



Observatoire Régional de
l'Habitat et du Logement
Rhône-Alpes

**Le parc locatif privé à bas
loyer
en Rhône-Alpes**

Avril 2001

Le parc locatif privé à bas loyer en Rhône-Alpes

Le parc locatif privé a longtemps joué un rôle social de fait, rôle reconnu et pris en considération dans les années qui ont suivi la seconde guerre mondiale.

Au-delà des interventions publiques – notamment au travers des actions de l'ANAH⁽¹⁾ - comment peut-on caractériser aujourd'hui la place du parc locatif privé dans le fonctionnement du marché d'habitat locatif à vocation sociale ?

L'étude de l'ARIM DU RHÔNE, réalisée à la demande de l'ORHL, s'attache, à l'échelle de la région Rhône-Alpes, à dénombrer, puis à caractériser le parc locatif privé à bas loyer. Mais en premier lieu, un retour sur la définition d'un « parc à vocation sociale » s'est imposé.

• Comment mesurer la vocation sociale du parc locatif privé ?

Idéalement, cela reviendrait à définir l'intersection entre l'ensemble des ménages en attente sociale de logement et l'ensemble du parc locatif privé.

Le parti initial retenu par l'Observatoire Régional, basé sur des données chiffrées issues de l'enquête logement 1996, a consisté à identifier ce rôle social aux bas loyers. Il présupposerait une adéquation totale entre les notions de « bas loyer » et de « logement social de fait ». La relation entre ces deux notions semble plus sinueuse et plus complexe.

En effet, la notion, déjà ancienne, de « parc social de fait », appelle des ajustements, tant les réalités qu'elle a pu traduire ont évolué à mesure des interventions de réhabilitation dans le parc ancien et des mutations sociales et urbaines.

L'identification d'un parc locatif social débute donc par un effort de définition des termes.

- Qu'est-ce qu'un parc immobilier à « vocation sociale » ?

Et d'abord :

- Qu'est-ce qu'une vocation « sociale » ?

Le terme « social » désigne une capacité à accueillir une population dont les ressources – sociales et financières – sont faibles, pour des raisons structurelles ou conjoncturelles.

Mais c'est le terme de **vocation** qui ne va pas forcément de soi. Il renvoie tantôt au droit (les aides légales au logement, les logements financés avec les aides de l'Etat), tantôt au fait – et c'est le cas du segment bon marché d'un parc privé. La frontière entre l'un et l'autre n'est pas

¹ ANAH : Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat

toujours tranchée et elle peut évoluer dans le temps. Ainsi, le parc privé conventionné est désormais pris en compte pour le calcul du quota des 20% de « logement social » vers lequel doivent tendre certaines communes (loi SRU). Pourtant, dans l'acception commune, parler de « parc social » revient à évoquer le seul parc HLM... qui ne dispose pourtant pas que de logements à vocation sociale.

Le choix du terme « vocation » renvoie à **l'écart implicite entre la vocation et l'usage** et - entre incitation et obligation - aux modalités imaginées pour le combler.

Le parc social privé faisait l'objet d'une prise en compte dans le fonctionnement des marchés locaux et des bassins d'habitat, via les PLH, depuis 1983. Les lois Besson de 1990 et LOV de 1991 ont confirmé le rôle souhaité de ce parc aux côtés du parc HLM, par les pouvoirs publics. La loi SRU le renforce à son tour.

Nous sommes dans une conception intermédiaire entre un parc totalement en dehors des préoccupations des politiques publiques (sociales) de logement et le parc public, encadré tant au stade de son financement que de sa gestion.

La notion de parc privé social « de fait » glisse ainsi pour concerner désormais les segments demeurant libres de réglementation. Le « de fait » signifie : ce parc a un usage social réel en dehors de tout dispositif réglementaire. Dès lors, les questions portent sur son rôle au côté des parcs réglementés, sur son devenir, sa capacité à perdurer, sur les moyens pour assurer la pérennité de cette « vocation ».

• **Méthodologie**

Pour approcher ces réalités le parti de la commande est de commencer par la valeur locative, soit une donnée objective, quantitative.

L'Enquête Logement de 1996 nous fournit deux entrées :

- l'approche par les caractéristiques du parc locatif privé,
- l'approche par les ressources des ménages.

Mesurer le rôle social effectif du parc locatif privé reviendrait idéalement à rechercher l'intersection de deux ensembles : celui des ménages dont le besoin et/ou l'attente en logement est de nature sociale et celui du parc locatif privé susceptible d'y répondre.

L'étude a consisté à identifier les logements « bas loyers » en référence aux loyers moyens pratiqués dans la région et à identifier les conditions de logement des ménages modestes et pauvres.

Dans un souci de prise en compte de la réalité régionale et de comparabilité avec les différents statuts sociaux de logement (HLM, privé conventionné), les seuils retenus ont été confrontés aux valeurs utilisées par l'ANAH et les CAF.

Pour le loyer, il est de 70% du niveau moyen par type de logement des loyers constatés dans le parc privé de la région. Ce seuil situe le bas loyer moyen à 23F/m² pour l'échelle régionale et à 25F50/m² dans les grandes agglomérations, soit des valeurs proches des loyers conventionnés ANAH/PST.

Quant aux ménages, le revenu mensuel retenu par unité de consommation ⁽²⁾ est inférieur à 4667 F pour un ménage modeste et à 3428 F pour un ménage pauvre.

Cette seconde « entrée » a un intérêt dans la mesure où elle constitue un faisceau d'indications à partir de la double question :

- **où habitent les ménages modestes ?**
- **Les ménages modestes habitent-ils le parc locatif privé à bas loyers, dans quelle mesure et, si possible, dans quelles circonstances ?**

En fait, cette étude revenait à parler de « ménages à bas revenus », puisque l'approche statistique ne permettait pas de considérer d'autres indicateurs, tels la précarité, l'âge et la situation dans la description des parcours résidentiels et sociaux habituels.

D'autre part, si les montants des ressources peuvent être convenablement établis ⁽³⁾ ils ne peuvent, en toute rigueur, être assimilés à la capacité contributive de ces ménages affectable au logement.

De plus, on sait que le besoin d'un ménage en logement à caractère social ne se mesure pas seulement en fonction de sa capacité ou de sa faiblesse contributive au budget - logement, mais également à sa capacité ou à sa difficulté à s'insérer dans tel voisinage, dans tel contexte urbain et social.

En ce qui concerne les coûts de logement, nous ne pouvons exploiter que la donnée très générale du montant du loyer. L'analyse des charges est à la fois trop aléatoire et la comparaison terme à terme des parcs locatifs HLM et privé n'est pas possible en la matière.

C'est dire si l'intersection « logement social » / « ménage en attente sociale de logement » est complexe à dessiner.

Par ailleurs, s'il existe, face à une population définie de demandeurs « sociaux », un parc locatif aux caractéristiques adaptées permettant un habitat autonome et durable, rien ne dit que les conditions de fonctionnement du marché permettent effectivement un accès à ce parc.

Enfin, l'approche en termes de seuils et de moyennes, appliquée à une partie échantillonnée de l'ensemble du corpus concerné, est extrêmement réductrice de la diversité des situations au sein du corpus.

Or cette diversité constitue un des traits caractéristiques du domaine et détermine largement, les pratiques des acteurs privés et publics.

Un autre écueil de l'approche statistique a résidé dans la faiblesse des échantillons à l'échelle régionale, leur taille interdisant de croiser certaines données et de décrire des situations à des échelles territoriales fines.

Ces limites rappelées, l'étude permettait :

- **une évaluation, dans ses grandes masses, du parc locatif privé à bas loyers,**
- **l'ébauche de son profil au travers de plusieurs indicateurs caractéristiques.**

² Terminologie définie par l'INSEE

³ Avec ou sans les aides légales ou conventionnelles.

Elle a ainsi offert la possibilité de poser des questions, de confirmer ou d'infirmer des représentations habituelles.

La comparaison avec le parc HLM, partie intégrante de la commande, a été menée avec prudence, tant de nombreux caractères distinguent ce parc du parc privé à bas loyer (logiques économique et politique de constitution, localisation, histoire, logiques de gestion...). Cette comparaison s'est avérée utile pour poser des questions, pour hiérarchiser les indicateurs.

• Les principales caractéristiques du parc

Rappelons que, à l'échelle de la région, le parc locatif privé, ce sont :

- 420 000 logements (1 résidence principale sur 5),
- des logements plus anciens, légèrement moins confortables,
- un loyer moyen de 33,50 F le m²,
- une prédominance de petits logements,
- des logements occupés plutôt par des jeunes, des professions intermédiaires et des cadres.

Ces moyennes ne préjugent pas du rôle social que peut jouer une partie du parc locatif privé, qui déborde d'une part "vers le haut" (segment de "standing"), et d'autre part "vers le bas" : du segment à usage social, jusqu'aux logements vétustes, en passant par les logements « loi de 48 ».

Nous ne reprendrons, dans cette brève synthèse, que les principales données du parc à bas loyer et des logements des ménages modestes et pauvres : leur dénombrement et leurs caractéristiques importantes.

À l'aune des indices retenus, Rhône-Alpes compte 126 000 logements locatifs privés à bas loyers en 1996, soit 1/4 du parc locatif privé (6% des résidences principales), dont 56 000 logements dans les grandes agglomérations ⁽⁴⁾.

Dénombrement

La répartition des résidences principales par statut d'occupation

Région	Propriétaires		Locataires				Ensemble	
Effectif	53%	1 144 521	47%		1 014 498		2 159 019	
			Locataires parc HLM	Locataires parc privé	Gratuits et fermages			
Effectif			43%	432 559	47%	478 075	10%	103 864

Source INSEE ENL 1996

Grandes agglomérations	Propriétaires		Locataires				Ensemble	
Effectif	45%	444 076	55%		542 879		986 955	
			Locataires parc HLM	Locataires parc privé	Gratuits et fermages			
Effectif			41%	220 754	51%	277 479	8%	44 646

Source INSEE ENL 1996

⁴ Il s'agit de Annecy, Chambéry, Grenoble, Lyon, Saint Etienne, Valence.

Le Loyer dans le parc privé

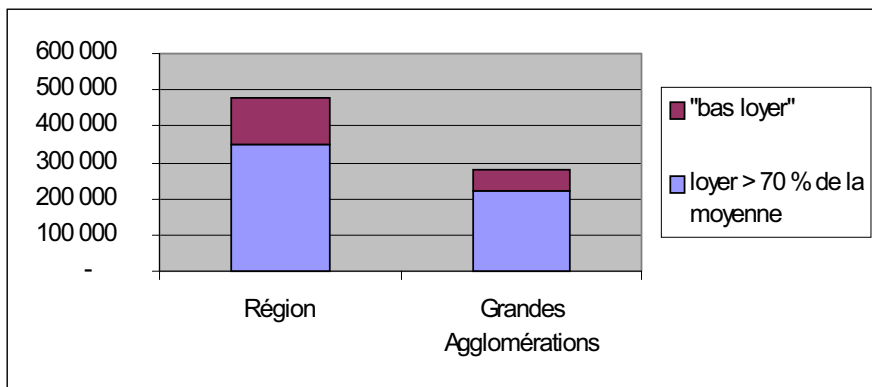
Région	Loyer >70% de la moyenne		Parc privé bas loyer		Ensemble
Effectif	74%	352 147	26%	125 928	478 075
Loyer/m2		38,6		16,6	32,8

Source INSEE ENL 1996

Grandes agglomérations	Loyer >70% de la moyenne		Parc privé bas loyer		Ensemble
Effectif	80%	221 216	20%	56 263	277 479
Loyer/m2		41,5		16,8	36,5

Source INSEE ENL 1996

Dénombrement des logements à bas loyers



Remarques

Les grandes agglomérations se caractérisent par une plus forte proportion de locataires, par rapport à la moyenne régionale. Ceci est dû principalement à la part plus importante du parc locatif privé, et secondairement à un parc HLM plus présent .

A l'échelle des grandes agglomérations, la part du parc privé bas loyer est plus réduite (soit seulement un logement locatif privé sur 5, mais également 6 % des résidences principales et 10,3 % du parc locatif).

La part plus réduite des logements bas loyers dans les grandes agglomérations renvoie à un marché plus tendu.

Profil des logements bas loyer Synthèse

Caractéristiques principales (par rapport à l'ensemble du parc privé)

- Un loyer moyen de près de 1 100 F par mois (16,60 F le m², contre 32.8 F le m² dans le parc privé régional)
- Des logements plutôt anciens par rapport au parc privé global (43% de logements anciens), puisque 2/3 des logements bas loyers datent d'avant 1949
- Un moindre confort : la moitié des logements ne dispose pas de tous les éléments de confort (contre 1/3 dans le parc privé global)
- Une surface moyenne sensiblement équivalente à celle de l'ensemble du parc privé (65 à 67 m²)
- Une plus grande part de logements individuels (32 % contre 22 % pour l'ensemble du parc privé)

Le profil des locataires :

- 4 ménages sur 5, sans enfants (légèrement plus que dans l'ensemble du parc privé)
- Les personnes seules représentent 1 locataire sur 2 (comme dans l'ensemble du parc privé)
- Des ménages sensiblement plus âgés (27 % âgés de plus de 65 ans, contre 18 % dans l'ensemble du parc privé)
- Des ménages occupant leur logement depuis plusieurs années (75 % depuis plus de 4 ans)
- 38 % de ménage à revenus modestes, (contre 27 % dans l'ensemble du parc privé)
- Les ménages modestes ont des loyers au m² plus élevé (18,20 F contre 15,8 F), pour des logements plus petits (55 m² environ, contre 70 m²)
- Un taux d'effort net de 10 % en moyenne, équivalent à celui constaté dans les logements HLM

Quelques observations spécifiques sur les logements bas loyer des grandes agglomérations :

- Une part des logements bas loyers plus réduite (20 %), correspondant également à 6 % des résidences principales
- Des logements légèrement plus confortables
- Une plus grande ancienneté d'occupation (85 % présents depuis 4 ans et plus)

Par ailleurs, où les locataires modestes sont-ils logés ?

Le parc privé à bas loyers accueille, dans les conditions actuelles, 10% des ménages modestes de la région. Le taux d'effort consenti pour le logement est plus élevé que pour l'ensemble des locataires du parc privé. Dans le parc à bas loyers, il est similaire à celui des ménages logés en HLM.

Dénombrement ménages modestes

Région	Propriétaires		Locataires parc HLM		Locataires parc privé		Gratuits et fermages		Ensemble
< 4 667 F/UC/mois	36%	163 328	34%	154 473	23%	103 459	7%	30 024	451 284
>4 667 F/UC/mois	59%	980 755	16%	273 649	21%	342 899	4%	69 632	1 666 935

2
1
1
8
2
1
9

Source INSEE ENL 1996

Près de 1/4 des ménages modestes locataires dans le parc privé.

Les ménages modestes représentent 21 % des ménages de la Région. Cette proportion est plus réduite dans les grandes agglomérations, où ils ne représentent que 18 % des ménages. Plus d'un tiers des ménages modestes habite dans les grandes agglomérations, qui regroupent 45 % des ménages.

Logiquement, les ménages modestes sont plus nombreux à être locataires, mais une part non négligeable est également propriétaire, notamment à l'échelle de la Région.

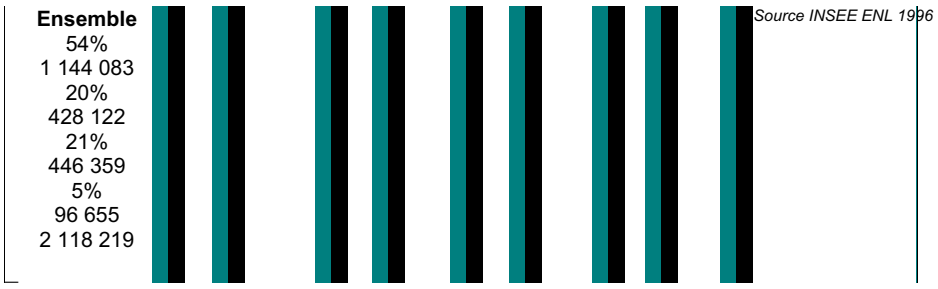
A cette échelle, sur les 163 328 propriétaires modestes, 1/4 sont en accession à la propriété, alors que sur la globalité des propriétaires, le rapport est de 44% en accession contre 56% de propriétaires.

Dans la même logique, les ménages plus aisés sont plus nombreux à être propriétaires.

Dans les grandes agglomérations, près d'un tiers des ménages modestes est locataire du parc privé, proportion nettement supérieure à celle de la Région, ce qui renvoie à la part moins importante du parc locatif privé à l'échelle régionale. A cette échelle la répartition entre propriétaires modestes et accédants modestes est équivalente à celle régionale. Cette part non négligeable de propriétaires modestes en accession peut être mise en relation avec un parc urbain existant de copropriétés sensibles.

Dénombrement ménages pauvres

Région	Propriétaires		Locataires parc HLM		Locataires parc privé		Gratuits et fermages		Ensemble
< 3 428 F/UC/mois	32%	63 095	37%	74 139	24%	47 292	ns	ns	199 587
>3 428 F/UC/mois	56%	1 080 990	18%	353 982	21%	399 066	5%	84 594	1 918 632



Une répartition des statuts d'occupation sensiblement équivalente à celle des ménages modestes

Les ménages pauvres représentent près de 10 % des ménages de la Région, soit un peu moins de la moitié des ménages modestes.

La répartition par statut d'occupation n'est pas fondamentalement différente de celle des ménages modestes. On note une part légèrement plus faible de propriétaires (part malgré tout importante notamment en Région : 32 %), et une part légèrement plus importante de locataires HLM.

Profil des locataires

Synthèse

Le parc privé bas loyer accueille 10 % des ménages modestes de la Région.

A l'échelle de la Région :

- Les ménages modestes représentent 1 ménage sur 5. La moitié de ces ménages sont des ménages pauvres.
- 1/4 des ménages modestes est locataire dans le parc privé, 1/3 est locataire dans le parc HLM, 1/3 est propriétaire. Les ménages pauvres sont sensiblement moins souvent propriétaires et plus souvent locataires dans le parc HLM.
- Les ménages modestes locataires dans le parc privé
 - occupent principalement des logements collectifs, anciens et au confort limité,
 - bénéficient pour moins de la moitié (45 %) d'un bas loyer, soit un loyer inférieur à 70% de la moyenne,
 - ont un taux d'effort sensiblement plus élevé que l'ensemble des locataires (21 % contre 17 %),
 - sont plus souvent en situation de surpeuplement (25 % contre 15 % pour l'ensemble des ménages du parc privé).

Spécificité des grandes agglomérations :

- La part des ménages modestes est moindre (18 % au lieu de 21 %).
- Les ménages modestes sont moins souvent propriétaires (18 % seulement) et plus souvent locataires (46 % HLM et 32 % privé). Alors que sur l'ensemble des ménages : 47% sont propriétaires.
- Des situations de surpeuplement accentuées.
- Une proportion moins importante de ménages modestes locataires dans le parc privé bas loyer (38 %, contre 45% à l'échelle de la Région).
- 12 % des ménages modestes des grandes agglomérations sont logés dans le parc privé bas loyer.

- Observations

Les statistiques mettent en évidence une divergence entre le niveau de loyer et les revenus des ménages : une part importante des logements bas loyer est occupée par des ménages aux revenus supérieurs aux seuils retenus, nous y reviendrons.

Interrogations, hypothèses

Une grande partie des critères d'analyse n'a pu être étudiée pour les ménages les plus pauvres, en raison de la taille de l'échantillon. Pour cette catégorie de ménages, des études locales plus précises et plus ciblées sont nécessaires.

On note que les ménages modestes locataires sont plus nombreux que l'ensemble des locataires à bénéficier d'un bas loyer. Malgré tout, cette part reste relativement faible, ce qui suscite plusieurs interrogations et hypothèses :

- le parc privé bas loyer est-il suffisant et adapté pour répondre au besoin des ménages modestes et pauvres ?
- quels sont les autres obstacles à l'accès au parc privé bas loyer pour ces ménages : pratiques sélectives des propriétaires et régisseurs, effet de l'obligation qui se généralise de présenter une caution solidaire... ?
- quel est le profil des ménages modestes et pauvres logés dans le parc bas loyer ? La taille des échantillons de l'ENL ne permet pas de réaliser des tris selon cette précision.
- quels sont les critères (et les possibilités) de choix des ménages au moment de l'accès au logement : environnement, coût, confort, proximité familiale... ?

• De nouveaux thèmes d'études et d'investigation

Les questions posées suggèrent des priorités de travail en terme de récolte et de traitement de données, pour enrichir la connaissance du parc privé et développer de nouveaux moyens d'action.

La publication progressive des résultats du RGP de 1999 constituera une bonne opportunité de lancer certains travaux, sur une base de référence vaste et récente.

Deux pistes s'ouvrent à la réflexion :

- la recherche d'informations plus qualitatives,
- la saisie de réalités plus locales.

Les ressources, charges et taux d'effort

Par rapport aux informations exploitables de l'Enquête Logement, la recherche d'une meilleure appréhension des taux d'efforts consentis par le ménage est essentielle.

Outre un approfondissement de l'analyse des charges (données INSEE / ENL), la distribution des aides au logement dans le parc locatif privé (APL / conventionnement et AL) via les fichiers des CAF permettrait une meilleure connaissance des capacités contributives des ménages.

La pauvreté et la précarité

Nous avons vu que les organismes HLM accueillent une forte proportion de ménages pauvres en comparaison du parc locatif privé. Il faudrait pouvoir distinguer, parmi cette population,

- celle qui est en mesure d'accéder au parc HLM, en termes de niveau et de stabilité des revenus, et en termes de capacité d'insertion sociale,
- de celle qui est qualifiée d'exclue par les politiques publiques (FSL, PDLPD) et qui recourt notamment aux marges du parc locatif privé.

Cette distinction nécessite une définition opératoire précise entre pauvreté et précarité.

Les trajectoires et les mutations

Les trajectoires des ménages pourraient faire l'objet de monographies et de comparaisons.

Les observatoires de la demande de logement social (mis en place, par exemple, dans chaque arrondissement à Lyon) permettent une connaissance plus précise des filières utilisées par les demandeurs de logement (inscription en liste d'attente HLM, mairie, agences immobilières, associations spécialisées, transition éventuelle par les établissements d'hébergement d'urgence ou les CHRS, etc.). Ceci dans le but de mieux orienter l'élaboration de dispositifs partenariaux.

Une telle démarche est évidemment plus utile à l'échelle d'un bassin d'habitat qu'à celle d'une région tout entière (Exemple : rôle des régisseurs dans les bassins stéphanois et lyonnais).

Dans ce domaine, deux thèmes paraissent particulièrement intéressants pour préciser le rôle du parc locatif privé :

- **Le fonctionnement du marché local : les conditions de l'accès au logement**

Nous savons que les pratiques visant à rehausser les conditions d'accès au parc privé tendent à se généraliser et modifient profondément le fonctionnement réel des marchés locaux au-delà du rapport brut entre les volumes de l'offre et de la demande. Il serait intéressant d'en mesurer plus précisément les indicateurs (parcours et situations des ménages concernés : âge, composition familiale, activité, possibilité de recours à la solidarité familiale, etc.) et de chercher à localiser ces situations – sous l'hypothèse d'un marquage plus spécifique des sites en voie de revalorisation urbaine.

L'influence des délais pour obtenir un logement HLM sur les choix des ménages modestes et sur les pratiques des acteurs du travail social pourrait aussi faire l'objet d'investigations.

- **Les modes de gestion locative et les stratégies des acteurs privés**

Les modes de gestions locatives – gestion par un professionnel ou en direct par le bailleur – peuvent être représentatifs du caractère social de certaines situations. Il serait intéressant de caractériser le parc locatif selon ses modes de gestion.

Outre la gestion locative proprement dite, l'existence d'un accompagnement à caractère social (cas des logements conventionnés PST), comme le recours à des dispositifs d'aide à l'accès au logement pourraient faire l'objet d'un repérage systématique et être l'occasion de mobiliser les acteurs sur des objectifs et enjeux partagés, à définir.

Les bilans d'OPAH nous montrent que les ménages modestes demeurent parfois dans leur quartier après les années OPAH. On peut penser que cette stabilité sociale caractérise des sites pour lesquels l'OPAH n'a pas sensiblement modifié la valeur du quartier dans la ville. Ce doit être notamment le cas des OPAH en secteurs non tendus, peu marqués par conséquent par une revalorisation économique et sociale brutale. C'est sans doute l'inverse pour les quartiers qui se transforment profondément⁽⁵⁾. Dans tous les cas, repérer la mobilité entre l'intérieur et l'extérieur du quartier et la modification sociale de la population aideraient à mesurer la mutation sociale éventuelle.

- **Des questions demeurent, des pistes de travail sont ouvertes...**

La connaissance de la morphologie constitutive des logements du parc bas loyer, de son évolution spatio-temporelle et de son occupation subsistent comme enjeux. De nombreuses démarches locales sont déjà entreprises. Il serait intéressant qu'une capitalisation soit conduite.

Comment caractériser un parc à vocation sociale ?

L'échantillon retenu pour cette étude (les loyers au dessous du seuil de 70% de la moyenne par type) englobe, outre certains logements en loyer libre, la plupart des loyers en loi 1948, une partie des meublés, les logements à loyers conventionnés simples et conventionnés PST.

On comptabilise ainsi, 126 000 logements à bas loyers à l'échelle de la région et 56 000 à l'échelle des grandes agglomérations.

Mais, des questions subsistent quant aux modes d'occupation et aux statuts locatifs de ces logements, quant à leurs localisations, quant au fonctionnement des marchés et aux stratégies des bailleurs.

- La répartition des modes d'occupation et des statuts locatifs (loyers libres, loyers conventionnés et PST, Loi de 1948, meublés...) peut être étudiée avec les outils dont disposent les DDE et les CAF.
- La localisation des logements bas loyer (zones « délaissées » des villes, dans les parties périphériques ou périurbaines des grandes agglomérations, dans des bourgs ou hameaux éloignés de tout équipement, dans la campagne) représente un autre champ d'observation..

⁵ Que l'OPAH y soit pour une part faible ou déterminante.

- Le fonctionnement et les structures des marchés

Un bas loyer dans un marché tendu ne joue pas un même rôle social que dans un marché détendu. La localisation, comme les statuts locatifs, renvoie au fonctionnement du marché.

- Les modes de gestions et les stratégies des bailleurs

Quelle stratégie pousse un bailleur à garder un logement à bas loyer (l'état de ce logement, les locataires en place, le statut du logement, sa position dans la ville), ses exigences envers les futurs locataires sont-elles plus ou moins grandes pour l'entrée dans ces logements ?

Quelle est la morphologie urbaine de ce parc ?

D'après l'étude, le bas loyer moyen s'élève approximativement à 1 100 F par mois ou 16,60 F le m², à l'échelle de la région. Nous savons aussi que le parc bas loyer de la région comme celui des grandes agglomérations est constitué en grande partie de logements anciens (2/3 datent d'avant 1949), de petits logements, de logements de moindre confort, de logements situés, pour la plupart, dans des ensembles collectifs.

De nouvelles questions se posent à partir des résultats de l'étude quant aux localisations à petites échelles, quant à la morphologie des logements, quant à leur confort et quant aux charges directes ou indirectes engendrées par les thèmes précédents.

- Les localisations dans le quartier, dans l'îlot, l'immeuble

Le parc bas loyer est-il facilement accessible (situation de l'immeuble dans le tissu urbain...), situé dans les premiers étages ou dans les derniers étages (sans ascenseur), dans les parties d'immeubles les moins susceptibles de recevoir la lumière et les plus soumises aux bruits et à diverses nuisances ?.

- Les types de logements

Comment sont organisés les logements bas loyers, répondent-ils aux normes d'habitabilité en matière de surface, de nombre de pièces, d'agencement des pièces les unes par rapport aux autres ?.

- Les éléments de confort

Le confort d'un logement ne se réduit pas à la présence des éléments réglementaires (WC, salle de bain, chauffage ...).

Comment se caractérise le moindre confort des logements bas loyers ? (nuisances auditives, olfactives, humidité, mauvaise ventilation, ...).

- Les charges directes et indirectes ou induites

Faute d'avoir pu être comparées, les charges locatives ont dû être exclues de l'étude. Or les charges réelles d'un logement peuvent augmenter considérablement le coût d'un logement et faire basculer celui-ci au-dessus du seuil choisi. Quel est l'impact des charges non maîtrisables par le locataire (charges récupérées par le bailleur) et des charges indirectes (éloignement, coût du transport) ?

Quelles peuvent être les évolutions de ce parc ? ou comment évolue son rôle social ?

L'ENL 1996 prouve qu'à l'échelle nationale, les logements de la catégorie « autres » sont en régression, c'est à dire, les logements loi 1948, les meublés ou garnis, les fermages et les logés gratuitement.

La taille de l'échantillon et l'inexistence de données identiques sur les années précédentes n'ont pas permis de confirmer cette diminution. Tout au plus, nous constatons que les logements loués récemment ont des loyers plus élevés, ce qui tendrait à confirmer une diminution du parc bas loyer au fur et à mesure des mutations locatives.

De plus cette catégorie ne recoupe pas, à elle seule, un parc locatif privé à vocation sociale.

Il serait intéressant de mesurer les évolutions de ce parc dans l'espace géographique, dans le temps, et d'évaluer les influences des marchés sur ces évolutions et sur l'éventualité d'une recomposition de ce parc.

- Les évolutions géographiques

Y a-t-il un déplacement géographique du parc bas loyer et/ou d'un rôle social de ce parc, par exemple, des centres urbains réhabilités vers les quartiers périphériques, du parc ancien vers des copropriétés plus récentes, voire les lotissements ?

- Les évolutions dans le temps

Y a-t-il réellement une diminution quantitative du parc bas loyer ?

Y a-t-il corrélation entre une éventuelle diminution de ce parc et sa fonction sociale ?

- Les influences des marchés sur cette évolution

Les évolutions des marchés influent sur les disparitions et les éventuelles recompositions des différents segments du parc locatif. Il serait ici intéressant d'apporter des précisions sur les circonstances urbaines et immobilières qui influent sur les mutations de ce parc. De plus, si le parc bas loyer est effectivement en recomposition, dans quels secteurs urbains et dans quelles conditions d'accès, de prix et morphologies de logements cela se passe-t-il ?... Outre les outils existants (SNOUPI, OLAP...), des monographies permettraient d'envisager une connaissance sur des échelles locales.

Les différentes questions et outils évoqués précédemment font l'objet, dans le rapport d'études, de plusieurs illustrations, de propositions d'adaptation et d'extension de démarches et de partenariats existants ou à créer, sous formes d'observatoires à thèmes, d'enquêtes ou d'études-actions.

Cette esquisse du parc locatif privé à bas loyer a permis de confirmer certains de ses caractères (ancienneté, inconfort), de renouveler certaines visions (stabilité de l'occupation, rôle dans la décohabitation des jeunes) et de poser de nouvelles questions, par exemple : au sujet du décalage entre les capacités du parc bas loyer existant et son occupation sociale.

• Une clientèle aux ressources hétérogènes

Parmi les éléments mis en évidence à l'occasion de cette étude, celle du décalage entre la « géographie » du parc locatif privé à bas loyers et la « géographie » des ménages à revenus modestes est certainement la plus dérangementante.

1/3 seulement des logements à bas loyer sont occupés par des ménages à ressources modestes et seulement la moitié des ménages modestes bénéficient d'un bas loyer et ces derniers ont un taux d'effort plus élevé.

Elle signifie qu'une part du parc privé à bas loyer bénéficie à des ménages qui pourraient consentir un effort plus important pour se loger et, surtout, qu'une proportion des ménages modestes ou pauvres n'a pas encore pu accéder à un logement dont le loyer soit en rapport avec sa capacité contributive.

Par ailleurs, on a évoqué le fait que le parc locatif privé est affecté de mutations, qu'il ne « disparaît » pas, mais se recompose et qu'il ne se recompose pas « à l'identique ».

A titre d'hypothèse, on peut dire que le parc locatif privé bas loyers se recompose sur trois plans :

- au plan géographique : en se relocalisant,
- au plan juridique : en changeant de statuts (qu'il s'agisse de statut d'occupation ou de cadre réglementaire de loyers),
- aux plans financier et social : en modifiant – en aggravant – les conditions de son accès (y compris en terme de montant de loyer).

Aussi, face à ce parc en mutation, face à cette offre qui se dérobe, la question qui est posée est :

Quelles sont les alternatives d'habitat socialement adapté pour les ménages modestes, lorsqu'ils sont confrontés à cette « dérobade » (reprise de logement par le propriétaire, logement trop cher...)?

Et par conséquent :

Quels sont les parcours (au moins sur la durée récente) de ces ménages par rapport à un projet initial adapté de logement et, si possible, par rapport à leurs souhaits ?

En résumé :

comment, au travers de leurs trajectoires résidentielles, peut-on caractériser les pratiques des ménages modestes pour trouver des conditions acceptables de logement ?

Quels compromis consentent-ils, en fonction du lieu, de la tension du marché, du rapport HLM / parc privé, de leurs espérances de ressources, des attitudes des propriétaires et des régisseurs, etc. ?

Les nombreuses questions en suspens sont presque toutes d'ordre qualitatif et mériteraient que l'on s'y intéresse par le biais d'outils adaptés à la petite échelle des échantillons. C'est à dire par

le biais d'études monographiques de terrain (suivis des ménages modestes, ou suivis de certains logements bas loyers).

● Conclusion

Il serait bien sûr idéal que toutes ces questions puissent trouver des réponses quantifiées, facilitant les comparaisons dans le temps et dans l'espace.

Si l'objectif de disposer, à terme, de données quantifiées peut - doit - être conservé, si la perspective de gérer - à terme - un outil d'observation sur une base et sous une forme actualisable demeure réaliste, les modes de collecte de ces données doivent être adaptés aux contraintes des acteurs, ce qui nécessite de travailler :

- à des échelles micro-régionales et locales,
 - sur des indicateurs plus qualitatifs,
- obligeant à mobiliser une plus grande variété de sources d'information.

Les informations disponibles, qu'il s'agisse de données statistiques, de dire d'experts ou d'études qualitatives, aboutissent au télescopage de deux visions :

- d'une part, eu égard à un rôle social, le parc privé est marqué de faiblesses : opportunités immobilières faibles ou en régression, réparties de façon inadéquate sur le territoire, inadaptations diverses et notamment inconfort pour une part encore importante, difficultés réelles ou supposées liées aux conditions d'accès, etc.
- D'autre part, le parc privé accueille des ménages modestes dans une proportion qui exclut l'hypothèse selon laquelle ce parc ne serait qu'un rebut, un cul-de-sac dans la trajectoire résidentielle des ménages. Cela oblige à reconnaître une place déterminante de ce parc dans l'ensemble des ressources immobilières à vocation sociale. Ce rôle doit être reconnu, tout particulièrement en ce qui concerne la copropriété qui représente, pour de nombreux ménages, une première expérience d'acquisition.

Cette apparente contradiction renvoie au caractère éminemment composite du parc privé (pas seulement locatif) et aux difficultés à évoquer sa réalité au travers d'un prisme commun aux différents acteurs.

Sans préjuger des orientations des politiques publiques, nous devons reconnaître que, à l'échelle des bassins d'habitat, parc locatif privé et parc HLM constituent, ensemble, un marché de l'habitat social, c'est à dire un ensemble varié de possibilités de logement, eu égard aux coûts, aux modes de vie et aux cultures, aux capacités d'insertion dans la ville, aux étapes des trajectoires résidentielles.

A ce titre, la mesure et la compréhension, à ces échelles, des échanges entre parc locatif privé, conventionné ou non et parc HLM peut constituer un objectif déterminant à l'heure où la mise en œuvre de la nouvelle Loi de Solidarité et de Renouvellement Urbains porte une exigence renforcée de cohérence entre politique de l'habitat et développement territorial.

B. DIXNEUF, C. MOREL, M. TAUSSIG