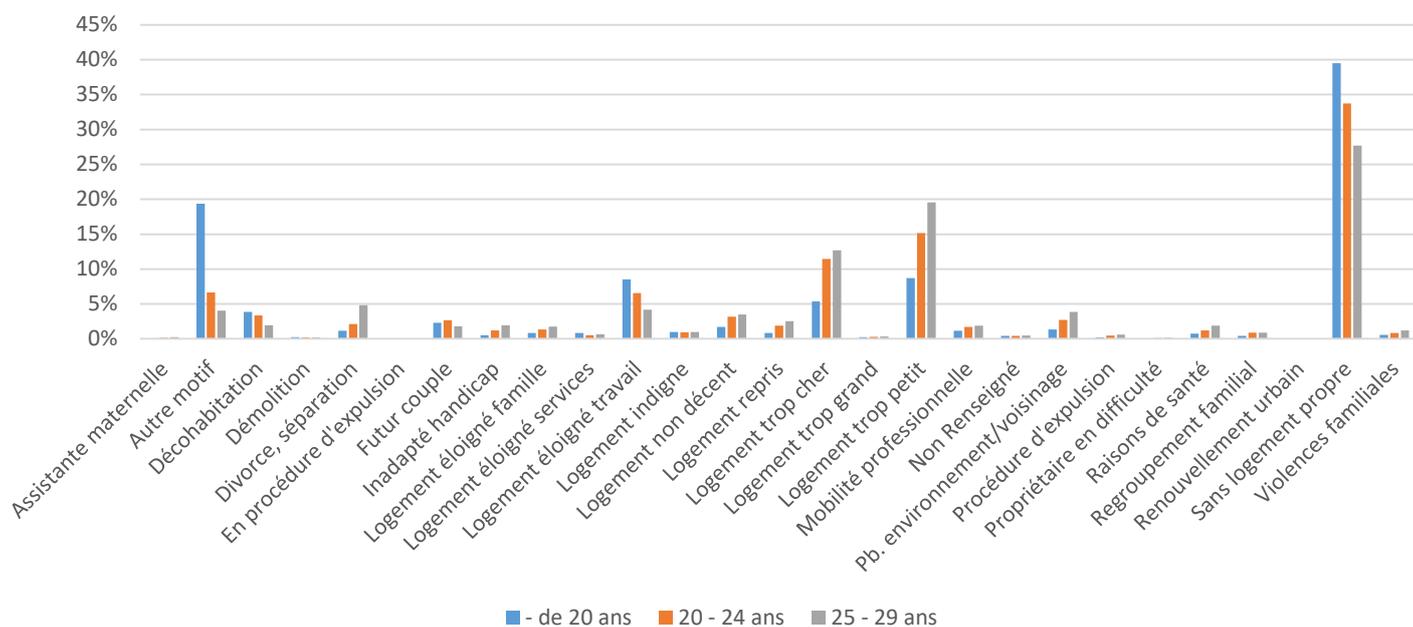


SNE 2018\*



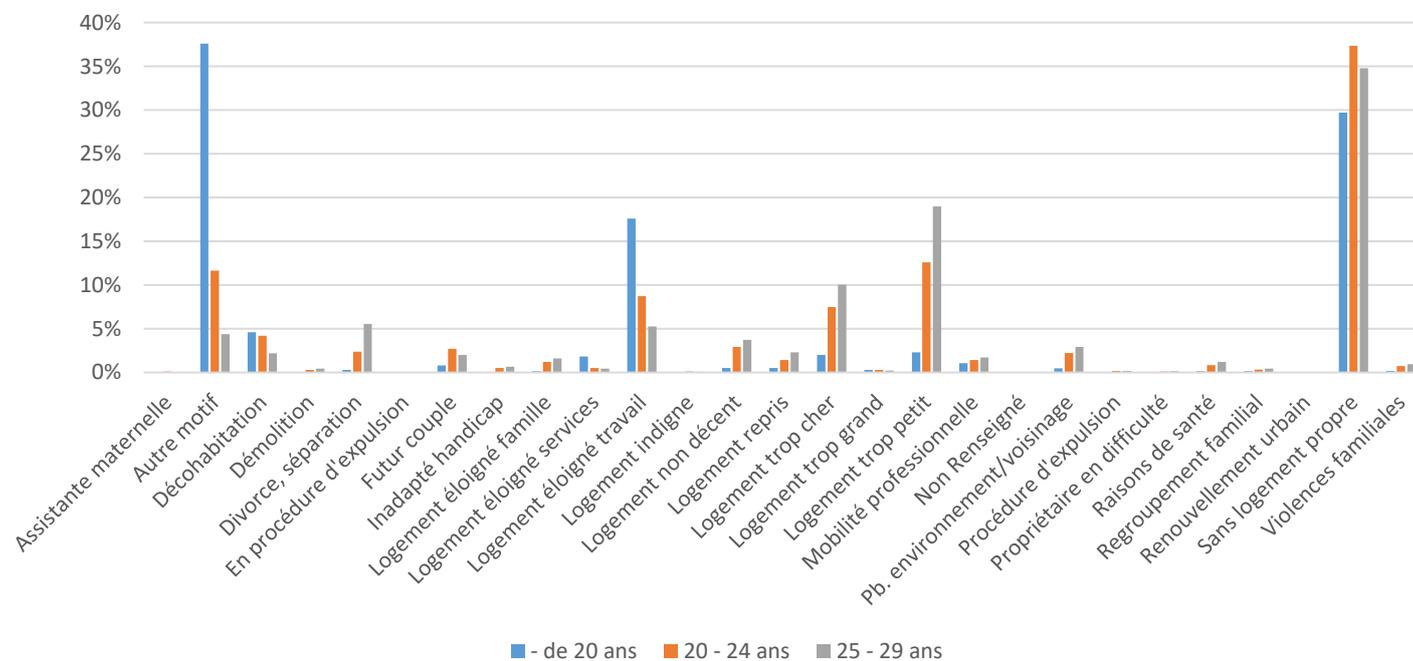


### Part des motifs dans la demande par tranche d'âge



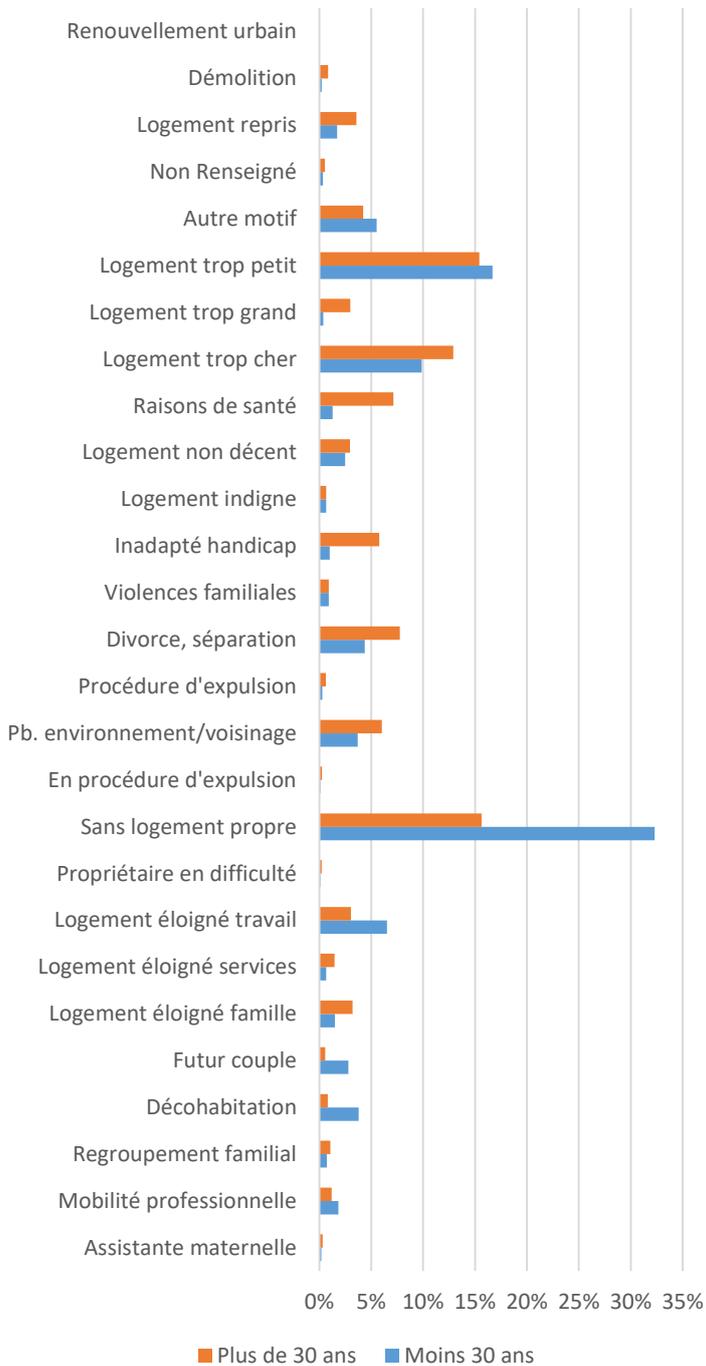
SNE 2018\*

### Part des motifs dans l'attribution par tranche d'âge



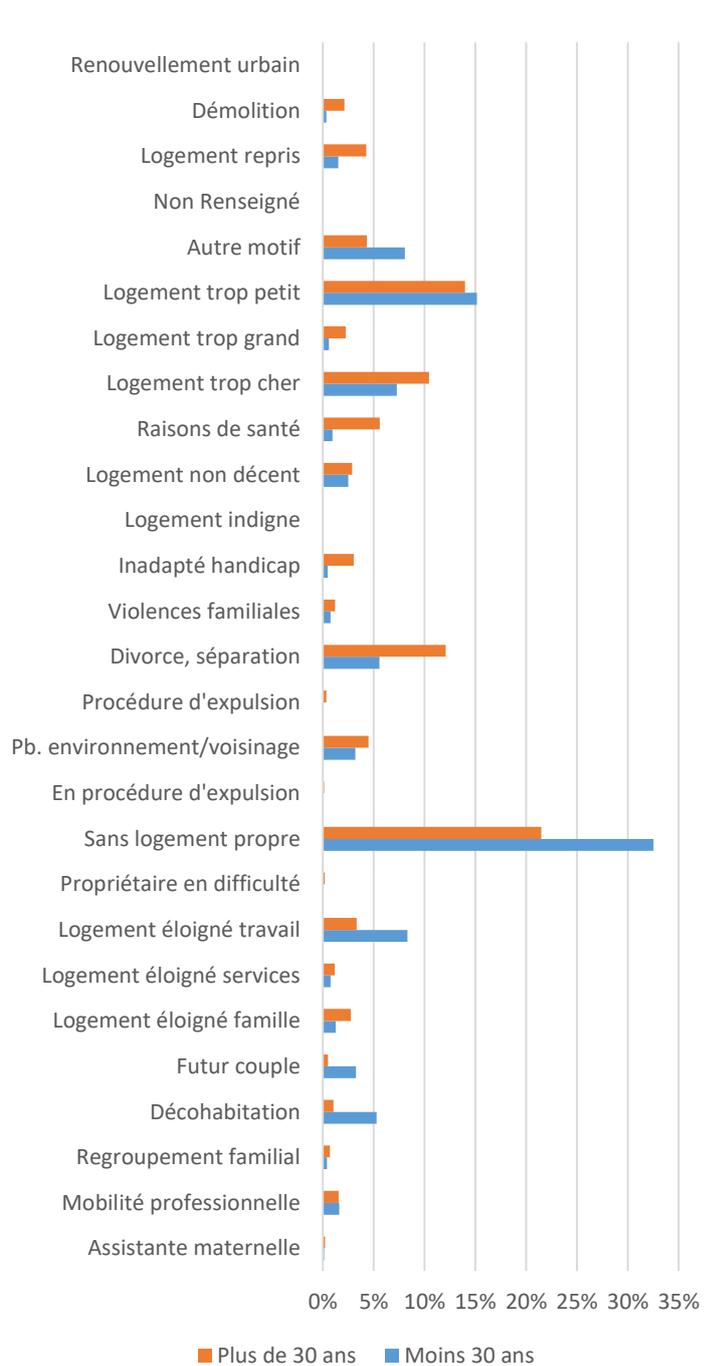
SNE 2018\*

**Parts comparées des motifs de demande chez les moins de 30 ans et chez les plus de 30 ans**



SNE 2018\*

**Parts comparées des motifs ayant été bénéficiaires d'une attribution chez les moins de 30 ans et chez les plus de 30 ans**



SNE 2018\*

On peut noter que la demande chez les jeunes et chez les autres demandeurs de logement social suit une logique similaire et répond aux mêmes préoccupations et aux mêmes enjeux. La différence la plus conséquente concerne l'absence de logement, motif bien plus représenté chez les jeunes parmi les demandes, mais bien mieux valorisé chez les plus de 30 ans dans les attributions.

Ces premiers éléments tendent à confirmer l'hypothèse que le profil des demandeurs de moins de 30 ans est, en matière de recours, assez similaire à celui des recourants en général, avec la seule nuance du non-recours par non-réception qui touche les jeunes dont le motif de demande de logement social est l'absence de domicile.









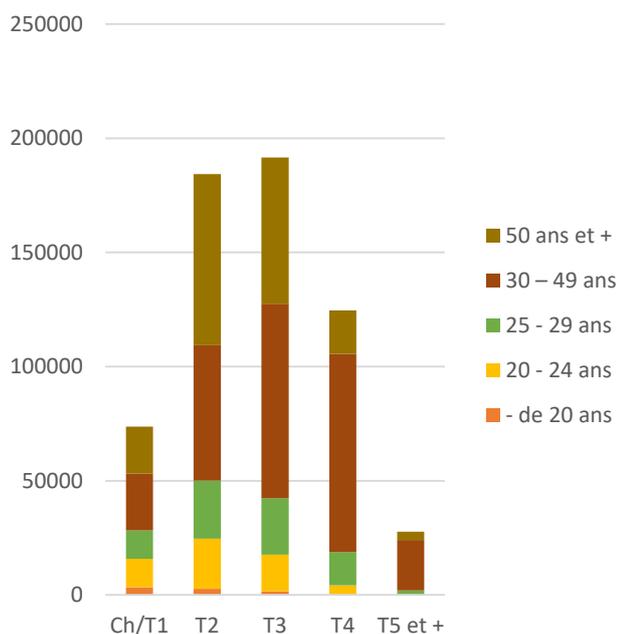
### 3.3. LES DETERMINANTS DE LA DEMANDE : RESSOURCES ET TYPOLOGIE DU LOGEMENT

Deux autres données contenues dans la demande de logement social peuvent fournir un aperçu d'un phénomène de non-recours. Ces données sont utilisées en premier lieu pour rapprocher l'offre de la demande, elles concernent la typologie de logement demandé, mise en regard de la typologie du logement offert, et le montant des ressources du ménage pour vérifier l'éligibilité du ménage au logement offert, selon la nature du conventionnement de ce dernier (PLAI, PLUS, PLS, ...). La nature des ressources sera aussi examinée pour nuancer les questions de montant et apporter des informations socio-économiques sur le ménage.

La typologie du logement demandé pose deux questions distinctes aux acteurs du logement social, qu'ils estiment de nature à pouvoir susciter un phénomène de non-recours. D'une part les jeunes sont supposés formuler des demandes quasi-exclusivement sur les très petites typologies du parc de logement, et ne pouvoir donc recourir à une partie du parc social (studio, T1, T2). D'autre part la rareté des dites très petites typologies, accrue par la concurrence entre publics sur ces typologies, induite par l'atomisation de la société française, est supposée entraîner un non-recours par non-réception envers les jeunes. La situation familiale « célibataire » majoritaire au sein des demandes, que ce soit du public jeune comme des demandeurs en général, étaye à ce stade cette hypothèse.

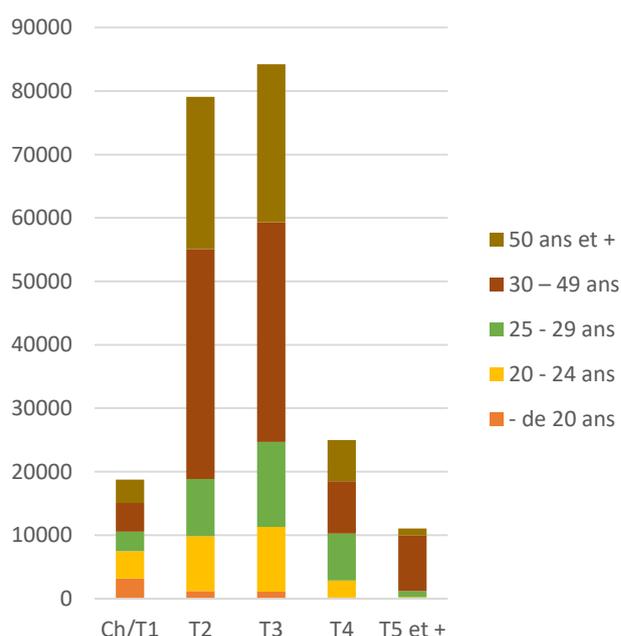
#### 3.3.1. TYPOLOGIE DU LOGEMENT : LES JEUNES VICTIMES DE LA CONCURRENCE ENTRE PUBLICS ?

Volume de la demande portant sur les différentes typologies de logement



SNE 2018\*

Volume des attributions portant sur les différentes typologies de logement



SNE 2018\*









Pour recourir au parc social il faut :

	Être		Ne pas être	
	Sur-demande	Sur-attribution	Non-demande	Non-réception
<b>Age</b>	Moins de 30 ans	Moins de 30 ans	Plus de 75 ans	30-74 ans
<b>Ancienneté de la demande</b>	Néo-demandeur (<1an)	Néo-demandeur (<1an)	En demande depuis 3 ans ou plus	En demande depuis 3 ans ou plus
<b>Motif de la demande</b>	Sans logement ou logement inadapté	Sans logement	Propriétaire en difficulté	En mobilité professionnelle
<b>Situation familiale</b>	Célibataire ou concubin		Veuf	
<b>Situation professionnelle</b>	En emploi ou au chômage	En emploi (ou étudiant pour les moins de 20 ans)		Au chômage
<b>Typologie</b>	En recherche d'un T2 ou T3	En recherche d'un T3 (voire d'une chambre/T1 pour les moins de 20 ans)	En recherche d'une chambre/T1 (sauf les moins de 20 ans)	En recherche d'une chambre/T1 (sauf les moins de 20 ans)
<b>Ressources</b>		Entre 500 et 999€ de ressources	Sans ressources	Plus de 3000€ de ressources
<b>Nature des ressources</b>	Issues du travail ou Autres	Issues du travail		Allocations familiales ou RSA

### Typologie des recours

Au vu de la pluralité des situations qui amènent les jeunes à être sur-représentés dans la demande ou dans l'attribution d'un logement social, ou à l'inverse d'être en situation de non-recours par non-demande comme par non-attribution, il est dur d'entrevoir une place possible pour de nombreux jeunes dont le profil ne rentre pas nécessairement dans les systèmes de priorités. La vocation du parc social n'étant pas strictement assise dans un cadre restrictif d'application, mais laissant une marge confortable d'interprétation et d'application par les acteurs locaux, tant élus que techniciens, il n'y a pas de levier automatique à l'échelle nationale permettant de s'assurer que les jeunes puissent être davantage bénéficiaires du logement social *in fine*, tant en tant que locataires qu'occupants.

Il s'agit à présent d'examiner comment interagissent le jeune et le système dans le cadre de compréhension du recours et du non-recours. Ceci afin d'identifier comment l'évolution de différents paramètres du système pourraient servir à améliorer la mobilisation du parc social en tant que dispositif à la fois d'insertion et de cohésion : ouvrir les avenir possibles de tous les jeunes.

## 4. LES JEUNES DANS LE SYSTEME : REPOSES ET ENJEUX

Le logement social en tant que dispositif est adapté aux différents besoins des jeunes. Et les jeunes y recourent, et en bénéficient aujourd'hui. Cependant ils représentent une part minime des bénéficiaires au sein de l'ensemble du dispositif.

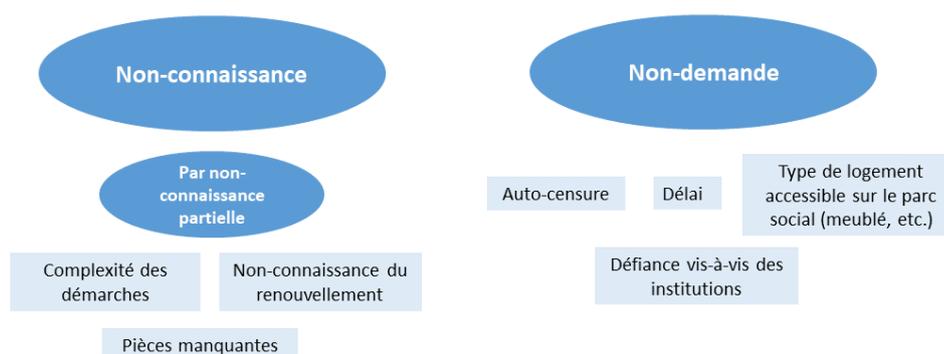
Pourtant, de nombreux dispositifs existent, auxquels peuvent prétendre les jeunes pour accéder au logement social. Cette pluralité, censée répondre à la diversité des profils des jeunes tient en effet une place centrale dans l'accès des jeunes à des solutions de logement en faisant rayonner une offre de logement adapté (Résidences sociales, FJT, sous-locations) en parallèle à l'offre de droit commun (logement social et privé, colocation). Les différents entretiens menés, ainsi que les éléments mis à notre disposition ou accessibles, invitent à considérer ces offres selon cette appréhension du jeune « en transition ». Or, comme développé précédemment, les catégories décrites à ce propos font bien état de deux âges sociaux distincts chez les moins de 30 ans. Le postulat de départ des réflexions qui vont suivre est que cette distinction, qui fait bien sentir la situation d'évolution, évolution vers l'âge adulte, dans lesquels sont placés les jeunes, participe des logiques d'attribution ou d'orientation particulières, autant en matière de politique publique qu'en terme de stratégie d'accompagnement. Mais aussi qu'en tenant compte de cet état de fait, on peut améliorer la mobilisation du dispositif de logement locatif social.

Pour qu'il y ait un meilleur bénéfice du logement social par la population jeune, et qu'ils occupent une place qui fait sens dans ce dispositif, plusieurs leviers sont mobilisables :

- Augmenter la demande des jeunes et son portage
- La production d'une offre de logement social qui réponde aux enjeux des jeunes
- La gestion de l'occupation du dispositif
- L'orientation des outils d'attribution

### 4.1. LES JEUNES, UN PUBLIC EN DEMANDE A RENFORCER

Bien que l'on ait pu observer une sur-représentation des jeunes dans la demande de LLS par rapport au poids des 15-30 ans dans la population française dans son ensemble, il faut la nuancer par le phénomène de non-recours généralisé au logement social. Aussi le renforcement de la demande des moins de 30 ans vis-à-vis du dispositif de LLS viendrait réduire un non-recours structurel par non-demande, et accroître le bénéfice final du LLS par un public jeune, le différentiel à combler étant les 8% de titulaires d'un bail de logement social ayant moins de 30 ans.



#### Motifs « individuels » de non-recours

Les entretiens réalisés pointent les sources du non-recours par non-connaissance ou par non-demande des jeunes, telles qu'appréhendées par les acteurs du logement social, comme le résume le schéma ci-dessus. Les leviers identifiés pour y répondre sont de deux natures : les leviers d'information et les leviers de médiation.























## CONCLUSION

Les jeunes sont perçus comme une population marquée par l'indétermination, soit un ensemble de situations sociales et professionnelles conjoncturelles et successives et une injonction à la mobilité. De ce fait, l'achèvement de la jeunesse est perçue dans le processus d'installation. De manière convergente, le parc social est perçue dans sa vocation historique comme un outil d'installation et de stabilisation, donc par nature étranger aux problématiques de la jeunesse.

En revanche, ce qui caractérise la jeunesse, c'est une faiblesse structurelle des ressources vis-à-vis des autres classes d'âge tous autres paramètres égaux, que ces ressources soient financières, sociales, culturelles etc. Le logement social, par différents paramètres (loyer maîtrisé, gestion locative sociale, ...) est en mesure de proposer une réponse pertinente à cette faiblesse structurelle, dans son rôle de cohésion.

C'est pourquoi par rapport aux autres populations, les jeunes sont davantage recourants au logement social, tant dans la demande que dans la réception du dispositif. Ils n'occupent cependant pas une place conséquente dans le bénéfice du dispositif, loin de là. Mais comme peu d'éléments dans la structuration de la demande de logement social ne démontrent de différence notable entre les jeunes et les autres classes d'âge, il faudrait plutôt chercher davantage du côté d'une origine générationnelle de ce problème, liée à la temporalité de la production de l'offre aujourd'hui en service.

Les politiques publiques qui orientent le logement social tendent vers une collégialisation de sa gestion et cherchent à préserver un caractère généraliste de cette gestion. Cependant, en termes de production, l'incitation à la constitution d'outils centralisés et atteignant une masse critique conséquente renforce des systèmes de silo et la dépendance de la dynamique de création de l'offre à un nombre plus réduit d'opérateurs. Enfin, les capacités économiques de création de l'offre de logement social sont menacées, tant par les évolutions du modèle économique des opérateurs, que les tensions foncières ou écologiques. Le Logement d'Abord vient pourtant mettre au cœur de l'agenda public la nécessité de disposer d'un parc social suffisamment conséquent pour assumer la vocation généraliste qui est la sienne dans ses process et la gouvernance de sa gestion.

PLAI-A et baux réels solidaires représentent deux axes de travail qui doivent servir à l'augmentation quantitative de l'offre, aux deux extrémités du public ciblé par le logement social. Une évaluation qualitative et quantitative de leur déploiement pourrait indiquer si le défi quantitatif, socle structurel du non-recours au logement social, peut être relevé par le biais de ces outils.

Le non-recours des jeunes au parc social relève donc avant tout de la résolution d'une question structurelle de droit commun du parc social. Conserver une attention au maintien de la réponse aux besoins des jeunes dans une approche de droit commun et non dans une logique de spécialisation croissante du parc est néanmoins le deuxième levier majeur pour s'assurer que les jeunes restent recourants de fait au logement social. Enfin, la question de la mission généraliste ou résidualiste du parc social ne doit pas s'appliquer uniquement à la production neuve et la remise en location. La réponse à cette question doit permettre d'examiner le bénéfice actuel du logement social afin de s'assurer que les populations bénéficiaires sont bien celles que l'on attend.

Pour que le logement social puisse être massivement un outil qui permette le devenir de nos jeunes, il s'agit avant tout de se donner les moyens. Ces moyens sont évidemment financiers, mais ils sont surtout normatifs. La norme doit indiquer la place des jeunes dans le bénéfice du logement social, et il est de la responsabilité de l'ensemble des acteurs du logement social, tant techniciens qu'élus, tant collectivités qu'Etat, OLS ou associations, de s'assurer par l'ensemble des moyens à leur disposition, règlementaires, législatifs et exécutifs, que cette norme est en vigueur.

Devant cette ambition généraliste de ne laisser aucun habitant sans logement, jusqu'à où est-on prêt à aller pour créer de l'offre sociale ? Se contenter de la construction neuve à l'heure où les coûts du foncier atteignent des sommets ou élargir l'offre locative sociale à de l'existant ? La crise durable du logement est telle qu'il ne semble aujourd'hui plus envisageable de s'attaquer au parc privé vacant, aux logements touristiques meublés ou aux marchands de sommeil.

Si le logement social a une vocation généraliste et doit pouvoir loger une part importante de la population, son pendant indispensable serait une bien meilleure régulation du marché du foncier et du logement. Devant l'ampleur de la crise, il est permis d'imaginer des débats qui permettraient de mettre fin aux abus et d'étendre l'horizon du logement social et du droit au logement.

Pourrait-on parler d'exproprier les marchands de sommeil au profit des organismes de logement social ? De réquisitionner systématiquement les logements vacants pour les mettre en gestion ? De confisquer les locations touristiques illégales et abusives ? De missionner les services de l'Etat pour attribuer une valeur fixe et définitive à chaque parcelle de foncier constructible ?





Lévy-Vroelant C. & Vanoni D. (2014). Le mal-logement est-il soluble dans le logement social ? De l'émergence de la demande au refus d'attribution. *Informations sociales 4 (184)*. <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2014-4-page-92.htm>

## GLOSSAIRE

ANCOLS : Agence Nationale de Contrôle du Logement Social

ASLL : Accompagnement social lié au logement

AVDL : Accompagnement Vers et Dans le Logement

CLLAJ : Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes

DALO : Droit au Logement Opposable

FJT : Foyer de Jeunes Travailleurs

HBM : Habitation à Bon Marché

HLM : Habitation à Loyer Modéré

LLS : Logement Locatif Social

OLS : Organisme de Logement Social

OPS : Occupation du parc social, alimentée par l'enquête annuelle des bailleurs sociaux auprès de leurs locataires (national)

PLAI : Prêt Locatif Aidé d'Intégration

PLH : Programmes Locaux de l'Habitat

PLUS : Prêt Locatif à Usage Social

QPV : Quartier prioritaire de la politique de la ville

SIAO : Services Intégrés de l'Accueil et de l'Orientation

SNE : Système national d'enregistrement de la demande de logement social

USH : Union Sociale pour l'Habitat

Cette étude a été réalisée par Salomé BERTRAND, stagiaire dans le cadre d'un Master 2 "Villes, Territoires et Solidarités" à Sciences Po Grenoble et Pierre GATTEGNO, chargé de projet pour l'UNCLLAJ.

Elle a été réalisée avec le soutien de la CNAF, du Ministère de la Transition Ecologique – Ministère chargé du Logement, et du Ministère des Solidarités et de la Santé.

# PROPOSITIONS DE L'UNCLLAJ A L'ISSUE DE L'ETUDE POUR RENFORCER LE ROLE DU PARC SOCIAL DANS LA CONSTRUCTION DE L'AUTONOMIE DES JEUNES

## OBJECTIF 1 : PRODUIRE DU LOGEMENT SOCIAL POUR TOUTES ET TOUS

### 1 Mieux financer la construction de logement social plutôt que de financer du logement privé

- **Mettre fin** au gaspillage des dispositifs d'exonération fiscale (COSSE, PINEL, ...) pour la production de logement privé (hors logements confiés en mandat de gestion aux Agences Immobilières à Vocation Sociale), et transférer ces fonds dans la production de logement social.
- **Supprimer** la Réduction du loyer de solidarité, qui a mis en difficulté les finances des bailleurs sociaux, en échange d'une programmation ambitieuse en matière de logement très social (PLAI).
- **Programmer** de manière pluriannuelle le financement de l'accompagnement des ménages en PLAI-A dès la phase de production.
- **Améliorer** le financement du logement des salariés en augmentant la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) en se rapprochant des 1% pour l'ensemble des employeurs publics et privés.

### 2 Planifier durablement le développement du parc social pour tous les publics

- **Mettre** en gestion systématique aux organismes de logement social de logements privés réquisitionnés suite à des infractions graves du propriétaire-bailleur (marchand de sommeil, changement d'usage illégal, etc).
- **Augmenter** les objectifs de production par opération à 35% de PLAI et faire passer le parc social à 30% de PLAI d'ici 2027.
- **Penser** le logement social dans la ville, ancrer la production autour des bassins d'emploi, de services et de transport en favorisant la densification plutôt que l'étalement urbain.
- **Intégrer** les logements privés conventionnés (ANAH) dans le système administré de gestion de la demande de logement social.
- **Empêcher** la concurrence entre publics sur les très petites typologies (T1).

## OBJECTIF 2 : FACILITER LES TRANSITIONS RESIDENTIELLES DES JEUNES EN MOBILITE

### 3 Améliorer l'accès aux droits et au parc social du public jeune en mobilité

- **Encourager** les ménages demandeurs d'APL du parc privé à formuler une demande de logement social en liant les deux demandes.
- **Renforcer** la visibilité pour les ménages « jeunes » de l'effet de la cotation sur leur demande, avec une simulation du niveau de priorité de la demande par rapport aux

autres demandeurs, sur la même typologie de logements.

- **Favoriser** les formes intermédiaires d'accès au logement social via l'intermédiation locative et le glissement du bail.

**4****Développer une offre sur mesure pour répondre aux besoins spécifiques**

- **Limiter** l'offre spécifique temporaire à son usage transitoire par une lisibilité auprès du public, notamment une gestion de la demande unique selon les types de public : gestion de la demande étudiante par les CROUS, gestion de la demande des jeunes travailleurs par les FJT, gestion de la demande des jeunes en situation de handicap ou en souffrance psychique par les ARS, etc.
- **Favoriser** une offre autonome et non pas une offre n'ouvrant pas tous les droits liés au logement permettant l'autonomie (colocation, inter-générationnel, etc).
- **Garantir** le fonctionnement temporaire de cette offre spécifique (CROUS, FJT) par le financement systématique de l'accompagnement des jeunes bénéficiaires de cette offre dans leur parcours résidentiel à la sortie.
- **Augmenter** sensiblement la production de type PLAI-A pour répondre aux besoins des jeunes les plus fragiles avec de faibles ressources et un fort besoin d'accompagnement, dans une logique de logement d'abord.

### **OBJECTIF 3 : UN LOGEMENT DE DROIT COMMUN D'ABORD POUR REPONDRE AUX ASPIRATIONS DES JEUNES**

**5****Faciliter la transition du logement spécifique au logement de droit commun**

- **Rendre** l'activation de la demande de logement social automatique dans le cadre d'une occupation de logement transitoire (intercalaire, intergénérationnelle, FJT, article 109) avec cumul d'ancienneté.
- **Finaliser** le numéro unique national de Demande de Logement Social.
- **Définir** une marge d'anticipation de la composition du foyer pour pouvoir demander un logement d'une taille qui correspond aux aspirations du ménage (projet d'enfant, rapprochement des conjoints et dans le cadre d'une recomposition familiale).
- **Accompagner** massivement les ménages jeunes vers et dans le logement par des dispositifs de droit commun.

**6****Répondre aux aspirations des jeunes et favoriser le logement choisi**

- **Mettre en place** à l'échelle du bassin de vie un dispositif territorialisé systématique de diagnostic habitat et d'accompagnement à l'accès au logement, quel que soit la solution logement dont le ménage a besoin (Maison de l'Habitat...).
- **Favoriser** en priorité la production de logements T2 et T3 en PLAI, qui sont les typologies privilégiées par les jeunes « en installation » et l'objet de la plus grande concurrence entre publics.

« JEUNESSE EN TRANSITION, JEUNESSE EN INSTALLATION :  
QUEL RECOURS AU LOGEMENT SOCIAL ? »

**Etude de l'UNCLLAJ**

**Décembre 2021**

Suivie des propositions de l'UNCLLAJ  
pour renforcer le rôle du parc social  
dans la construction de l'autonomie des jeunes

L'Union Nationale des Comités Locaux pour le Logement Autonome des Jeunes est un réseau d'une centaine d'associations présentes dans toute la France pour soutenir les jeunes de 16 à 30 ans dans leur projet de logement. Elle mutualise les savoir-faire et compétences de son réseau pour défendre le logement des jeunes et élaborer des réponses aux besoins repérés via l'observation, l'accompagnement et la formation des associations.

UNCLLAJ  
6 bis rue Robert et Sonia Delaunay  
75011 PARIS  
[www.uncllaj.org](http://www.uncllaj.org)  
[com@uncllaj.org](mailto:com@uncllaj.org)  
Réseaux sociaux : @uncllaj

