



## **FAMILLES ET LOGEMENT**

**Note adoptée par le Haut Conseil de la Famille lors de sa séance du 10 mai 2012**

Elément fondamental pour l'insertion des familles dans la société, le logement est à la fois « un support identitaire et un marqueur social. Mais il répond surtout à des fonctions essentielles, voire vitales, dans la vie de chacun : c'est un abri contre le froid et les intempéries - chaque saison hivernale nous rappelle les difficultés de vivre sans domicile fixe - ; c'est un lieu de repos où on se ressource ; un espace de vie pour sa famille et un lieu de convivialité pour retrouver ses proches ; c'est aussi un élément indispensable de stabilité dans une société qui évolue en permanence »<sup>1</sup>.

Le Haut conseil de la famille s'intéresse donc ici à la question du logement et aux politiques menées dans ce domaine en partant du point de vue des familles qui peut être résumé par trois objectifs :

- ✓ être logé ;
- ✓ dans de bonnes conditions ;
- ✓ à un prix raisonnable.

Dans le cadre de ces travaux, le HCF a choisi de ne pas aborder deux situations spécifiques, qui posent d'importants problèmes et méritent d'être traitées en tant que telles : le logement des jeunes de 18 à 25 ans d'une part, le logement d'urgence et l'hébergement des personnes en difficulté d'autre part.

---

<sup>1</sup> Bigot Régis et Hoibian Sandra – « Les difficultés des français face au logement » - CREDOC, cahier de recherche n°265, décembre 2009 - page 89.

## SOMMAIRE

<b>PREALABLE METHODOLOGIQUE</b>	<b>5</b>
<b><i>I. LE LOGEMENT DES MENAGES : QUELS LOGEMENTS ET A QUEL PRIX ?</i></b>	<b><i>6</i></b>
<b>A. LES CONDITIONS DE LOGEMENT DES FAMILLES</b>	<b>6</b>
1. LES MODES D'HABITAT	6
2. LES STATUTS D'OCCUPATION	7
3. LES CARACTERISTIQUES DES LOGEMENTS DES FAMILLES	26
4. L'APPRECIATION DES FAMILLES SUR LEUR LOGEMENT ET LEURS SOUHAITS	37
5. LE « MAL-LOGEMENT » DES FAMILLES	39
<b>B. LE LOGEMENT DANS LE BUDGET DES FAMILLES</b>	<b>45</b>
1. LES DEPENSES DE LOGEMENT DES FAMILLES	48
2. LE COUT DES LOGEMENTS	55
3. LA PART DES DEPENSES DE LOGEMENT DANS LE BUDGET DES FAMILLES	57
4. LES DIFFICULTES A FAIRE FACE AUX DEPENSES DE LOGEMENT	66
<b><i>II. LA PRISE EN COMPTE DES FAMILLES PAR LES POLITIQUES DU LOGEMENT</i></b>	<b><i>69</i></b>
<b>A. LA POLITIQUE DE L'OFFRE DE LOGEMENTS</b>	<b>72</b>
1. LES AIDES VISANT A DEVELOPPER L'OFFRE DE LOGEMENT	72
2. LES MOYENS PUBLICS CONSACRES AU DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE	76
3. LES RESULTATS	79
<b>B. LE PARC SOCIAL ET SA GESTION</b>	<b>84</b>
1. UN PARC A LOYER MODERE IMPORTANT, AVEC UNE PRISE EN COMPTE FORTE DE LA LOCALISATION	84
2. DES PRINCIPES DE GESTION DU PARC HLM TRES PROTECTEURS DES LOCATAIRES	92
3. L'OCCUPATION DU PARC SOCIAL	101
<b>C. L'ENCADREMENT DES RAPPORTS LOCATIFS ENTRE PROPRIETAIRES PRIVES ET LOCATAIRES</b>	<b>106</b>
1. AU MOMENT DE LA SIGNATURE DU CONTRAT	106
2. DURANT L'EXECUTION DU CONTRAT	107
3. A LA FIN DU CONTRAT	111
<b>D. LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT</b>	<b>112</b>
1. PRESENTATION DU DISPOSITIF	112
2. LES CARACTERISTIQUES DES BENEFICIAIRES DES AIDES PERSONNELLES	119
3. LES NIVEAUX DE DEPENSES, D'AIDE ET LES TAUX D'EFFORT DES ALLOCATAIRES	121
4. L'EFFICACITE DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	126
<b>E. LES AIDES A L'ACCESSION A LA PROPRIETE DE LA RESIDENCE PRINCIPALE</b>	<b>133</b>
1. UN FLUX D'OPERATIONS IMPORTANT	134
2. LES AIDES PUBLIQUES MISES EN ŒUVRE	134
3. LES RESULTATS	146

<b>F. LES AUTRES AIDES</b>	<b>147</b>
1. LES PLANS DEPARTEMENTAUX, LES FSL ET LES AUTRES ACTIONS TRANSVERSALES FACILITANT L'ACCES OU LE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT	148
2. LES AIDES DESTINEES A FAIRE FACE AUX CHARGES ASSOCIEES AU LOGEMENT	156
3. LA SECURISATION DES BAILLEURS ET LA PREVENTION DES IMPAYES DE LOYERS	158
4. LA PREVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES	164

**III. LES EVOLUTIONS ENVISAGEABLES POUR AMELIORER LA SITUATION DE LOGEMENT DES FAMILLES** **167**

<b>A. AUGMENTER L'OFFRE DE LOGEMENTS, EN PARTICULIER EN ILE DE FRANCE</b>	<b>167</b>
1. FACILITER LA CONSTRUCTION ET LA REHABILITATION DE LOGEMENTS	168
2. SOUTENIR L'AUGMENTATION DE L'OFFRE DE LOGEMENTS SOCIAUX	169
3. LUTTER CONTRE LA RETENTION DE TERRAINS NON BATIS ET DE LOGEMENTS VACANTS	171
<b>B. FAVORISER LA MISE EN LOCATION DE LOGEMENTS A DES CONDITIONS RAISONNABLES</b>	<b>174</b>
1. CONTENIR LE NIVEAU DES LOYERS DANS LE PARC PRIVE	174
2. SECURISER LES BAILLEURS POUR FACILITER L'ACCES DES MENAGES FRAGILES	175
3. DEVELOPPER, VOIRE GENERALISER, LA GARANTIE DES RISQUES LOCATIFS (GRL)	177
<b>C. ADAPTER LA GESTION DU PARC SOCIAL AUX EVOLUTIONS DES TRAJECTOIRES RESIDENTIELLES DES FAMILLES</b>	<b>179</b>
1. L'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS : CONCILIER L'OBJECTIF DE MIXITE SOCIALE AVEC LES EXIGENCES NEES DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE	180
2. LA FIXATION DU NIVEAU DES LOYERS : MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES CAPACITES CONTRIBUTIVES ET LE SERVICE RENDU PAR LE LOGEMENT	182
3. LA DYNAMISATION DE LA GESTION DU PARC : ENCOURAGER LA MOBILITE POUR ADAPTER LES CONDITIONS DE LOGEMENT A L'EVOLUTION DE LA SITUATION DES FAMILLES	184
<b>D. FACILITER L'ACCESSION A LA PROPRIETE</b>	<b>185</b>
1. DEUX PRINCIPES PEUVENT GUIDER LA POLITIQUE D'AIDE A L'ACCESSION	185
2. RENFORCER LE PTZ COMME OUTIL MAJEUR DE SOUTIEN AU BOUCLAGE DES OPERATIONS D'ACCESSION	186
3. L'ACCESSION A LA PROPRIETE DE LEUR LOGEMENT PAR LES LOCATAIRES DU PARC SOCIAL	188
4. MAINTENIR LE FILET DE SECURITE QUE CONSTITUENT LES AIDES AU LOGEMENT	189
<b>E. RENDRE LEUR EFFICACITE AUX AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT</b>	<b>189</b>
1. L'EFFICACITE DES AIDES PERSONNELLES EST AUJOURD'HUI REMISE EN CAUSE	190
2. TROIS TYPES D'EVOLUTIONS SONT ENVISAGEABLES POUR REMEDIER A CETTE PERTE D'EFFICACITE	195
<b>F. PRESERVER LES FAMILLES D'UNE DEGRADATION DE LEURS CONDITIONS DE LOGEMENT</b>	<b>199</b>
1. PREVENIR LES EXPULSIONS	199
2. LUTTER CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE	201
3. LUTTER CONTRE LA PRIVATION D'EAU	201
4. LUTTER CONTRE L'HABITAT INDIGNE	202
5. RENFORCER LES MOYENS DES FSL ET RATIONALISER LEURS CONDITIONS D'INTERVENTION	203
6. AMELIORER L'ACCES AU LOGEMENT VIA LE DISPOSITIF DU DALO	204

## Préalable méthodologique

On retient dans l'étude du logement des familles 25 ans comme âge limite de charge d'enfant.

Différentes catégories seront utilisées dans cette note :

- ✓ les ménages : constitués d'un ou plusieurs occupants d'une résidence principale et pouvant éventuellement comprendre plusieurs familles ; il s'agit alors de ménages dits "complexes".
- ✓ les familles : seules sont retenues ici les familles avec enfant(s), contrairement à la définition retenue par l'INSEE qui y intègre les couples sans enfant. Elles représentent plus du tiers des ménages. Les familles nombreuses comptent 3 enfants et plus, les familles très nombreuses en comptent 4 et plus.
- ✓ les individus vivant en famille : parent(s) et enfant(s), ce qui représente près de la moitié de la population ;
- ✓ les enfants de moins de 25 ans à charge de leurs parents.

En métropole (Enquête nationale logement 2006), les données sont les suivantes:

Ménages	Familles (avec enfant(s))	Individus vivant en famille= parent(s)+enfant(s)	Enfants
<b>25 685 000</b>	8 891 930	32 104 600	16 029 000

Célibataire sans enfant	Couple sans enfant	Foyer monoparental	Couples avec 1 ou 2 enfants	Couple avec 3 enfants ou +	Total ménages
9 153	7 640	1 708	5 859	1 325	<b>25 685</b>
36%	30%	7%	23%	5%	<b>100%</b>

En 1984 (ENL), on comptait 19 221 ménages et leur structure était la suivante :

Célibataire sans enfant	Couple sans enfant	Foyer monoparental	Couples avec 1 ou 2 enfants	Couple avec 3 enfants ou +	Total ménages
25%	27%	5%	33%	10%	<b>100%</b>

Les données détaillées de l'enquête logement 2006 sur lesquelles s'est appuyé le HCF pour rédiger cette note figurent en annexe N°1.

Les évolutions dans le temps ont généralement été étudiées entre 1984 et 2006 lorsque les données étaient issues de l'enquête nationale logement de l'INSEE<sup>2</sup>.

Dans les départements d'outre-mer, on compte 645 000 ménages pour 1,8 million d'habitants. Les données relatives à la métropole n'étant pas toujours disponibles pour les DOM, il sera précisé lorsqu'elles porteront sur la métropole et les DOM (France entière). Les données issues des enquêtes nationales logement concernent l'ensemble métropole+DOM en 2006 avec un questionnaire quasi-identique, mais n'étaient dans les éditions antérieures réalisées qu'en métropole.

<sup>2</sup> Extractions spécifiques des ENL 1984 et 2006 réalisées par l'INSEE à la demande du HCF.

## **I. LE LOGEMENT DES MENAGES : QUELS LOGEMENTS ET A QUEL PRIX ?**

En 2009, on dénombre au total près de 33 millions de logements<sup>3</sup> :

- ✓ 14,2 millions de logements collectifs ;
- ✓ 18,6 millions de logements individuels.

Parmi ces logements :

- ✓ 3,2 millions sont des résidences secondaires qui représentent ainsi 10% du parc ;
- ✓ 2 millions de logements sont vacants :
  - leur proportion diminue de 7,7% en 1983 à 6,9% en 2000 et 6,4% en 2010<sup>4</sup> ;
  - mais leur nombre augmente : 239 000 supplémentaires entre 1984 et 2010 (+ 55000 dans l'habitat individuel et + 184 000 dans l'habitat collectif) ;
  - la moitié de ces logements sont vacants pour des raisons frictionnelles (moins de 3 mois), une partie de l'autre moitié est vacante pour des raisons liées à l'insalubrité (55% des logements vacants ayant été construits avant la seconde guerre mondiale).

On a donc un total de 27,7 millions de résidences principales en métropole et dans les départements d'outre-mer<sup>5</sup>. On étudie dans la suite de cette note les seules résidences principales.

### **A. LES CONDITIONS DE LOGEMENT DES FAMILLES**

#### **1. Les modes d'habitat**

##### **a) Une France plutôt pavillonnaire**

En 1946, la moitié des Français habitaient dans une maison individuelle : il s'agissait alors plutôt de fermes ou de maisons de ville situées dans des petites agglomérations<sup>6</sup>. Actuellement, 64% des ménages sont logés en habitat individuel, mais celui-ci est constitué majoritairement de pavillons de banlieue et de lotissements construits en périphérie des villes.

La France est plus pavillonnaire que d'autres pays européens : 64% des personnes de plus de 18 ans - et 71% dans les DOM - habitent une maison (36% des espagnols, 43% des allemands) mais moins que le Royaume Uni (86%).

---

<sup>3</sup> Estimation Insee-SOeS in Compte du logement 2009.

<sup>4</sup> Recensements de la population.

<sup>5</sup> Ce nombre est supérieur à celui des ménages dans les données ci-après issues de l'enquête logement 2006, compte tenu de l'augmentation du nombre de ménages entre 2006 et 2007 et de la non-prise en compte des DOM dans ces données.

<sup>6</sup> Bonvalet Catherine - Logement et vie familiale : un parcours résidentiel en mutations - Informations sociales N°123 - 2005.

## b) Des modes d'habitat fonction de la situation familiale

La situation familiale joue un rôle important quant au type de logement : 60% des ménages composés d'une personne seule vivent en appartement, 72% des couples avec enfants vivent en maison individuelle<sup>7</sup> mais seulement 45% des foyers monoparentaux.

**Tableau 1 : Le mode d'habitat des familles en France (en %)**

	Maison	Appartement dans immeuble <10 logements	Appartement dans immeuble de 10 logements ou +	Total
Deux adultes avec enfant(s)	72	10	18	100
Familles monoparentales	45	21	34	100
<b>Ensemble des individus &gt;18 ans</b>	<b>64</b>	<b>13</b>	<b>23</b>	<b>100</b>

Source : CREDOC, exploitation des données SILC - Eurostat - 2007

## **2. Les statuts d'occupation**

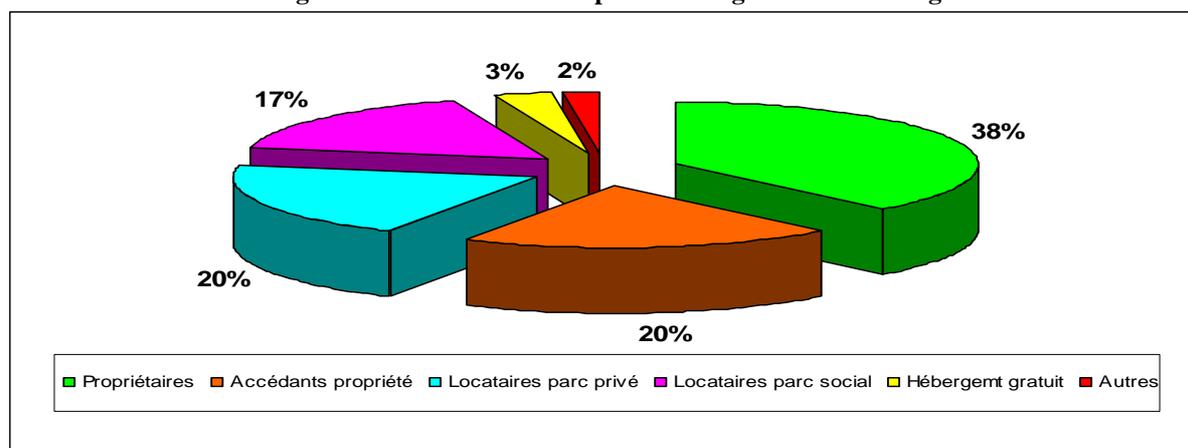
### a) Les statuts d'occupation du logement en France et dans l'Union européenne

La France compte une majorité de propriétaires et une part de locataires croissante dans le secteur privé mais en baisse dans le secteur social. Par rapport aux autres pays européens, elle occupe une place intermédiaire en termes de proportion de propriétaires mais se situe dans le haut de la fourchette européenne en termes de logements sociaux.

#### a1) Les statuts d'occupation des logements en France

La majorité des ménages (58%) sont propriétaires occupants de leur logement (avec ou sans charges d'accession) ; cette part augmente régulièrement depuis cinquante ans (un tiers des ménages étaient propriétaires de leur résidence principale en 1953), mais cette croissance tend à ralentir depuis quelques années. 37% des ménages sont locataires, 3% sont hébergés à titre gratuit et 2% ont d'autres formes de logement.

**Figure 1 : Les statuts d'occupation du logement des ménages**



Source : HCF à partir de l'enquête logement 2006- Insee

<sup>7</sup> Credoc, exploitation des données SILC - Eurostat - 2007.

Parmi les propriétaires, on compte de moins en moins d'accédants à la propriété. Entre 1984 et 2009, la proportion des propriétaires augmente (de 28% à 39%) tandis que celle des accédants à la propriété diminue (de 24% à 19%) ainsi que celle des locataires du secteur privé (de 32% à 24%). La proportion des locataires du parc social reste à peu près stable (voir tableau N°2 ci-après).

**Tableau 2 : Répartition des résidences principales selon le statut d'occupation (en %)**

	1984	1989	1994	1999	2004	2009
<b>Propriétaires</b>	<b>52%</b>	<b>55%</b>	<b>55%</b>	<b>56%</b>	<b>57%</b>	<b>58%</b>
Accédants	24%	26%	23%	21%	20%	19%
Non accédants	28%	29%	32%	34%	37%	39%
<b>Locataires</b>	<b>48%</b>	<b>45%</b>	<b>45%</b>	<b>44%</b>	<b>43%</b>	<b>42%</b>
Secteur privé (1)	32%	28%	26%	25%	24%	24%
Secteur social	16%	17%	19%	19%	19%	18%

(1) y compris les ménages logés gratuitement. Ils représentent 2,7 % des ménages en 2009.

Sources : Insee ; SOeS, compte du logement 2009.

### *a11) Les disparités géographiques*

L'habitat individuel, qui forme l'essentiel du parc des propriétaires occupants (plus de trois-quarts de leurs logements) est essentiellement situé dans les communes rurales et périurbaines. La localisation des propriétaires occupants reflète cette structure : elle est supérieure à la moyenne nationale dans la plupart des cantons des zones rurales et nettement inférieure dans les très grandes agglomérations. Elle est également plus faible que la moyenne dans le Sud-est et en Aquitaine.

Symétriquement, les logements des parcs locatifs privé et public sont surreprésentés dans les cantons à forte densité urbaine. C'est en Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Aquitaine que la part de locataires du parc privé est la plus élevée.

Les locataires du parc social et des collectivités territoriales sont surtout concentrés en zone urbaine, principalement au nord d'une diagonale Rennes-Nice. La moitié des logements sociaux sont situés dans quatre régions : Ile de France (27%), Rhône-Alpes, Nord Pas de Calais et Provence côtes d'Azur.

La densité de logements sociaux varie de 0 à 10 selon la région (voir Annexe N°2) :

- ✓ 10 logements sociaux pour 100 habitants en Ile de France, Champagne-Ardenne, Nord Pas de Calais, Haute Normandie et Basse Normandie ;
- ✓ 5 logements sociaux pour 100 habitants dans le Limousin, en Auvergne, en Bretagne, dans le Languedoc-Roussillon, et 4% en Aquitaine, en Poitou Charente, en Midi Pyrénées et en Corse ;
- ✓ aucun en Guyane et en Martinique.

Dans quatre départements, le taux de logements sociaux pour 100 habitants dépasse 10% (14% en Seine St Denis, 13% dans le Val de Marne, 12% dans les Hauts de Seine et 12% dans l'Aube). Dans sept départements, il est de 10% (Pas de Calais, Nord, Seine Maritime, Paris, Territoire de Belfort, Val d'Oise) voir annexe N°2.

## a12) La taille des logements

Alors que les ménages avec enfants représentent le tiers des ménages, les deux tiers des logements ont trois pièces ou plus et sont donc a priori susceptibles d'accueillir des familles (la moitié comprenant 4 pièces ou plus).

Les logements de trois pièces et plus sont beaucoup moins répandues dans les locations du parc privé (54,4%) que dans le parc social (73%) ou pour les propriétaires occupants (plus de 88%).

Les logements vacants sont plus fréquemment de petite taille : 47% ont une ou deux pièces contre 26% de l'ensemble des logements (voir tableau 3 ci-après).

**Tableau 3 : Nombre de pièces par statut d'occupation en 2009 (en % de l'ensemble des logements)**

	1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces	6 pièces ou plus
<b>Résidences principales</b>						
Propriétaires occupants	3,0	8,2	19,8	31,8	23,5	13,7
Locataires du parc privé	18,7	26,9	27,6	18,0	6,4	2,4
Locataires du parc social et des collectivités territoriales	8,4	18,4	35,1	29,1	7,9	1,1
Autres statuts	10,0	18,2	26,6	25,1	12,8	7,3
<b>Logements vacants</b>	23,0	23,9	24,7	16,8	7,4	4,2
<b>Résidences secondaires</b>	18,0	25,2	24,9	16,2	8,5	7,2
<b>Ensemble des logements</b>	<b>10,1</b>	<b>16,4</b>	<b>24,3</b>	<b>25,8</b>	<b>15,1</b>	<b>8,3</b>

Sources : Insee ; SOeS, compte du logement 2009.

Au sein du parc social, l'Ile de France se caractérise par une surreprésentation des logements d'une ou deux pièces (29,4%, avec des taux atteignant 44,5% à Paris et 31,5% dans les Hauts de Seine) et la plus faible proportion de logements de 5 pièces et plus (7,2% pour la région, 5,9% pour les Hauts de Seine et 6,2% pour Paris).

Les régions qui ont les plus fortes proportions de logements de 5 pièces ou plus dans leur parc de logements sociaux sont les régions de Champagne-Ardenne (15%), la Lorraine (12,8%) et le Nord-Pas de Calais (12,4%).

## a2) La place de la France dans l'Union européenne

### a21) Une situation intermédiaire en matière de propriété du logement

Avec plus de la moitié des ménages (58%) propriétaires de leur logement ou accédants à la propriété, la France se trouve dans une position intermédiaire entre :

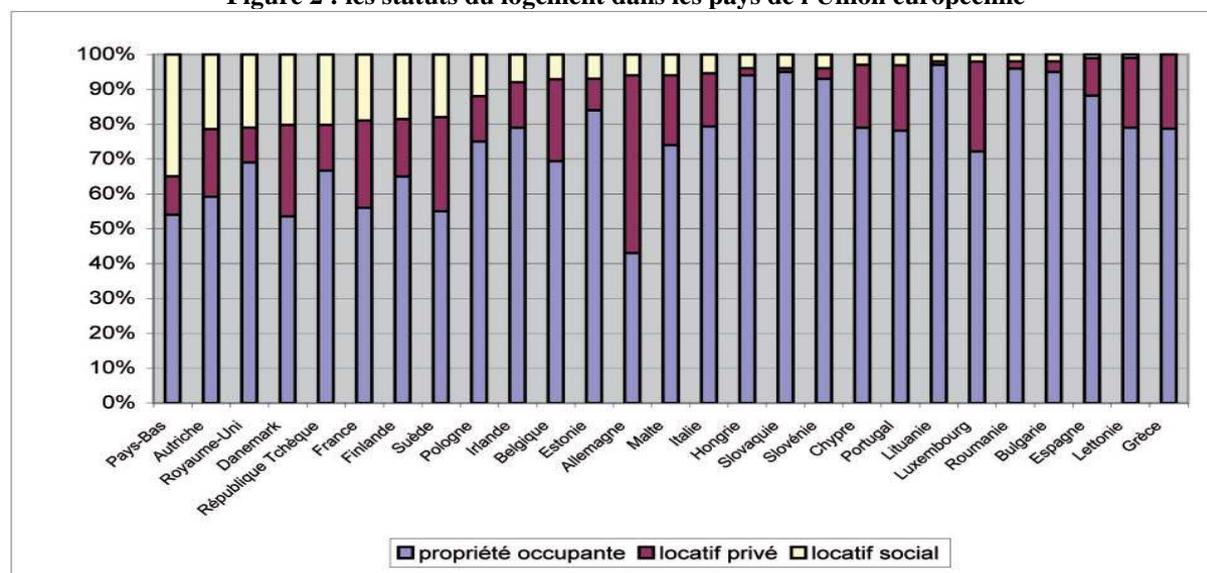
- ✓ des pays comme la Suède ou l'Allemagne qui, avec 57% de logements locatifs au sein de son parc de résidences principales, a le taux de logements locatifs le plus élevé de l'Europe des 27<sup>8</sup>. Les locataires y bénéficient d'un statut juridique très protecteur avec des loyers encadrés, ce qui peut expliquer l'attrait relativement faible de la propriété pour les ménages allemands ;
- ✓ d'autres pays où le taux de propriétaires occupants est plus important, comme le Portugal, la Grèce, l'Italie, l'Espagne, la Roumanie ou le Royaume-Uni (70%).

<sup>8</sup> Fondation Abbé Pierre - L'état du mal logement en France - 16ème rapport annuel - 2011, page 49.

## a22) Un parc social dans le haut de la moyenne européenne

Avec 4,5 millions d'unités, le parc locatif social français est un des plus importants d'Europe.

Figure 2 : les statuts du logement dans les pays de l'Union européenne



Source : CECODHAS (2007) in Note du CAS N°230 - juillet 2011.

La part du secteur locatif social dans l'ensemble du parc témoigne de la disparité des approches nationales. Les Pays-Bas possèdent une proportion très élevée de logements sociaux (34 %), suivis par le Royaume-Uni (21%) et la France (20 %).

Seule la Grèce n'en a aucun, tandis que le Luxembourg et les pays d'Europe du Sud ont des parcs très réduits, inférieurs à 5 % du total<sup>9</sup>.

### b) Des statuts d'occupation fonction de la situation familiale et des revenus

Le statut du logement des ménages varie en fonction de leur niveau de revenu (voir annexe N°1) et de leur configuration familiale.

#### b1) Des statuts d'occupation fonction de la situation familiale

##### *b11) Les statuts de logement actuels en fonction de la situation familiale*

Le statut d'occupation du logement est très fortement lié à la situation familiale et à l'âge du ménage:

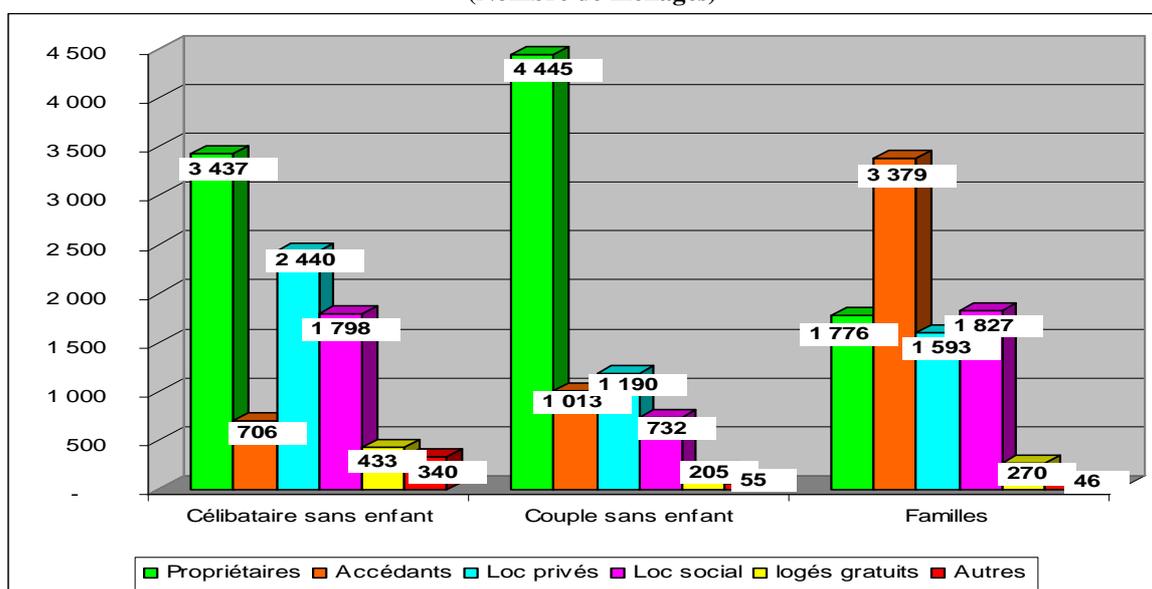
- ✓ Seuls 20% des ménages avec enfant sont propriétaires sans charges d'accession, alors que les ménages sans enfants le sont majoritairement. Plus de la moitié des couples sans enfant sont propriétaires (58% contre 42% en 1984, ce qui témoigne du mouvement important d'accession à la propriété au cours des 20 dernières années) et 38% des célibataires sans enfant.
- ✓ Les familles sont en revanche fréquemment en situation d'accession à la propriété (38% d'entre elles ; elles étaient 40% en 1984), et les ménages avec enfants

<sup>9</sup> Centre d'analyse stratégique - Le logement social pour qui ? -Note d'analyse N°230 - Juillet 2011.

constituent d'ailleurs la grande majorité des accédants à la propriété (61% sont des couples avec enfants, 5% des foyers monoparentaux), alors qu'ils ne représentent qu'un tiers des ménages.

- ✓ Aussi fréquemment locataires que l'ensemble de la population, les familles sont en revanche un peu plus fréquemment dans le parc social (environ un cinquième des familles et un cinquième des célibataires sans enfant sont locataires dans le parc social contre un dixième des couples sans enfant). Entre 1984 et 2006, la proportion de couples avec enfants locataires du parc social est restée stable, tandis que celle des foyers monoparentaux a nettement augmenté, passant de 34% à 40% (sachant que corrélativement ces foyers monoparentaux sont moins fréquemment propriétaires et locataires du parc privé).

**Figure 3 : Les statuts des logements des ménages en fonction de leur situation familiale (Nombre de ménages)**



Source : HCF à partir de l'enquête logement 2006 – Insee

Au sein des familles, il existe cependant des distinctions significatives selon le type de foyer et le nombre d'enfants :

- ✓ Les foyers monoparentaux sont plus fréquemment locataires (68%), tandis que les couples avec enfants sont plus fréquemment propriétaires ou accédants à la propriété (65%).
- ✓ Les couples avec trois enfants ou moins sont fréquemment accédants à la propriété.

« (...) les familles monoparentales sont moins bien logées que les autres. (...) plus souvent logées en HLM ou dans des conditions médiocres (20% habitent un logement où il manque une ou deux pièces) et plus de 7% d'entre elles sont touchées par la privation de confort »<sup>10</sup>.

#### *b12) L'évolution de la situation entre 1984 et 2006*

Le nombre de ménages est passé de 19 221 à 25 685 entre 1984 et 2006, ramené en base 100 en 1984 on passe à 134 en 2006. Appliqué à l'ensemble des types de ménages par statut de

<sup>10</sup> Fondation Abbé Pierre – rapport annuel 2012 sur l'état du mal logement en France (page 19) sur la base de INSEE Première N°1195 « les familles monoparentales, des difficultés à travailler et à se loger » ; juin 2008.

logement, on peut ainsi observer plus facilement les évolutions entre 1984 et 2006. Ainsi, par exemple :

- ✓ Le nombre de célibataires sans enfants a presque doublé tandis que le nombre de célibataires locataires du parc social était multiplié par 2,6 et le nombre de célibataires propriétaires était multiplié par 2,2.
- ✓ Le nombre de foyers monoparentaux a été multiplié par 1,7 entre les deux dates mais a doublé dans le parc social.
- ✓ Le nombre de couples avec enfants a diminué mais davantage sont devenus propriétaires. La diminution du nombre de couples avec un ou deux enfants dans le parc social a correspondu avec la diminution globale du nombre de couples avec un ou deux enfants. En revanche, le nombre de couples avec trois enfants ou plus dans le parc social a diminué moins rapidement que celui des couples avec trois enfants ou plus en général. Il a diminué plus rapidement dans le parc privé.
- ✓ On n'observe pas de grands changements pour les couples avec un ou deux enfants si ce n'est que davantage sont devenus propriétaires et moins sont locataires dans le privé.

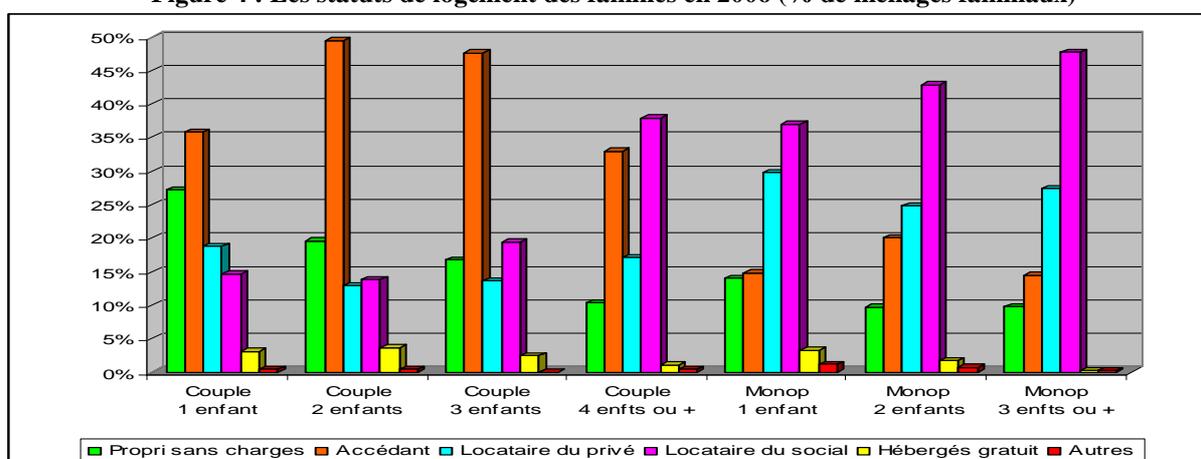
Voir tableau N°4 ci-après et données détaillées en annexe N°3.

**Tableau 4 : Evolution des statuts de logements selon les types de ménages entre 2006 et 1984 (base 100 en 1984)**

	Célibataires sans enfant	Couples sans enfant	Monoparents	Couples 1 ou 2 enfants	Couples 3 enfants et +	Total
Propriétaires	226	208	133	133	93	<b>191</b>
Accédants	218	119	175	93	66	<b>103</b>
Locataires privé	152	102	162	65	59	<b>109</b>
Locataires social	263	125	206	92	79	<b>150</b>
Gratuit et autres	122	72	145	57	29	<b>88</b>
<b>Total</b>	<b>192</b>	<b>150</b>	<b>174</b>	<b>91</b>	<b>68</b>	<b>134</b>

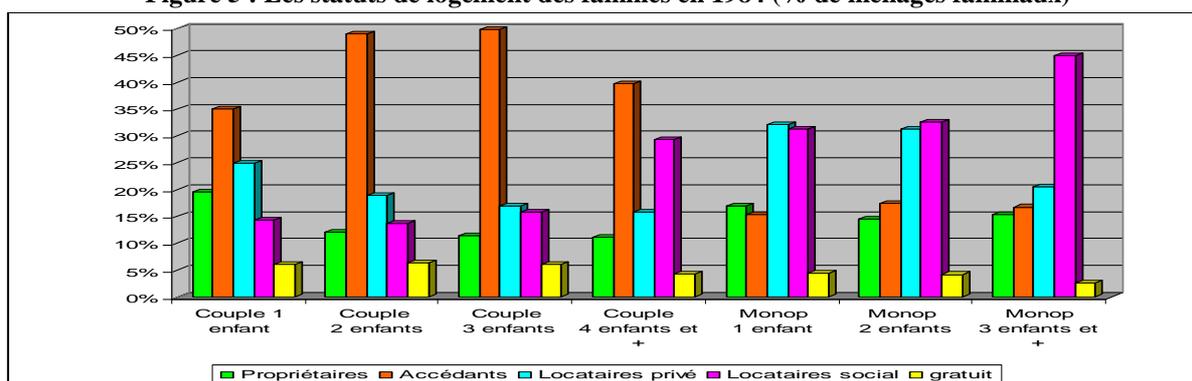
Sources: HCF à partir des enquêtes logement 1984 et 2006- Insee

**Figure 4 : Les statuts de logement des familles en 2006 (% de ménages familiaux)**



Source : HCF à partir de l'enquête logement 2006 – Insee

**Figure 5 : Les statuts de logement des familles en 1984 (% de ménages familiaux)**



Source : HCF à partir de l'enquête logement 1984 - Insee

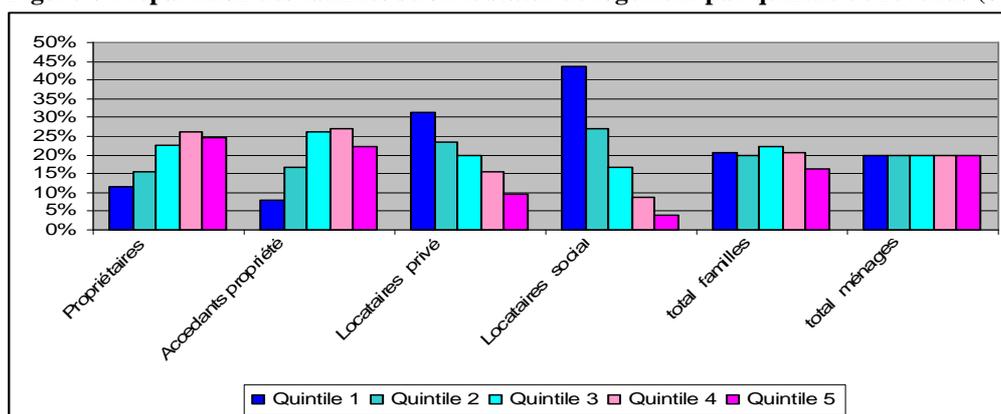
### b2) Des statuts d'occupation fonction des revenus

Le niveau de revenu par unité de consommation est fortement corrélé avec la composition familiale. Ainsi, en 2006 :

- ✓ deux tiers des foyers monoparentaux se situent dans les deux premiers quintiles<sup>11</sup> de revenu par unité de consommation ;
- ✓ plus de la moitié des couples sans enfant appartiennent aux deux derniers quintiles et près de la moitié des couples avec enfants aux 3ème et 4ème quintiles ;
- ✓ plus les couples ont d'enfants, plus ils se trouvent dans les deux premiers quintiles de revenu par unité de consommation : 27% avec un enfant, 33% avec deux enfants, 47% avec trois enfants et 78% avec quatre enfants ou plus.

Ces éléments sont à prendre en compte au moment d'analyser la répartition des ménages en fonction de leurs niveaux de revenus et de leurs statuts d'occupation du logement (voir données détaillées en annexe N°4).

**Figure 6 : répartition des familles selon le statut de logement par quintile de revenus (%)**



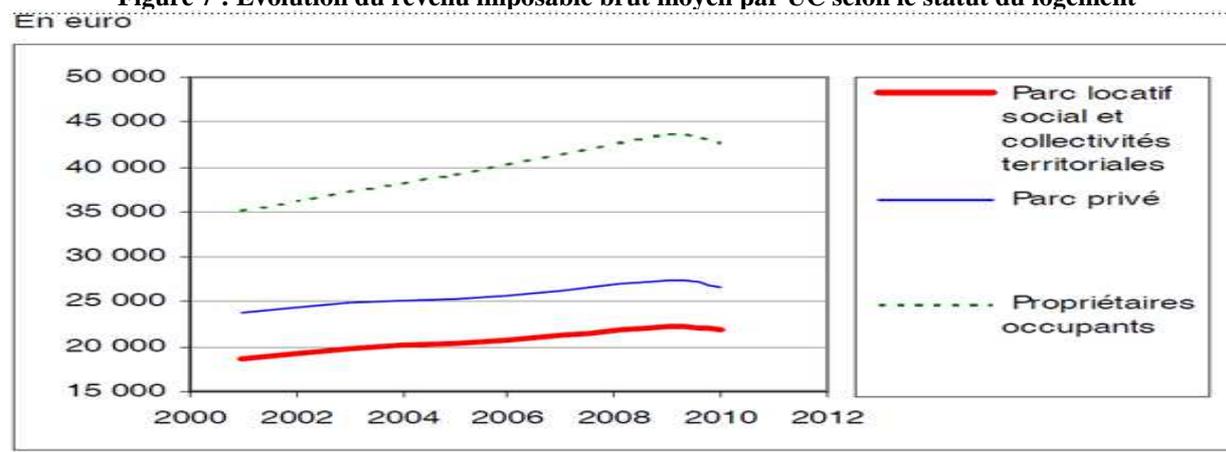
Source: HCF à partir de l'enquête logement 2006 - Insee

<sup>11</sup> Le premier quintile regroupe les 20% de ménages (tous ménages confondus) dont le revenu par unité de consommation est le plus faible, le dernier quintile les 20% des ménages dont le revenu par unité de consommation est le plus élevé. Le revenu utilisé ici est le revenu disponible (y compris prestations) avant impôt. Le nombre d'unités de consommation retenu est le suivant : 1 unité pour le premier adulte du ménage, 0,7 pour chacun des adultes suivants, 0,5 pour chaque enfant du ménage.

Plus de 30% des locataires du parc privé et du parc social se situent dans le premier quintile de revenu par UC (50% et 60% des foyers monoparentaux et des familles nombreuses dans le parc social). Les propriétaires et plus encore les accédants à la propriété sont plus aisés et se situent majoritairement dans les trois derniers quintiles de revenu par UC.

Le revenu imposable brut moyen par unité de consommation (UC) est de 25600 € pour les propriétaires occupants, 17600€ pour les locataires privés et 13200 € pour les locataires du parc social. L'écart entre revenu des propriétaires et des locataires s'est creusé fortement depuis 10 ans.

**Figure 7 : Evolution du revenu imposable brut moyen par UC selon le statut du logement**



Source : FILOCOM – 2009

### c) Les statuts d'occupation du logement des familles

#### c1) Les propriétaires sans charges d'accession

En 2006, la grande majorité des propriétaires sans charges d'accession sont des ménages sans enfants :

- ✓ 36 sont des célibataires sans enfant ;
- ✓ 46% sont des couples sans enfant ;
- ✓ 16% sont des couples avec enfant (les couples avec 3 enfants ou plus représentent 2% des propriétaires) ;
- ✓ 2% sont des foyers monoparentaux.

En 1984, les propriétaires étaient plus fréquemment des familles (25% des propriétaires étaient des couples avec enfants et 3% des foyers monoparentaux) mais la part des familles dans les ménages était elle-même plus importante (48% contre 35% en 2006).

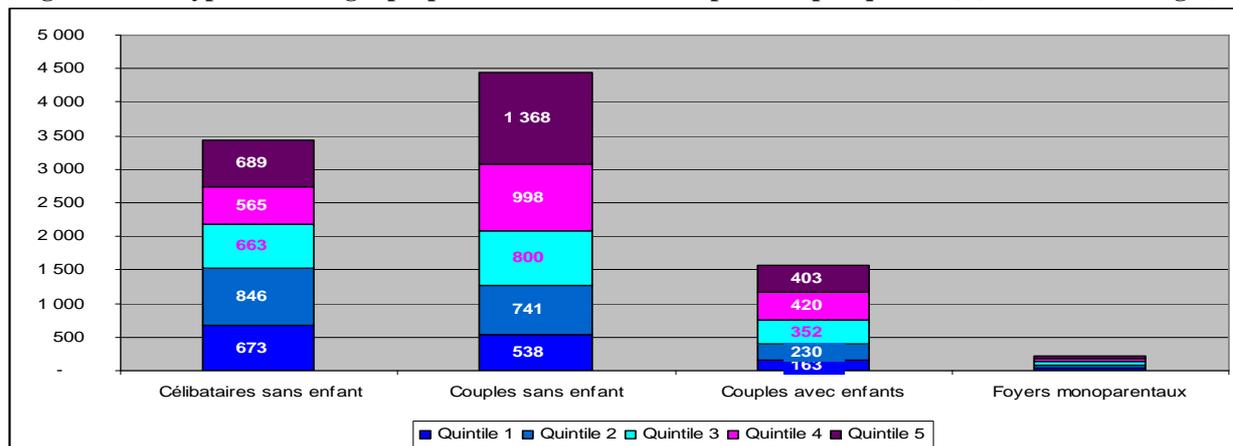
- ✓ Le nombre de foyers monoparentaux a été multiplié par 1,7 entre 1984 et 2006, tandis que le nombre de foyers monoparentaux propriétaires n'était multiplié que par 1,3 ;
- ✓ Le nombre de couples avec un ou deux enfants a diminué tandis que celui des couples avec un ou deux enfants a été multiplié par 1,3 ;

- ✓ Le nombre de couples avec trois enfants et plus a encore plus fortement diminué (68/100 en 1984) mais le nombre de ceux qui sont propriétaires a diminué plus faiblement (93/100 en 1984).

Voir tableau N°4 ci-avant.

c11) Niveaux de revenus et configurations familiales

Figure 8 : Les types de ménages propriétaires et leur revenu par UC (par quintiles) (nombre de ménages)

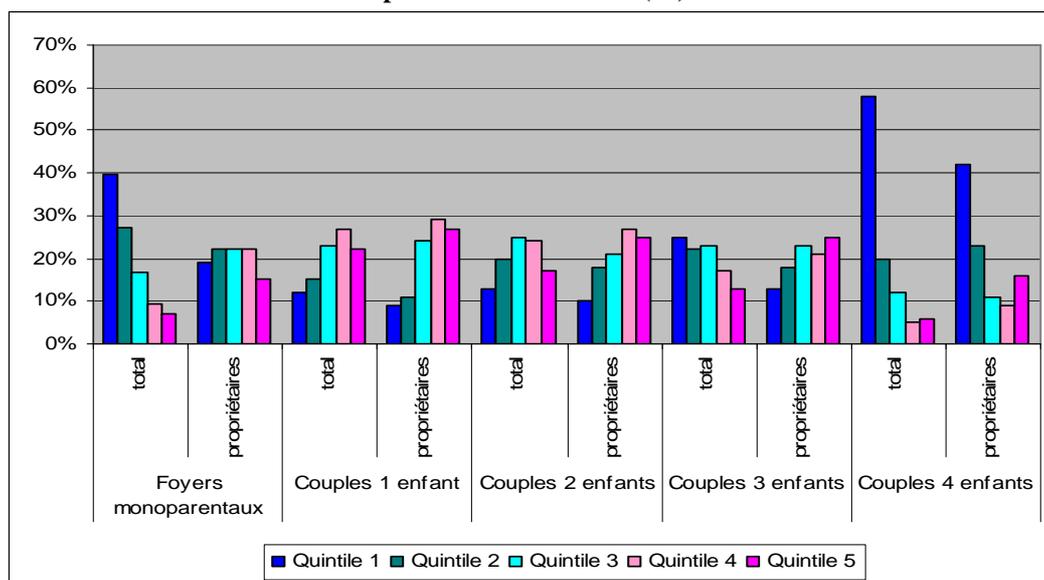


Source : HCF à partir de l'enquête logement 2006 - Insee

\* 208 000 foyers monoparentaux propriétaires, 39 000 dans le 1er quintile de revenu par UC, 46 000 dans le 2ème, 47 000 dans le 3ème, 46 000 dans le 4ème et 31 000 dans le 5ème.

Quelle que soit leur configuration familiale, les familles propriétaires sont plus aisées que la moyenne des ménages de même composition familiale. Lorsqu'ils sont propriétaires, ce qui arrive très rarement, 15% des foyers monoparentaux sont dans le dernier décile de revenus, ce qui n'est le cas que de 7% d'entre eux en général. De même, les couples avec trois enfants propriétaires sont plus fréquemment dans les deux derniers déciles de revenus (46% contre 30%) que l'ensemble des couples avec trois enfants.

Figure 9 : Répartition des différents types de familles propriétaires et de l'ensemble des familles par déciles de revenus (%)



Source : HCF à partir de l'enquête logement 2006 - Insee

*c12) Les ménages modestes: moins fréquemment propriétaires que par le passé*

Les ménages les plus pauvres sont moins fréquemment propriétaires que par le passé, contrairement aux ménages les plus aisés :

- ✓ 37% des ménages du premier quintile de revenu sont propriétaires aujourd'hui, contre 49% en 1984 ;
- ✓ 76% des ménages du dernier quintile de revenu sont propriétaires aujourd'hui, contre 59% en 1984.

Au final, les ménages modestes sont de plus en plus souvent locataires et les ménages aisés de plus en plus souvent propriétaires.

*c2) Les accédants à la propriété*

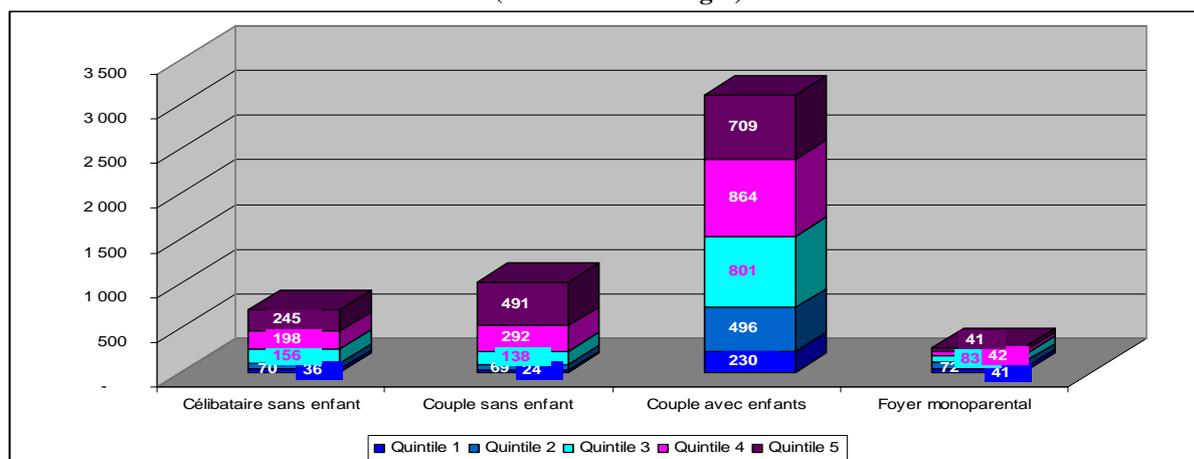
La grande majorité des accédants à la propriété sont des couples avec enfants ; très peu sont des ménages monoparentaux. Ce sont pour :

- ✓ 14% des célibataires sans enfant ;
- ✓ 20% des couples sans enfant ;
- ✓ 61% des couples avec enfant (les couples avec 3 enfants ou plus comptent pour 12% des accédants) ;
- ✓ 5% des foyers monoparentaux.

Globalement, entre 1984 et 2006, l'évolution de l'accèsion à la propriété pour les différents types de familles a correspondu à l'évolution des structures familiales. En revanche les célibataires sans enfant sont devenus plus fréquemment accédants à la propriété et les couples sans enfants moins fréquemment (voir tableau N°4).

Sachant que l'âge moyen d'accèsion à la propriété est de 32 ans (34 ans en Ile de France) et que la durée moyenne des prêts contractés par les jeunes ménages est de 18,4 ans, la famille accédante ne supportera plus de charges d'accèsion autour de 50 ans (85% des propriétaires sans emprunt à rembourser ont plus de 50 ans), à un âge où la charge d'enfants est moins fréquente.

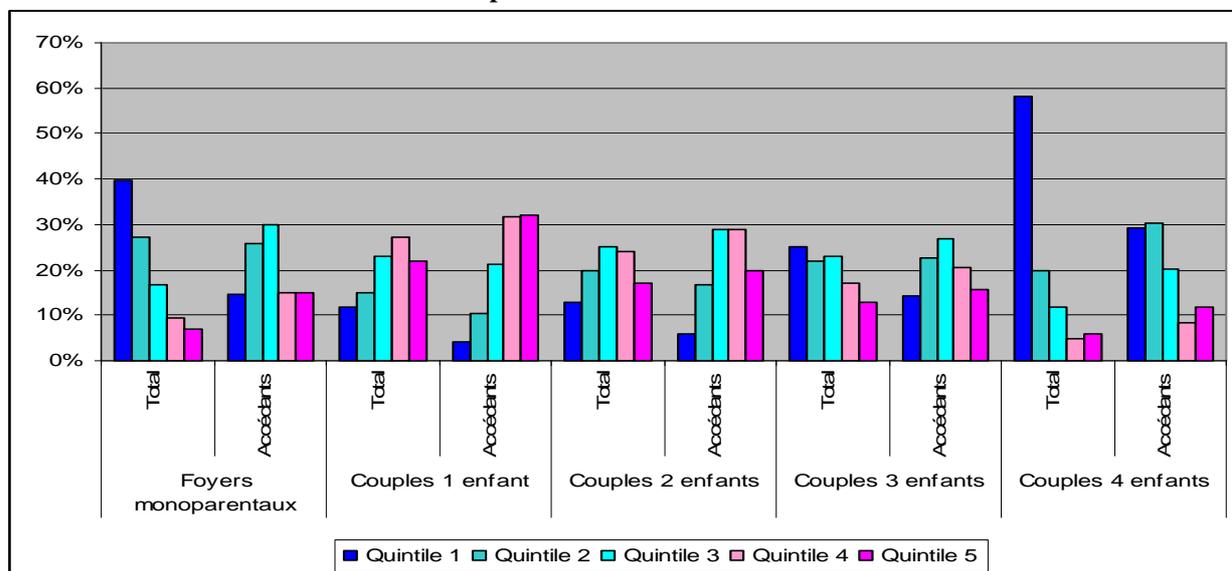
**Figure 10 : Les types de ménages accédant à la propriété et leur revenu par UC (par quintiles)  
(Nombre de ménages)**



Source : HCF à partir de l'enquête logement 2006 - Insee

Les ménages accédants à la propriété sont en moyenne plus aisés que l'ensemble des ménages, quelle que soit leur configuration familiale. Ils se situent notamment beaucoup moins fréquemment dans les deux premiers quintiles de revenu par UC que la moyenne des ménages, en particulier lorsqu'ils sont foyers monoparentaux et couples avec quatre enfants et plus.

**Figure 11: Répartition des différents types de familles accédant à la propriété et de l'ensemble des familles par déciles de revenus**



Source : HCF à partir de l'enquête logement 2006 - Insee

### c3) Les locataires du parc privé

Les locataires du parc privé sont pour :

- ✓ 47% des célibataires sans enfant ;
- ✓ 23% des couples sans enfant ;
- ✓ 21% des couples avec enfant (les couples avec 3 enfants ou plus comptent pour 4% des locataires du parc privé) ;
- ✓ 9% des foyers monoparentaux.

Entre 1984 et 2006, le nombre de locataires du parc privé a très légèrement augmenté (de 100 à 109) mais à un rythme bien moindre que celui de l'ensemble des ménages (100 à 134).

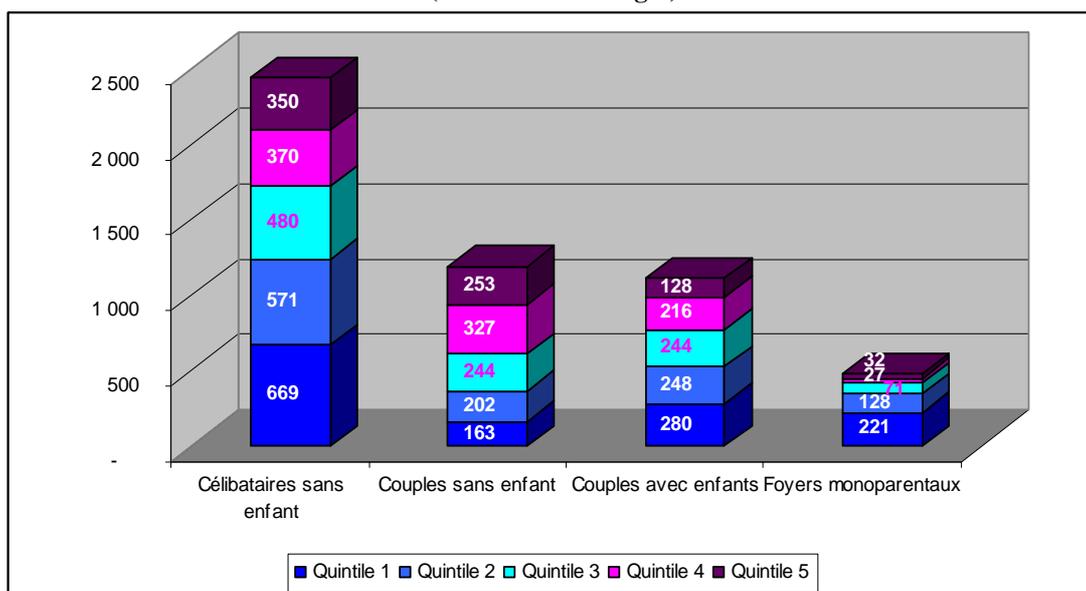
Ce sont les nombres de célibataires sans enfants et de foyers monoparentaux qui ont connu les plus fortes augmentations mais à un niveau moindre que celui de ces ménages (voir tableau N°4).

#### *\* Niveaux de revenus et configurations familiales*

Parmi les locataires du parc privé :

- ✓ près de la moitié des couples avec enfants se situent dans les deux premiers quintiles de revenu par UC ;
- ✓ près de la moitié des couples sans enfant se situent dans les deux derniers quintiles de revenu par UC ;
- ✓ la grande majorité des foyers monoparentaux appartient aux deux premiers quintiles.

**Figure 12 : Les types de ménages locataires dans le parc privé et leur revenu par UC (par quintiles)  
(Nombre de ménages)**

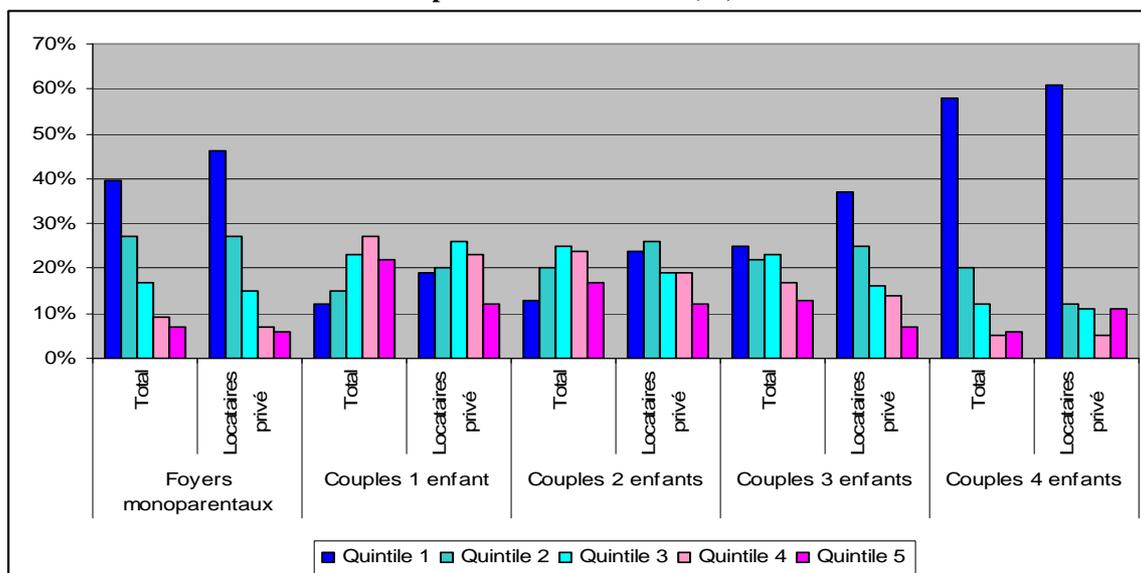


Source : HCF à partir de l'enquête logement 2006- Insee

Les locataires du parc privé sont plus modestes que l'ensemble de la population, quelle que soit la configuration familiale (surreprésentation des ménages des deux premiers quintiles de revenu).

Les couples avec quatre enfants et plus se distinguent cependant par une part plus importante de ménages appartenant au premier quintile de revenu, mais aussi au dernier quintile.

**Figure 13: Répartition des différents types de familles locataires du parc privé et de l'ensemble des familles par déciles de revenus (%)**



Source : HCF à partir de l'enquête logement 2006- Insee

#### c4) Les locataires du parc social

##### *\* Niveaux de revenus et configurations familiales*

En 2006, les locataires du parc social sont pour :

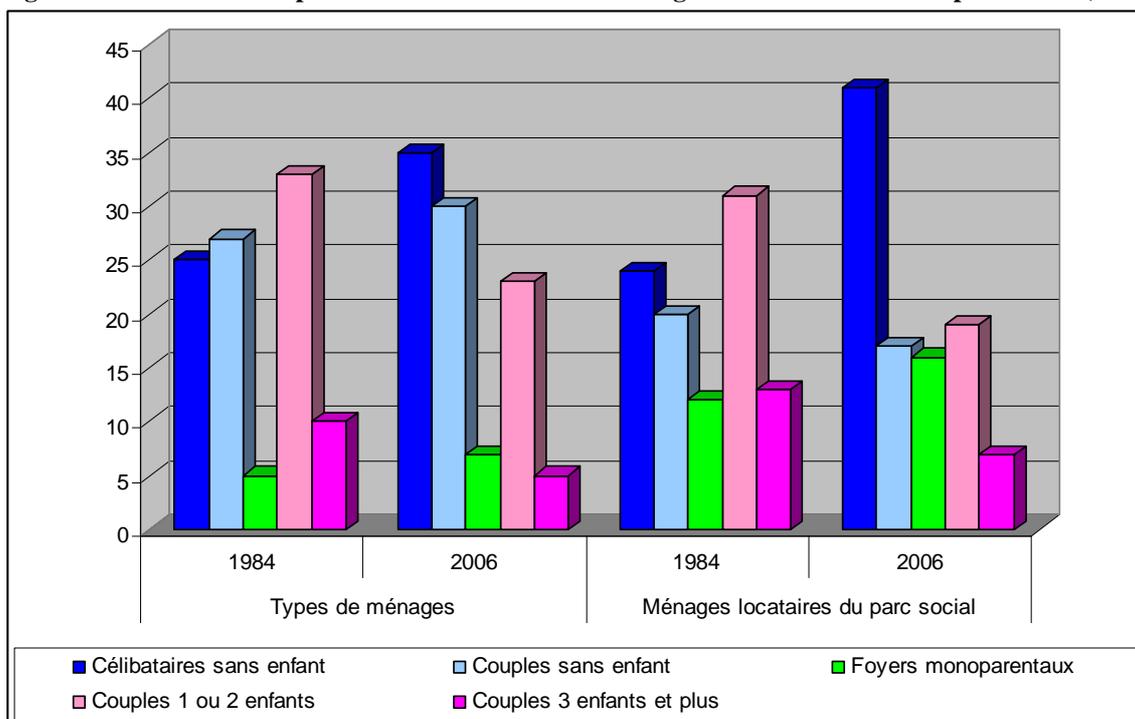
- ✓ 41% des célibataires sans enfant (soit en légère surreprésentation par rapport à cette catégorie de ménages qui regroupe 36% du total des ménages)
- ✓ 17% des couples sans enfant (contre 30% dans le total des ménages) ;
- ✓ 26% des couples avec enfant (contre 28% dans le total des ménages) ;
- ✓ 16% des foyers monoparentaux (soit une forte surreprésentation par rapport à cette catégorie de ménages qui regroupe 7% des ménages).

Entre 1984 et 2006, la physionomie du parc social a beaucoup évolué : les proportions des célibataires sans enfant et des foyers monoparentaux ont fortement augmenté (respectivement de 24% à 41% et de 11% à 16%), tandis que celle des couples avec enfants a nettement diminué (de 45% à 26%).

Ces évolutions ont suivi les évolutions de la structure des ménages mais de façon plus marquée :

- ✓ les célibataires sans enfant ont vu leur nombre multiplié par 1,9 (et l'ensemble des ménages par 1,3) mais par 2,6 dans le parc social ;
- ✓ les foyers monoparentaux ont vu leur nombre multiplié par 1,7 mais par 2 dans le parc social.

**Figure 14 : Evolutions respectives de la structure des ménages et de la structure du parc social (en %)**



Source : HCF à partir des enquêtes logement 1984 et 2006- Insee

\* *Les familles monoparentales et très nombreuses plus fréquemment logées dans le parc social*

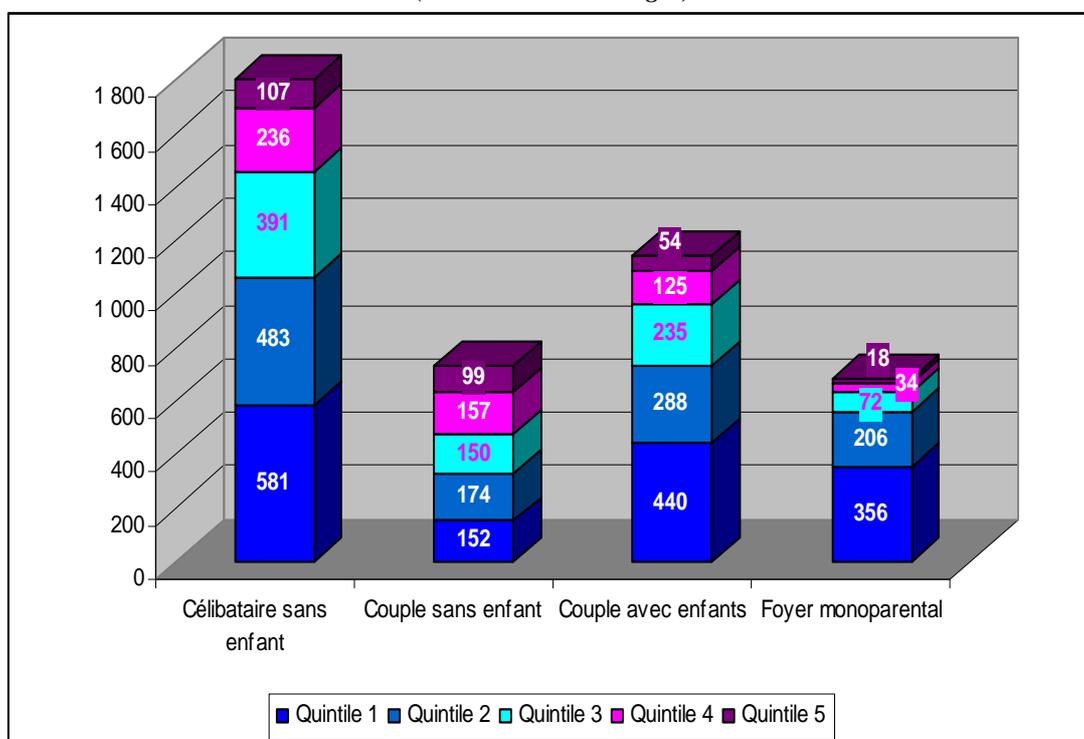
Tandis que 15% des couples avec un enfant sont logés dans le parc social, ce sont 19% des couples avec trois enfants, 38% des couples avec quatre enfants et plus et 40% des foyers monoparentaux qui y sont logés.

Ces familles ont plus fréquemment que les autres de faibles revenus qui les rendent prioritaires pour accéder à un logement social.

Parmi les locataires du parc social (voir figure 1 et annexe N°5), la répartition des locataires du parc social selon leur niveau de revenu) :

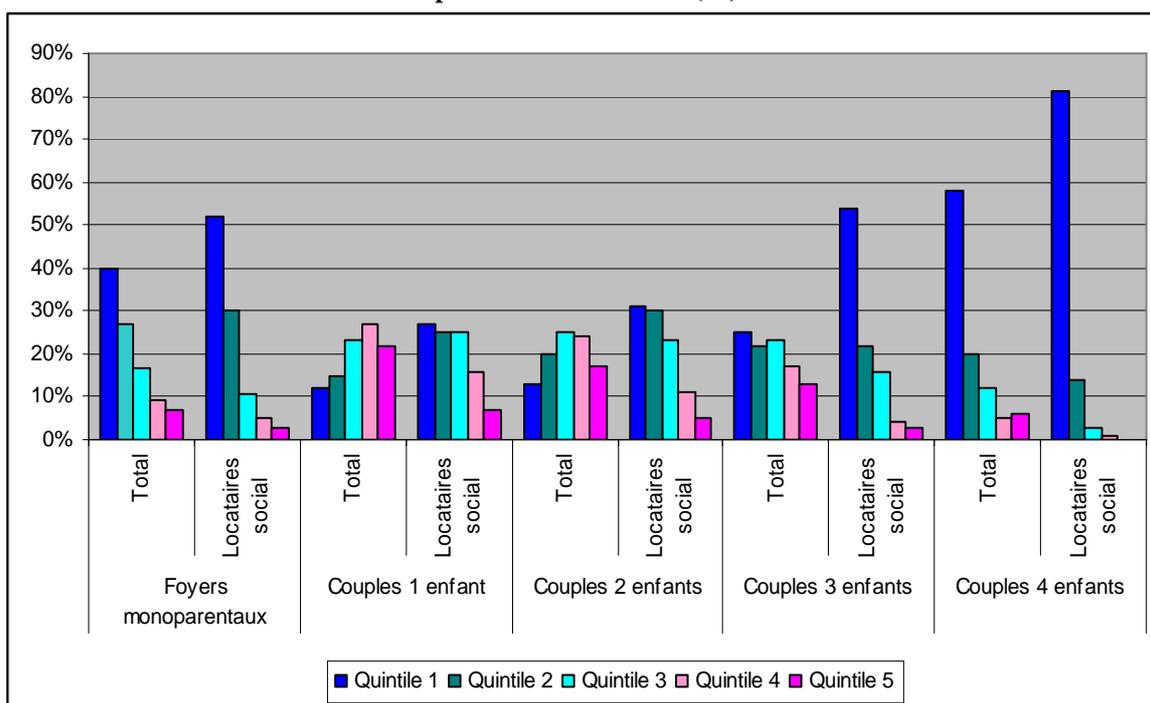
- ✓ 84% des couples avec enfants relèvent des trois premiers quintiles de revenu par UC et seulement 5% relèvent du dernier quintile ;
- ✓ 82% des ménages monoparentaux relèvent des deux premiers quintiles et seulement 3% du dernier quintile ;
- ✓ en revanche, 14% des couples sans enfant relèvent du dernier quintile. Il s'agit essentiellement de couples dont les enfants ont quitté le domicile et dont les revenus ont augmenté depuis qu'ils ont intégré le parc social ;
- ✓ le nombre important de célibataires sans enfant locataires du parc social est à souligner : ils représentent 41% des locataires du parc social et près d'un sur cinq relève des deux derniers quintiles de revenu par UC. Une partie d'entre eux sont des ménages dont les enfants mais aussi le conjoint ont quitté le domicile (séparation, décès). 50% ont plus de 60 ans.

**Figure 15 : Ménages locataires dans le parc social en fonction de leur niveau de revenu**  
(En milliers de ménages)



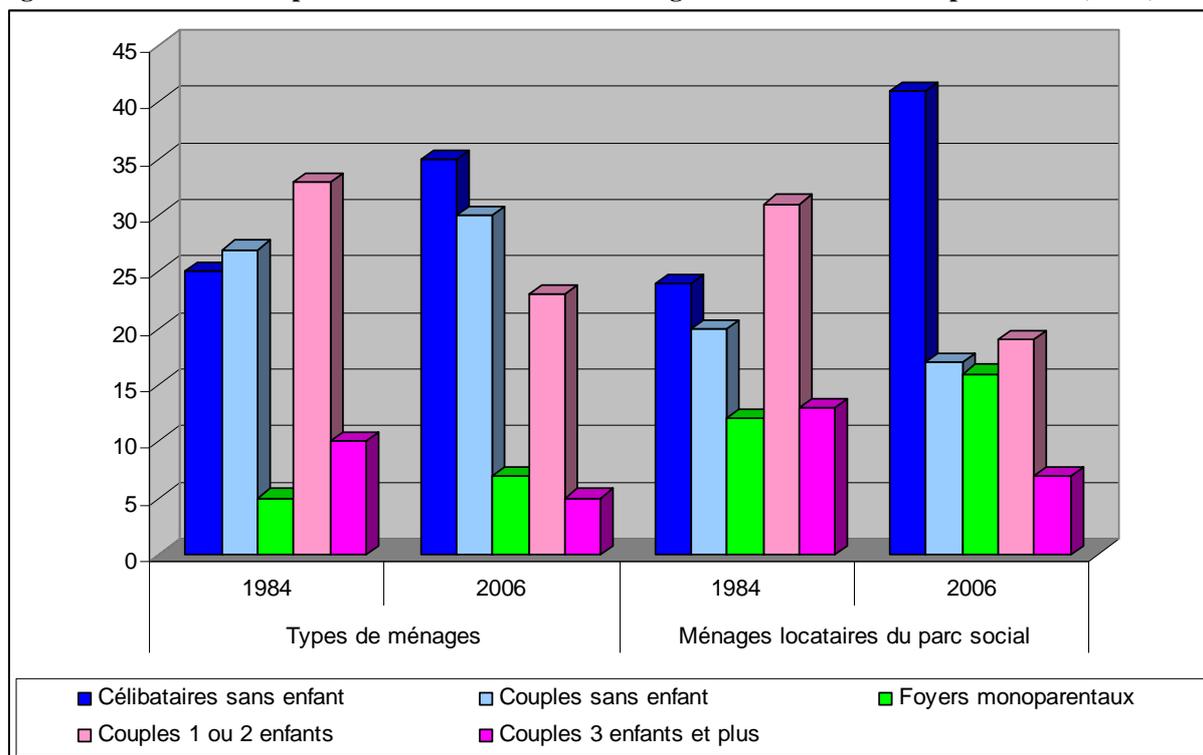
Source : HCF à partir de l'enquête logement 2006- Insee

**Figure 16: Répartition des différents types de familles locataires du parc social et de l'ensemble des familles par déciles de revenus (%)**



Source : HCF à partir de l'enquête logement 2006- Insee

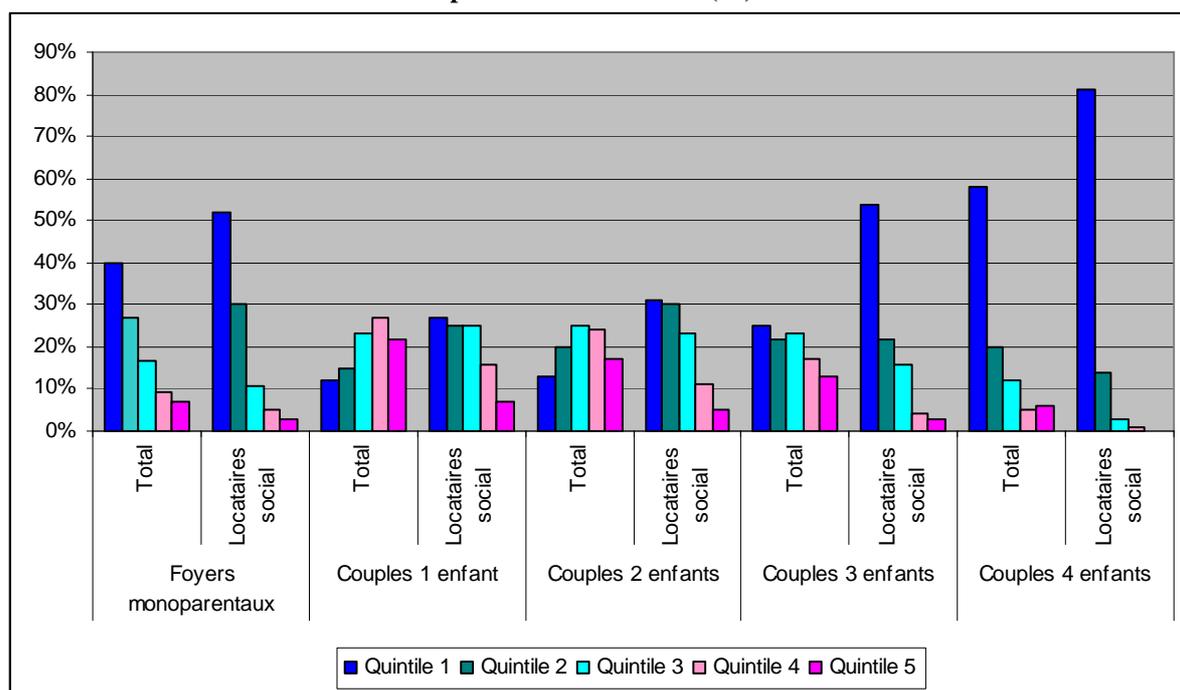
**Figure 17 : Evolutions respectives de la structure des ménages et de la structure du parc social (en %)**



Source : HCF à partir de l'enquête logement 2006- Insee

De façon encore plus marquée que dans le parc privé, les familles locataires du parc social se situent plus fréquemment que la moyenne des ménages dans les deux premiers quintiles de revenu par UC. Cette surreprésentation des familles modestes est particulièrement forte pour les couples avec trois enfants et plus.

**Figure 18: Répartition des différents types de familles locataires du parc social et de l'ensemble des familles par déciles de revenus (%)**



Source : HCF à partir de l'enquête logement 2006 – Insee

#### c5) Les hébergés à titre gratuit et les autres formes de logement

Un peu plus de 900 000 ménages sont hébergés gratuitement.

- ✓ Près de la moitié sont des célibataires sans enfant, près du quart des couples sans enfant et le quart des couples avec enfant(s) (contre un tiers en 1984).
- ✓ Les foyers monoparentaux (42 500 ménages) ne représentent que 5% des ménages hébergés gratuitement. Sur les 227 000 couples avec enfants hébergés gratuitement, 38% ont un seul enfant et 49% en ont deux.

Entre 1984 et 2006, la proportion de couples avec enfants hébergés gratuitement a nettement diminué (voir tableau N°4).

Moins d'un cinquième des foyers monoparentaux et couples avec enfants hébergés gratuitement se situent dans le premier décile de revenus alors que c'est le cas de plus du tiers des célibataires sans enfant. Trois quart des couples avec enfants se situent dans les 2ème, 3ème et 4ème déciles de revenus.

440 000 ménages ne sont ni propriétaires ou accédants, ni locataires, ni logés gratuitement. La grande majorité d'entre eux vit dans des résidences collectives mais le champ de l'enquête portant sur les « logements ordinaires » à l'exclusion de logements collectifs tels que foyers, internats, casernes ou habitations mobiles, ce chiffre est nettement sous-évalué.

Plus des trois-quarts des ménages vivant dans ces « autres » conditions de logement sont des célibataires sans enfant. Les foyers monoparentaux et les couples avec enfants ne représentent que 11% des ménages qui sont dans cette situation, soit au total près de 46 000 familles.

#### d) La mobilité

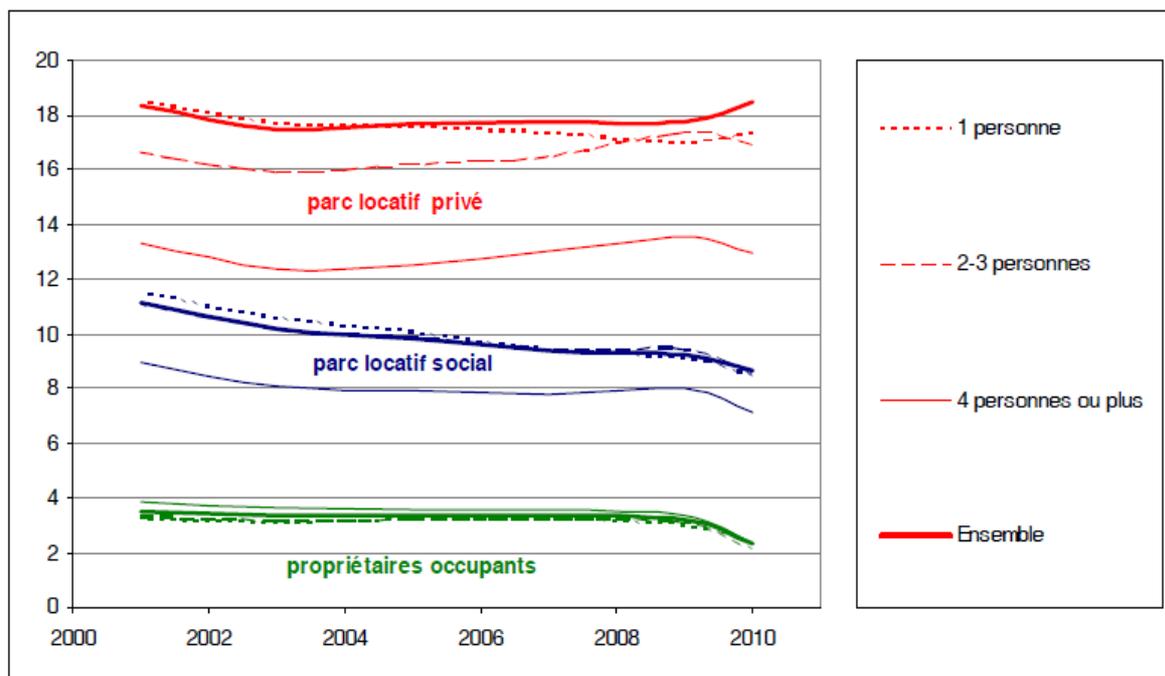
Le taux de rotation des logements, estimé à 7,1% entre 2009 et 2010<sup>12</sup>, est en France deux fois plus faible qu'aux États-Unis, au Canada ou au Royaume-Uni. Le taux de mobilité en France est en outre en baisse régulière depuis le début des années 90.

##### *d1) Des taux de rotation très faibles pour les propriétaires et les locataires du parc social*

En 2010, le taux de rotation aurait été de :

- ✓ 2,4% pour les propriétaires occupants ;
- ✓ 18,5% pour les locataires du parc privé. Le taux de rotation y atteint 35 % chez les moins de 30 ans et dépasse 15 % pour les 30-49 ans ;
- ✓ 8,7% pour les locataires du parc social (l'USH indiquant un taux de rotation légèrement plus élevé de 10,2% contre 12% en 2000).

**Figure 19 : Taux annuel moyen de rotation par statut d'occupation et nombre de personnes depuis 1999 (en %)**



Source : SOeS, Filocom

La mobilité dans le parc social, qui peut être encore plus faible dans les régions où le marché est particulièrement tendu (5,4% en région parisienne et 5% en région PACA<sup>13</sup>), s'expliquerait par l'insuffisance du parc, le vieillissement et la paupérisation des locataires, et par la montée des loyers qui rend plus difficile la sortie vers le parc privé. Elle s'expliquerait aussi par des effets de rente et l'application limitée des surloyers conférant un avantage important aux locataires en place.

<sup>12</sup> « Les conditions d'occupation des logements au 1<sup>er</sup> janvier 2010 », Chiffres et statistiques n°240, août 2011, SOeS.

<sup>13</sup> Pour 2006 en région parisienne et 2007 en PACA - Conseil d'Etat - Droit au logement - droit du logement - Rapport public 2009.

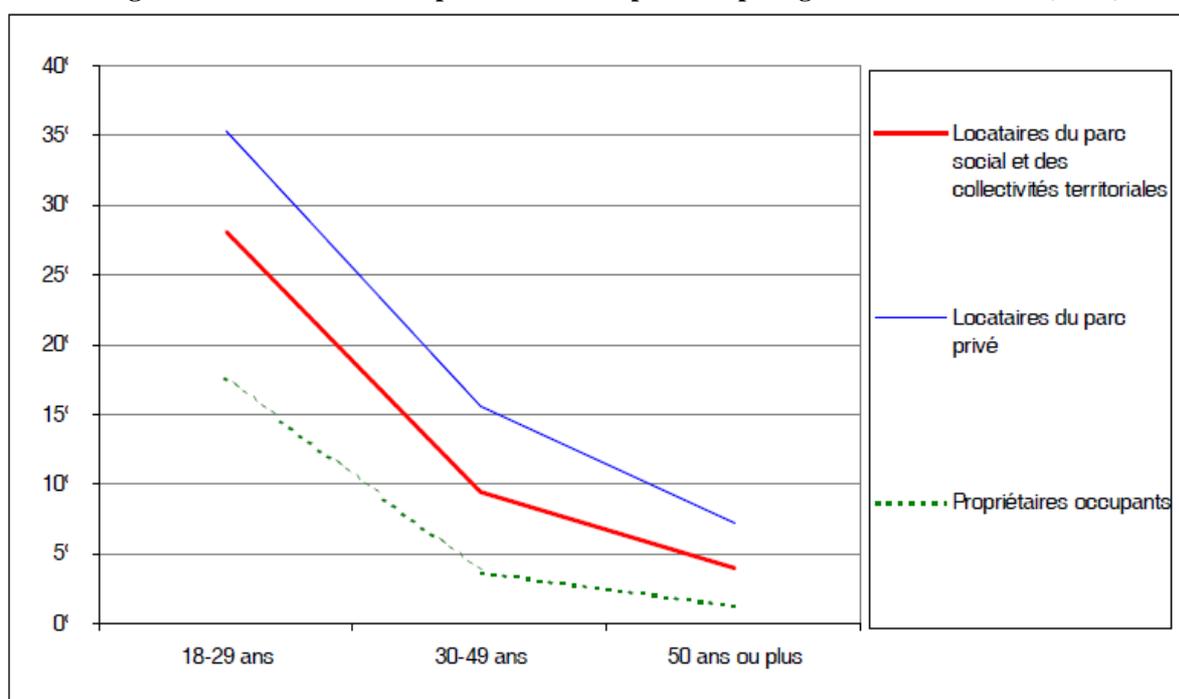
En conséquence, l'ancienneté moyenne d'occupation des locataires est deux fois plus importante dans le secteur social que dans le secteur locatif privé régi par la loi de 1989 (10 ans contre 5 ans)<sup>14</sup> (voir annexe N°6).

## d2) Des mobilités fonction des trajectoires professionnelles, familiales et résidentielles

La mobilité est avant tout liée à l'âge : les taux de rotation sont très élevés pour les ménages les plus jeunes, en phase d'insertion dans la vie active puis de constitution d'une cellule familiale. Ils diminuent ensuite rapidement, et ce quel que soit le parc.

Cette corrélation entre taux de rotation et âge explique en partie les différences de mobilité entre parcs : les locataires du secteur privé sont en moyenne plus jeunes que ceux du secteur social et que les propriétaires occupants.

**Figure 20 : Taux de rotation par statut d'occupation et par âge entre 2009 et 2010 (en %)**



Source : SOeS, Filocom

Elle est également liée au nombre de personnes dans le ménage : elle est en particulier significativement plus faible pour les ménages de quatre personnes ou plus.

Quel que soit le décile de niveau de vie, la plupart des ménages qui deviennent locataires alors qu'ils étaient propriétaires ont connu une séparation ou plus rarement un veuvage. La demande de logement social augmente fortement à la suite d'une séparation ou d'un divorce chez les ménages à faibles ressources (3 premiers déciles) : parmi ceux qui étaient propriétaires en 2002, 38,1% deviennent locataires dans le secteur social<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Quelques données chiffrées sur le logement locatif (Op.cit.).

<sup>15</sup> Les Travaux de l'Observatoire - ONPES - 2009-2010 - Les ménages à faibles ressources et leurs conditions de logement en 2006 (à partir des enquêtes nationales logement de l'INSEE - 2002 et 2006).

Le taux de mobilité des ménages à bas revenus est du même ordre que celui des autres ménages (autour de 30% entre 2002 et 2006) mais leur mobilité est davantage subie : près de 20% (contre 10% pour les ménages plus aisés) disent avoir été obligés de changer de logement<sup>16</sup>.

**Tableau 5 : raisons principales du déménagement selon la catégorie et les ressources du ménage**

	Raison principale du déménagement						Ensemble
	Contraint de quitter le logement	Raisons profession. ou de santé	Changement de situation familiale	Changement d'environnement	Mieux conditions de logement	Passage location-propriété*	
<b>Ménages appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie</b>							
Retraités	21,1	19,0	13,1	21,6	22,6	2,6	100,0
Couples en emploi	16,8	9,4	23,1	15,2	27,0	8,5	100,0
Couples sans emploi	22,4	4,8	27,2	19,3	24,9	1,4	100,0
Familles monoparentales	20,2	2,8	30,4	14,0	30,2	2,4	100,0
Personnes seules	21,6	11,7	31,6	12,0	20,5	2,7	100,0
Total	19,8	9,6	25,7	15,4	25,1	4,3	100,0
<b>Ménages appartenant aux déciles 4 à 10 de niveau de vie</b>							
Retraités	10,3	18,9	7,2	31,9	23,3	8,3	100,0
Couples en emploi	7,6	11,5	19,2	14,7	23,3	23,7	100,0
Couples sans emploi	13,6	20,7	20,2	22,2	17,8	5,5	100,0
Familles monoparentales	14,8	4,4	38,9	12,6	18,4	10,9	100,0
Personnes seules	12,9	14,7	29,2	17,9	15,0	10,3	100,0
Total	9,7	12,9	21,4	17,5	20,9	17,5	100,0

Sources : INSEE, enquête nationale Logement 2006, France métropolitaine.

Lecture : Parmi les couples de retraités, 21,1 % ont déménagé au moins une fois dans les quatre années précédant l'enquête, principalement parce qu'ils étaient contraints de quitter le logement.

Le type de mobilité résidentielle varie également en fonction du niveau de revenu des ménages.

Entre 2003 et 2006, 60% des ménages les plus aisés (relevant du dernier quintile de revenus) qui ont changé de logement sont devenus propriétaires. Cela n'a été le cas que de 9% des ménages les plus pauvres (relevant du premier quintile de revenus)<sup>17</sup>.

### d3) Moindre mobilité, moindre adaptation aux parcours familiaux

Les différentes étapes du cycle de vie familial sont contraintes par l'augmentation des prix du foncier et des loyers : que ce soit lorsque les jeunes veulent s'autonomiser, lorsque les ménages souhaitent trouver un logement plus grand pour accueillir un enfant ou pour agrandir la famille, ou encore se constituer un patrimoine pour la retraite.

Au final, « beaucoup de ménages se retrouvent dans un logement qui ne correspond plus à leur situation personnelle, familiale ou professionnelle »<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Idem

<sup>17</sup> Fondation Abbé Pierre – L'état du mal logement en France – 17<sup>ème</sup> rapport annuel – 2012. page 139.

<sup>18</sup> Credoc - La crise du logement entretient le sentiment de déclassement social - Consommation et modes de vie - N°226 - février 2010, page 4.

#### d4) Moindre mobilité, moindre adaptation aux besoins du marché du travail

Une enquête menée par le CREDOC<sup>19</sup> met en évidence les interactions entre le marché du logement et le marché de l'emploi :

- ✓ 70% des actifs déclarent qu'ils refuseraient un emploi meilleur que celui qu'ils occupent actuellement si cela devait les conduire à déménager en occasionnant un surcoût financier ;
- ✓ 56% indiquent que ne pas être obligées de déménager est un critère très important dans le choix d'un nouvel emploi alors que 48% estiment qu'être bien rémunéré est très important ;
- ✓ au cours des cinq dernières années, 500 000 personnes auraient refusé un emploi qui les aurait contraintes à augmenter leurs dépenses de logement.

### **3. Les caractéristiques des logements des familles**

#### a) Le degré de peuplement des logements

##### a1) Une évolution de la taille des ménages et de leurs besoins en termes de logement

En France, entre 1975 et 2005, le nombre de ménages est passé de 17,7 à 25,7 millions en raison de l'augmentation de la population (+15%) mais surtout de la diminution de la taille des ménages (de 2,88 à 2,31 personnes en moyenne). En 2009, cette taille est descendue à 2,2 personnes par ménage. Ainsi, en 30 ans, 8 millions de logements supplémentaires ont été nécessaires. En 2030, la taille moyenne du ménage français devrait se situer autour de 2,08 personnes, ce qui demandera un nombre encore plus important de logements<sup>20</sup>.

Dans l'Europe des 15, la taille moyenne des ménages est passée de 3,3 à 2,3 en 45 ans (de 1961 à 2007).

La taille moyenne des ménages en France (2,2) est l'une des plus basses d'Europe, juste derrière le Danemark, l'Allemagne ou la Suède (2 personnes/ménage) mais loin devant les pays de l'Est de l'Europe, comme la Roumanie et la Bulgarie (2,9), la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie (2,8) et les pays du Sud comme le Portugal, l'Espagne et la Grèce (2,7)<sup>21</sup>.

Que ce soit en France ou dans les autres pays européens, cette diminution de la taille des ménages a plusieurs facteurs explicatifs :

- ✓ le vieillissement de la population : les ménages âgés appartenant à des ménages plus petits que le reste de la population ;
- ✓ la diminution de la vie en couple, notamment du fait de l'augmentation des séparations : en 1982, à 35 ans, 83% des hommes et 85% des femmes vivaient en couple contre 71% et 74% en 2005 ;
- ✓ concomitamment, l'augmentation du nombre de foyers monoparentaux ;

---

<sup>19</sup> CREDOC - enquête conditions de vie et aspirations - 2011 (échantillon d'actifs occupés).

<sup>20</sup> Jacquot Alain - Des ménages toujours plus petits - Insee première, octobre 2006.

<sup>21</sup> Eurostat - SILC - 2009.

- ✓ la diminution de la cohabitation entre plusieurs générations (ou autrement dit la diminution des "ménages complexes").

Aujourd'hui en France, les logements sont plus spacieux et, avec la réduction de la taille des ménages, chaque personne dispose de plus d'espace que par le passé :

- ✓ le logement moyen comporte aujourd'hui 4 pièces d'habitation, soit une de plus qu'en 1954 ;
- ✓ chaque personne dispose en moyenne d'1,7 pièce contre 1 pièce en 1954.

## a2) La situation actuelle

### *a21) Le nombre de pièces et la surface du logement*

Les couples sans enfant habitent des logements presque aussi spacieux que les familles avec enfant(s) : 4,2 pièces contre 4,6 pièces. En effet, la plupart des couples dont les enfants se sont autonomisés ont gardé leur logement (souvent pour pouvoir accueillir occasionnellement leurs petits enfants).

Quant à eux, les foyers monoparentaux habitent des logements plus petits que les couples sans enfant : 3,8 pièces contre 4,2 pièces<sup>22</sup>.

La surface par personne augmente progressivement, même si cette augmentation décélère entre 2009 et 2010 (entre + 1% par an et + 0,7% entre 2005 et 2010). Elle augmente plus rapidement pour les propriétaires (de 1,1% à 0,8 par an) que pour les locataires des parcs privé et social (+0,7% à +0,4% par an).

La surface moyenne par personne est de 35,9 m<sup>2</sup>. Les propriétaires disposent de 9 m<sup>2</sup> supplémentaires par personne par rapport aux locataires du parc privé et de 13 m<sup>2</sup> par rapport aux locataires du parc social. Cet accroissement de la surface tient davantage à l'augmentation de la taille moyenne des logements (+0,5%) qu'à la diminution de la taille des ménages (-0,2%)<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Bigot Régis et Hoibian Sandra - Les difficultés des français face au logement" - CREDOC, cahier de recherche n°265, décembre 2009 - page 60 - source SILC - Eurostat - 2007.

<sup>23</sup> CGDD - Les conditions d'occupation du logement au 2er janvier 2010 - Chiffres et statistiques N°240 - aout 2011 - source : FILOCOM.

## a22) Le degré de peuplement et le statut d'occupation du logement

### Les indicateurs de surpeuplement

L'indicateur de peuplement utilisé ici est l'indicateur N°2 de l'INSEE.

Le nombre de pièces nécessaire au ménage est décompté de la manière suivante :

- ✓ une pièce de séjour pour le ménage ;
- ✓ une pièce pour chaque couple, une pièce pour les célibataires de 19 ans ou plus ;
- ✓ pour les célibataires de moins de 19 ans, une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou s'ils ont moins de sept ans sinon une pièce par enfant.

Un logement est considéré comme surpeuplé quand il lui manque au moins une pièce par rapport à cette norme de « peuplement normal ». A l'inverse un logement est considéré en sous-peuplement lorsqu'il y a une pièce en plus par rapport à la norme de peuplement définie ci-dessus.

Cependant

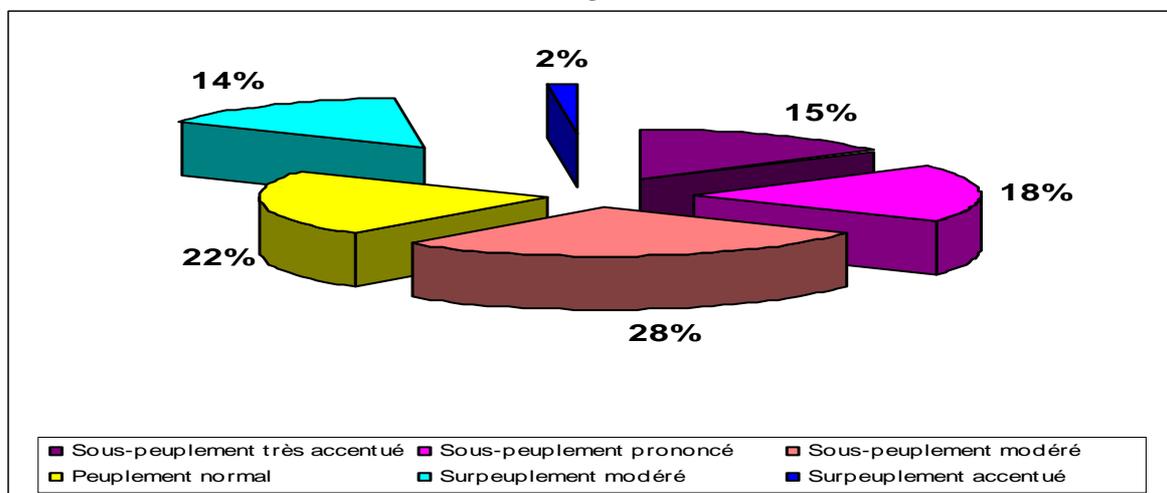
- sont exclus de la catégorie des logements surpeuplés, les logements d'une pièce de plus de 25 m<sup>2</sup> occupés par une seule personne ;
- sont considérés comme surpeuplés les logements comportant autant ou plus de pièces que la norme mais offrant moins de 18 m<sup>2</sup> par personne.

Voir annexe N°7 sur les différents indicateurs de peuplement

Selon l'indicateur retenu ici, la situation des familles s'est améliorée depuis 1984 :

- ✓ la majorité des familles (62%) sont en situation de sous-peuplement ; ce qui n'était le cas que de 54% d'entre elles en 1984 ;
- ✓ 22% sont considérées comme en situation de peuplement « normal » ;
- ✓ 16% vivent en situation de surpeuplement (dont 2% en surpeuplement accentué) alors qu'elles étaient 25% dans cette situation en 1984.

**Figure 21 : Répartition des familles en fonction du degré de peuplement de leur logement (% de ménages familiaux)**



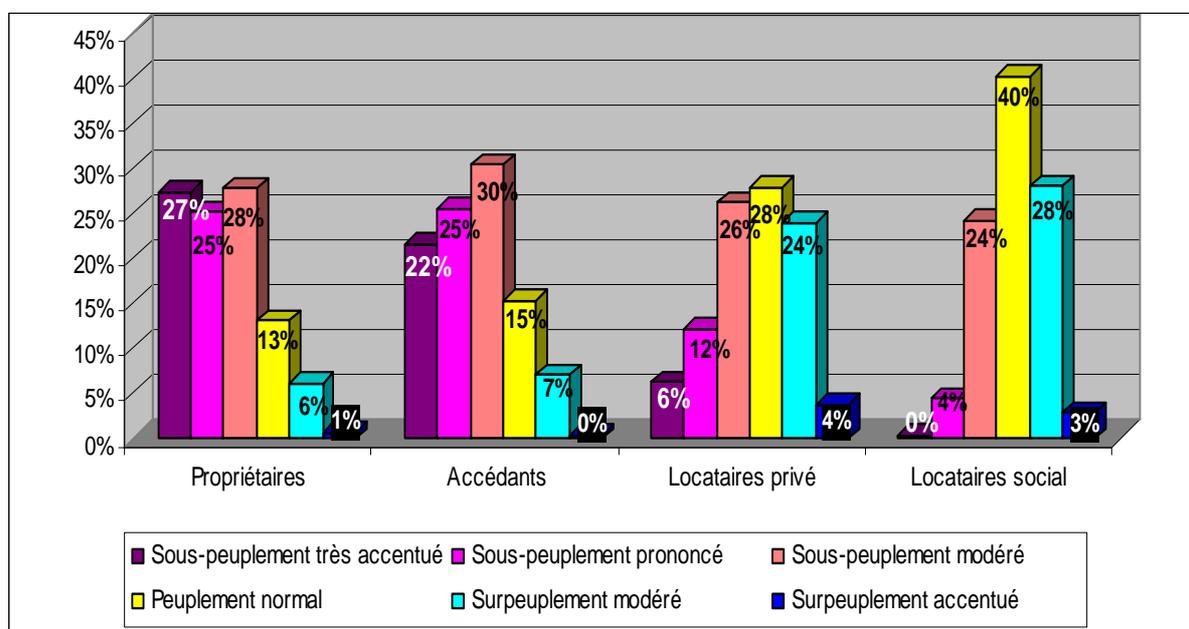
Source : HCF à partir de l'enquête logement 2006- Insee

Plus des trois quart des familles propriétaires et accédant à la propriété sont en situation de sous-peuplement<sup>24</sup>, les familles nombreuses se distinguant cependant dans cette catégorie par une situation plus fréquente de surpeuplement (14% lorsqu'elles sont propriétaires, 19% pour les accédantes).

Les familles locataires, notamment dans le parc social (31% d'entre elles), sont plus fréquemment en situation de surpeuplement, y compris de surpeuplement accentué (3% des locataires du parc social et 4% de ceux du parc privé). Cette situation s'est néanmoins améliorée puisqu'en 1984, 37% des familles locataires du parc privé et 39% des familles locataires du parc social vivaient en situation de surpeuplement (dont 4% des locataires du parc social et 6% du parc privé en surpeuplement accentué).

Dans le parc privé, 7% des familles nombreuses sont en situation de surpeuplement accentué et dans le parc social 8% (les trois quart de ces familles étant en situation de surpeuplement dans le parc social contre un quart des couples avec un ou deux enfants).

**Figure 22 : Degré de peuplement des logements des familles en fonction du statut d'occupation**



Source : HCF à partir de l'enquête logement 2006- Insee

Pour l'ensemble des ménages, le taux de surpeuplement moyen est de 9% en métropole mais les situations varient selon les zones géographiques et les bassins d'emploi. En métropole, l'aire urbaine de Paris détient l'un des taux moyen de surpeuplement les plus élevés (18,9%) et, corrélativement, 60% de la sur occupation lourde se concentre en Ile de France, en raison de la petite taille des logements<sup>25</sup>. Les trois autres aires urbaines qui ont les taux de surpeuplement les plus élevés sont Menton-Monaco (20,5%), Nice (17,9%), et Montpellier (15,6%)<sup>26</sup>.

En moyenne, le taux de surpeuplement est beaucoup plus élevé qu'en métropole dans les départements d'Outre-mer : 12% en Guadeloupe, 13% en Martinique, 16% à la Réunion et 35% en Guyane.

<sup>24</sup> Légèrement plus qu'en 1984 où elles étaient 68% dans cette situation.

<sup>25</sup> Kesteman Nadia - Le logement des familles nombreuses : synthèse des connaissances statistiques - Politiques sociales et familiales N°97 - septembre 2009.

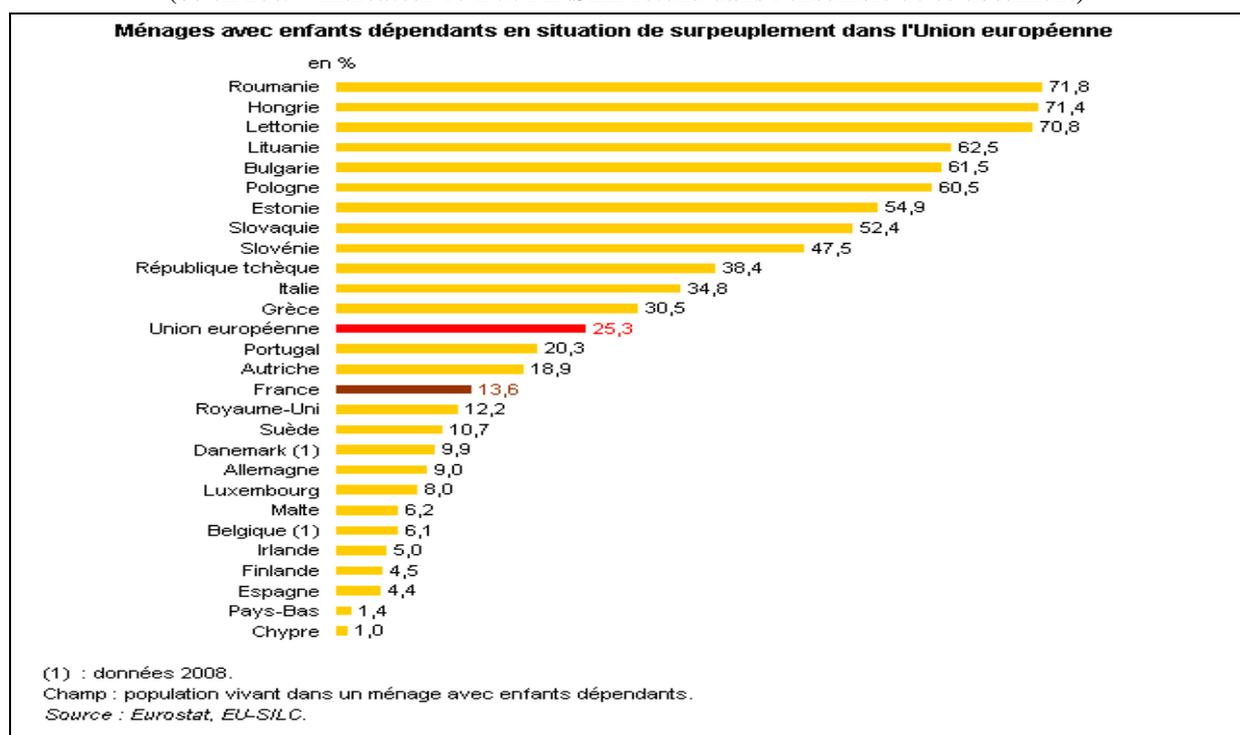
<sup>26</sup> Observatoire des territoires - DATAR - Temps moyens de déplacement domicile-travail en 2006.

## b) Le surpeuplement

### b1) La place de la France dans l'Union européenne

La France se caractérise par un taux de surpeuplement beaucoup plus faible que la plupart des autres pays européens : plus de deux fois moindre que la moyenne de l'Europe des 27 pour les couples avec un ou deux enfants ; près de deux fois moindre pour les foyers monoparentaux.

**Figure 23 : Proportion de familles en situation de surpeuplement dans l'Union Européenne**  
(% en 2009 - indicateur N°2 de l'INSEE retenu dans l'ensemble de ce document)



Chypre, les Pays Bas, Malte et l'Espagne sont des pays où les taux de surpeuplement sont les plus faibles tandis que les pays de l'Est comme la Roumanie, la Lettonie, la Hongrie, la Bulgarie ou la Pologne sont des pays où les taux de surpeuplement sont très élevés.

**Tableau 6 : Comparaison européenne des taux de surpeuplement par type de ménage (en % de ménages)**

	Couple 1 enfant	Couple 2 enfants	Couple 3 enfants et +	Foyer monoparental	Ménage sans enfant
<b>France</b>	<b>7.6</b>	<b>6.1</b>	<b>19.4</b>	<b>13.6</b>	<b>5.0</b>
<b>Europe des 27</b>	<b>15.5</b>	<b>16.6</b>	<b>30.6</b>	<b>25.3</b>	<b>9.8</b>
<b>Trois pays au taux le +bas</b>	Chypre (0.4) Irlande (1.1) Espagne (1.5)	Pays-Bas (0.3) Chypre (0.6) Malte (0.6)	Pays-Bas (1.7) Chypre (3.4) Malte (5.2)	Chypre (1.0) Pays-Bas (1.4) Espagne (4.4)	Chypre (1.1) Malte (1.3) Irlande (1.5)*
<b>Trois pays au taux le + élevé</b>	Lettonie (61.0) Hongrie (57.7) Roumanie (52.4)	Roumanie (66.6) Lettonie (63.8) Hongrie (63.8)	Bulgarie (93.9) Roumanie (90.8) Hongrie (83.0)	Roumanie (71.8) Hongrie (71.4) Lettonie (70.8)	Lettonie (40.5) Hongrie (34.6) Pologne (30.8)

Royaume-Uni = 2.0 et Espagne = 1.9

Source : Eurostat, EU-SILC

### b2) L'impact de la structure familiale sur le surpeuplement

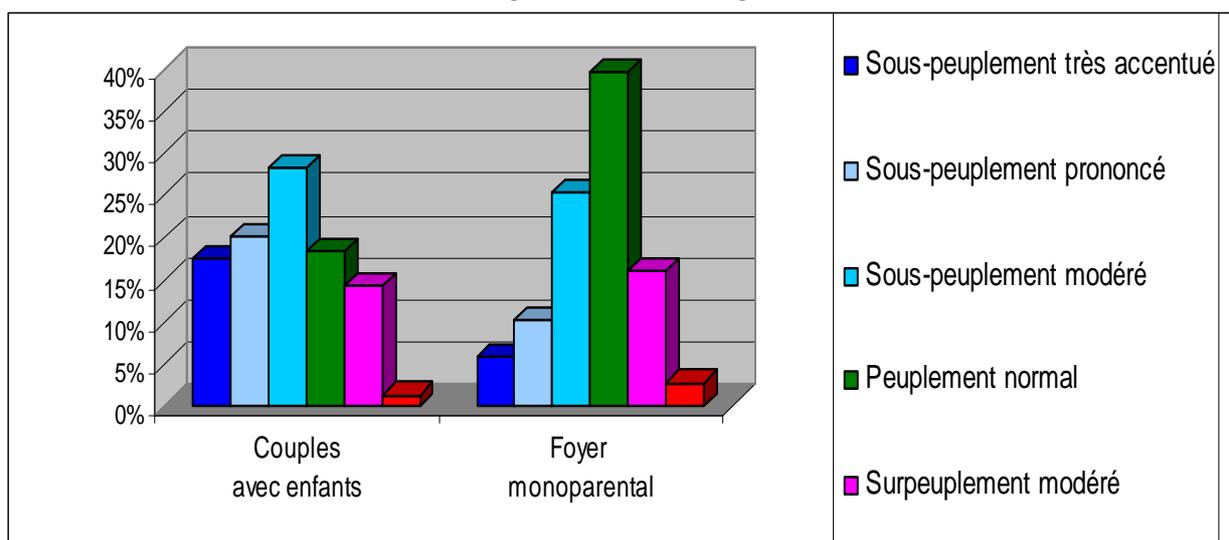
Les familles qui sont en situation de surpeuplement modéré et accentué sont locataires pour près des trois quart d'entre elles :

- ✓ 41% sont locataires dans le parc social ;
- ✓ 32% sont locataires dans le parc privé.

Seules 18% sont accédantes à la propriété et 9% sont propriétaires.

Les foyers monoparentaux sont plus fréquemment que les couples avec enfants en situation de peuplement normal (40%/18%) ou de surpeuplement (19%/16%). C'était déjà le cas en 1984 mais la situation des uns comme des autres s'est améliorée en termes de surpeuplement : 29% des foyers monoparentaux et 24% des couples avec enfants vivaient alors en situation de surpeuplement.

**Figure 24 : Répartition des couples avec enfants et des foyers monoparentaux par situation de peuplement du logement (% de ménages)**



Source : HCF à partir de l'enquête logement 2006 - Insee

### b3) Un enfant sur cinq vit en situation de surpeuplement

Au total 2,2 millions de ménages sont en situation de surpeuplement (soit 9% des ménages, dont 1% en situation de surpeuplement accentué). Parmi ces ménages, 63% sont des familles (soit près de 17% d'entre elles), ce qui représente :

- ✓ près d'un 1,5 million de familles vivant en situation de surpeuplement ;
- ✓ 3,4 millions d'enfants : 19% des enfants sont en situation de surpeuplement modéré et 2% (360 000 enfants) en situation de surpeuplement accentué, soit au total plus d'un enfant sur cinq ;
- ✓ 5,9 millions d'individus : 18% des individus vivant en famille et 36% des individus vivant dans une famille nombreuse<sup>27</sup>.

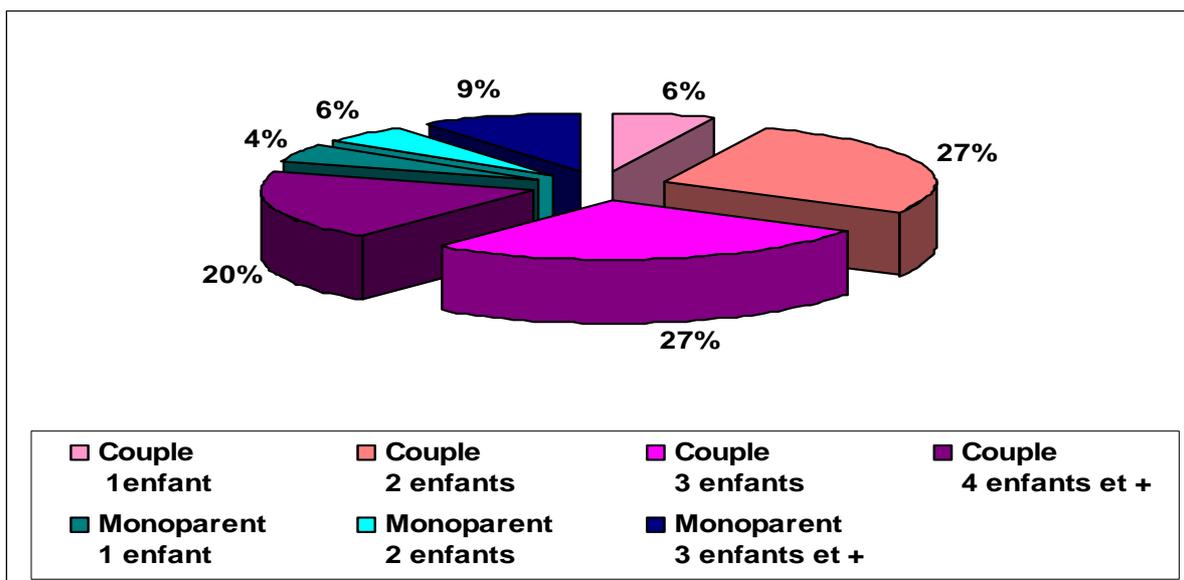
<sup>27</sup> Traitements HCF de l'enquête Logement 2006 - INSEE - Indicateur de surpeuplement N°2.

Pour ce qui est des seuls enfants, le surpeuplement touche prioritairement :

- ✓ ceux qui vivent dans une famille nombreuse : 56% des enfants en situation de surpeuplement ;
- ✓ et dans une moindre mesure, ceux qui vivent dans un foyer monoparental : 19% des enfants en situation de surpeuplement.

**Figure 25 : Enfants en situation de surpeuplement selon leur type de famille (% d'enfants)**

*Lecture : 20% des enfants en surpeuplement vivent avec leurs deux parents et au moins 3 frères ou sœurs*

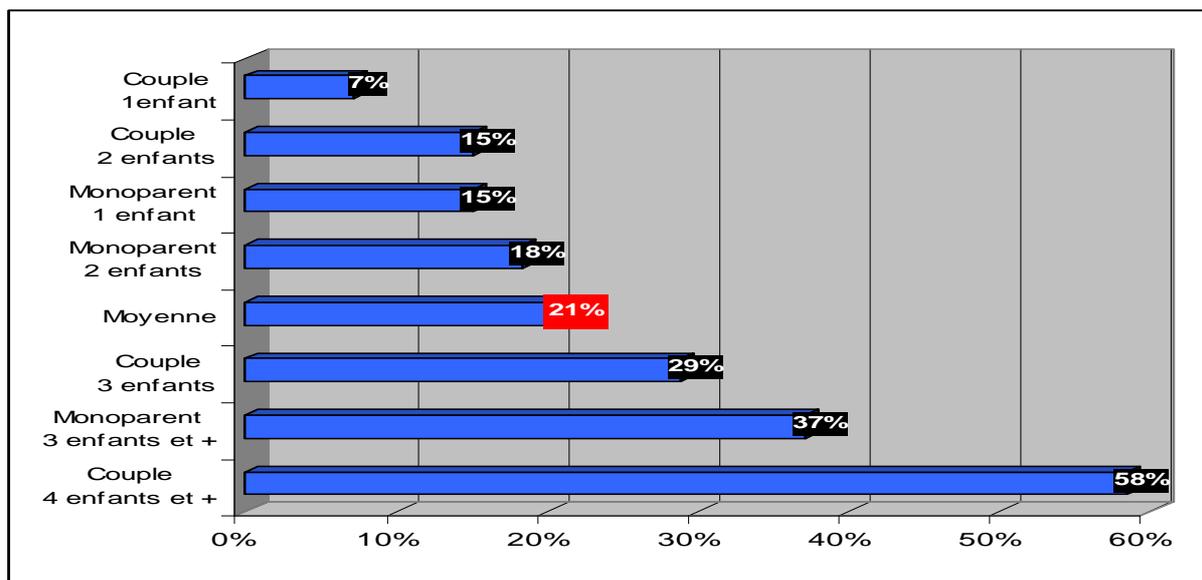


Source : HCF à partir de l'enquête logement 2006- Insee

Lorsqu'ils vivent avec des parents en couple avec au moins trois frères ou sœurs, 58% des enfants sont en situation de surpeuplement contre 7% de ceux qui sont enfants uniques et vivent avec leurs deux parents.

**Figure 26 : Proportion d'enfants vivant en surpeuplement dans chaque type de famille (% d'enfants)**

*Lecture : sur 100 enfants uniques vivant avec leurs deux parents, 7 sont en situation de surpeuplement*



Source : HCF à partir de l'enquête logement 2006- Insee

La situation de surpeuplement est corrélée avec le statut d'occupation de la famille dans laquelle vivent les enfants : 70% des enfants en surpeuplement ont des parents locataires (44% dans le parc social, 26% dans le parc privé) et 18% ont des parents accédant à la propriété.

### c) Le confort du logement et ses conséquences

#### c1) De nettes améliorations en termes de confort

Pour la grande majorité d'entre eux, la qualité des logements et leur confort se sont nettement améliorés :

- ✓ dans les années cinquante, 4 logements sur 10 n'avaient pas l'eau courante, les 3/4 n'avaient pas de WC intérieur, 1 sur 10 seulement disposaient d'une douche ou d'une baignoire<sup>28</sup>.
- ✓ en 1984, si la totalité des familles disposaient d'un coin cuisine, 4% ne disposaient ni d'une salle de bain ni de WC, 3% n'avaient pas d'eau chaude ;
- ✓ aujourd'hui, la quasi totalité des familles disposent d'un coin cuisine, d'une salle de bain, d'un WC et de l'eau chaude. Très peu n'ont ni électricité encastrée ni prise de terre (2%). Les logements qui ne disposent pas du confort de base sont occupés pour 91% d'entre eux par des ménages sans enfant.

Cependant, dans les départements d'Outre-mer, 6,2% des ménages vivent encore sans eau courante, WC ou salle de bains (1,3% en métropole).

#### c2) La France se situe dans la moyenne des pays européens

La France se situe globalement dans la moyenne des pays européens pour ce qui est du sentiment de confort ou d'inconfort de ses habitants qui se plaignent des problèmes suivants :

- ✓ logement pas assez frais en été : 29% (moyenne européenne = 26% ; 10% au Royaume Uni ; 43% au Portugal) ;
- ✓ logement pas assez chaud en hiver : 10% (moyenne européenne = 13% ; 3% en Autriche, 6% en Suède / 57% au Portugal) ;
- ✓ logement bruyant : 19% (moyenne européenne = 19% ; 13% en Suède ou en Irlande/38% à Chypre, 28% au Portugal) ;
- ✓ manque d'espace : 13% (moyenne européenne = 14% ; 7% en Allemagne / 30% en Lettonie, 23% en Grèce) ;
- ✓ logement sombre : 8% (moyenne européenne = 8% ; 4% en Allemagne, 5% aux Pays-Bas / 17% au Portugal)<sup>29</sup>.

#### c3) La situation actuelle en France

Si les conditions de logement sont plutôt en amélioration, elles sont contrastées selon les ménages. Les familles - en particulier les foyers monoparentaux - se plaignent relativement fréquemment du froid et d'un chauffage insuffisant : 19% des foyers monoparentaux, 10% des

<sup>28</sup> Jacquot Alain - Cinquante ans d'évolution des conditions de logement des ménages - Données sociales - 2006.

<sup>29</sup> Credoc - exploitation des données Silc - Eurostat - 2007 - page 111.

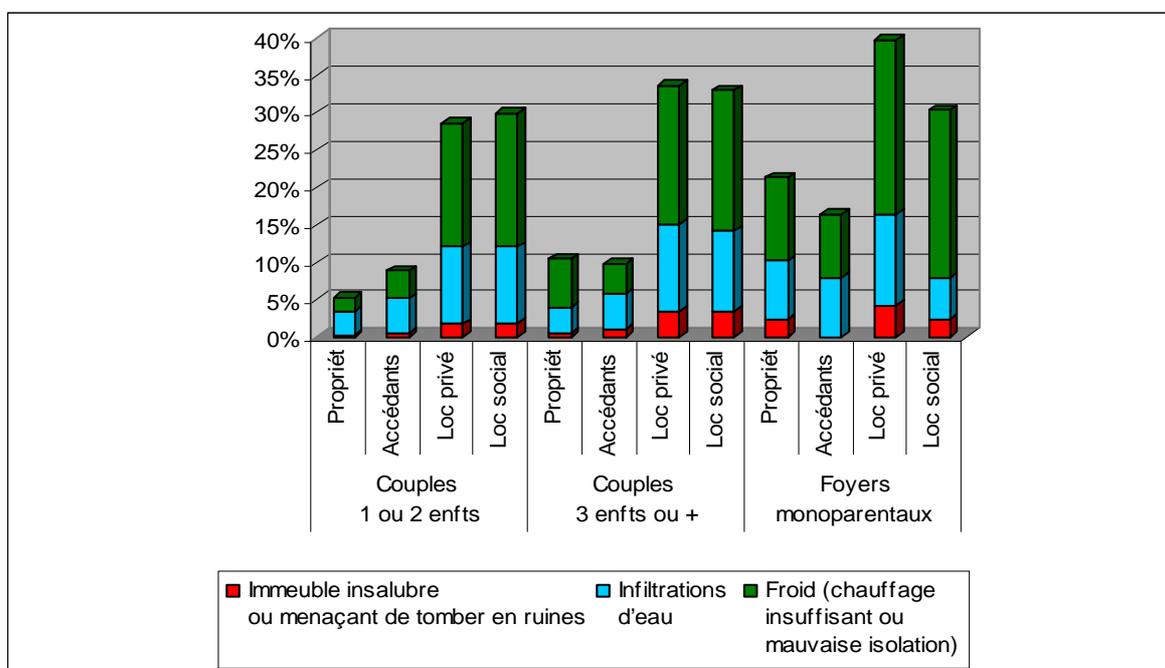
couples avec trois enfants et plus, 8% des couples avec un ou deux enfants (8% de l'ensemble des ménages).

Au total, ce sont 1,6 millions d'enfants dont les parents se plaignent du froid.

Ces défauts touchent tout particulièrement les ménages modestes locataires, que ce soit dans le parc privé ou le parc social, et sont imputés prioritairement à une mauvaise isolation du logement (45% des ménages des trois premiers déciles et 39% des 7 derniers déciles), à une installation insuffisante (37% des ménages des trois premiers déciles) ou à des raisons financières (26% des ménages des trois premiers déciles)<sup>30</sup>.

Ces mêmes ménages - modestes et locataires - se plaignent également, plus fréquemment que les autres, d'infiltrations d'eau (respectivement 8% et 7% contre 5% de l'ensemble des ménages). Un peu plus d'un million d'enfants sont concernés.

**Figure 27 : Part des familles, selon leur statut de logement et leur configuration familiale, logées dans un immeuble insalubre ou menaçant de tomber en ruine ou se plaignant du froid ou d'infiltrations d'eau (% ménages)**



Source : HCF à partir de l'enquête logement 2006- Insee

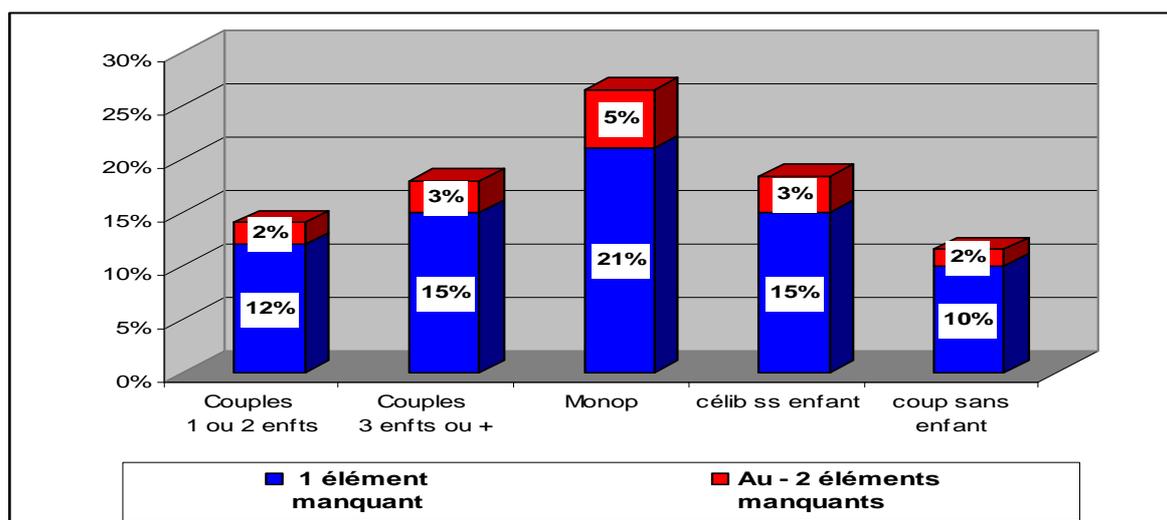
La situation évolue depuis 1984 : si la proportion de ménages auxquels il manque au moins un élément de confort augmente légèrement (de 14% à 16% des ménages, essentiellement des célibataires sans enfant dont la proportion a nettement augmenté parmi les ménages), la part des ménages auxquels il manque au moins deux éléments de confort a nettement diminué, passant de 8% à 3%.

<sup>30</sup> Source : ENL 2006 - in Les travaux de l'ONPES - 2009-2010 -Les ménages à faibles ressources et leurs conditions de logement en 2006) NB : plusieurs réponses peuvent être données ; le total est donc >100%.

Mais actuellement, plus de 5 millions de personnes - dont 2,6 millions d'enfants - vivent dans des foyers avec un ou plusieurs enfants pour lesquels il manque au moins un élément de confort (839 000 avec au moins deux éléments de confort manquant - dont 445 000 enfants).

Un quart des individus vivant en foyer monoparental et un cinquième des individus vivant au sein d'une famille constituée d'un couple avec trois enfants ou plus se plaignent du manque d'au moins un élément de confort dans leur logement (14% des couples avec un ou deux enfants).

**Figure 28 : Proportion d'individus auxquels il manque au moins un élément de confort en fonction de leur type de ménage (% d'individus)**



Source : HCF à partir de l'enquête logement 2006- Insee

Dans le cadre de l'enquête sur le logement menée par le CREDOC, 14% des personnes interrogées signalent des "défauts majeurs de qualité" de leur logement. Les familles sont plus particulièrement touchées, en particulier les foyers monoparentaux (37% d'entre eux) :

- ✓ installation de plomberie et d'eau inadéquate : 21% des familles monoparentales, 19% des familles avec au moins un enfant de moins de 10 ans (14% pour l'ensemble de la population) ;
- ✓ toit percé, humidité, moisissures sur les montants de fenêtres ou sur les sols : 19% des familles monoparentales, 16% des familles avec au moins un enfant de moins de 10 ans (14% pour l'ensemble de la population).

En France, les foyers monoparentaux se plaignent plus que les couples avec enfants d'avoir un logement bruyant (28%/17%), de manquer d'espace (23%/19%) et d'avoir un logement insuffisamment chauffé en hiver (19%/11%).

#### d) La localisation et l'environnement du logement

La France fait partie du trio de tête des pays européens, avec le Royaume Uni et le Luxembourg, pour ce qui concerne l'accès aux services de la vie quotidienne. 31% des habitants mentionnent une difficulté pour accéder au moins à un service (sur les six mentionnés dans l'enquête) contre 37% en moyenne en Europe. Les couples avec au moins deux enfants éprouvent plus de difficultés pour accéder au moins à un service (40%).

Les difficultés d'accès à des soins de première nécessité, à une épicerie-alimentation ou à une banque sont mentionnées par moins de 10% des personnes. Si la difficulté d'accès aux

établissements scolaires obligatoires est mentionnée par 10% des personnes en France, c'est le cas de 15% en Europe (25% au Portugal, 22% en Italie). Cependant, près d'un français sur cinq accède difficilement à une poste et 14% jugent les transports publics insuffisants<sup>31</sup>.

Par ailleurs, 17% des français disent vivre dans un quartier pollué ou sale, ce qui situe la France à la moyenne européenne (7% en Suède/36% en Lettonie, 22% au Portugal). Les personnes qui vivent en appartements s'en plaignent davantage (22%) ; légèrement plus dans le secteur social (22%) que dans le secteur libre (20%).

En France, 17% des habitants disent être confrontée parfois à des actes de violence, de délinquance ou de vandalisme dans leur quartier, ce qui situe également la France dans la moyenne européenne. Les catégories qui s'en plaignent le plus sont les familles monoparentales (22%) et les ménages qui habitent en appartement (25%), que ce soit dans le secteur libre ou le secteur social.

Compte tenu de l'augmentation des prix des logements, les ménages modestes accèdent à la propriété dans des périphéries de plus en plus éloignées des centres villes. Entre 2002 et 2006, près de la moitié<sup>32</sup> des accédants ayant acheté un logement neuf habitent en zone rurale, éloignée ou périurbaine (contre 29% au début des années 90 et 38% à la fin des années 90).

Les familles de cinq personnes et plus à bas revenus (trois premiers déciles de revenu) résident principalement en banlieue parisienne<sup>33</sup>.

Un cumul de difficultés touche certains quartiers. Dans les zones urbaines sensibles (717 quartiers sont classés en ZUS), le taux de chômage dépasse 18% et deux fois plus de ménages que dans le reste du territoire y vivent en dessous du seuil de pauvreté. Les familles nombreuses y sont surreprésentées (près de 13% des ménages) ainsi que les foyers monoparentaux (plus du quart des familles sont des foyers monoparentaux)<sup>34</sup>.

#### e) Des temps de trajet domicile-travail en augmentation

Les temps de trajet entre le domicile et le lieu de travail ont augmenté entre 1999 et 2006, en particulier dans les espaces ruraux et aux franges des grandes aires urbaines.

La part des actifs résidant dans leur commune de travail est en diminution (elle est de 27% en 2004), en particulier pour les personnes qui habitent en zone périurbaine :

- ✓ les pôles urbains regroupent 77% des emplois salariés quand n'y habitent que 63% des salariés ;
- ✓ a contrario, le périurbain rassemble 12% des emplois salariés alors que 22% des salariés y habitent<sup>35</sup>.

C'est aux franges de l'aire urbaine de Paris (allant jusqu'en Normandie - Dreux, Romilly sur Seine - et en Seine et Marne - Provins, Nemours -) et de Lyon que les temps de trajets moyens

---

<sup>31</sup> Bigot Régis et Hoibian Sandra - Les difficultés des français face au logement" - CREDOC, cahier de recherche n°265, décembre 2009 - page 123.

<sup>32</sup> 47,5% précisément - INSEE Première N°1291 - L'accession à la propriété dans les années 2000 ; mai 2010.

<sup>33</sup> Kesteman Nadia - Le logement des familles nombreuses : synthèse des connaissances statistiques - Politiques sociales et familiales - N°97 - septembre 2009.

<sup>34</sup> Rapport de l'observatoire des zones urbaines sensibles 2010.

<sup>35</sup> INSEE Première N°1129 - Les déplacements domicile-travail amplifiés par la périurbanisation -Mars 2007.

ont fortement progressé et sont les plus longs. Dans l'aire urbaine parisienne, plus du quart des habitants ont un temps de parcours dépassant 45 minutes en heure pleine (contre moins d'un sur dix dans les autres grandes aires urbaines)<sup>36</sup>.

Pour les actifs qui n'habitent pas dans la commune où ils travaillent, les temps moyens de trajet les plus longs entre le domicile et le travail sont de près de 38 minutes dans les aires urbaines de 200 000 habitants et plus (pour une moyenne de 34 minutes)<sup>37</sup>. On dénombre 1,7 million de salariés travaillant dans un pôle urbain mais vivant dans la couronne périurbaine. Pour la moitié d'entre eux, le trajet domicile-travail par la route dure près d'une demi-heure et pour 10% d'entre eux, il dépasse une heure, soit un temps de transport journalier de plus de deux heures par jour.

#### **4. L'appréciation des familles sur leur logement et leurs souhaits**

##### a) L'appréciation par les ménages de leur situation de logement

###### a1) La majorité des personnes sont satisfaites de leur logement

Plus de la moitié des personnes de plus de 18 ans se disent satisfaites de leur logement. Concernant la satisfaction vis à vis de son logement, la France se caractérise par un degré d'insatisfaction moindre que la moyenne européenne :

- ✓ seulement 1% des personnes de 18 ans et plus sont très insatisfaites de leur logement (4% en moyenne européenne, 10% en Allemagne, 12% en Hongrie) ;
- ✓ 8% en sont assez insatisfaites (9% en moyenne européenne, plus de 15% dans un certain nombre de pays de l'Est) ;
- ✓ 54% sont satisfaites, ce qui rejoint la moyenne européenne (53%) ;
- ✓ mais avec 37% de personnes très satisfaites de leur logement (pour une moyenne européenne de 34%), la France se situe loin derrière les pays du Nord de l'Europe comme le Danemark (67%), les Pays-Bas (66%), le Royaume Uni (60%), la Suède (55%) ou l'Allemagne (45%)<sup>38</sup>.

En France, 54% des personnes de 18 ans et plus se disent satisfaites de leur logement, 37% très satisfaites et 9% insatisfaites (1% très insatisfaites). Il en est globalement de même pour les couples avec enfant(s).

En revanche, les foyers monoparentaux sont plus fréquemment insatisfaits de leur logement (17%) ; ils se plaignent particulièrement de problèmes de confort en logement locatif privé et d'un environnement dégradé en locatif social. Plus du tiers des foyers monoparentaux des trois premiers déciles de revenus ne se plaisent pas dans leur quartier (contre un peu du quart de l'ensemble des ménages)<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> INSEE Première N° 1129 - Les déplacements domicile-travail amplifiés par la périurbanisation - Mars 2007.

<sup>37</sup> Insee, RP 2006 - INRA UMR 1041 CESAER, distancier Odomatrix - in note de l'Observatoire des territoires sur les temps moyens de déplacement domicile-travail en 2006.

<sup>38</sup> Credoc - exploitation des données Silc - Eurostat - 2007 - page 133.

<sup>39</sup> Les Travaux de l'Observatoire - ONPES - 2009-2010 -Les ménages à faibles ressources et leurs conditions de logement en 2006.

## a2) Une corrélation entre le degré de satisfaction et le niveau de revenu et de dépenses de logement

On est d'autant plus satisfait de son logement qu'on y consacre une faible part de ses ressources : 95% des personnes qui consacrent moins de 5% de leurs revenus à leur logement en sont satisfaites (45% très satisfaites) contre 82% de celles qui y consacrent 25% de leurs revenus ou plus (seulement 24% en étant très satisfaites)<sup>40</sup>.

Peu de familles avec des revenus moyens ou élevés se plaignent de la surface de leur logement mais près du tiers des familles relevant du premier décile de revenus ont le sentiment d'habiter des logements trop petits. Entre 1980 et 2008, la proportion de familles qui relèvent du premier quartile de revenus et estiment que le nombre de pièces de leur logement est insuffisant augmente (de 16 à 20%)<sup>41</sup>.

## b) Des souhaits et des appréciations variant en fonction du statut d'occupation

### b1) Une appréciation dépendant du statut du logement occupé

Si 40% des locataires voient leur logement comme une source de tracas quotidien, ce n'est le cas que de 27% des propriétaires<sup>42</sup>.

Le sentiment que le logement représente "une sécurité face à l'avenir" est partagé par 90% des propriétaires, 79% des habitants de maison individuelle mais seulement 50% des locataires et 55% des occupants d'appartements.

### b2) L'aspiration à la propriété du logement

Plus du tiers des locataires (38%) et des personnes vivant en immeuble collectif (36%) souhaitent changer de logement contre 16% des personnes qui habitent en maison individuelle et 9% des propriétaires ou accédants à la propriété.

Selon une enquête menée par le Credoc en 2004, le "logement idéal" renvoie à la maison individuelle pour 82% des français ; 77% considérant qu'être propriétaire de cette maison est la solution idéale.

### b3) L'aspiration à obtenir un logement dans le parc social

Le nombre de logement attribués annuellement correspond, en moyenne, au moins au tiers du nombre de demandeurs : 450 000 attributions pour 1 300 000 demandeurs<sup>43</sup>. Pour 2009, le dispositif du Numéro unique départemental conduisait à une demande de logements sociaux beaucoup plus élevée : 1 722 538 demandes enregistrées, dont 492 400 de la part de ménages déjà logés dans le parc HLM. Cette remontée d'information présente néanmoins des risques de

---

<sup>40</sup> Credoc - exploitation des données Silc - Eurostat - 2007 - page 134.

<sup>41</sup> Bigot Régis et Hoibian Sandra - Les difficultés des français face au logement" - CREDOC, cahier de recherche n°265, décembre 2009.

<sup>42</sup> Enquêtes conditions de vie et aspirations des français, Credoc in Bigot Régis et Hoibian Sandra - Les difficultés des français face au logement" - CREDOC, cahier de recherche n°265, décembre 2009 - page 96.

<sup>43</sup> HCLPD, *Dérouler les implications du droit au logement opposable*, 2008, 13ème rapport, p.18.

doublons (qui devraient être supprimés par la nouvelle application informatique mise en œuvre depuis mars 2011)<sup>44</sup>.

Le pourcentage des demandeurs de logement social pour lesquels l'ancienneté de la demande est supérieure à 1,5 fois l'ancienneté moyenne en zone tendue est de 22,3%. Il est de 19,4% en zone moyennement tendue et de 17,6% en zone détendue<sup>45</sup>. Voir en Annexe N°7 le détail par département (pour 2008).

La baisse de la mobilité dans le parc HLM a entraîné une diminution de l'offre disponible qui est passée de près de 500 000 logements en 1999 à 448 000 en 2009<sup>46</sup>.

## 5. Le « mal-logement » des familles

### a) La loi DALO

La loi sur le droit au logement opposable définit les catégories prioritaires pour l'obtention d'un logement, sur la base de critères les plus facilement objectivables.

#### *a1) Les différentes catégories de personnes pouvant avoir recours au DALO*

La loi DALO, en date du 5 mars 2007, instaure la possibilité de recours pour les personnes mal logées et définit dans son article 7 les catégories de ménages prioritaires qui pourront saisir la commission de médiation :

- ✓ *catégorie 1* = dépourvu de logement ;
- ✓ *catégorie 2* = menacé d'expulsion sans relogement ;
- ✓ *catégorie 3* = hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition;
- ✓ *catégorie 4* = logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
- ✓ *catégorie 5* = logé dans des locaux manifestement sur-occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, s'il a au moins un enfant mineur, s'il présente un handicap au sens de l'article L.114 du code de l'action sociale et des familles ou s'il a au moins une personne à charge présentant un tel handicap.
- ✓ *catégorie 6* : la commission peut être saisie avec des conditions de délai « par toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement dans le délai fixé en application de l'article L.441-1-4 ». A partir du 1er janvier 2012, les personnes relevant de cette dernière catégorie auront la possibilité de déposer des recours contentieux devant les tribunaux administratifs.

C'est le Préfet qui définit le délai précité, sans règle nationale<sup>47</sup>. A titre d'exemple :

<sup>44</sup> Fondation Abbé Pierre – l'état du mal logement en France – 17<sup>ème</sup> rapport annuel – 2012 ; pp. 120-121.

<sup>45</sup> Objectifs et indicateurs de performance – Objectif N°1 – Indicateur 1.1 sur la fluidité du parc des logements sociaux (Réalisation 2010).

<sup>46</sup> Sources : DGALN et MEEDDAT/SoeS, série des enquêtes sur le parc locatif social.

<sup>47</sup> Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable – L'Etat ne peut pas rester hors la loi – 4<sup>ème</sup> rapport annuel – décembre 2010. Pages 110 et suivantes.

- à Paris, 6 ans pour un studio, 8 ans pour un T2 ou T3 et 10 ans pour un T4 ;
- dans les Hauts de Seine 4 ans ;
- en Seine Saint-Denis 3 ans ;
- en Isère 25 mois dans les zones tendues et 13 mois dans les zones non tendues ;
- dans le Nord, le délai a été fixé de façon à ce qu'il ne concerne que 10% des demandeurs, il varie entre 18 mois et 24 mois selon la zone.

Il aurait été intéressant de connaître la proportion de demandeurs dont l'ancienneté de la demande est supérieure à ces délais.

a2) L'estimation des personnes potentiellement concernées par le DALO

L'estimation du nombre de personnes potentiellement concernées par le DALO n'est que très approximative dans la mesure où les catégories statistiques existantes ne correspondent pas aux critères d'éligibilité de la loi.

Selon les études, l'estimation du nombre de ménages potentiellement concernés par le DALO varie (en fonction des sources statistiques et des catégories retenues) entre 461 000 et 773 534.

**Tableau 7 : Estimation du nombre de ménages éligibles au droit opposable au logement**

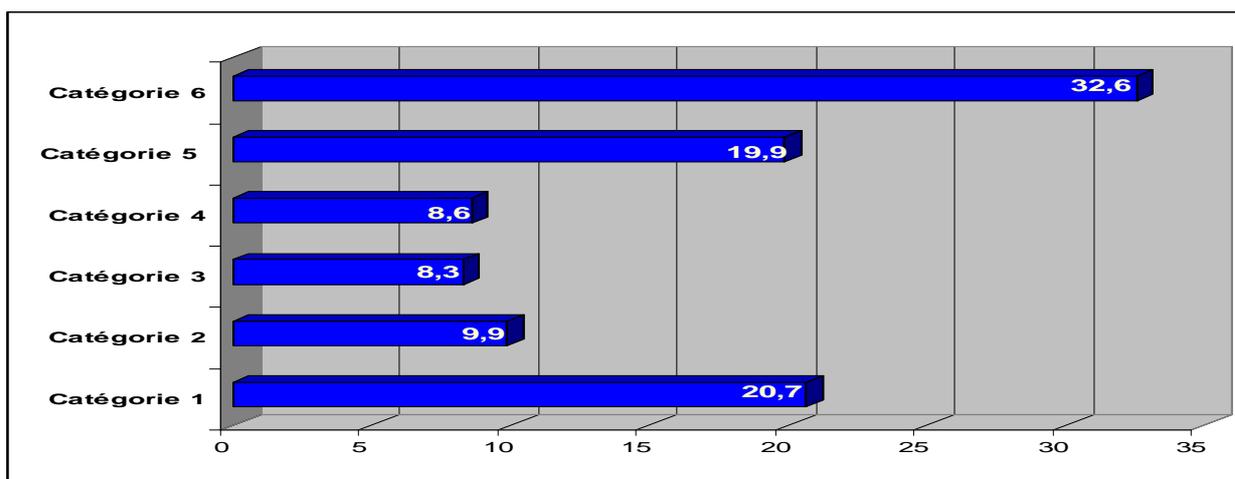
(voir sources et détail des estimations en annexe N°17)

Source	Hypothèse basse	Hypothèse haute	Chiffre retenu
Secrétariat d'Etat chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique	461 000	749 000	688 500
Enquête DGUHC/DHUP auprès des Préfets			463 602
Union sociale pour l'habitat			621 400
DGTPE	540 498	773 534	

a3) Le nombre de recours par catégorie

Fin décembre 2010, 185 648 recours avaient été déposés auprès des commissions de médiation dont près des deux tiers en Ile de France.

Figure 29 : Motifs des recours invoqués par les demandeurs DALO - cumul à fin septembre 2010



Source : comité de suivi DALO

**b) D'autres estimations du « mal logement »**

*b1) Les éléments en provenance de l'INSEE*

**Éléments de définition de l'indignité, insalubrité, indécence du logement**

L'habitat indigne comprend les logements insalubres, les logements menaçant de tomber en ruine et plus largement tous les logements impropres aux usages d'habitation ainsi que ceux qui exposent leurs habitants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé (article 84 de la loi du 25 mars 2009).

- ✓ Un logement insalubre est un logement (immeuble) qui porte atteinte à la santé de l'occupant ou de ses voisins, pour des raisons d'hygiène, de salubrité ou de sécurité.
- ✓ Un logement en état de ruine ou menaçant péril ne garantit pas la sécurité publique et constitue un danger pour ses habitants compte tenu des défauts de solidité des éléments bâtis, y compris les éléments intérieurs au bâtiment tels que planchers, plafonds, escaliers.

Un logement considéré comme "décent" est un logement « ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation » (décret de janvier 2002 pris en application de la Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU)) - Voir les critères de la décence - et donc de l'indécence du logement en Annexe.

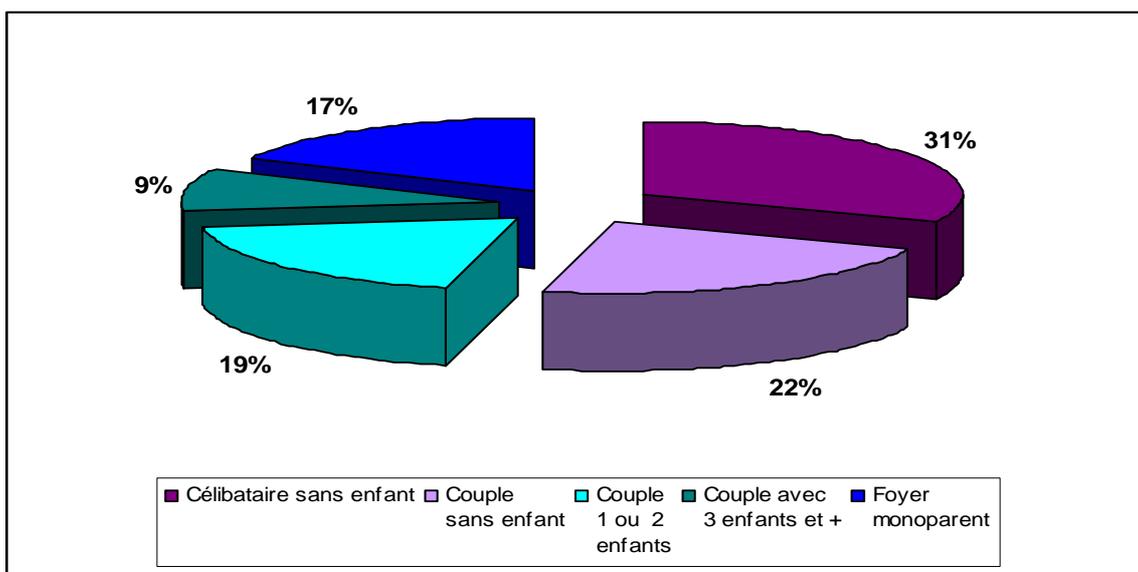
L'Insee définit comme « privés de confort » les logements situés dans des immeubles insalubres ou menaçant de tomber en ruine ou ayant au moins deux défauts parmi les suivants : installation de chauffage insuffisante ou mauvaise isolation, infiltrations d'eau, électricité non conforme, absence d'installation sanitaire ou de coin cuisine.

Au niveau national, l'Outil de Repérage et de Traitement de l'Habitat Indigne et non décent (Orthi), à l'initiative du ministère du logement est en cours de développement. Cet outil de gestion des logements indignes et non décents devrait à moyen terme permettre de consolider les informations concernant l'habitat indigne et non décent en provenance de différents organismes nationaux, et de disposer ainsi d'une connaissance nationale plus fine dans ce domaine.

*b11) Les logements en état d'insalubrité, menaçant de tomber en ruine ou manquant de confort*

Au total, 263 000 ménages dont 122 000 familles vivent dans un logement insalubre ou menaçant de tomber en ruines; 243 000 enfants vivent dans ces conditions<sup>48</sup>. Le logement dans des immeubles insalubres ou menaçant de tomber en ruines concerne plus fréquemment les foyers monoparentaux (3% d'entre eux contre 1% des ménages) et les familles nombreuses (2% d'entre elles).

**Figure 30 : Répartition des ménages vivant en habitant insalubre en fonction de leur configuration familiale (% de ménages)**



Source : HCF à partir de l'enquête logement 2006- Insee

De nombreuses pathologies sont imputables à un habitat insalubre : l'asthme, les allergies, les infections respiratoires et dermatologiques,... Pour un enfant, l'existence d'humidité ou de moisissures à la maison augmente de 1,5 à 3,5 fois les risques d'affections respiratoires<sup>49</sup>.

Pour sa part, la lutte contre le saturnisme a produit ses effets : un peu plus de 5000 enfants de moins de 6 ans étaient touchés par le saturnisme en 2008-2009 contre 84 000 en 1995-96. Il n'est cependant pas exclu qu'un nombre plus important d'enfants atteints de saturnisme pourraient être détectés si le dépistage était plus étendu.

*b12) Les logements privés de confort*

4 millions de ménages (soit environ 15% d'entre eux), dont 1,5 million de familles, manquent d'au moins un élément de confort. 8,8 millions d'individus sont concernés et 2,8 millions d'enfants.

Ce sont principalement le froid (2,1 millions ménages) et les infiltrations d'eau (1,3 millions de ménages) qui sont soulignés parmi les éléments de confort manquant.

<sup>48</sup> INSEE, enquête logement 2006.

<sup>49</sup> Rapport de la FAP. Op.cit. page 127.

**Tableau 8 : ménages, individus, familles et enfants vivant dans des logements privés d'au moins un élément de confort**

	Ménages	Total individus	Familles avec enfants	Enfants
<b>Au moins 1 élément de confort manquant</b>	4 082	8 844	1 519	2 794
<i>Dont au moins 2 éléments de confort manquants</i>	683	1 420	250	458
<b>Froid (chauffage insuffisant ou mauvaise isolation)</b>	2 132	4 807	902	1 665
<b>Infiltrations d'eau</b>	1 293	3 149	587	1 078

Source : HCF à partir de l'enquête nationale logement 2006

### b2) Les chiffres du "mal logement" de la Fondation Abbé Pierre

La Fondation Abbé Pierre (FAP) a créé en 1995 la notion de "mal-logement", qui répondait à la nécessité d'étendre l'analyse qui était jusqu'alors réduite à la question de l'absence de logement ou des mauvaises conditions d'habitat<sup>50</sup>.

La notion de "mal logement" englobe les difficultés d'accès et de maintien dans le logement (questions apparues dans les années 1980) et, chaque année, la FAP en fournit une évaluation quantitative<sup>51</sup> qui peut être considérée comme relativement large.

Pour 2011, elle estime à 8,2 millions – soit 13% de la population - le nombre de personnes non ou très mal logées ou en situation de réelle fragilité de logement :

- ✓ 3,6 millions de personnes sont d'après la FAP dans une situation aigüe de mal logement, autrement dit sont « non ou très mal logées » :
  - outre les personnes sans domicile fixe,
  - celles qui vivent dans des "logements de fortune",
  - celles qui habitent des chambres d'hôtel et des meublés,
  - les gens du voyage non accueillis sur des aires qui leur sont destinées et
  - les personnes vivant en situation de surpeuplement accentué,
  - il faut y ajouter les personnes en hébergement contraint chez des tiers »<sup>52</sup> ;
- ✓ 5,1 millions de personnes en situation de fragilité de logement à court ou moyen terme,
  - en particulier les locataires en impayés de loyer et
  - les personnes en situation de surpeuplement modéré.

<sup>50</sup> CNIS - rapport du groupe de travail sur le mal logement - juillet 2011.

<sup>51</sup> Les 5 indicateurs de "mal logement" retenus par la FAP sont l'absence de logement, les difficultés d'accès au logement, les mauvaises conditions d'habitat, les difficultés de maintien dans le logement et l'assignation à résidence" autrement dit la mobilité difficile.

<sup>52</sup> Personnes non étudiantes, sans lien de parenté direct avec l'occupant, enfants adultes étant revenus au domicile de leurs parents ou grands-parents après avoir occupé un logement indépendant pendant plus de trois mois pour une raison autre que leurs études.

**Tableau 9 : Les chiffres du « mal logement » - Rapport de la Fondation Abbé Pierre 2011**  
(Nombre de personnes)

<b>PERSONNES NON OU TRES MAL LOGEES</b>	
<b>Personnes privées de domicile personnel</b>	<b>685 116</b>
Sans domicile fixe	133 000
Personnes en résidences sociales ex nihilo (hors FTM et FJT)	18 116
Résidence principale = chambre d'hôtel	38 000
Habitat de fortune (caravane, etc.)	85 000
Personnes hébergées chez des tiers dans des conditions difficiles	411 000
<b>Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles</b>	<b>2 778 000</b>
Privation de confort	2 123 000
Surpeuplement accentué	800 000
Personnes cumulant inconfort et surpeuplement	- 145 000
<b>Personnes en situation d'occupation précaire</b>	<b>172 847</b>
Locataires ou sous locataires d'un meublé (hors étudiant) appartenant au 1er quartile de niveau de vie	172 847
<b>Gens du voyage</b>	<b>80 116</b>
Gens du voyage qui ne peuvent accéder à une place dans une aire d'accueil aménagée	80 116
<b>Sous-Total N°1 avec doubles comptes</b>	<b>3 716 079</b>
Personnes cumulant plusieurs difficultés (doubles-comptes hors cumul inconfort et surpeuplement)	65 000
<b>SOUS-TOTAL N°1 sans doubles comptes</b>	<b>3 651 079</b>
<b>PERSONNES EN SITUATION DE REELLE FRAGILITE DE LOGEMENT A COURT OU MOYEN TERME</b>	
Propriétaire occupant un logement dans une copropriété en difficulté	729 636
Locataires en impayés de loyer (494 800 ménages)	1 252 000
Personnes en situation de surpeuplement (hors surpeuplement accentué)	3 224 000
Personnes en hébergement "résigné" (hors hébergement contraint)	240 599
<b>Sous-Total N°2 avec doubles comptes</b>	<b>5 446 235</b>
Personnes cumulant plusieurs difficultés (doubles comptes)	292 000
<b>SOUS TOTAL N°2 sans doubles comptes</b>	<b>5 154 235</b>
<b>TOTAL PERSONNES NON LOGEES TRES MAL LOGEES OU EN SITUATION DE FRAGILITE DE LOGEMENT</b>	<b>8 805 314</b>
Personnes cumulant plusieurs difficultés (hors cumuls de situations déjà comptabilisés)	- 575 000
<b>TOTAL GENERAL hors cumul de difficultés</b>	<b>8 230 314</b>

Sources : Fondation Abbé Pierre rapport 2012 à partir de ENL 2002 et 2006, RGP 2006, DGCS, Ministère de l'Intérieur, Ministère du logement

Par ailleurs :

- ✓ 1 230 136 ménages sont en attente d'un logement social (hors demandes de mutation);
- ✓ 3 380 000 ménages sont en situation de précarité énergétique (ménages qui consacrent plus de 10% de leur revenu disponible à leurs achats d'énergie à usage domestique, le taux d'effort moyen se situant à 5,5% en France) ;
- ✓ 90 962 ménages occupent un logement sans droit ni titre suite à une décision de justice prononçant l'expulsion En 2009, le nombre de décisions de justice prononçant l'expulsion du logement "atteint un record historique" avec 107 000 ménages concernés (+ 34% depuis 2000) dont 24 000 décisions accordant le concours de la

force publique (+ 47% depuis 2000) et 10 600 interventions effectives de la force publique (+ 78% depuis 2000)<sup>53</sup>.

Au total, la Fondation Abbé Pierre estime que plus de 10 millions de personnes seraient touchées de près ou de loin par la crise du logement. Sur cet ensemble, on ne connaît pas la proportion de familles.

On voit donc que l'ampleur du mal-logement varie considérablement selon les critères retenus pour l'estimer, dans une proportion allant quasiment de 1 à 100 selon que l'on dénombre les personnes sans domicile fixe (133 000, soit 0,2% de la population) ou l'ensemble des personnes touchées de près ou de loin par la crise du logement (plus de 10 millions, soit plus de 15% de la population).

## **B. Le logement dans le budget des familles**

Avec plus de 430 Mds€ de dépenses consacrées au logement en 2009, soit 22,6% du PIB, le logement est un enjeu majeur tant pour l'économie nationale que pour le budget des familles : premier poste de consommation des ménages auquel ils consacrent un quart de leur revenu, il représente également près de 30% de l'investissement du pays, et constitue l'essentiel du patrimoine des français.

### **Encadré : Le logement dans le patrimoine des familles**

En 2009, le patrimoine brut des ménages français s'élevait à 10 000 milliards d'euros, soit 5 années de PIB. Il a plus que doublé (+103%) en dix ans.

En net (patrimoine brut - endettement lié aux achats immobiliers), cela représente 9000 milliards d'euros.

Ce patrimoine est composé pour 60% (6000 milliards) de biens immobiliers, pour un tiers de patrimoine financier (3320 milliards) et le reste de biens professionnels.

L'essentiel de la progression du patrimoine des français depuis dix ans provient de la hausse du patrimoine immobilier, passé de 2360 à 6090 milliards d'euros (+158%), en raison notamment de la croissance des prix des logements (+111% entre 1999 et 2009 selon l'indice notaires-Insee).

Les 10% de ménages ayant le niveau de patrimoine le plus élevé détiennent 48% du patrimoine total, mais les 2/3 du patrimoine immobilier hors résidence principale.

Près de 62% des ménages détiennent du patrimoine immobilier :

- la part des ménages possédant leur résidence principale est de 58% ;
- la part des ménages possédant un logement qui n'est pas leur résidence principale (résidence secondaire ou investissement locatif) est de 18,5%, 80% d'entre eux étant par ailleurs propriétaires de leur résidence principale.

La propriété immobilière est très liée à l'âge (notamment pour la résidence principale), mais aussi à la catégorie sociale et à la composition familiale.

<sup>53</sup> FAP - Op. cit. - page 133. Source : Ministère de la Justice.

**Tableau 10 : Taux de détention de patrimoine immobilier selon l'âge, la catégorie sociale et le type de ménage  
(en %)**

	Résidence principale	Autres logements	Patrimoine immobilier
<b>Age de la personne de référence</b>			
Moins de 30 ans	12,8	5,6	16,7
De 30 à 39 ans	46,6	10,6	50,3
De 40 à 49 ans	58,5	17,7	63,4
De 50 à 59 ans	68,2	26,6	72,5
De 60 à 69 ans	71,9	28,2	76,2
70 ans et plus	72,6	18,6	74,8
<b>CS de la personne de référence</b>			
Agriculteur	86,4	31,4	90,8
Artisan, commerçant, industriel	66,7	28,1	70,3
Profession libérale	71,1	47,8	76,2
Cadre	68,0	29,9	75,3
Profession intermédiaire	57,7	16,8	62,1
Employé	37,2	12,2	42,9
Ouvrier qualifié	45,0	7,7	47,4
Ouvrier non qualifié	25,9	7,1	30,9
Retraité ancien agriculteur	84,2	21,7	85,8
Retraité ancien indépendant	85,1	36,2	87,6
Retraité ancien salarié	71,1	20,9	73,8
Autre inactif	24,3	5,0	25,5
	<b>Résidence principale</b>	<b>Autres logements</b>	<b>Patrimoine immobilier</b>
<b>Type de ménage</b>			
Personne seule	48,4	13,0	51,7
Famille monoparentale	32,2	11,0	38,1
Couple sans enfants	69,7	26,6	73,6
Couple avec enfants	66,0	19,9	70,1
Autre cas	58,0	17,4	62,2
<b>Ensemble</b>	<b>57,9</b>	<b>18,5</b>	<b>61,7</b>

Champ : ménages ordinaires résidant en France, y compris DOM

Source : Insee, enquêtes patrimoine 2009 - 2010.

Le montant du patrimoine immobilier détenu varie très fortement selon les catégories de ménages :

- il augmente avec la tranche d'âge, mais diminue pour les 70 ans et plus ;
- il varie fortement avec la catégorie sociale : si la moitié des ménages français possède un patrimoine au moins égal à 106 000 euros, ce montant est deux à trois fois plus élevé chez les cadres, professions libérales, artisans et commerçants ; à l'inverse, la moitié des employés et des ouvriers n'a aucun patrimoine immobilier ;
- de même, la moitié des personnes seules et des familles monoparentales n'ont aucun patrimoine immobilier, alors que le patrimoine médian des couples dépasse 170 000 euros.

**Tableau 11 : Niveau du patrimoine immobilier brut selon l'âge, la catégorie sociale et la configuration familiale**  
(en euros)

	Moyen	Médian	D 9	D 1
<b>Age de la personne de référence</b>				
Moins de 30 ans	26 800	0	128 100	0
De 30 à 39 ans	121 200	24 900	314 300	0
De 40 à 49 ans	177 100	136 600	415 600	0
De 50 à 59 ans	217 500	164 200	484 100	0
De 60 à 69 ans	219 100	159 100	489 000	0
70 ans et plus	159 400	103 200	370 600	0
<b>CS de la personne de référence</b>				
Agriculteur	227 000	154 900	465 200	10 100
Artisan, commerçant, industriel	270 000	205 300	626 800	0
Profession libérale	453 400	354 000	996 600	0
Cadre	272 600	232 700	590 400	0
Profession intermédiaire	155 800	134 200	364 200	0
Employé	86 200	0	258 000	0
Ouvrier qualifié	95 400	0	258 900	0
Ouvrier non qualifié	48 500	0	191 000	0
Retraité ancien agriculteur	121 500	90 600	274 100	0
Retraité ancien indépendant	305 600	204 500	611 400	0
Retraité ancien salarié	173 400	127 000	388 100	0
Autre inactif	47 000	0	173 500	0
<b>Type de ménage</b>				
Personne seule	95 600	0	262 200	0
Famille monoparentale	83 600	0	251 700	0
Couple sans enfants	221 200	167 400	490 800	0
Couple avec enfants	208 600	180 300	448 000	0
Autre cas	145 100	86 400	372 300	0
<b>Ensemble</b>	<b>160 500</b>	<b>106 700</b>	<b>388 000</b>	<b>0</b>

Champ : ménages ordinaires résidant en France, y compris DOM  
Source : Insee, enquêtes patrimoine 2009 - 2010.

Deux approches permettent de décrire les dépenses de logement des ménages :

- ✓ *une approche macroéconomique*, dans laquelle on appréhende la dépense de l'ensemble de la nation, distinguée comptablement entre une dépense courante (loyers, y compris loyers fictifs pour les propriétaires, charges et dépenses d'énergie) et une dépense d'investissement (qui correspond à l'acquisition de logements – neufs ou anciens – et aux dépenses de gros travaux) ; cette approche donne une vue de moyen long-terme de l'évolution des dépenses de logement, et permet de disposer de données relativement récentes ; en revanche, elle ne permet pas de décrire finement les dépenses selon les caractéristiques des familles ;
- ✓ *une approche microéconomique*, dans laquelle on appréhende la dépense de logement effective au niveau du ménage (loyer ou remboursement d'emprunt, charges collectives et dépenses individuelles d'énergie et d'eau) ; cette approche, qui permet d'analyser plus finement la dépense de logement et son poids dans le budget

des ménages, n'est cependant disponible qu'à partir d'enquêtes ; les dernières données disponibles remontent à l'année 2006.

On retient successivement ces deux approches pour présenter les dépenses de logement et leur poids dans le budget des familles.

On analyse ensuite les situations de ménages faisant face à des difficultés de paiement de leurs charges de logement, ou dans l'impossibilité de payer ces charges.

## 1. Les dépenses de logement des familles

Quelle que soit l'approche retenue, on intègre dans les dépenses de logement les charges et les dépenses d'énergie et d'eau liées à l'utilisation du logement. On ne retient pas en revanche les charges liées à la fiscalité pesant sur l'occupation ou la propriété du logement.

### La fiscalité pesant sur l'occupation ou la propriété du logement

**La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)** est un impôt dû par les propriétaires, usufruitiers, ou fiduciaires d'un immeuble bâti. En sont exonérés les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées et de l'allocation spéciale d'invalidité, de l'AAH et les personnes âgées de plus de 75 ans, sous conditions de ressources dans ces deux derniers cas. Par ailleurs, les redevables, âgés de plus de 65 ans bénéficient d'un abattement de 100€ à la base. Enfin, depuis le 29 juillet 2011 existe un dégrèvement égal à la fraction de la cotisation supérieure à 50 % du montant total des revenus. Il n'y a en revanche ni exonération ni dégrèvement liés à la composition ou à la taille de la famille.

Le produit de la taxe foncière est d'environ 20,5 Mds€<sup>54</sup>. Si l'on rapporte ce produit au nombre total de ménages propriétaires (15 millions), le montant moyen de la taxe serait de l'ordre de 1400 € / an.

**La taxe d'habitation (TH)** est un impôt dû par tous les ménages occupant un logement, qu'ils soient locataires, propriétaires ou occupants à titre gratuit. Son montant est calculé à partir de la valeur locative brute du logement. Les ménages de condition modeste en sont exonérés ou peuvent bénéficier d'abattements et de dégrèvements. Elle concerne les résidences principales et secondaires, seules les premières pouvant faire l'objet d'abattements. Son produit est d'environ 17,2 Mds€<sup>55</sup>. Si l'on rapporte ce produit au nombre total de logements (33 millions), le montant moyen de la taxe serait de 520 € / an.

Des mécanismes d'exonération, d'abattement ou de plafonnement de la taxe font cependant que 17% des ménages ne versent pas de taxe d'habitation<sup>56</sup>. Pour ceux qui sont redevables, le montant moyen est de 611€/an, soit 1,6% de leur revenu disponible.

La taxe d'habitation est diminuée d'un abattement pour charges de famille, égal à 10 % au minimum pour chacune des deux premières personnes à charge au titre de l'impôt sur le revenu (chaque collectivité pouvant l'augmenter, il peut atteindre 15 ou 20 %) et au minimum de 15% pour chacune des personnes à charge à partir de la troisième (ce taux peut être porté à 20 ou 25 % par décision de la collectivité concernée). Ceci se traduit au final

<sup>54</sup> « La fiscalité locale », rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, mai 2010.

<sup>55</sup> « Le guide statistique de la fiscalité directe locale 2010 », DGCL, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

<sup>56</sup> Estimation réalisée par la Direction générale du Trésor à la demande du secrétariat général du HCF.

par une moindre dépense de TH pour les familles avec enfants :

**Tableau 12 : montant de la taxe d'habitation selon la configuration familiale**

Année 2010	Part de ménages exonérés ou dégrévés totalement	Ménages redevables				Montant rapporté au revenu disponible
		Montants de taxe d'habitation (en €/an)				
		Moyenne	1 <sup>er</sup> quartile	Médiane	3 <sup>ème</sup> quartile	
<b>Personnes seules</b>	<b>29%</b>	<b>504</b>	<b>274</b>	<b>423</b>	<b>631</b>	<b>2,2%</b>
<b>Familles monoparentales</b>	<b>21%</b>	<b>459</b>	<b>215</b>	<b>407</b>	<b>620</b>	<b>1,6%</b>
<i>dont 1 enfant</i>	19%	485	245	423	642	1,8%
<i>dont 2 enfants</i>	21%	439	204	396	598	1,5%
<i>dont 3 enfants ou plus</i>	39%	304	71	191	446	0,9%
<b>Couples</b>	<b>9%</b>	<b>684</b>	<b>380</b>	<b>582</b>	<b>862</b>	<b>1,5%</b>
<i>dont sans enfant</i>	12%	735	425	625	896	1,8%
<i>dont 1 enfant</i>	5%	666	375	580	849	1,5%
<i>dont 2 enfants</i>	5%	643	351	549	836	1,3%
<i>dont 3 enfants ou plus</i>	14%	551	223	431	745	1,0%
<b>Ménages complexes</b>	<b>25%</b>	<b>592</b>	<b>266</b>	<b>472</b>	<b>794</b>	<b>1,6%</b>
<b>Ensemble</b>	<b>17%</b>	<b>611</b>	<b>326</b>	<b>513</b>	<b>778</b>	<b>1,6%</b>

Champ : Ménages ordinaires de France métropolitaine. Source : Modèle Saphir ERFS 2008, législation 2010.

Ces deux taxes sont toutefois fréquemment critiquées en raison de l'obsolescence des valeurs locatives sur lesquelles elles sont assises<sup>57</sup>.

En outre, la taxe d'habitation fait l'objet de critiques liées à l'absence de prise en compte systématique du revenu dans son barème (au-delà des cas d'exonération et du plafonnement de son montant à 3% du revenu) et à sa forte variation territoriale en fonction des décisions des collectivités locales.

#### a) L'approche macroéconomique

Dans cette approche, on distingue :

- ✓ les dépenses courantes de logement : elles correspondent aux loyers, charges et dépenses d'énergie ; pour les propriétaires, on retient un « loyer fictif », qui correspond au montant que ces ménages auraient payé s'ils étaient locataires de leur logement. En revanche, les dépenses liées au remboursement d'emprunt des propriétaires accédants ne sont pas comptabilisées dans les dépenses courantes ;

<sup>57</sup> La dernière revalorisation générale de ces bases date de 1970. Un projet de réforme a échoué au début des années 1990. Cependant, la DGFIP a entrepris dernièrement, sur quatre départements, une expérimentation visant à réviser les bases d'imposition concernant les fonds de commerce, susceptible d'être par la suite étendue en ce qui concerne ces fonds, puis éventuellement généralisée aux autres biens immobiliers.

- ✓ les dépenses d'investissement en logement : elles correspondent au coût total des acquisitions de logement dans l'année, qu'elles soient financées par l'emprunt ou par un apport personnel. Elles ne prennent donc pas en compte les remboursements d'emprunts correspondant à des achats effectués dans les années antérieures, mais intègrent tous les remboursements d'emprunts à venir liés aux achats de l'année.

Les données sont issues de la publication « Comptes du logement. Premiers résultats 2010. Le compte 2009 » du Service de l'observation et des statistiques du Commissariat général au développement durable.

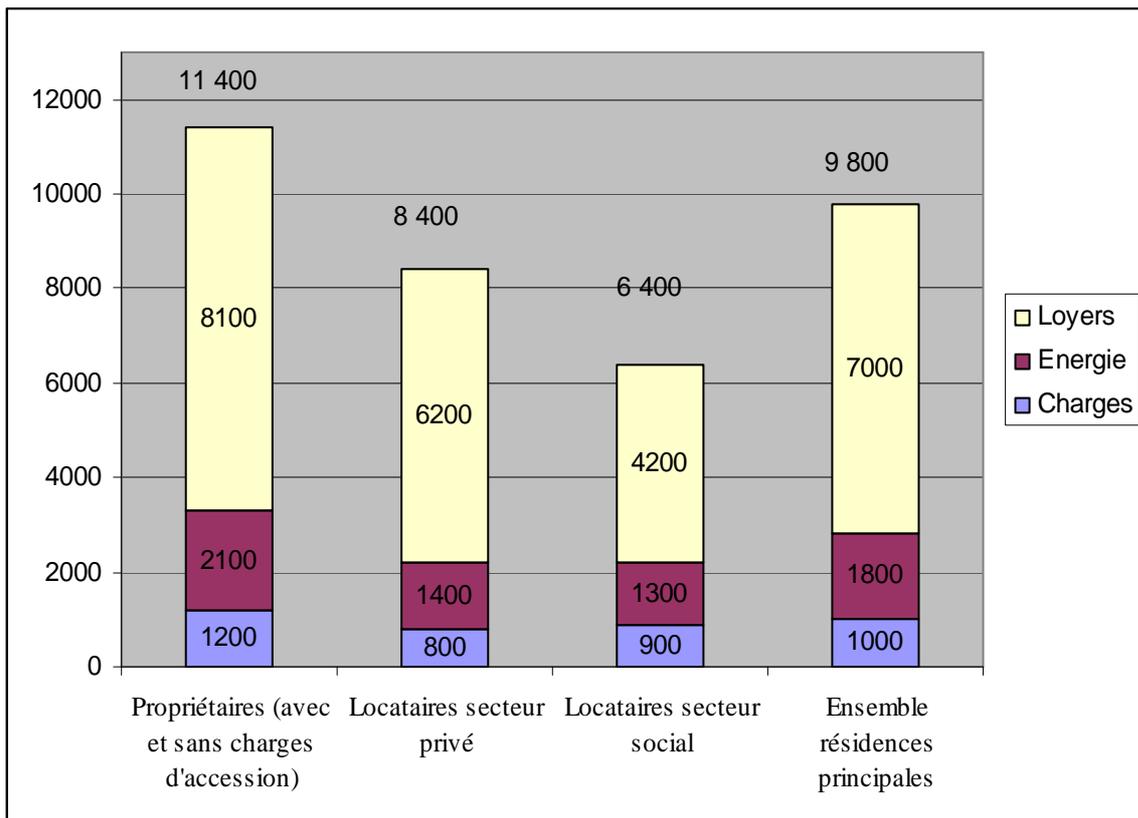
#### *a1) La dépense courante de logement*

La dépense courante de logement s'élevait en 2010, d'après les premières estimations, à 298 Mds€, soit un peu plus de 15% du PIB et 27,5% de la dépense de consommation finale des ménages.

Elle est constituée principalement de loyers (y compris loyers imputés des propriétaires), pour 216 Mds€, soit 73% du total. Les dépenses d'énergie et d'eau représentent 52 Mds€, soit 17% du total, et les charges 29,5 Mds€, soit 10% du total.

La « dépense moyenne pour se loger » (dépense courante divisée par le nombre de résidences principales) était en 2010 de 9 800€ annuels : 7 000€ de loyer, 1 800€ de dépenses d'énergie et d'eau, 1000€ de charges. Elle varie assez fortement selon le statut d'occupation, comme le montre le graphique suivant.

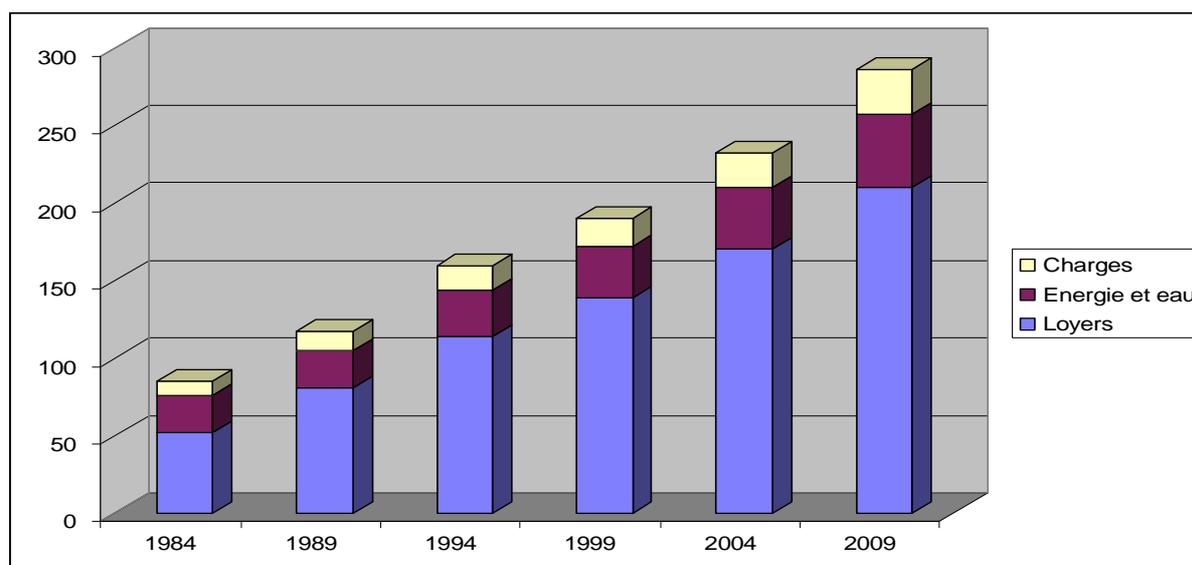
**Figure 31 : La dépense moyenne pour se loger en 2010 selon le statut d'occupation**



Source : compte du logement 2009, premier résultat 2010

Cette dépense courante de logement a connu une très forte augmentation depuis 25 ans, puisqu'elle a cru de 5% en moyenne, passant de 85 Mds€ en 1984 à 286 Mds€ en 2009.

**Figure 32 : L'évolution de la dépense courante de logement depuis 25 ans, en Mds€**



Source : compte du logement 2009, premier résultat 2010

La croissance la plus forte provient de l'évolution des loyers : la dépense de loyers (y compris loyers imputés aux propriétaires) a été multipliée par 4 en vingt-cinq ans (+5,7% en moyenne annuelle) ; sur la même période, les dépenses liées aux charges ont plus que triplé (+ 4,7%), alors que les dépenses d'énergie et d'eau étaient multipliées par deux (+ 2,8%).

**Tableau 13 : L'évolution de la dépense courante de logement depuis 25 ans, en Mds€**

	1984	1989	1994	1999	2004	2009	Evolution 2009 / 1984	Evolution moyenne par an 2009 / 1984
Loyers	52	81	114	139	170	210	303%	5,7%
Energie et eau	23	24	30	33	39	47	100%	2,8%
Charges	9	13	16	19	23	29	217%	4,7%
<b>Ensemble</b>	<b>85</b>	<b>117</b>	<b>159</b>	<b>191</b>	<b>232</b>	<b>286</b>	<b>237%</b>	<b>5,0%</b>

Source : compte du logement 2009, premier résultat 2010

### a2) La dépense d'investissement en logement

On regroupe sous ce terme les dépenses d'acquisition de logement – qu'elles concernent un bien neuf ou un bien ancien, mais hors dépenses liées à l'acquisition du terrain - et de travaux, ainsi que les frais associés.

Pour 2009, dernière année connue, ces dépenses ont représenté 188,5 Mds€, réparties en trois postes principaux :

- ✓ 77 Mds€ pour l'acquisition de logements anciens (41% du total) ;
- ✓ 58 Mds€ pour l'acquisition de logements neufs (31% du total) ;
- ✓ 45,5 Mds€ de travaux (24% du total).

Cette dépense a cru moins rapidement que la dépense courante depuis 25 ans, avec une progression moyenne de 4% par an. Le poste évoluant le plus rapidement est l'acquisition de logements anciens (+ 7,2% en moyenne par an), qui progresse deux fois plus rapidement que

l'acquisition de logements neufs (+ 3,5%). La fin de la période est toutefois marquée par une baisse significative de la dépense d'investissement dans un contexte de crise économique et financière, qui contraste avec la croissance marquée dans les dix années précédentes.

**Tableau 14 : L'évolution de la dépense d'investissement en logement depuis 25 ans, en Mds€**

	1984	1989	1994	1999	2004	2009	Evolution 2009 / 1984	Evolution moyenne par an 2009 / 1984
Acquisition de logements anciens	14	27	30	48	83	77	464%	7,2%
Acquisition de logements neufs	25	32	28	34	46	58	134%	3,5%
Travaux	17	22	26	29	36	46	176%	4,1%
Frais	2	4	5	5	9	9	295%	5,6%
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>85</b>	<b>89</b>	<b>117</b>	<b>174</b>	<b>190</b>	<b>158%</b>	<b>3,9%</b>

Source : compte du logement 2009, premier résultat 2010

La dépense d'acquisition de logements anciens, qui ne comptait que pour 25% de la dépense d'investissement en logement en 1984, en représentait 40% en 2009. A l'inverse, la part des dépenses d'acquisition de logements neufs et de travaux ont diminué sur la même période (respectivement de 44% à 30% et de 30% à 24%).

#### b) L'approche microéconomique

On analyse ici la dépense nette de logement liée à l'occupation de la résidence principale. La dépense de logement comprend deux éléments :

- ✓ la charge financière supportée par les ménages pour l'occupation de leur résidence principale : c'est le coût annuel relatif au droit d'occupation de la résidence principale supporté par le ménage. Elle est égale pour les accédants, au montant total des remboursements effectués au cours des douze derniers mois au titre des prêts contractés pour l'achat de leur résidence principale. Pour les locataires, il s'agit du loyer annuel acquitté au titre de l'occupation de la résidence principale. Les ménages ayant un autre statut d'occupation (propriétaires non accédants, logés gratuitement...) ont une dépense nulle ;
- ✓ les charges collectives et les dépenses individuelles d'énergie et d'eau.

Pour le calcul de la charge financière nette, on retire le montant des aides personnelles au logement éventuellement perçues par les ménages<sup>58</sup>. L'analyse de la seule dépense nette permet ainsi de comparer la situation de l'ensemble des ménages, qu'ils bénéficient ou non d'une aide au logement. L'analyse de l'impact des aides au logement sur le taux d'effort (passage du taux d'effort brut au taux d'effort net) sera conduite dans la deuxième partie de cette note.

Les données sont issues de l'enquête nationale sur le logement de 2006 (ENL 2006) conduites par l'INSEE. La dépense nette de logement varie significativement (dans un rapport proche de un à 5) avec le statut d'occupation du logement : très faible pour les propriétaires n'ayant plus de charges d'accession (176 € / mois en moyenne en 2006), elle est au contraire très élevée pour les propriétaires accédant (856 € / mois). La dépense des locataires se situe entre ces deux

<sup>58</sup> On ne déduit pas en revanche les aides fiscales ni les aides de taux, qui peuvent réduire la dépense brute de logement, mais ne sont pas individualisées dans l'enquête logement.

bornes, avec un écart important entre locataires du secteur social (386 € par mois) et du secteur privé (543 € / mois).

La dépense nette varie également avec la taille de la famille, sans que cette relation soit totalement univoque : à nombre d'enfant donné, la dépense des couples est toujours supérieure à celle des isolés. En revanche, tant pour les couples que pour les isolés, la dépense croît dans un premier temps avec le nombre d'enfants, mais décroît ensuite à compter du troisième enfant, à l'exception des propriétaires accédant.

**Tableau 15 : Dépense nette de logement, par statut d'occupation et par configuration familiale, en 2006, en € / mois**

	Isolé sans enfant	Isolé 1 enfant	Isolé 2 enfants	Isolé 3 enfants et +	Couple sans enfant	Couple 1 enfant	Couple 2 enfants	Couple 3 enfants	Couple 4 enfants et +	Moyenne
<i>Moyenne</i>	324	424	451	411	369	593	676	659	633	435
<b>Propriétaires accédant</b>	646	732	758	993	868	906	902	908	1 011	856
<b>Propriétaires non accédant</b>	157	177	198	173	179	196	219	201	237	176
<b>Locataires secteur privé</b>	457	490	513	471	603	679	711	648	788	543
<b>Locataires secteur social</b>	338	341	328	248	456	453	483	455	343	386

Source : Insee, ENL 2006, calculs SG HCF. Sont comptabilisés les enfants de moins de 25 ans.

Enfin, la dépense croît avec le revenu par unité de consommation<sup>59</sup>, avec, pour chaque configuration familiale un écart de l'ordre de 1 à 2 entre la dépense du premier quintile (les 20% des ménages dont le revenu par unité de consommation est le plus faible) et celle du cinquième quintile (les 20% des ménages dont le revenu par unité de consommation est le plus élevé). En raison de la taille de l'échantillon, cette information n'est toutefois disponible que pour les configurations familiales les plus fréquentes.

**Tableau 16 : Dépense nette de logement, par quintile de revenu par unité de consommation et par configuration familiale, en 2006, en € / mois**

	Isolé sans enfant	Isolé 1 enfant	Couple sans enfant	Couple 1 enfant	Couple 2 enfants
<b>Quintile 1</b>	235	259	237	355	415
<b>Quintile 2</b>	281	422	278	491	535
<b>Quintile 3</b>	334	492	320	515	630
<b>Quintile 4</b>	381	510	373	611	750
<b>Quintile 5</b>	443	ns	498	843	988

Source : Insee, ENL 2006, calculs SG HCF. Sont comptabilisés les enfants de moins de 25 ans.

La comparaison des données des enquêtes logement 1984 et 2006 fait apparaître une augmentation de 19% en euros constants. Cette augmentation varie cependant considérablement avec les caractéristiques des ménages :

- ✓ en fonction de leur statut d'occupation : la hausse touche davantage les locataires que les accédants et que les propriétaires sans charge d'accession;

<sup>59</sup> Le revenu pris en compte est le revenu disponible avant impôt. Le nombre d'unités de consommation retenu est le suivant : 1 unité pour le premier adulte du ménage, 0,7 pour chacun des adultes suivants, 0,5 pour chaque enfant du ménage.

- ✓ en fonction de leur configuration familiale : l'augmentation est plus forte pour les isolés que pour les couples, et croît fortement avec le nombre d'enfants, quel que soit le nombre d'adultes. La hausse des dépenses de logement est ainsi trois fois plus importante pour les isolés avec trois enfants ou plus que pour les isolés sans enfants, et pour les couples avec quatre enfants ou plus que pour les couples sans enfant.

**Tableau 17 : Evolution de la dépense nette de logement entre 1984 et 2006 par configuration familiale**  
En euros courants

	Isolé 0 enfant	Isolé 1 enfnt	Isolé 2 enfts	Isolé 3 enfts et +	Couple 0 enfant	Couple 1 enfant	Couple 2 enfants	Couple 3 enfants	Couple 4 enfants et +	Moyenne
<b>Propriétaire</b>	107%	70%	57%	47%	74%	79%	95%	71%	105%	81%
<b>Accédants</b>	129%	67%	137%	209%	170%	141%	122%	144%	201%	133%
<b>Locataires privé</b>	204%	151%	143%	218%	173%	161%	153%	160%	206%	165%
<b>Locataires social</b>	173%	140%	111%	88%	167%	146%	161%	165%	132%	153%
<b>Ensemble</b>	<b>102%</b>	<b>129%</b>	<b>185%</b>	<b>290%</b>	<b>82%</b>	<b>132%</b>	<b>127%</b>	<b>152%</b>	<b>244%</b>	<b>96%</b>

Source : Insee, ENL 1984 et 2006, calculs SG HCF. Sont comptabilisés les enfants de moins de 25 ans.

Que l'on considère l'approche macroéconomique ou l'analyse microéconomique des dépenses de logement, le constat est le même : la dépense consacrée par les familles à leur logement a connu une augmentation significative depuis vingt-cinq ans. Cette évolution est d'autant plus lourde que le revenu des familles a augmenté en moyenne moins rapidement, conduisant à un accroissement de la part du logement dans le budget des familles, et donc à une augmentation significative des taux d'effort des familles pour se loger.

## 2. Le coût des logements

### a) Les coûts de l'immobilier

#### *a1) L'évolution des coûts de l'immobilier*

Entre 1985 et 2009, le coût de la construction des logements a été multiplié par 1,8, celui des appartements neufs a été multiplié par 2,6 et celui des maisons neuves par 3. En raison de la loi de l'offre et de la demande, l'augmentation du coût des logements neufs semble davantage corrélée avec celle de l'augmentation du coût des logements anciens qu'avec celle du coût de la construction<sup>60</sup>.

\* Entre 1965 et 2002, on a été sur une tendance longue conduisant les prix du logement à suivre l'évolution des revenus, avec un "tunnel de variation" compris entre - 10% et + 10% du rapport prix des logements/revenus.

\* Mais entre 2002 et 2008, la France a connu une augmentation importante des prix du logement conduisant à parler de "bulle spéculative". Des mécanismes spéculatifs se sont enclenchés et la baisse des taux d'intérêt ainsi que les facilités de crédit accordées par les

<sup>60</sup> Bigot Régis et Hoibian Sandra - Les difficultés des français face au logement" - CREDOC, cahier de recherche n°265, décembre 2009.

banques (avec l'allongement des durées d'emprunt) ont alimenté la création monétaire et soutenu la hausse des prix. Pour un taux d'endettement de 30%, un ménage pouvait emprunter en 2006 deux fois plus qu'en 1996<sup>61</sup>.

\* La crise financière de 2008 a marqué un coup d'arrêt à cette spirale et les prix de l'immobilier se sont retournés à la baisse en 2009, plus rapidement qu'ils ne l'avaient jamais fait depuis la seconde guerre mondiale (- 8%). On observe que les cycles du marché immobilier sont souvent liés aux cycles du chômage, les perspectives d'avenir n'engageant pas les ménages à se lancer dans des achats immobiliers, d'autant qu'en temps de crise, ils ont une préférence pour les liquidités. Ces mouvements se sont fait ressentir sur le marché de l'acquisition, particulièrement dans l'ancien, mais ont eu des répercussions sur le marché locatif<sup>62</sup>.

### a2) De fortes disparités en fonction des zones géographiques

On observe une très forte disparité des coûts du logement en fonction des zones géographiques : le prix des appartements anciens est 3,4 fois plus élevé en Ile de France (4540€/m<sup>2</sup>) que dans le Limousin (1340€/m<sup>2</sup>). Les écarts sont encore plus importants si l'on considère des zones géographiques précises au sein des départements. Les prix évoluent à peu près au même rythme, quelles que soient les zones mais, au cours des dernières années, ils ont augmenté un peu plus vite en province qu'en région parisienne.

Entre 2002 et 2006, les accédants ont déboursé, en moyenne, 136 000 € pour une maison en zone rurale éloignée, 163 000 € en zone périurbaine, plus de 170 000 € dans les petites agglomérations et plus de 200 000 € dans les grands<sup>63</sup>.

### b) Le cout des loyers et des charges

#### b1) Des augmentations supérieures à celles des prix à la consommation

En 50 ans, les prix à la consommation ont été multipliés par 10, les prix des loyers ont été multipliés par 18 et ceux des charges ont été multipliés par 26. Seuls les prix de l'électricité, du gaz et des autres combustibles pour le chauffage et l'eau chaude ont augmenté moins vite<sup>64</sup>.

A partir de 2002, les tensions observées sur le marché de l'acquisition des logements anciens et neufs se sont propagées vers le parc locatif également sous-dimensionné par rapport aux besoins.

Un certain nombre de locataires se sont retrouvés "piégés" dans une location qui leur coûtait de plus en plus cher sans leur laisser les moyens d'épargner pour acquérir un logement. « Le parcours résidentiel des plus modestes et des classes moyennes est tombé en panne, un peu à l'image de l'ascenseur social »<sup>65</sup>.

A l'exception des années 1995, 1996 et 1999, depuis au moins 1985 et jusqu'à 2005 inclus, la hausse d'ensemble des loyers du secteur locatif privé a été supérieure chaque année à l'indice des prix à la consommation.

---

<sup>61</sup> Bosvieux Jean et Vorms Bernard - L'accession à quel prix ? - ANIL, Habitat-Actualité, avril 2007.

<sup>62</sup> Crédoc, ibid. page 88.

<sup>63</sup> INSEE Première N°1291 - L'accession à la propriété dans les années 2000 - Mai 2010.

<sup>64</sup> Bigot Régis et Hoibian Sandra - Les difficultés des français face au logement" - CREDOC, cahier de recherche n°265, décembre 2009.

<sup>65</sup> Idem, page 88.

## b2) De très fortes disparités géographiques

Le niveau des loyers au mètre carré est plus de deux fois plus élevé à Paris qu'en province. Le loyer moyen mensuel pratiqué pour l'ensemble du parc locatif privé est de :

- ✓ 19.7 €/m<sup>2</sup> à Paris ;
- ✓ 14.9€/m<sup>2</sup> en proche banlieue ;
- ✓ 8.8€/m<sup>2</sup> en province.

Le loyer moyen mensuel fixé après une relocation est de :

- ✓ 21.8 €/m<sup>2</sup> à Paris ;
- ✓ 16.3 €/m<sup>2</sup> en proche banlieue ;
- ✓ 9.7 €/m<sup>2</sup> en province<sup>66</sup>.

Ces disparités ont plutôt tendance à se creuser globalement. Pour 2009, on a observé une hausse globale des loyers de +3,3% à Paris, +2,9% dans sa proche banlieue, +2% en province.

## c) Des tendances différentes selon les pays

Si entre 1995 et 2008, les Etats Unis, la Grande Bretagne, l'Espagne, les Pays Bas et la Belgique ont connu une envolée des prix comparable à la France (aux alentours de 2,5), il n'en a pas été de même pour l'Allemagne, la Suisse ou le Japon (- 38%) qui ont vu le prix des logement se maintenir, voire même diminuer, depuis une quinzaine d'années<sup>67</sup>.

### **3. La part des dépenses de logement dans le budget des familles**

#### a) L'approche macroéconomique : une part croissante du revenu des familles consacrée au logement

L'augmentation régulière des dépenses de logement depuis vingt-cinq ans apparait d'autant plus forte qu'elle est en moyenne plus rapide que la progression du revenu disponible des ménages, conduisant à un accroissement de la part du revenu consacrée au logement, autrement dit des taux d'effort des ménages.

La dépense courante de logement, qui représentait environ 18% du revenu disponible brut des ménages en 1990, approche désormais 22% de ce revenu, soit une progression de plus de 20%. La dépense courante de logement a en effet progressé plus rapidement que le revenu disponible au cours des quinze dernières années, à l'exception des années 2000 à 2002, et de l'année 2007 (voir annexe N°25).

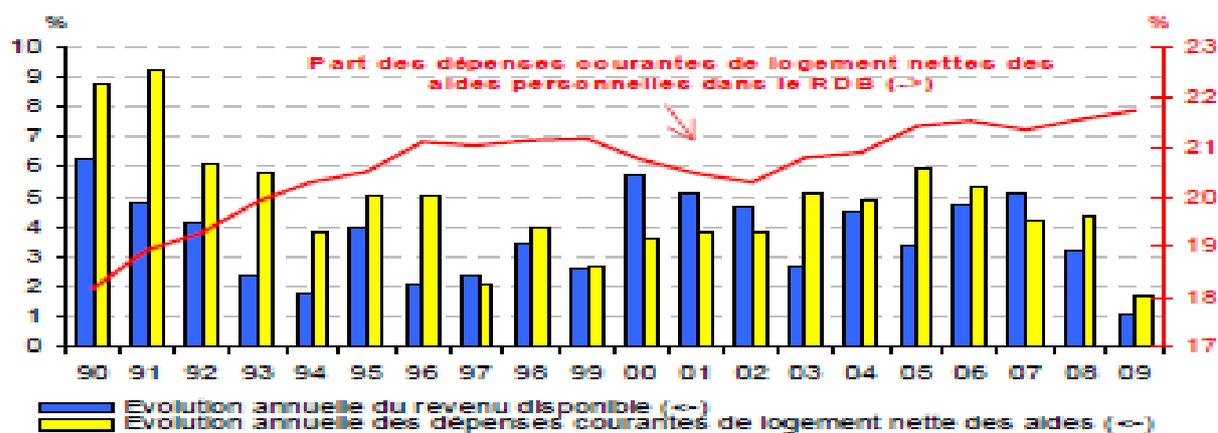
L'écart entre croissance de la dépense de logement et croissance du revenu, très élevé durant les années 1990, a cependant décru depuis 1997 : l'essentiel de la progression de la part de la dépense courante de logement dans le revenu a donc eu lieu entre 1990 et 1996 (trois points de progression en 6 ans).

---

<sup>66</sup> Ministère de l'écologie, du développement durable et de la mer - L'évolution des loyers du parc locatif privé en 2009 - Note du 29 juin 2010.

<sup>67</sup> Bigot Régis et Hoibian Sandra - Les difficultés des français face au logement" - CREDOC, cahier de recherche n°265, décembre 2009 - page 9.

**Figure 33 : L'évolution de la part des dépenses courantes de logement dans le revenu disponible des ménages, en %**



Source : compte du logement 2009, premier résultat 2010

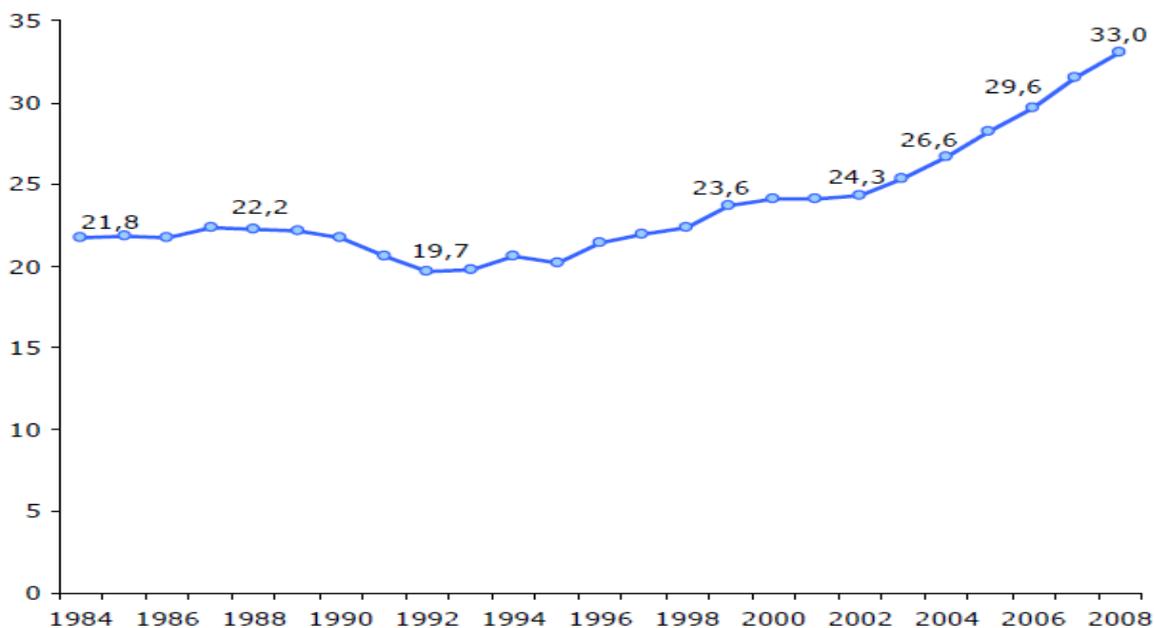
Cette approche en termes de dépense courante, qui comptabilise la dépense des propriétaires en termes de loyers fictifs mais n'intègre pas les dépenses d'acquisition des logements, peut être complétée par une approche alternative, plus proche des dépenses effectivement consenties par les ménages, qui additionne loyers effectifs, charges et dépenses d'énergie mais aussi dépenses d'investissement (acquisition de logement et gros travaux).

Cette analyse, conduite par le CREDOC sur la période 1984 - 2008<sup>68</sup>, fait apparaître une augmentation beaucoup plus forte de la part de la dépense de logement dans le revenu des ménages, augmentation par ailleurs concentrée sur les années 2000, en raison de l'augmentation très rapide des prix à l'achat sur la dernière décennie.

La part de la dépense de logement y compris investissement aurait ainsi connu une relative stagnation entre 1984 et 1999, puis progressé de plus de 50% en moins de dix ans, pour atteindre le tiers du revenu disponible des ménages en 2008.

**Figure 34 : L'évolution de la part des dépenses de logement (consommation + investissement) dans le revenu disponible des ménages, en %**

<sup>68</sup> « Les difficultés des français face au logement », R. Bigot et S. Hoibian, cahier de recherche n°265 du CREDOC, décembre 2009.



Source : Credoc, calculs à partir des comptes du logement et estimation Credoc pour 2008

### b) L'approche microéconomique : des taux d'effort en matière de logement en hausse significative

On présente ici des taux d'efforts correspondant à la dépense effective de logement (loyers ou remboursement d'emprunt, charges et dépenses d'énergie), nette des aides au logement éventuellement reçues par les ménages, dépense rapportée au revenu du ménage par unité de consommation.

#### b1) Des taux d'efforts significativement plus forts pour certains ménages

On observe des taux d'effort significativement plus fort que les autres pour les ménages modestes, les isolés, avec ou sans enfants, les locataires du secteur privé et les propriétaires accédant.

L'analyse des taux d'effort selon la configuration familiale et le statut de logement fait ainsi apparaître des différences significatives de taux d'effort selon les situations des ménages.

#### *b11) Selon le statut d'occupation*

Les taux d'effort sont très bas pour les propriétaires sans charges d'accession (inférieurs à 10% pour toutes les configurations familiales), très élevés pour les propriétaires accédants et les locataires du parc privé (supérieurs à 20% pour les couples, à 30% pour les isolés).

Pour les accédants cependant, ces taux d'efforts élevés ont une durée limitée à celle de l'opération d'accession (de l'ordre de 17 années en moyenne), les ménages concernés pouvant anticiper une fois leur emprunt remboursé des taux d'efforts beaucoup plus faibles. Ils reflètent en outre une charge de nature différente de celle d'un loyer, puisque la dépense de logement constitue aussi une accumulation de patrimoine pour le ménage.

Pour les accédants comme pour les locataires du privé, les taux d'effort sont assez proches chez les couples quel que soit le nombre d'enfants, mais varient significativement en fonction du

nombre d'enfants pour les isolés. Les locataires du parc social ont des taux d'effort intermédiaires, compris entre 15,5% pour les ménages avec trois enfants ou plus et 28% pour les isolés sans enfants.

*b12) Selon la situation familiale*

Les couples ont des taux d'effort significativement plus faibles que les isolés, quel que soit le nombre d'enfants : les couples locataires ou accédant ont des taux d'effort compris entre 15 et 25%, les non accédant ayant des taux d'effort proches de 5% ; les isolés locataires ou accédant ont des taux d'effort compris pour l'essentiel entre 23 et 33%, entre 7 et 9,5% pour les non accédant.

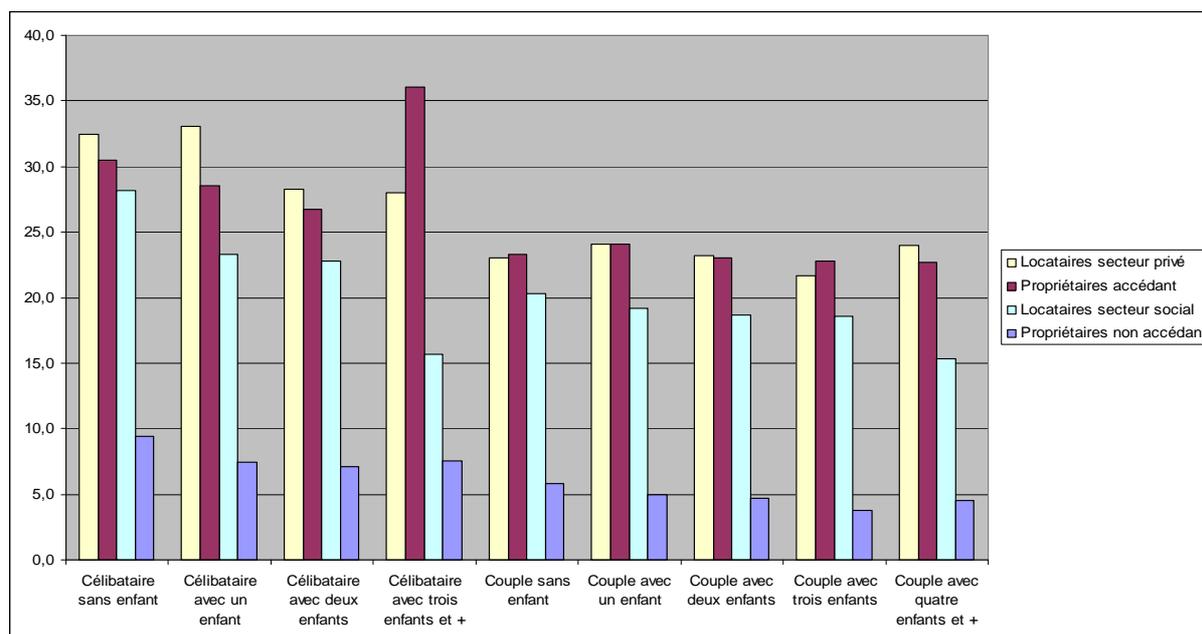
Les taux d'effort des couples varient en outre peu avec le nombre d'enfants et le statut d'occupation, à l'inverse des isolés, qui ont des taux d'effort plus élevés, et surtout plus variables en fonction du statut d'occupation et du nombre d'enfants : les taux d'effort des isolés diminuent quand le nombre d'enfants progresse, à l'exception toutefois des propriétaires accédants, pour qui ils remontent pour les personnes ayant trois enfants ou plus.

Au global :

- Les taux d'effort les plus élevés sont atteints par les isolés avec trois enfants ou plus accédant à la propriété (36%), suivis par les isolés – sans enfant ou avec un seul enfant – locataires du parc privé (32,5 et 33%).

- Les taux d'efforts les plus faibles concernent les couples avec enfants propriétaires de leur logement et sans charges d'accession (inférieurs à 5%).

**Figure 35 : Les taux d'effort nets en matière de logement, par statut d'occupation et configuration familiale, en 2006, en %**



Source : Insee, enquête Logement 2006. Taux d'effort médians. Sont comptabilisés les enfants de - de 25 ans.

L'analyse des taux d'effort en fonction du niveau de revenu fait également apparaître d'importants écarts : le graphique ci-dessous présente les taux d'effort selon le statut d'occupation et le niveau de revenu par unité de consommation. Les ménages sont classés par quintiles de niveau de revenu par unité de consommation (le premier quintile regroupe les 20% de ménages ayant les revenus par unité de consommation les plus faibles, le dernier ceux ayant les revenus par unité de consommation les plus élevés).

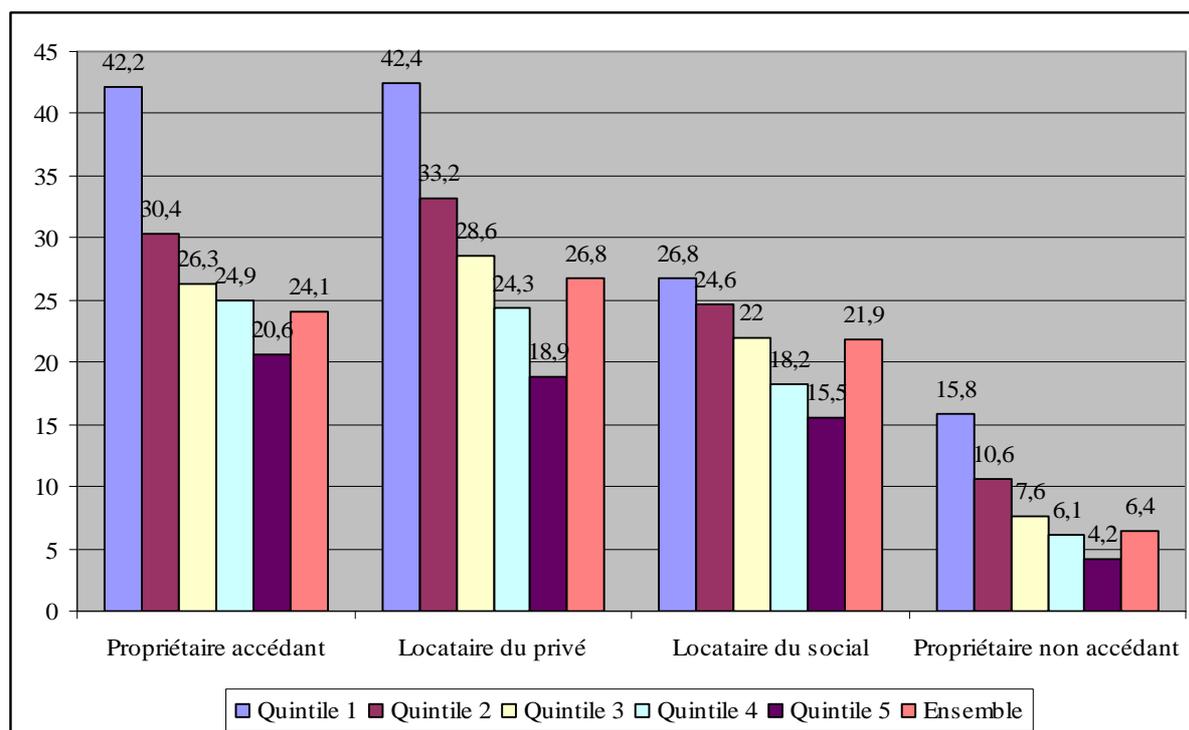
Les principaux enseignements pouvant être tirés de ce graphique sont les suivants :

- ✓ les taux d'effort nets des aides au logement décroissent avec le niveau de revenu, quel que soit le statut d'occupation ;
- ✓ les ménages locataires du secteur privé et propriétaires accédant du premier quintile supportent les taux d'effort les plus élevés, de plus de 40% de leur revenu par unité de consommation ; pour ces mêmes statuts d'occupation, les ménages du deuxième quintile font face à des taux d'effort supérieurs à 30% de leur revenu ;
- ✓ les ménages des deux premiers quintiles locataires du secteur social, s'ils connaissent des taux d'effort moins élevés que les accédants et les locataires du privé, consacrent environ 25% de leur revenu à leur dépense de logement, soit un taux d'effort supérieur à celui des ménages des deux derniers quintiles, tous statuts d'occupation confondus.

L'analyse des taux d'effort en fonction du revenu et de la configuration familiale, présentée en annexe<sup>69</sup>, fait apparaître des tendances similaires à celles évoquées ci-dessus au sein de chaque quintile de revenu (taux d'effort des isolés largement supérieurs à ceux des couples, diminution du taux d'effort avec le nombre d'enfants).

<sup>69</sup> Voir annexe N°1.

**Figure 36 : Les taux d'effort nets en matière de logement, par statut d'occupation et niveau de revenu par unité de consommation, en 2006, en %**



Source : Insee, enquête Logement 2006, taux d'effort médians, calculs SG HCF.

*b2) Des taux d'efforts en forte progression, notamment pour les plus modestes et les locataires du secteur social*

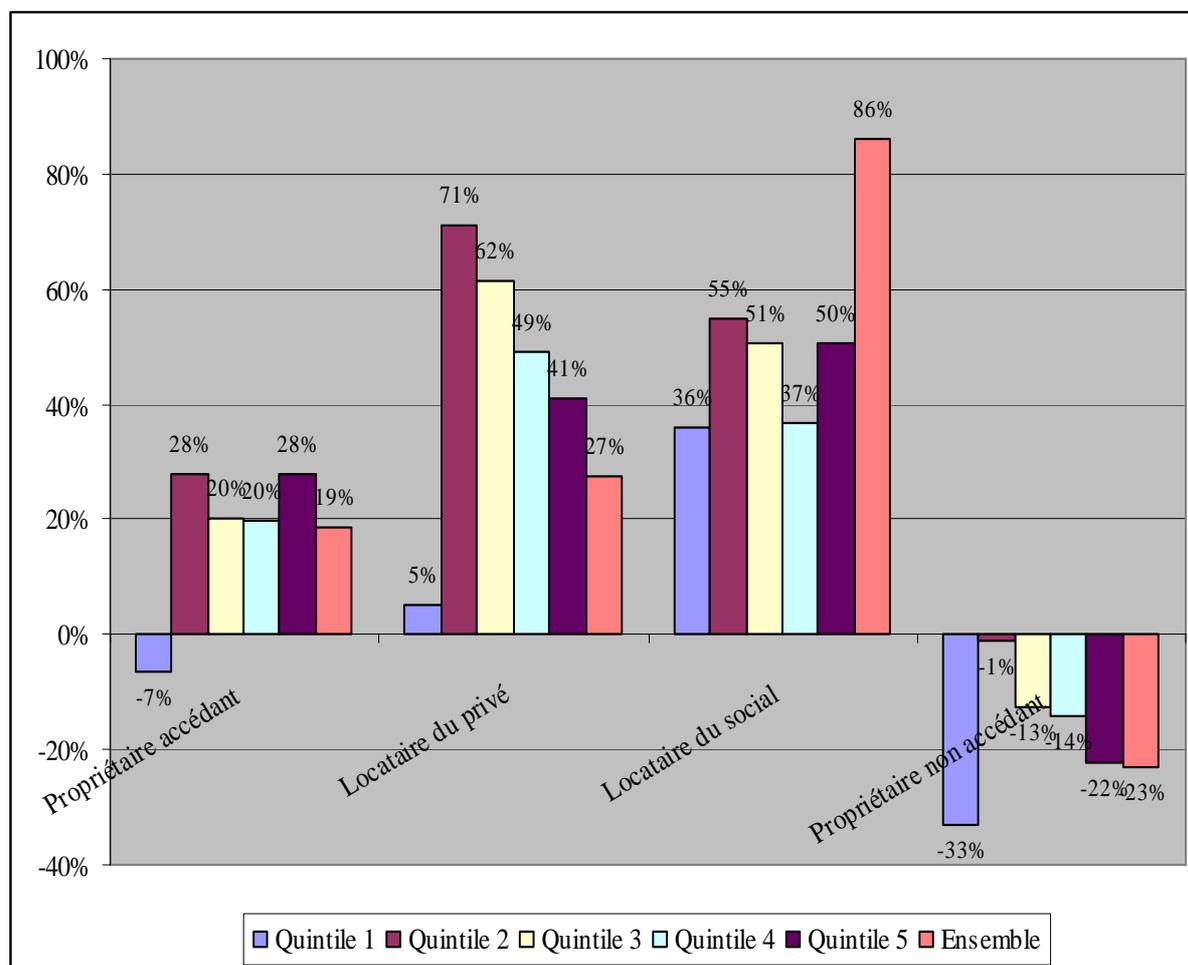
Les taux d'effort médians ont progressé entre 1984 et 2006 pour tous les ménages, à l'exception des propriétaires sans charges d'accèsion (diminution de 23% en moyenne, particulièrement marquée pour les propriétaires du premier quintile de revenu par UC) et des accédants du premier quintile (- 7%).

La progression la plus marquée concerne les locataires du secteur social (+86%). Elle s'explique à la fois par un accroissement des taux d'effort dans chaque quintile de revenu par UC, et par un appauvrissement des locataires du par social, qui pousse le taux d'effort médian à la hausse.

Le taux d'effort médian des locataires du secteur privé a progressé moins rapidement (+ 27%) en moyenne, mais a connu des évolutions très marquées (de + 50 à + 70%) pour les locataires des trois quintiles intermédiaires.

Le taux d'effort des accédants a progressé de 19%, de façon assez homogène selon le niveau de revenu, à l'exception des ménages du premier quintile, dont le taux d'effort a diminué.

**Figure 37 : Evolution des taux d'effort nets en matière de logement entre 1984 et 2006, par statut d'occupation et niveau de revenu par unité de consommation, en %**



Source : Insee, enquêtes Logement 1984 et 2006, taux d'effort médians, calculs SG HCF.

### c) La place de la France dans l'Union européenne

#### *c1) Le poids du logement dans la consommation est plus faible en France que dans la moyenne de l'UE, mais il a augmenté plus fortement qu'ailleurs depuis 1984*

Avec une part du logement dans la dépense de consommation des ménages de 26% en 2005 (dernière année disponible de l'enquête européenne sur le budget des familles), la France se situe en dessous de la moyenne de l'UE, au 14<sup>ème</sup> rang sur 27. Le logement représente en effet de l'ordre de 30% de la consommation des ménages en Allemagne, en Italie, en Suède, au Danemark, en Espagne et au Royaume-Uni.

La France se singularise en revanche par la très forte augmentation (+ 91%) de la part du logement dans la consommation sur la période 1988 – 2005, alors que cette augmentation était comprise entre 25 et 60% dans la majorité des autres pays de l'Union pour lesquels cette donnée est disponible.

**Tableau 18 : Part du logement (y compris énergie et charges) dans la consommation**

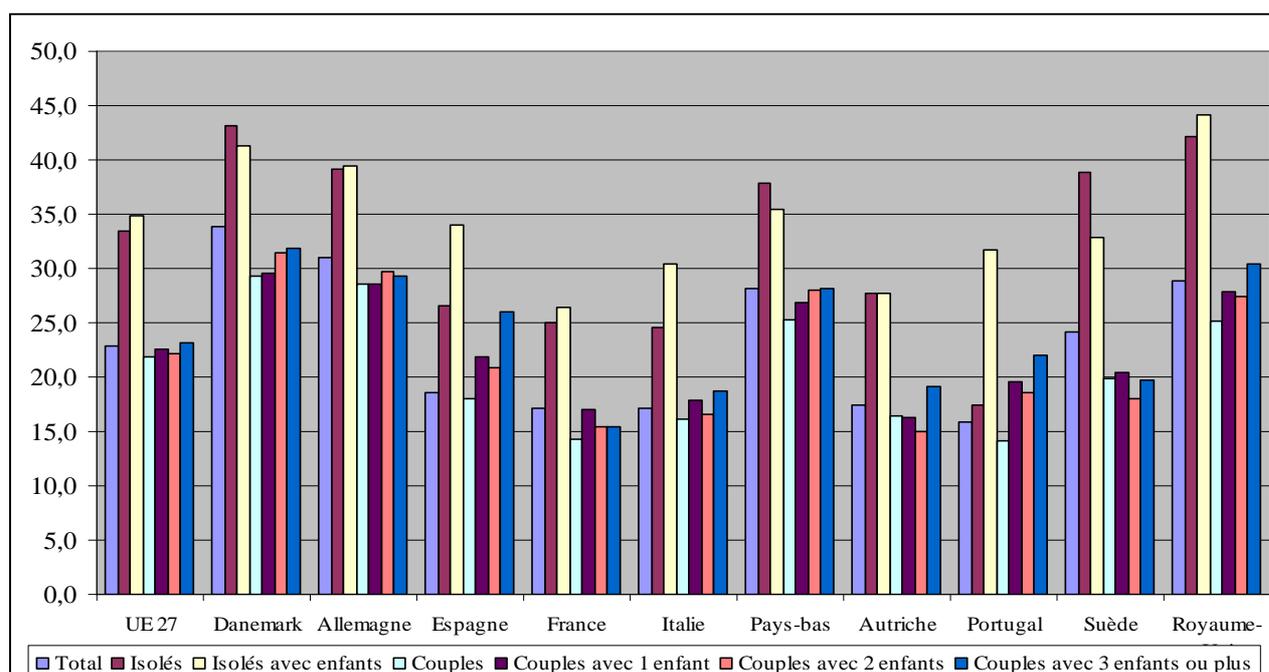
	1988	1994	1999	2005	Variation 1994 / 2005
<b>UE 27</b>	:	:	:	28%	:
<b>Belgique</b>	24%	29%	26%	25%	6%
<b>Danemark</b>	:	28%	28%	30%	:
<b>Allemagne</b>	22%	25%	31%	30%	33%
<b>Grèce</b>	19%	24%	22%	24%	24%
<b>Espagne</b>	19%	24%	28%	30%	59%
<b>France</b>	14%	23%	28%	26%	91%
<b>Italie</b>	19%	24%	25%	30%	57%
<b>Pays-Bas</b>	21%	27%	27%	26%	24%
<b>Autriche</b>	:	22%	24%	22%	:
<b>Portugal</b>	12%	20%	20%	27%	118%
<b>Finlande</b>	:	27%	28%	27%	:
<b>Suède</b>	:	26%	27%	30%	:
<b>Royaume-Uni</b>	22%	26%	28%	30%	36%

Source : Eurostat, Enquête européenne sur le budget des ménages.

*c2) Les taux d'effort pour le logement sont plus faibles en France que dans le reste de l'UE*

L'enquête européenne sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC) permet de comparer les taux d'effort en matière de logement entre pays européens. Si cette enquête n'est pas aussi précise que l'enquête logement, elle donne des résultats cohérents en termes de taux d'effort (voir annexes N°12 et N°13).

**Figure 38 : Les taux d'effort en matière de logement dans les principaux pays européens, par configuration familiale, en 2009, en %**



Source : Eurostat, Enquête européenne sur les revenus et les conditions de vie, 2009.

Avec un taux d'effort moyen de l'ordre de 17% en 2009, la France se situe en dessous de la moyenne européenne (23%), tirée vers le haut par un groupe de pays où le taux d'effort dépasse 28% du revenu (Pays-Bas, Royaume-Uni), voire 30% (Grèce, Allemagne, Danemark).

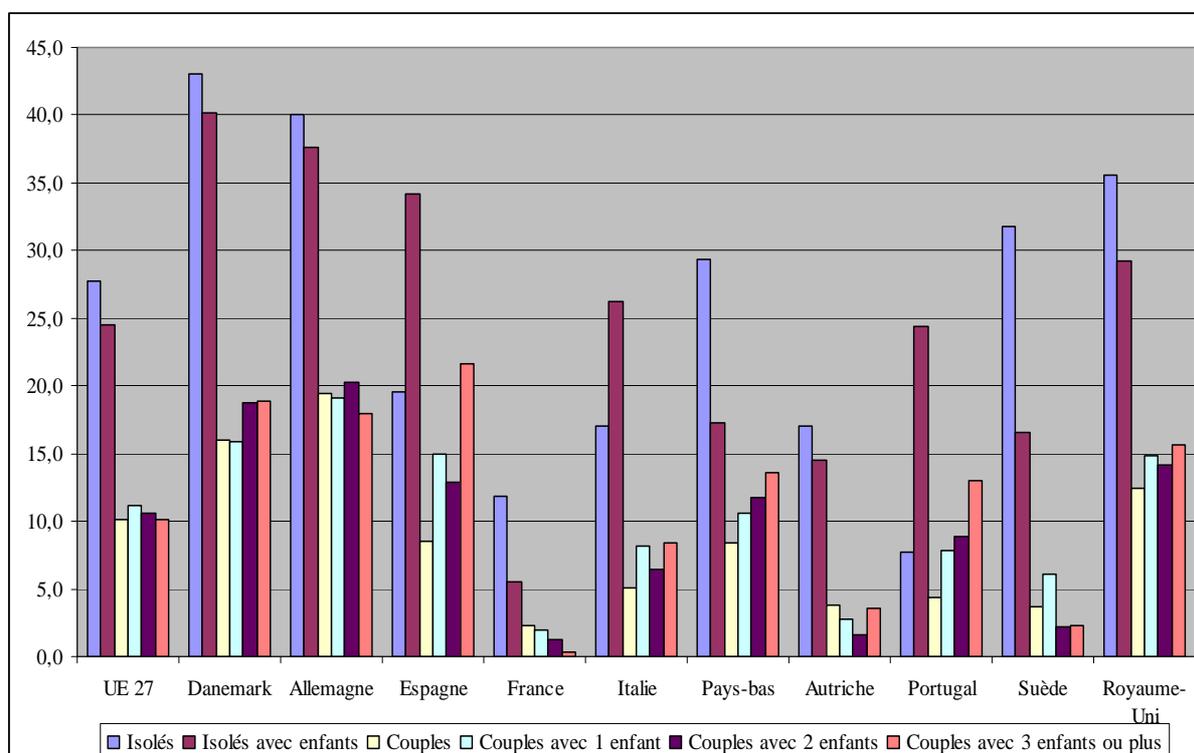
En France comme dans tous les pays étudiés, le taux d'effort des couples est bien inférieur à celui des isolés, avec ou sans enfants.

En revanche, la France se distingue par des taux d'effort des couples peu sensibles au nombre d'enfants, alors que le taux d'effort croît avec le nombre d'enfants dans une majorité des pays suivis.

Ces résultats sont confirmés par l'examen d'un des indicateurs retenus par Eurostat pour son suivi des conditions de logement des européens : la « part des ménages supportant une dépense excessive de logement », définis comme les ménages dont la dépense nette de logement est supérieure à 40% de leur revenu disponible.

La France apparaît particulièrement bien placée du point de vue de cet indicateur, puisqu'elle fait partie des pays où cette part est la plus faible, et ce d'autant plus que les ménages ont des enfants : inférieure à 10% pour l'ensemble de la population, la part des ménages dépensant plus de 40% de leur revenu pour se loger est inférieure à 5% pour les ménages avec enfants. Cette part a en outre diminué dans les cinq dernières années.

**Figure 39 : Part des ménages supportant une dépense excessive de logement<sup>70</sup> (taux d'effort supérieur à 40%) dans les principaux pays européens, par configuration familiale, en %**



Source : Eurostat, Enquête européenne sur les revenus et les conditions de vie, 2009.

<sup>70</sup> « Housing cost overburden rate ».

**Tableau 19 : Part des ménages dont le taux d'effort logement est supérieur à 40%, par type de ménage (En %)**

	<b>Couple 1 enfant</b>	<b>Couple 2 enfants</b>	<b>Couple 3 enfants et +</b>	<b>Foyer monoparental</b>	<b>Ménage sans enfant</b>
<b>France</b>	1.9	1.3	0.3	5.5	5.1
<b>Europe des 27</b>	11.2	10.5	10.1	24.5	13.5
<b>2 Pays au taux le +bas</b>	Irlande (1.8) France (1.9) Finlande (2.8)	Luxembourg (0.6) Chypre (0.9) France (1.3)	France (0.3) Chypre (0.9) Slovénie (1.9)	Chypre (4.4) France (5.5) Finlande (9.1)	Luxembourg (3.8) Portugal (4.0) Chypre (4.0)
<b>2 Pays au taux le + élevé</b>	Grèce (33.4) Allemagne (19.1) Roumanie (17.0)	Grèce (23.3) Allemagne (20.3) Danemark (18.8)	Grèce (24.3) Espagne (21.6) Danemark (18.9)	Grèce (57.6) Danemark (40.2) Allemagne (37.6)	Danemark (27.7) Allemagne (25.3) Grèce (20.1)*

Source : Eurostat - SILC – 2009

#### **4. Les difficultés à faire face aux dépenses de logement**

On dispose de plusieurs sources et de plusieurs critères pour mesurer les difficultés des ménages à faire face aux dépenses liées au logement :

- ✓ on retient, pour l'analyse de la situation française, les notions de « ménages ayant connu des difficultés de paiement » et de « ménages en situation d'impayés » de loyer ou de remboursement d'emprunt, utilisées dans l'enquête logement ;
- ✓ pour replacer la situation française en comparaison internationale, on s'appuie sur la notion d' « arriérés de paiement » d'hypothèque ou de loyer, utilisée dans l'enquête européenne sur les revenus et les conditions de vie.

##### a) Les ménages faisant face à des difficultés de paiement et des impayés en matière de logement

###### a1) Les ménages ayant connu des difficultés de paiement

Plus de 2 millions de ménages ont déclaré lors de l'enquête logement de 2006 « avoir connu des difficultés de paiement pour régler leur loyer, leur remboursement d'emprunt ou leurs charges », dont plus de la moitié sont des ménages avec enfants.

Cette situation touche plus particulièrement les locataires du parc social (20% d'entre eux, contre 15% pour les locataires du privé, 9% pour les accédants, et 1% pour les propriétaires sans charges d'accession).

Elle est également beaucoup plus fréquente parmi les isolés avec enfants (plus de 30% d'entre eux ont connu des difficultés de paiement) et, dans une moindre mesure, les couples avec quatre enfants et plus.

**Tableau 20 : Nombre de ménages ayant connu des difficultés de paiement, par statut d'occupation et par configuration familiale, en 2006, en milliers**

	Célibat sans enfant	Célibat 1 enfant	Célibat 2 enfants	Célibat 3 enfants et +	Couple sans enfant	Couple 1 enfant	Couple 2 enfants	Couple 3 enfants	Couple 4 enfants et +	Total
Propriétaires accédants	68	24	22	11	66	76	127	44	15	453
Locataires secteur privé	373	94	40	22	105	76	52	26	9	796
Locataires secteur social	257	116	90	33	93	93	99	55	34	870
<b>Total</b>	<b>698</b>	<b>234</b>	<b>152</b>	<b>66</b>	<b>264</b>	<b>246</b>	<b>277</b>	<b>125</b>	<b>58</b>	<b>2 120</b>

Source : Insee, ENL 2006. Sont comptabilisés les enfants de moins de 25 ans.

Elle est d'autant plus fréquente que les revenus des ménages sont modestes : un tiers des ménages avec enfants situés dans le premier quintile de revenu ont connu des difficultés de paiement, ce qui est également le cas d'un cinquième des ménages du deuxième décile. Cette situation est d'ailleurs peu sensible au statut d'occupation<sup>71</sup>.

**Tableau 21 : Part des ménages ayant connu des difficultés de paiement, par niveau de revenu et par configuration familiale, en 2006, en %**

	Célibat sans enfant	Célibat 1 enfant	Célibat 2 enfants	Célibat 3 enfants et +	Couple sans enfant	Couple 1 enfant	Couple 2 enfants	Couple 3 enfants	Couple 4 enfants et +	Total
Quintile 1	21%	41%	43%	38%	18%	27%	30%	26%	30%	27%
Quintile 2	18%	31%	36%	8%	13%	19%	17%	13%	27%	19%
Quintile 3	10%	14%	18%	0%	10%	15%	8%	14%	4%	11%
Quintile 4	10%	16%	26%	0%	8%	7%	8%	4%	0%	8%
Quintile 5	6%	10%	0%	0%	4%	3%	3%	4%	1%	4%
<b>Total</b>	<b>14%</b>	<b>29%</b>	<b>34%</b>	<b>34%</b>	<b>9%</b>	<b>13%</b>	<b>12%</b>	<b>15%</b>	<b>24%</b>	<b>14%</b>

Source : Insee, ENL 2006. Sont comptabilisés les enfants de moins de 25 ans.

### a2) Les ménages en situation d'impayé en matière de logement

<sup>71</sup> Voir en annexe 1 la part des ménages ayant connu des difficultés de paiement détaillée par configuration familiale, statut d'occupation et quintile de revenu par unité de consommation.

Ces difficultés de paiement ne se traduisent heureusement que rarement par des situations d'impayés de loyer ou de remboursement d'emprunt, situations qui concernaient en 2006 selon l'ENL 550 000 ménages (ménages en situation d'impayé effectif au moment de l'enquête), soit 3% des ménages concernés (locataires et accédants).

On dispose de données détaillées sur les situations d'impayés en fonction du niveau de revenu<sup>72</sup> et du statut d'occupation, mais pas de la configuration familiale. On sait cependant que les situations d'impayés sont plus fréquentes dans les ménages où le nombre d'unités de consommation – et donc la plupart du temps d'enfants – est élevé.

Les situations d'impayés de loyer seraient en forte hausse depuis le début de la crise économique. Ainsi, selon des données de l'Union sociale de l'habitat, qui regroupe 800 organismes HLM détenant et gérant plus de 4,2 millions de logements en France, la part de ménages en impayés de loyer de plus de trois mois serait passée de 5,4 % à 6,7 % entre fin 2008 et fin 2010.

Il serait cependant nécessaire de disposer de données sur l'ensemble du parc pour consolider ce constat.

#### b) La place de la France dans l'Union européenne

La France apparaît particulièrement mal placée en Europe en matière d'arriérés de paiement : avec 6,7% des ménages connaissant des arriérés de paiement de loyer ou de remboursement d'emprunt, contre 3,5% en moyenne dans l'UE, la France se place en 25<sup>ème</sup> position, juste avant la Slovaquie et la Grèce, loin de ses grands partenaires qui connaissent des taux d'arriérés inférieurs à 3%.

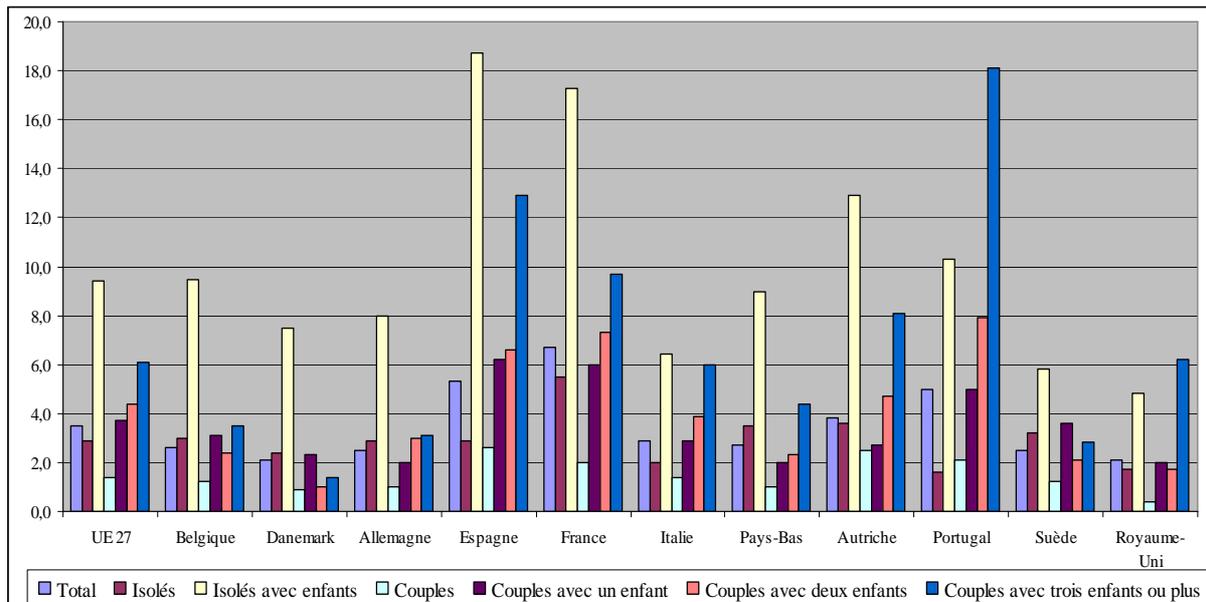
Ce taux est plus élevé en France que dans la moyenne de l'UE pour toutes les configurations familiales, et tout particulièrement pour les isolés avec enfants et les couples avec trois enfants ou plus. La part des ménages en situation d'arriérés de paiement en matière de logement a en outre progressé en France entre 2005 et 2009, alors qu'elle diminuait dans une majorité de pays de l'UE.

Ces résultats contrastent avec la situation plutôt favorable de la France du point de vue des taux d'effort.

**Figure 40 : Part des ménages en situation d'arriéré de paiement de remboursement d'emprunt ou de loyer dans les principaux pays européens, par configuration familiale, en 2009, en %**

---

<sup>72</sup> La part des ménages en impayés variait en 2006 de 7,25% pour les ménages appartenant au premier quartile de revenu à 0,5% pour les ménages du dernier quartile. Elle était de 1,1% pour les propriétaires, 3,4% pour les locataires du secteur privé, et 6,4% pour ceux du secteur social. Cf. document de travail INSEE n° F 1002, « Le dispositif statistique de l'INSEE dans le domaine du logement », p. 162 à 164.



Source : Eurostat, Enquête européenne sur les revenus et les conditions de vie, 2009.

## II. LA PRISE EN COMPTE DES FAMILLES PAR LES POLITIQUES DU LOGEMENT

Il n'existe pas de politique spécifique en direction du logement des familles. On s'efforcera donc dans cette partie d'identifier, dans la description et l'analyse des principaux pans de la politique du logement, la façon dont sont prises en compte – ou non – les familles.

Cette analyse se limitera aux politiques visant le logement ordinaire, et laissera de côté les politiques du logement d'urgence et de l'hébergement, bien qu'elles représentent un enjeu réel pour les familles, illustré par l'actualité récente sur la difficulté d'accueillir les enfants et les familles sans domicile fixe. Ces politiques ne concernent en effet qu'un très petit nombre de familles, et revêtent des dimensions très spécifiques qui mériteraient une analyse à part entière. Il est apparu préférable au HCF que celle-ci soit conduite dans les instances les plus compétentes sur ce sujet (Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées par exemple).

La politique publique du logement revêt trois dimensions principales :

- un rôle régalién de fixation des règles, tant en matière de construction que d'encadrement des relations entre propriétaires et locataires ;
- une intervention économique et territoriale, qui vise à soutenir l'offre de logement – et par là l'activité du secteur – et à contribuer à l'aménagement du territoire et à la politique de la ville ;
- une dimension sociale, en aidant les ménages qui ne pourraient se loger de façon satisfaisante aux conditions du marché, par la fourniture de logements à un prix inférieur à celui du marché ou par le versement d'aides visant à réduire la dépense de logement.

Massive dès le milieu des années 1950, pour faire face à la pénurie de logements apparue au lendemain de la guerre, et jusqu'au milieu des années 1970, l'intervention publique s'est dans un premier temps focalisée sur le soutien à l'offre de logement, par le biais essentiellement des aides à la construction de logement locatif social, avec un pic de la construction atteint dans les années 1970 (500 000 logements par an).

Cette politique s'est progressivement réorientée depuis les années 1980, avec un accent mis sur trois grands axes :

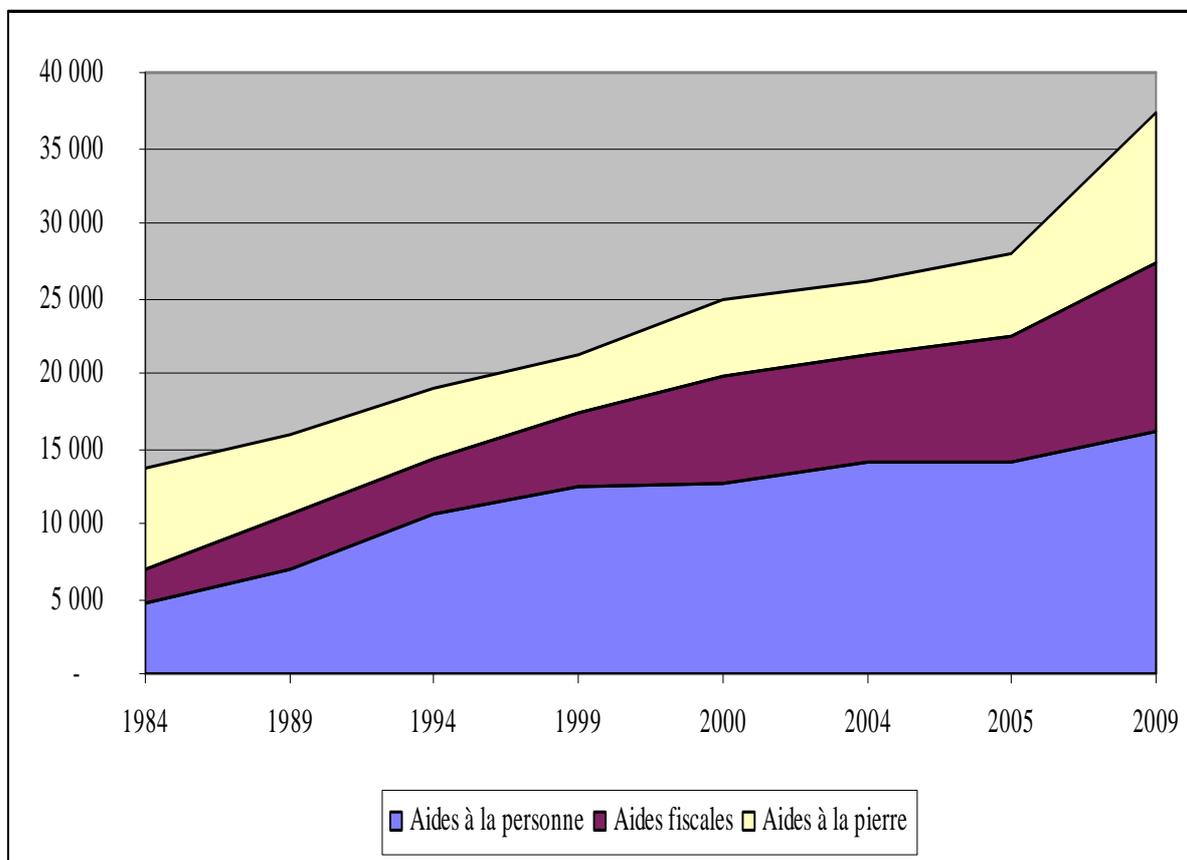
- le soutien à l'accèsion à la propriété, ciblé dans un premier temps sur l'accèsion sociale et l'acquisition dans le neuf, puis élargi à l'ensemble des ménages et au parc ancien ;
- le soutien à l'investissement locatif privé, par le biais de nombreux dispositifs fiscaux incitatifs depuis le dispositif Quilès – Méhaignerie de 1984 jusqu'au dispositif Scellier, défini par la loi de finances pour 2009 ;
- la réduction des aides à la pierre au bénéfice des aides à la personne, qui correspond à une volonté de l'État de se désengager de l'intervention directe et de laisser jouer les mécanismes de marché, tout en aidant les ménages les plus modestes à faire face à leurs dépenses (création des APL en 1977, généralisation des aides dans les années 1990).

Deux préoccupations plus spécifiques apparaissent également au cours des années 1990 :

- les enjeux urbains posés par le développement de certains quartiers, qui conduisent à la mise en place d'une « politique de la ville » puis de « rénovation urbaine » ;
- la question du « mal-logement », persistante malgré l'amélioration quantitative et qualitative du parc, qui conduit après plusieurs étapes législatives à la loi instaurant un « droit au logement opposable » en 2007.

L'ensemble des aides publiques au secteur du logement représentait 40,6Md€ en 2010, soit environ 2% du PIB. Elles se répartissent entre aides à la pierre, historiquement dominantes mais en diminution régulière depuis le milieu des années 1970, aides à la personne, dont la part a cru fortement entre le milieu des années 1970 et la fin des années 1990, et aides fiscales, qui représentent une part croissante des aides publiques depuis 25 ans.

**Figure 41 : Evolution de la masse des aides au logement, par type d'aide, en M€**



Source : Compte du logement 2009

Si la part de l'aide publique dans le PIB est relativement constante sur le moyen terme, le « taux de socialisation » de la dépense de logement (part des aides rapportée à l'ensemble de la dépense) a diminué depuis 25 ans, passant de 10,2% en 1984 à 7,5% au milieu des années 2000. Cette part est remontée à 8,7% en 2009, sous l'effet notamment d'un ralentissement de la dépense de logement en raison de la crise, plus que d'un réinvestissement public dans le secteur.

Le logement apparaît donc comme une fonction relativement peu socialisée, malgré son importance pour les ménages : alors que les dépenses de santé, d'éducation, ou de garde d'enfant sont socialisées en France à plus de 75%, le taux de socialisation de la dépense totale de logement est compris entre 8,7 et 35% selon l'approche retenue.

## **La socialisation des dépenses de logement**

Le taux apparent de socialisation des dépenses de logement rapporte les aides publiques (37,5 Mds€ en 2009) à la dépense nationale de logement (430 Mds€), soit un taux de 8,7%.

Cette approche présente toutefois certaines limites, car elle regroupe des dépenses de nature très différente (dépenses effectives et dépenses fictives, dépenses de consommation et dépenses d'investissement qui s'apparentent largement à de l'épargne), et ne tient en outre compte de l'aide constituée par le parc social que par le biais des aides à la production, et non de l'aide représentée par le niveau des loyers dans ce parc.

Plusieurs approches alternatives peuvent être proposées afin de compléter cet indicateur :

- la première consiste à n'examiner que les dépenses effectives de logement, en retirant les loyers fictifs des propriétaires (soit 148 Mds€) ; le taux de socialisation de la dépense de logement est alors de 13,3% ;
- la seconde consiste à ne s'intéresser qu'aux dépenses effectives de consommation courante de logement, en retirant les loyers fictifs et les dépenses d'investissement ; la dépense considérée est alors égale à 62,2 Mds€ ; il convient alors de rapporter à ces dépenses les aides publiques portant sur la consommation de logement ; si l'on ne retient que les aides personnelles au logement versées aux locataires (14,6 Mds€ en 2009), le taux de socialisation peut être estimé à 23,5% ; si l'on ajoute à cette aide l'avantage en loyer lié à l'écart entre les loyers du parc social et les loyers de marché, dont l'ordre de grandeur peut être estimé à 10,5 Mds€<sup>73</sup>, le taux de socialisation est de l'ordre de 35%.

Après une rapide présentation des mécanismes visant à développer l'offre de logement (A), on étudie les mécanismes régissant le fonctionnement du parc locatif social (B) et privé (C). On analyse ensuite les aides apportées aux ménages pour se loger, qu'elles concernent la location (D), l'accession à la propriété (E) ou soient destinées à faire face à des difficultés de paiement ou d'accès au logement (F).

### **A. La politique de l'offre de logements**

#### **1. Les aides visant à développer l'offre de logement**

Les aides visant à développer l'offre regroupent l'ensemble des aides - directes ou indirectes - accordées aux producteurs de logements (ménages ou personnes morales) pour favoriser la création de logements neufs ou la réhabilitation de logements existants :

- avantages de circuits (par exemple la bonification des taux d'intérêt d'emprunt par la mobilisation des fonds déposés sur les livrets A) ;
- avantages fiscaux (par exemple la TVA à 5,5% ou exonération de la taxe foncière sur la propriété bâtie) ;

---

<sup>73</sup> On applique ici l'estimation réalisée par Le Blanc, Laferrère et Pigois (« Les effets de l'existence du parc HLM sur le profil de consommation des ménages », Economie et statistique n°328, 1999-8) à partir de l'enquête logement 1996, qui estimaient que les loyers du parc social étaient égaux à environ 62% de la valeur des loyers de marché pour des logements aux mêmes caractéristiques. Appliqué à l'ensemble des loyers du parc social (16,8 Mds€ en 2009), cet écart peut donc être estimé à 10,5 Mds€. Cette estimation constitue sans doute un minorant, l'écart entre loyers du parc privé et du parc social ayant en moyenne progressé depuis 1996.

- aides directes (telles que les subventions de l'Etat ou d'autres acteurs).

La grande diversité des aides, en partie explicable par leur juxtaposition au fil du temps, ne facilite pas nécessairement leur compréhension ni leur coordination en vue d'objectifs précis et prioritaires.

#### a) Les prêts conventionnés

##### a1) Les points communs des prêts conventionnés

Les prêts conventionnés, également dénommés "aides de circuit", sont essentiellement accordés aux organismes de logement social. Financés sur fonds d'épargne déposés sur le livret A, ils sont centralisés par la Caisse des dépôts et des consignations. Proposés à très long terme (entre 30 et 50 ans selon les prêts), leur taux, avantageux et indexés sur ceux du livret A, varient selon le type de prêt et la localisation de la construction. En dehors du prêt locatif intermédiaire (PLI), les logements construits grâce à ces prêts ouvrent droit à l'APL.

En contrepartie de ces prêts, les promoteurs prennent des engagements en termes de montants de loyers des logements construits et de plafonds de ressources des ménages qui y sont admis, mais aussi en termes de durée minimale de location.

##### a2) Les spécificités de chacun des prêts conventionnés

Grâce aux différents types de prêts, l'investissement locatif est orienté

- vers des ménages plus ou moins ciblés compte tenu de plafonds de revenus à l'entrée dans les lieux qui varient selon les prêts et la localisation du logement ;
- vers des zones tendues, en particulier l'Ile de France (particulièrement Paris et les communes limitrophes) en modulant de façon différenciée les plafonds de loyer et le montant de la subvention de l'Etat.

Trois types de prêts aidés sont spécifiques au logement social (les logements ainsi financés sont comptabilisés au titre de la loi SRU) :

- le prêt locatif à usage social (PLUS) vise à favoriser la mixité sociale dans le parc des logements sociaux ; ses plafonds de revenus sont supérieurs à ceux du PLA-I mais inférieurs à ceux du PLS ; 70% des ménages ont des revenus inférieurs à ces plafonds<sup>74</sup>.
- le prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I) vise à faciliter le logement de ménages cumulant des difficultés sociales et économiques (ses plafonds de revenus se situent à 60% de ceux du PLUS) ; 35% des ménages ont des revenus inférieurs à ces plafonds.
- le prêt locatif social (PLS) finance en priorité les logements situés dans les zones où le marché locatif est tendu<sup>75</sup>. Il vise un segment de ménages dont les revenus sont plus élevés que les plafonds du PLUS (130%) mais qui ne parviennent pas à se loger dans des villes où le coût du logement est élevé. 84% des ménages ont des revenus inférieurs à ces plafonds.

Deux autres types de prêts conventionnés financent la construction de logements qui ne relèvent pas du parc social :

---

<sup>74</sup> Ministère du logement et de la ville - Réponse à la question parlementaire N°DL55 - PLFI 2009.

<sup>75</sup> 60% des logements financés par le PLS sont situés en Ile de France, Rhône-Alpes et PACA.

- *le prêt locatif intermédiaire (PLI)* finance les logements intermédiaires dont les loyers se situent entre ceux des logements sociaux et ceux du marché libre ; ses plafonds de revenus permettent à 87% de la population d'y être éligible (selon les zones, ils varient entre 140% et 180% de ceux du PLUS). 90% des ménages ont des revenus inférieurs à ces plafonds.
- *le prêt social location accession (PSLA)* est accordé pour financer la construction (ou l'acquisition) de logements neufs qui feront l'objet d'un contrat de location-accession à des ménages dont les revenus se situent en dessous des plafonds du prêt à taux zéro.

Les plafonds de loyers à respecter par les bailleurs varient selon le type de prêt : de 90% du plafond de loyer de l'APL pour le PLA-I à 2,7 fois ce même plafond pour le PLI (voir en annexe N°9 le tableau comparant les conditions de ces différents prêts).

## b) Les avantages fiscaux

### b1) Les avantages fiscaux qui accompagnent les prêts conventionnés

En plus de taux d'intérêt avantageux pour des emprunts à long terme, tous les prêts conventionnés en dehors du PLI sont assortis de deux types d'avantages fiscaux :

- une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties accordée pour des durées comprises entre 15 et 30 ans<sup>76</sup> ;
- une réduction de la TVA portée à 5,5%<sup>77</sup>.

### b2) Les avantages fiscaux pour inciter à la construction de résidences principales dans certains quartiers

Les personnes physiques qui font construire leur résidence principale dans des quartiers faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine (passée par l'ANRU) ou situés à une distance de moins de 500 mètres de ces quartiers, bénéficient également du taux réduit de TVA à 5,5%.

### b3) Les avantages fiscaux visant à soutenir l'investissement locatif privé

Différents dispositifs d'avantages fiscaux ont eu pour but d'encourager l'investissement locatif privé dans les logements neufs ou anciens réhabilités : dispositifs Quilès-Méhaignerie en 1984, Périssol en 1996, Besson en 1999, Robien en 2003, Borloo en 2006 et Scellier en 2009 (voir annexe N°10).

En contrepartie d'une durée de location minimale d'au moins 9 ans et le plus souvent d'engagements portant sur le niveau des loyers et / ou les ressources des locataires, les investisseurs peuvent bénéficier, selon les dispositifs :

- ✓ d'abattements sur les revenus et/ou déductions d'impôt allant de 80% du prix d'achat du logement sur 24 ans à 50% sur 9 ans ou de réductions d'impôt ;
- ✓ d'abattements sur les recettes provenant des loyers (de 30 à 45%).

<sup>76</sup> 15 ans pour le PSLA, 25 ans pour le PLUS, le PLA-I et le PLS et 30 ans s'ils respectent les critères de qualité environnementale. On estime le gain lié à cette mesure à environ 6,5% du coût du logement pour un PLUS.

<sup>77</sup> On estime le gain lié à cette mesure à environ 13% du coût du logement pour un PLUS.

Les dispositifs existant jusqu'en 2012 offrent :

- une réduction d'impôt en contrepartie d'un engagement de plafonnement du loyer (« Scellier classique ») ;
- une réduction d'impôt plus avantageuse, à laquelle s'ajoute un abattement sur les loyers perçus, en contrepartie d'un plafonnement du loyer à un niveau plus faible, et de conditions sur les ressources des locataires (« Scellier social »).

Selon les dispositifs, le locataire peut ou non être un ascendant ou un descendant du bailleur. A partir de 2009, le dispositif Scellier a restreint cette possibilité aux locataires ne relevant pas du même foyer fiscal que celui du bailleur (voir détail en annexe N°10).

La vérification de l'effectivité des engagements des investisseurs dans ce cadre, en principe assuré dans le cadre de la politique de contrôle de l'application de la loi fiscale, ne semble pas faire l'objet d'un contrôle exhaustif, ce qui « peut conduire à laisser bénéficier indûment certains investisseurs de l'aide fiscale »<sup>78</sup>. Ce point devrait faire l'objet d'une attention plus soutenue de la part de la Direction générale des finances publiques.

### c) Les autres aides

#### c1) Les aides de l'Etat

L'Etat accorde des subventions à la construction de logements sociaux, directement ou par le biais de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU). En moyenne, elles couvrent les opérations PLUS à hauteur de 2% à 2,5% et les opérations PLA-I à hauteur de 10%. Aujourd'hui, plus de la moitié de l'enveloppe est distribuée par des conseils généraux ou des intercommunalités qui en font la demande à l'Etat (« délégations d'aide à la pierre »).

Des aides à l'entretien ou à la réhabilitation sont également versées, tant pour le secteur social (primes PALULOS) que pour le privé (par le biais de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat, ANAH).

#### c2) Les aides des collectivités locales

Les collectivités locales accordent des subventions destinées à soutenir le développement de logements sociaux. En 2011, une enquête menée par l'ANIL et l'Assemblée des communautés de France évaluait leur apport autour d'1 Md€ (dont la moitié en provenance des communes et intercommunalités).

Elles peuvent également mettre à disposition le foncier (gratuitement ou à des prix inférieurs à ceux du marché), et apportent très fréquemment une garantie d'emprunt aux opérations de construction de logements sociaux : s'il est difficile de donner un équivalent monétaire d'une telle aide, il est certain qu'elle est essentielle à la réussite de nombreuses opérations.

#### c3) Action logement

---

<sup>78</sup> Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements, annexe au PLF pour 2011.

Les fonds collectés par Action Logement (anciennement 1% logement) sont versés à des organismes collecteurs administrés par les partenaires sociaux (les comités interprofessionnels du logement - CIL). Ils accordent des prêts ou des subventions aux organismes de logements sociaux en échange de réservations de logements pour les salariés des entreprises cotisantes. Action Logement<sup>79</sup> contribue également au financement de l'association foncière logement afin d'investir dans un parc de logements locatifs.

Depuis la loi de mars 2009 qui a transformé le « 1% logement » en « Action logement », la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) est passée de 1% à 0,45% de la masse salariale des entreprises de plus de 10 salariés.

En 2009, le budget d'Action logement était d'environ 4Mds€, dont 1,7Md€ de PEEC et 2,3Mds€ de remboursement des prêts octroyés. Ce budget est vraisemblablement appelé à diminuer au fur et à mesure que les subventions se substitueront aux prêts.

#### c4) Les aides des entreprises

Les employeurs participent à la politique du logement des salariés par le biais du prélèvement dédié (« 1% logement »).

Par ailleurs, certaines grandes entreprises, publiques notamment mais aussi privées, apportent en sus une aide plus directe au logement de leurs salariés, en particulier les plus modestes. Il en est ainsi de la SNCF, de la RATP, de l'APHP ou encore de La Poste.

#### **L'exemple de La Poste**

Le service logement de La Poste comptabilise actuellement 5000 demandes d'accès à un logement social pour une population de 240 000 salariés. Chaque année 3000 familles sont logées.

Dans ce cadre, La Poste apporte une contribution annuelle de 30 M€ à Action Logement et aux logements qui y correspondent.

L'entreprise dispose par ailleurs d'un budget complémentaire de 20 M€ (pour la période 2011-2013) pour financer la réservation d'appartements supplémentaires auprès des organismes HLM.

## **2. Les moyens publics consacrés au développement de l'offre**

### a) Les dépenses publiques pour encourager la construction de logements

En 2009, les avantages accordés aux producteurs de logements s'élèvent à 19,8 Mds€. Ils se répartissent en :

- avantages fiscaux : 9,7 Mds€ ;
- avantages de taux : 3,7 Mds€ ;

---

<sup>79</sup> Créée en 2002 dans le cadre d'une convention Etat - Union d'économie sociale pour le logement (UESL). Depuis 2009, Action Logement finance également les subventions accordées par l'ANRU et se substitue à l'Etat pour le financement de l'ANAH qui aide les propriétaires de logements privés à améliorer leurs logements.

- aides à l'investissement (subvention au parc social et à la réhabilitation dans le parc privé) : 2,8 Mds€ ;
- autres aides (TVA réduite pour l'investissement locatif social, exonération compensée de taxe foncière, réduction compensée de droits de mutation) : 3,6 Mds€.

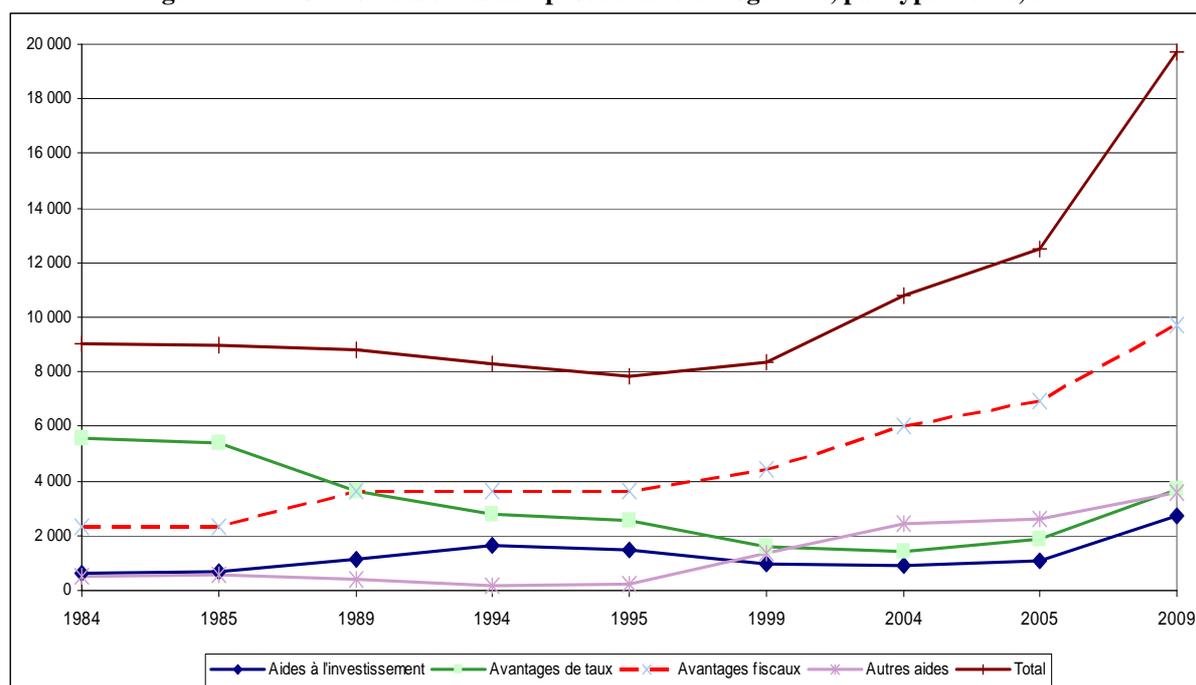
L'essentiel de ces aides relève de l'Etat (environ 15 Mds€).

On ne sait en revanche pas à ce stade ventiler ces aides entre celles qui contribuent effectivement au développement de l'offre (construction de logements neufs ou réhabilitation de logements anciens) et celles qui sont destinées à financer l'acquisition ou l'amélioration de logements anciens.

La difficulté concerne notamment certaines mesures fiscales (TVA à 5,5% pour travaux, réductions d'impôts pour travaux dans la résidence principale, crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt, réduction des droits de mutation) qui représentent au moins 9 Mds€ des 19,8 Mds€ d'aides ici considérés.

Après une relative stabilité entre 1984 et 1999, ces aides ont cru fortement, sous l'effet notamment de la progression des avantages fiscaux. Les aides en progression sont toutefois pour une large partie les aides fiscales pouvant bénéficier tant à l'accroissement de l'offre qu'à l'acquisition ou l'amélioration de l'existant.

**Figure 42 : Evolution des aides aux producteurs de logement, par type d'aide, en M€**



Source : Comptes du logement

Si l'on rapporte le montant total des aides au nombre de logements construits annuellement (environ 400 000, cf. *infra*), l'aide publique moyenne par logement est de l'ordre de 50 000 €. Ce chiffre surestime l'aide à la production de logement puisqu'on affecte aux seuls logements neufs des aides concernant les travaux ou l'acquisition dans l'ancien.

## b) Les dépenses publiques pour soutenir la construction de logements sociaux

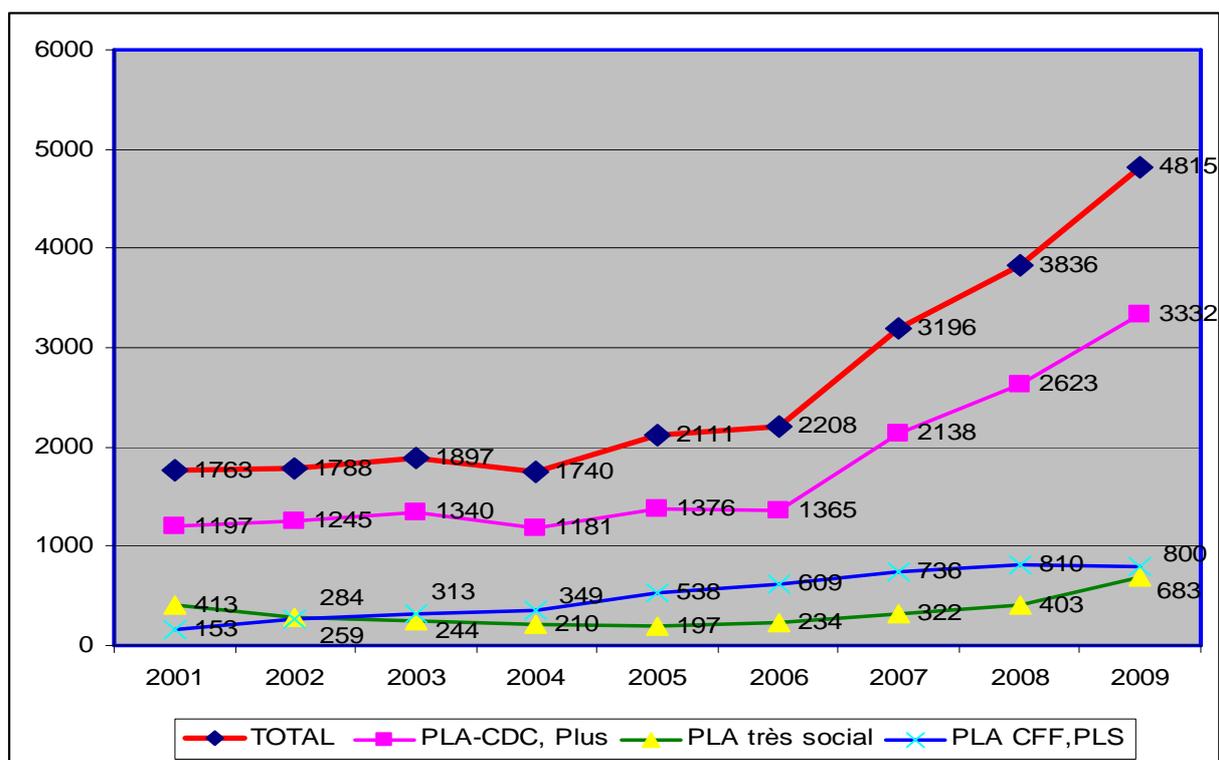
En 2009, 4,8 Mds€ d'aides publiques ont été affectés à la construction de logements sociaux :

- 1,5 Md€ d'aides à l'investissement ;
- 1,2 Md€ d'avantages de taux ;
- 2,1 Mds€ d'avantages fiscaux (TVA réduite et exonération de taxe foncière principalement).

Si l'on rapporte ces aides à la production de logements sociaux en 2009 (estimée à 101 000, cf. *infra*), l'aide publique moyenne pour un logement social est de l'ordre de 47 500 €.

Les aides aux organismes HLM ont connu une forte progression depuis 2006, principalement orientée vers la construction de logement de type PLUS.

**Figure 43 : Evolution des avantages conférés aux opérations de logements locatifs sociaux (M€)**



Source : Comptes du logement 2009

### c) Les dépenses publiques visant à aider l'investissement locatif

En 2009, le coût des mesures fiscales d'incitation à l'investissement locatif était d'un peu plus de 600 M€, auxquels s'ajoutaient 750 M€ d'aides directes.

Ces aides connaissent une progression régulière depuis vingt ans.

**Tableau 22 : Evolution des aides à l'investissement locatif privé, en M€**

	1989	1999	2004	2009
<b>Avantages fiscaux en faveur de l'investissement locatif</b>	345	460	555	620
<b>"Aides à la pierre" en faveur du secteur locatif privé</b>	437	464	437	748
<b>Total</b>	<b>782</b>	<b>924</b>	<b>992</b>	<b>1 368</b>

Source : Comptes du logement 2009

Il n'est pas possible à ce stade d'identifier l'ensemble des aides à l'investissement locatif privé, notamment la part d'aide provenant de la TVA réduite sur les travaux et de la réduction des droits de mutation à titre onéreux.

Toutefois, si l'on déduit les aides à l'investissement locatif social et aux propriétaires occupants du total des aides aux producteurs de logement, on obtient un solde de 5,2 Mds€ pour le locatif privé en 2009. Ce total inclut cependant des aides à l'entretien de logements existants.

Si l'on rapporte ces aides à la production de logements privés en 2009 (estimée à 60 000, cf. *infra*), l'aide publique moyenne pour un logement privé est comprise entre 22 800 € (avantages fiscaux spécifiques + aides à la pierre) et 86 500 € (ce dernier chiffre intégrant l'ensemble des aides non destinées au locatif social et aux propriétaires occupants est certainement surestimé. Le Secrétariat du HCF n'est pas parvenu à préciser ce chiffre).

#### d) Les dépenses publiques visant à aider l'accession à la propriété

Les aides aux propriétaires occupants représentaient près de 10 Mds€ en 2009 (hors aides personnelles).

**Tableau 23 : Evolution des aides aux propriétaires occupants, en M€**

	1984	1989	1999	2004	2009
Aides perçues	65	115	140	169	148
Avantages de taux	2 971	1 992	1 338	1 140	2 316
Avantages fiscaux	1 204	1 805	1 778	2 129	5 968
Autres aides aux producteurs	117	112	50	517	1 410
<b>Total des avantages aux filières propriétaires occupants (y compris les résidences secondaires)</b>	<b>4 357</b>	<b>4 024</b>	<b>3 306</b>	<b>3 955</b>	<b>9 842</b>

Source : Comptes du logement 2009

Il n'est pas possible à ce stade d'identifier au sein de ces aides ce qui relève du soutien à l'offre nouvelle et ce qui relève de l'aide à l'acquisition ou à l'entretien de logements existants.

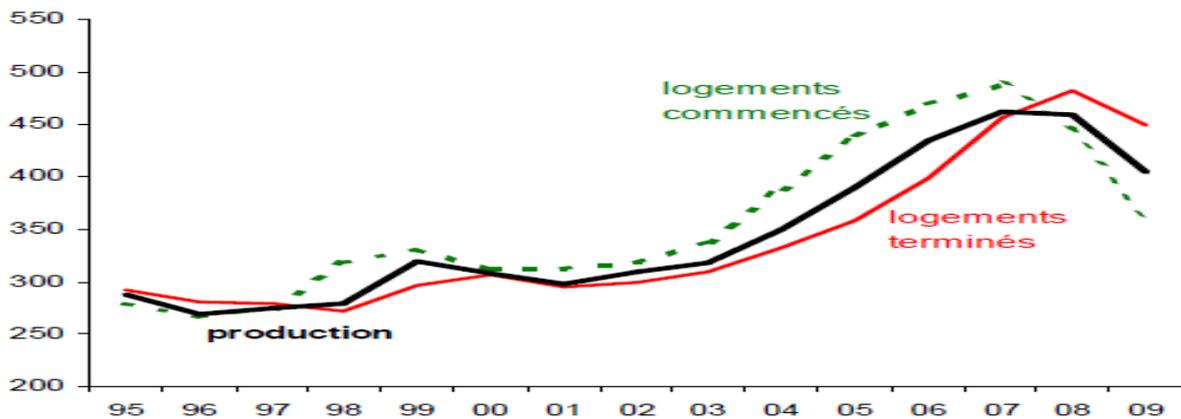
### **3. Les résultats**

#### a) L'offre globale de logements

Au 1er juillet 2009, le parc de logements s'élève à 33,1 millions de logements en métropole et dans les DOM, dont 28 millions de résidences principales.

Le nombre de logements produits en 2009 était de l'ordre de 400 000, en repli par rapport aux trois années précédentes mais largement au dessus de la moyenne de production entre 1995 et 2005, qui était de l'ordre de 300 000 logements produits par an.

**Figure 44 : L'évolution du nombre de logements commencés, terminés et produits de 1995 à 2009 (en milliers)**



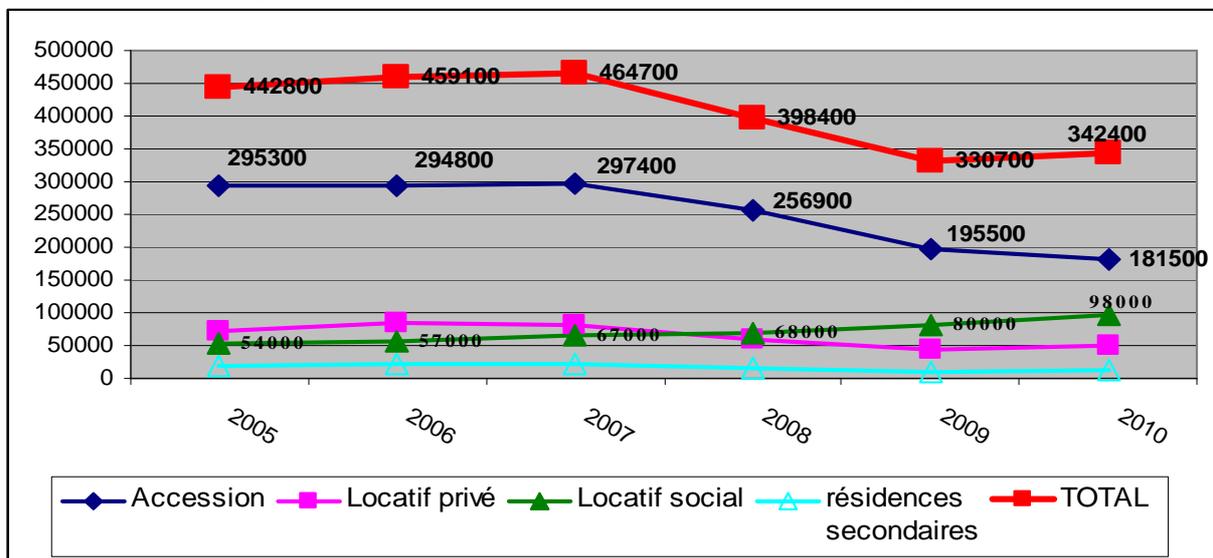
Source : Comptes du logement 2009

S'il n'est pas possible de distinguer au sein des logements terminés la part de chaque secteur, on dispose de cette information pour les mises en chantier.

La grande majorité d'entre elles concerne des logements destinés à l'accèsion à la propriété (entre 50 et 66%), même si leur nombre diminue de près de 300 000 jusqu'en 2007 à moins de 200 000 depuis 2009. Le nombre de mises en chantier en vue d'une location sociale progresse régulièrement depuis quelques années, pour atteindre 98 000 en 2010, mais il reste inférieur à 30% des mises en chantier. Les mises en chantier en vue d'une location privée oscillent quant à elles entre 50 et 100 000 selon les années.

Le parc s'accroît donc de 1 à 1,5% par an en moyenne sur les dernières années.

**Figure 45 : Les mises en chantier selon la destination des logements**



Source : Union sociale pour l'habitat – Sitadel2 et AEREL

La crise s'est traduite par une baisse des autorisations de construction dès 2007 mais le repli des mises en chantier n'est intervenu qu'en 2008 et la diminution des logements achevés ne s'est opérée qu'en 2009.

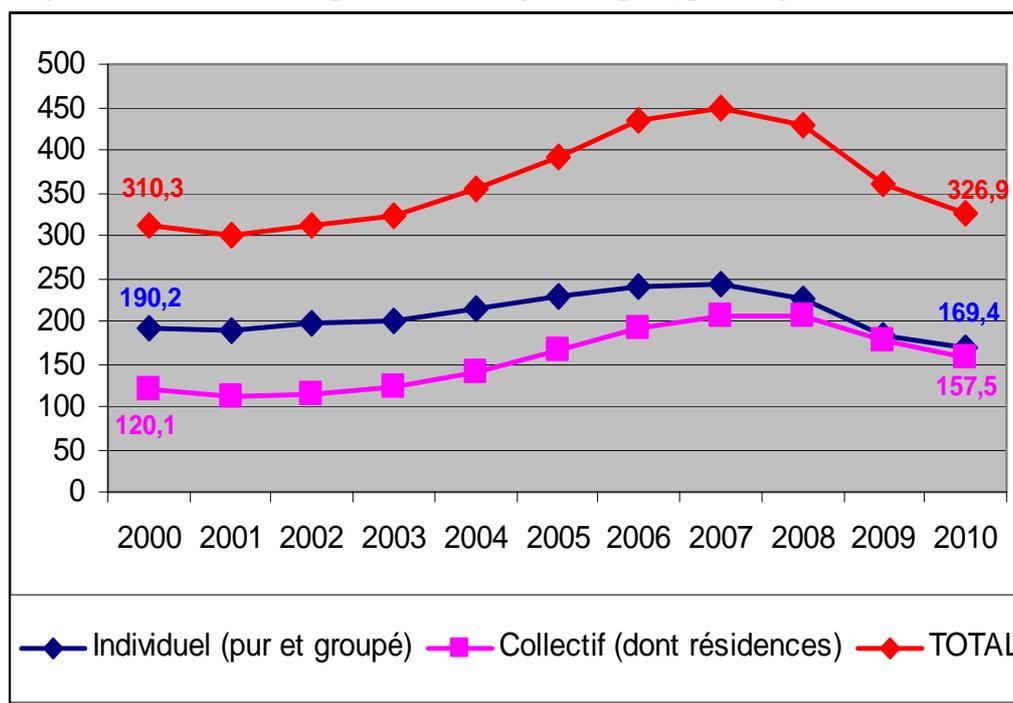
L'investissement en logements neufs a continué de se replier en 2010 (-11,9% par rapport à 2009), retrouvant un niveau proche de celui de 2004.

Entre 2000 et 2010, la proportion de logements dont le maître d'œuvre est un particulier a globalement diminué, passant de 54% à 45% en 2010. Mais, entre 2009 et 2010, la production de logements individuels – avec des permis de construire généralement déposés par des particuliers - a diminué moins fortement (-6,8%) que celle des logements collectifs (-11,8%)<sup>80</sup> et la proportion de logements à l'initiative de particuliers s'est légèrement redressée (passant de 43% à 45% de l'ensemble des logements produits).

---

<sup>80</sup> CGDD/SOeS – Premiers résultats 2011 – les comptes du logement 2010.

**Figure 46 - Evolution de la production de logements par type de logement – 2000 à 2010**



Source : SOeS, estimation à partir de Sit@del2 base au 31/05/11. CGDD/SOeS – Premiers résultats 2011 – Compte du logement 2010

Sur l'ensemble de l'année 2011, près de 535 000 logements ont fait l'objet d'une autorisation de construire. Ce chiffre est en hausse de 17,9 % par rapport à celui constaté en 2010. Le secteur du logement collectif s'accroît de 37,3 % et progresse plus nettement que celui du logement individuel (+ 5,4 %).

Il faut souligner que l'augmentation du nombre de logements produits au cours des 10 dernières années s'est réalisée dans une période de forte augmentation du coût du foncier (+84% pour un logement neuf) et de la construction (+39%).

#### b) La production de logements sociaux

« La croissance de ces quatre dernières années - 2005 à 2009 - est la plus forte depuis 1994 : elle permet de retrouver le niveau de production atteint en 1997 »<sup>81</sup>, mais elle est néanmoins restée en deçà des objectifs du plan de cohésion sociale de juin 2004 : passer de la construction de 80 000 logements sociaux en 2004 à 120 000 en 2009.

L'Union sociale pour l'habitat diffuse des données pour les seuls logements HLM (hors logements gérés par des sociétés d'économie mixte notamment). Ces données qui ne couvrent pas l'ensemble du parc social présentent l'intérêt de comptabiliser également les démolitions et les ventes à des personnes physiques.

Ainsi, en 2010, la croissance du parc HLM a été de 85 500 logements :

- 110 400 constructions et acquisitions ;
- diminuées de 18 000 démolitions et de 6 900 ventes de logements.

<sup>81</sup> Comptes du logement - Premiers résultats 2010 - Le compte 2009 - Références - Mars 2011, page 88.

**Tableau 24 : Evolution annuelle du nombre de logements locatifs HLM**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Constructions-acquisitions</b>	61 100	87 800	72 300	73 000	101 600	110 400
<b>Démolitions et vente à des personnes physiques</b>	18 000	18 400	19 600	19 300	21 000	24 900
<b>Solde</b>	43 100	69 400	52 700	53 700	80 600	85 500

Source : Union sociale pour l'habitat – Données statistiques diffusées en septembre 2011

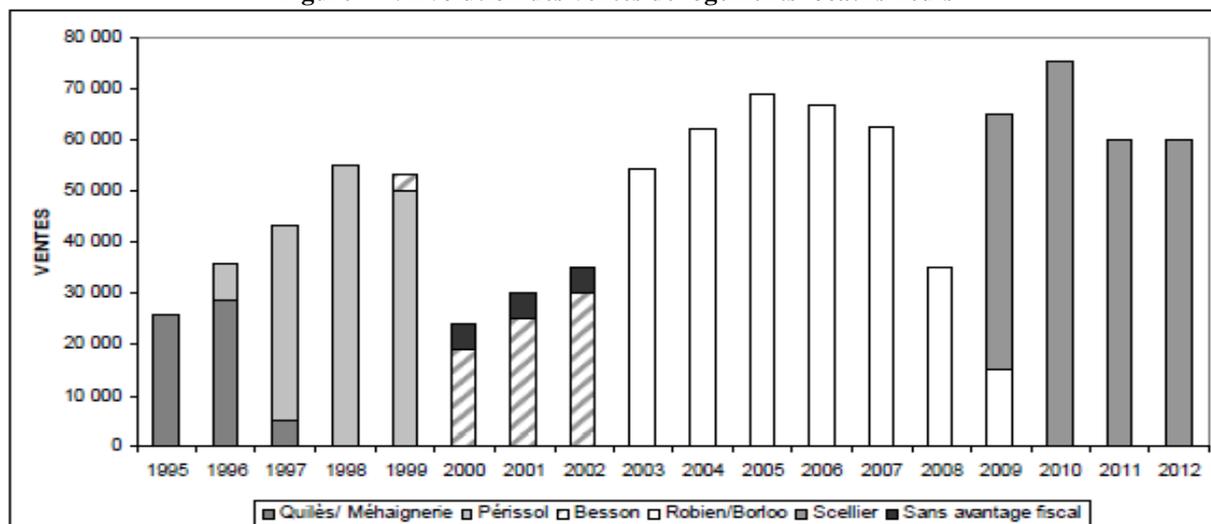
Entre 2005 et 2010, le nombre de nouveaux logements sociaux financés en PLAI et PLUS a augmenté de 60% tandis que celui des logements intermédiaires financés en PLS augmentait de 90%. Entre 2000 et 2010, Le nombre de logements PLS a été multiplié par 11 tandis que le nombre de logements PLUS et PLAI était multiplié par 2,2<sup>82</sup>.

La part des PLS dans le nombre de logements sociaux est ainsi passée de 9,7% en 2000 à 34,3% en 2010 (34,6% prévus en 2011).

### c) La production de logements à louer dans le parc privé

Depuis 1995, en moyenne près de 50 000 logements par an ont bénéficié des dispositifs d'aide à l'investissement locatif, avec des fluctuations relativement marquées correspondant aux différents régimes. Depuis 2004, environ 60 000 logements ont bénéficié chaque année des dispositifs Robien et Scellier, sauf en 2008, année de la crise immobilière.

**Figure 47 : Evolution des ventes de logements locatifs neufs**



Source : Rapport d'information sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances, Commission des finances de l'Assemblée nationale, juillet 2011.

Le bilan de ces aides est mitigé<sup>83</sup> : si l'on considère qu'elles avaient un objectif quantitatif, à savoir la création de logements locatifs, la plupart de ces dispositifs semblent avoir atteint leur but.

<sup>82</sup> Infocentre SISAL cité par la FAP – Tableau de bord des politiques du logement – 2012.

<sup>83</sup> Bosvieux Jean - Incitations fiscales à l'investissement locatif : succès quantitatif, ciblage imparfait - in Regards croisés sur l'économie N°9 - Editions La Découverte – 2011.

Mais malgré l'évaluation de ces dispositifs réalisée en 2008 par le Ministère du logement et de la Ville, on ignore quels auraient été les investissements locatifs en l'absence d'aides fiscales. Il aurait fallu, pour ce faire, que l'évaluation ne soit pas réalisée a posteriori et que soient mis en place un recueil des informations nécessaires en même temps que la mise en œuvre des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif

En revanche, si l'autre objectif était de peser sur les loyers, le but n'a généralement pas été atteint, si ce n'est - de façon très limitée - dans les zones les plus chères, en particulier le centre de l'agglomération parisienne. De fait, le seul dispositif réellement contraignant en termes de plafonnement des loyers était le dispositif Besson qui s'est traduit par une chute de l'investissement locatif par rapport aux autres dispositifs.

Il a pu aussi être reproché à ces dispositifs que les investissements locatifs n'aient précisément pas été réalisés dans les zones les plus tendues car le volume de construction neuve y est relativement faible s'agissant de zones déjà très urbanisées. Certains investisseurs ont donc du faire face à des difficultés pour louer le logement acheté dans des délais leur permettant de bénéficier des aides attendues. Depuis 2009, un agrément administratif est donc nécessaire en zone C mais des problèmes subsistent dans certaines villes de la zone B.

#### d) La production de logements destinés à l'accession à la propriété

Entre 50 et 66% des mises en chantiers sont des logements destinés à l'accession à la propriété). Leur nombre est de 181 500 en 2010 et a connu une chute de 38% depuis 2005 (voir graphique N°5 ci-dessus).

Compte tenu notamment des conditions de financement plus favorables dont les ménages ont pu bénéficier en 2010 (assouplissement des conditions d'emprunt par les banques) et de la diminution des taux d'intérêt (qui ont atteint en novembre 2010 un niveau historiquement bas depuis l'après-guerre), on a pu observer :

- un rebond des autorisations de constructions en 2010 ;
- suivi par une augmentation des mises en chantier à partir du quatrième trimestre 2010 (+ 8,5% après - 19,7% en 2009) ;
- un retour à la croissance de l'investissement dans le logement neuf en 2011<sup>84</sup>.

Il est donc très probable que l'on observe un redressement de la production des logements destinés à l'accession à la propriété à partir de 2011.

## **B. Le parc social et sa gestion**

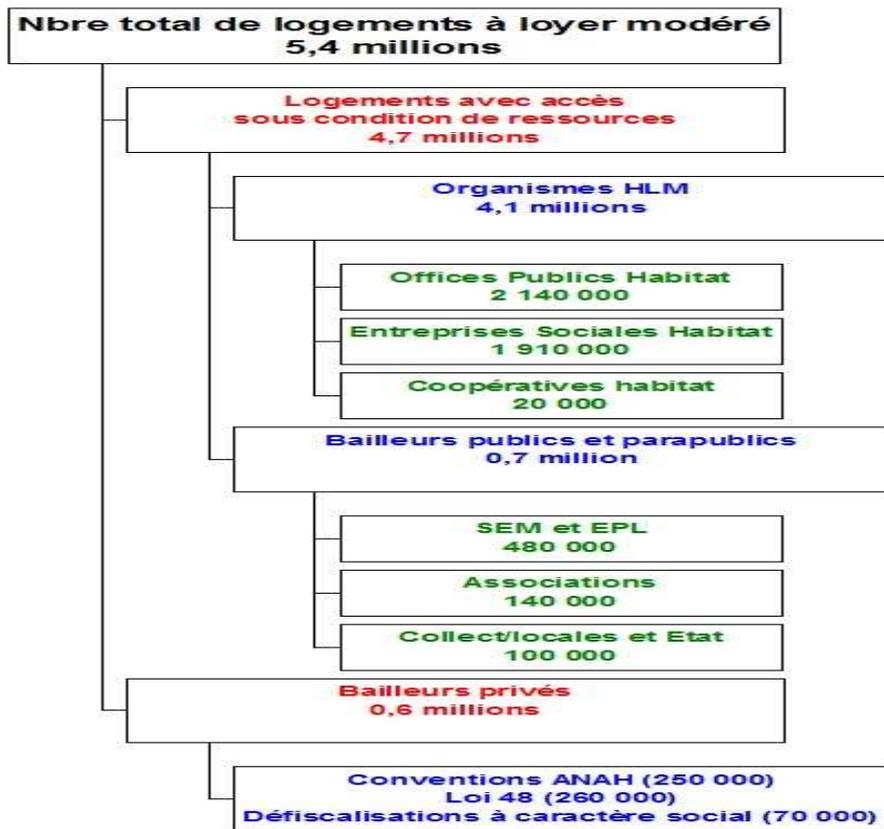
### **1. Un parc à loyer modéré important, avec une prise en compte forte de la localisation**

Le parc de logements HLM s'élève à 4,1 millions de logements mais le nombre de logements avec accès sous condition de ressource est de 4,7 millions et le nombre de logements dont le loyer est « modéré » par rapport au locatif libre est de 5,54 millions.

---

<sup>84</sup> Commissariat général au développement durable – Le point sur la dépense en logement en 2011 – N°110 – février 2012.

Figure 48 : La répartition des logements à loyer modéré par type de bailleur

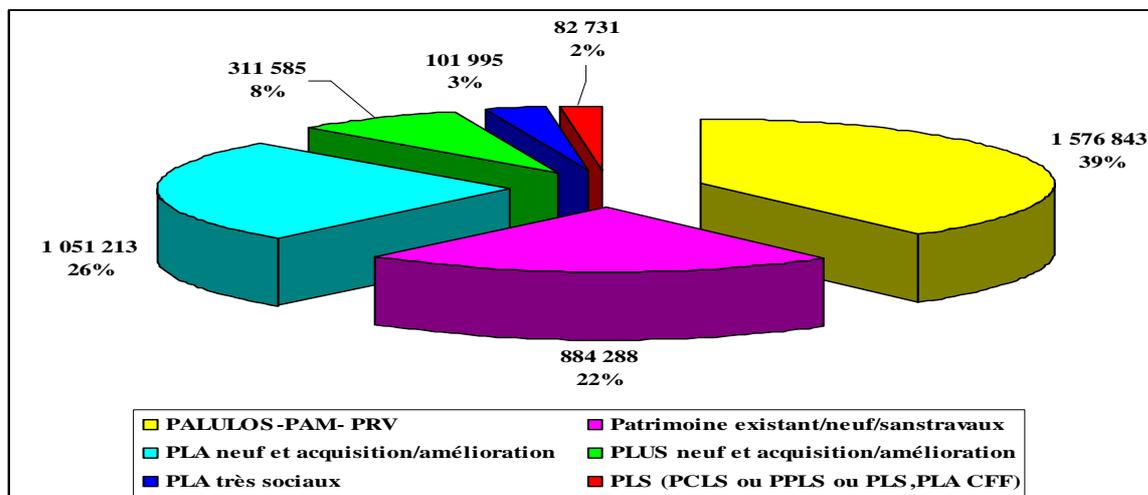


Source : HCF à partir des données statistiques diffusées lors du Congrès de Bordeaux de septembre 2011 (EPLS, ENL, FNPC, ANAH, FEPL - France entière - 2010).

L'évolution des définitions du logement social, avant et après la loi SRU est reprise en annexe N°10.

La construction de logements sociaux s'est accélérée depuis 2005. Mais, depuis une dizaine d'années, la baisse de la mobilité induit un faible taux de rotation dans le parc social, ce qui limite l'offre tandis que la demande augmente.

Figure 49 : Répartition des principaux types de financements du parc HLM en 2009



Source : enquête annuelle DGANL/DHUP/LO2

87% du parc locatif social relevant du secteur HLM portent sur un parc ancien relevant de financements PALULOS et PLA et un parc antérieur à la réforme de 1997 qui a été conventionné à l'APL dans le cadre d'accords cadre (conventionnement sans travaux).

Ces catégories de logements qui – on le verra plus loin – diffèrent par le niveau de leur loyer ont les mêmes normes de construction. La différence de loyer ne renverrait pas à différences dans les éléments de confort et de surface mais proviendrait des conditions de financement qui permettent de « sortir » des logements à des prix d'équilibre différents.

Les seules filières actuellement actives sont les PLUS, PLS, PLA-I et PLI.

Le ratio flux/stock est croissant passant de 0,9% en 2000 à 1,35% en 2009.

a) Le financement public permet d'avoir des loyers modérés, d'autant plus que les logements sont destinés à des ménages aux ressources faibles

L'apport en « aides » pour la production des logements sociaux permet d'obtenir des loyers contenus. Comme indiqué ci-dessus à l'A.II.B, on estime les dépenses publiques par logement social à 47 500 € par logement. Elles varient selon la filière de production.

a1) Pour les logements conventionnés

La convention entre l'organisme d'HLM et l'Etat détermine notamment le niveau maximum du loyer. C'est un loyer d'équilibre économique et non pas un loyer social qui prendrait en compte directement le revenu des locataires<sup>85</sup>. Cette option n'est pas partagée par l'ensemble des pays européens (voir en annexes N°12 et N°13 « les politiques du logement en Europe », CNAF/RIF)

Ainsi en Allemagne, en Belgique et en Italie le loyer varie avec le revenu du locataire. Ces plafonds sont indexés sur l'indice de référence des loyers (IRL), ce qui pourrait poser un problème en cas de décrochage durable entre l'IRL et l'indice du coût de la construction.

*a11) Le conventionnement initial contraint les loyers par des systèmes de plafonds*

Ces plafonds (exprimés en €/m<sup>2</sup>) varient avec :

- la filière de financement : pour une zone donnée (ici la zone 2), le plafond en base 100 pour le PLAI est à 113 pour le PLUS et 169 pour le PLS ;
- la localisation du logement : pour un logement PLUS par exemple, le plafond en zone 1 bis est supérieur de 30% au plafond de la zone 3.

*a12) Le loyer maximum qui détermine le plafond de loyer effectivement demandé au locataire (loyer pratiqué) est le produit de 3 éléments :*

- 1) la surface utile (ou surface corrigée) ;
- 2) le prix au m<sup>2</sup> applicable à l'ensemble des logements de l'immeuble qui fait l'objet de la convention ;

---

<sup>85</sup> Avec une exception : les plafonds des logements PLUS peuvent être majorés d'un tiers si le logement est attribué à un ménage dont les ressources dépassent le plafond de 20% au plus.

3) le coefficient propre au logement (coefficient de structure).

Ce coefficient permet une modulation des loyers pour prendre en compte la spécificité de chaque logement (taille, situation, qualité). Cette modulation permet d'atténuer les rigidités d'un système qui s'appliquerait uniquement à la surface utile de chaque logement sans le moindre correctif.

Le loyer maximal de base mensuel est le produit du loyer maximal de zone (LMzone) tel qu'indiqué dans les tableaux ci-après et du coefficient précité.

**Tableau 25 : Loyer mensuel maximum en € par m2 de surface utile**

TYPES DE LOGEMENT	ZONE 1	ZONE 1Bis	ZONE 2	ZONE 3
I. Logements financés en PLA d'intégration	5,34	5,68	4,68	4,34
II. a) Logements réhabilités avec aides de l'Etat	5,64	6,05	5,02	4,62
III. a) Logements financés avec du PLUS	6,00	6,38	5,27	4,89
IV. a) Logements financés en PCL	6,69	7,09	5,84	5,43

**Tableau 26 : Loyer mensuel maximum en € par m2 de surface utile pour les PLS**

Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
12,45	9,57	8,25	7,90	7,35

#### a2) Les logements PLI

Le Prêt locatif intermédiaire (PLI) est destiné à financer des logements dits intermédiaires, destinés à la location dont les loyers se situent entre ceux des logements locatifs sociaux et ceux du marché libre.

Ce mode de financement ne donne pas droit au conventionnement APL mais comporte un plafond de loyer.

**Tableau 27 : Plafonds de loyers mensuels pour les PLI (arrêté du 29 juillet 2004) au 1er janvier 2011, en euros/mois/m2 de surface utile**

Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
17,47 €	14,56 €	10,13 €	10,13 €	7,29 €

#### a3) Les autres logements

S'agissant des autres logements appartenant, ou gérés, par des organismes HLM, non conventionnés, le loyer d'origine est fixé librement par le bailleur à l'intérieur d'une fourchette constitué d'un taux minimal et d'un taux maximal fixé par arrêté.

b) La définition des niveaux de loyer et des plafonds de revenu varie sensiblement selon la localisation du logement

#### b1) La définition des niveaux de loyer

On a indiqué ci-dessus la forte amplitude des écarts de loyers plafonds entre les zones tendues et les autres (surtout si on a recours à la possibilité d'augmenter de 30% le plafond qui serait selon l'USH de faible fréquence).

Le loyer moyen (par mètre carré de surface corrigée) est de 3,10€ en France métropolitaine, variant entre 2,72€ en Auvergne et 3,54€ en Ile de France.

La part de logements sociaux dont le loyer est inférieur à 2,3€/m<sup>2</sup> est de 23% en Auvergne et de 2,5% en Ile de France.

La part de logements sociaux dont le loyer dépasse 3,3€ par m<sup>2</sup> est de 19,5% en Auvergne et de 44,4% en Ile de France<sup>86</sup>.

Le secrétariat du HCF n'a pas trouvé d'analyse sur le niveau et la dispersion de l'écart entre les loyers effectifs et les loyers plafonds.

### b2) La définition des plafonds de revenu qui définissent le champ personnel des ménages éligibles

On ne sait pas si les écarts de plafonds selon les zones sont neutres en termes d'éligibilité (la neutralité conduisant à un même taux d'éligibilité).

### c) La localisation des investissements est devenu un enjeu majeur de politique publique

La politique conduite cherche à équilibrer plusieurs objectifs : produire plus de logement dans les zones tendues ; mais aussi éviter une trop grande concentration du logement social et le disséminer sur l'ensemble des communes.

### c1) Les instruments de financement sont utilisés à ces fins

Trois principaux outils permettent d'orienter la production :

- la gestion des crédits d'Etat : les délégations de crédits faits aux services déconcentrés tiennent compte des orientations générales de la politique du logement ;
- la différenciation des conditions de financement : les aides publiques sont plus importantes dans les zones tendues ;
- la péréquation : comme les organismes sont tenus de réinvestir leurs excédents dans le développement de leur par et que leurs taux d'excédent sont variables, on ne pouvait exclure qu'on investisse dans des conditions non optimales. On a donc institué un mécanisme de péréquation.

### c2) La loi SRU

La loi SRU prévoit que (certaines des) communes qui ont un parc social peu développé l'augmentent sous peine de se voir appliquer une pénalité.

#### *c21) Les obligations légales*

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), du 13 décembre 2000, impose aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Ile de France) faisant partie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15000 habitants d'avoir au moins 20% de logements sociaux d'ici 2020. Des objectifs

---

<sup>86</sup> CGDD - Chiffres et statistiques N°271 - Le parc locatif des bailleurs sociaux au 1er janvier 2011 - décembre 2011. Source : SOeS, RPLS au 1er janvier 2011.

intermédiaires sont fixés par période de trois ans et des sanctions sont prévues en cas de non respect de ces objectifs.

La loi sur le DALO a renforcé ce dispositif en étendant, à compter de janvier 2008, cette obligation aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants et dont la population est au moins égale à 1500 habitants en Ile de France et à 3500 dans les autres régions.

La part de la population et du parc de logements couverte par ces obligations est de X% (renseignements attendus du ministère du logement et de l'USH).

Par ailleurs, ces obligations légales ne concernent que le nombre de logements, sans considération de leur la taille.

#### *c22) Les disparités d'application de la Loi SRU*

Sur les 940 communes qui relèvent de la loi SRU, 591 (63%) ont rempli l'objectif qui leur était fixé. Lors des deux plans précédents, 49% avaient rempli leur contrat en 2002-2004 et 55% en 2005-2007.

Les grandes villes remplissent plus facilement leur objectif :

- 79% des 29 communes de plus de 50 000 habitants relevant de la loi SRU ;
- 63% pour les communes de 5 000 à 50 000 habitants ;
- 55% des communes de moins de 5 000 habitants<sup>87</sup>.

Au total, entre début 2008 et fin 2010, ce sont 124 400 logements sociaux qui ont été construits par les communes relevant de la loi SRU alors que leur obligation n'était que de 76 800 logements.

Ceci étant, les caractéristiques des logements sociaux répondant aux objectifs de la loi SRU varient au fil du temps (voir annexe 10). Ainsi, actuellement, une commune peut respecter son objectif de 20% de logements sociaux avec uniquement des logements PLS (les ménages ciblés relevant des 7ème et 8ème déciles de revenus).

D'après la Fondation Abbé Pierre, entre 2002 et 2009, sur l'ensemble des logements sociaux construits dans des communes relevant de la loi SRU, 53% ont eu un financement PLS, 33% un financement PLS et 14% un financement PLA-I<sup>88</sup>.

#### d) Le parc HLM n'est pas homogène

On exploite ici les résultats d'une étude réalisée par l'Insee<sup>89</sup>, dont les données les plus récentes reposent sur la base de l'enquête logement 2002. Il serait intéressant de disposer d'études plus récentes.

---

<sup>87</sup> JDD - 25 septembre 2011

<sup>88</sup> Fondation Abbé Pierre – Loi SRU pour le logement social : le palmarès 2011 des communes – juin 2011.

<sup>89</sup> « L'occupation du parc HLM : éclairage à partir des enquêtes logement de l'INSEE », A. Jacquot, document de travail INSEE n°F078, juillet 2007.

## d1) La localisation et les conditions de logement des HLM diffèrent selon les revenus

### *d11) La localisation*

La moitié du parc HLM est située dans 4 régions : Ile de France, Nord Pas de Calais, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur<sup>90</sup>.

Les logements construits ne le sont pas nécessairement dans les zones considérées comme prioritaires en matière de tension du marché ainsi que le souligne la Cour des Comptes dans son rapport public de 2012 : « en 2009, selon le ministère chargé du logement, 75% des logements sociaux étaient construits là où n'existaient pas de besoins manifestes et seuls 25% l'étaient dans les zones les plus tendues ». Outre le fait que les financements n'ont été réorientés vers les zones les plus tendues qu'en 2010-2011, la Cour des Comptes estime que les techniques de zonages utilisées ne sont pas cohérentes avec le zonage des aides au logement et semblent inadaptées pour définir les besoins en matière de logements sociaux.

Par ailleurs, « au sein du parc HLM, les logements occupés par les ménages aisés ne sont pas situés aux mêmes endroits que ceux occupés par les ménages moins favorisés. Dans les quartiers où les professions intellectuelles et les cadres supérieurs constituent une part importante de la population<sup>91</sup>, les ménages des déciles 7 à 10 représentent plus de 4 locataires sur 10 contre 2 sur 10 en moyenne nationale.

La présence au sein du parc HLM de locataires relativement aisés est relativement fréquente dans l'agglomération parisienne où le niveau élevé des loyers dans le parc privé et des prix à l'accession rend tout à la fois plus difficile une sortie du parc sociale et plus élevé l'économie de loyer réalisée par rapport au parc privé. L'agglomération parisienne représente à elle seule la moitié des locataires « aisés » alors qu'elle ne comprend qu'un quart du parc social ».

### *d12) Les conditions de logement*

« Les locataires les plus aisés sont surreprésentés dans le parc récent. Ils bénéficient plus fréquemment d'équipements ou de dépendances (balcon, cave, emplacement de stationnement ou local à vélos). Ils sont moins exposés au problème de surpeuplement et se plaignent moins souvent de nuisances. Ils portent une meilleure appréciation sur leur quartier et leurs conditions de peuplement. Ils sont plus anciens dans leur logement ».

### *d2) Les spécificités des ZUS*

« Un quart des logements HLM sont situés en ZUS et dans celles-ci les logements HLM représentent près des deux tiers du parc de résidences principales.

Les ménages à faibles ressources, à faible capital économique ou culturel, qui sont surreprésentés dans le parc HLM dans son ensemble le sont encore davantage dans les ZUS. 60% des locataires en ZUS se situent dans les trois déciles inférieurs contre 43% hors ZUS.

15% des locataires en ZUS ont une personne de référence de nationalité étrangère et 25% sont nés ailleurs qu'en Europe (respectivement 6 et 12% hors ZUS). On constate une

---

<sup>90</sup> USH – Chiffres clés – août 2011.

<sup>91</sup> Vivant ou non en HLM.

surreprésentation des familles de grande taille. Pour 37% des locataires en ZUS, la personne de référence n'a aucun diplôme (contre 25% hors ZUS) ».

Leurs conditions de logement sont moins bonnes (ancienneté du logement, appréciation de leur logement et de ses nuisances, appréciation de leur quartier<sup>92</sup>. Ils sont plus nombreux à souhaiter changer de logement

#### e) La rotation du parc

##### e1) Le taux de rotation est en baisse

Les possibilités de mobilité sont relativement limitées au sein du parc social. Depuis 2000, le taux de rotation diminue régulièrement, passant de 12% à 9,7% en 2005 et à 10,2% en 2010, année où il connaît un léger redressement<sup>93</sup>.

Si en 1984, les locataires HLM étaient plus mobiles que ceux du parc privé, c'est le contraire depuis 2002<sup>94</sup>.

##### e2) L'analyse des sortants

Entre 2002 et 2006, 11,5% des ménages mobiles relevaient du parc HLM. Près de la moitié sont restés dans le parc HLM (47%), 28% sont devenus propriétaires en particulier grâce à l'accession sociale à la propriété, 22% sont devenus locataires dans le parc privé (3% ayant eu un autre statut, notamment hébergement gratuit)<sup>95</sup>.

C'est entre 30 et 44 ans d'une part, et autour de l'âge de départ en retraite d'autre part, que le changement pour une résidence dont on est propriétaire est le plus marqué (65% des départs du parc HLM)<sup>96</sup>.

« Pour être logé dans le parc privé, un locataire du parc HLM devrait consentir des niveaux de loyer en moyenne 1,5 fois supérieurs à ceux du parc social. Un saut très difficile à effectuer, sachant que plus l'agglomération est grande, plus la marche entre le secteur HLM et le parc locatif privé est haute. Ainsi dans une agglomération de moins de 20 000 habitants, l'écart de loyer pour passer du secteur HLM au parc privé est de 32% et il atteint 120% dans l'agglomération parisienne (d'après l'enquête logement 2006) »<sup>97</sup>.

La Fondation Abbé Pierre souligne le fait que le « blocage de la mobilité résidentielle » est particulièrement manifeste dans les zones urbaines sensibles où, en moyenne, 60% des ménages sont locataires du parc social avec un nombre de personnes en dessous du seuil de pauvreté 2,7 fois plus élevé que dans les agglomérations auxquelles ils appartiennent.

##### e3) L'analyse des entrants

---

<sup>92</sup> Les deux tiers ne se plaisent pas dans leur quartier.

<sup>93</sup> FAP – tableau de bord de suivi des politiques du logement – 2012.

<sup>94</sup> Debrand T. et Taffin C. – Les facteurs structurels et conjoncturels de la mobilité résidentielle depuis 20 ans – Economie et statistiques – N°381-382 – 2005.

<sup>95</sup> Union Sociale pour l'Habitat – Direction des études économiques et financières – « 2002-2006 : faible ralentissement de la mobilité résidentielle » (statistiques hors décès).

<sup>96</sup> CGDD - Le point sur - N°94 - Logement HLM : les nouvelles générations moins présentes - août 2011.

<sup>97</sup> FAP – tableau de bord de suivi des politiques du logement – 2012.

En 2010, près d'un logement social sur dix a fait l'objet d'un emménagement. Dans certaines régions, le taux d'emménagement annuel dépasse 13% (Bretagne, Franche-Comté, Midi-Pyrénées, Pays de la Loire, Poitou-Charentes), dans d'autres - où la situation est la plus tendue - il est inférieur à 7% (6,1% en Corse, 6,8% en Ile de France, 6,8% en Provence-Alpes-Côte d'Azur)<sup>98</sup>.

Entre 2002 et 2006, 1,5 millions de ménages ont emménagé en HLM, soit 18% de l'ensemble des ménages ayant emménagé au cours de cette période<sup>99</sup> (les ménages mobiles entre 2002 et 2006 constituant eux-mêmes 32% de l'ensemble des ménages).

Les ménages qui ont connu une mobilité résidentielle entre 2002 et 2006 étaient pour 31% d'entre eux déjà locataires en HLM, pour 27% locataires dans le parc privé, pour 31% sont de nouveaux ménages (3% étaient propriétaires, 4% étaient accédants et 4% avaient un autre statut).

La taille des ménages qui ont emménagé dans le parc HLM entre 2002 et 2006 est du même ordre que la taille moyenne des ménages ayant emménagé au cours de cette période (2,4 en HLM/2,3 en moyenne). Il en est de même pour l'âge de la personne de référence (41 ans/40 ans).

En revanche, les emménagés récents en HLM se distinguent des autres ménages ayant emménagé au cours de la période par leur niveau de vie plus faible et par leur composition familiale. Les foyers monoparentaux y sont nettement surreprésentés : 23% des emménagés récents, 19% des ménages logés dans le parc social et 7% de l'ensemble des ménages. A contrario, les couples sans enfant sont nettement sous représentés (voir tableau N°28 ci-après).

**Tableau 28 - La composition des ménages emménagés récents dans le parc HLM comparée à celle de l'ensemble des ménages et de l'ensemble des locataires du parc social**

2009	Célibataire sans enfant	Couple sans enfant	Mono parents	Couples avec enfants	Ménages complexes ou NR	Total
<b>TOTAL ménages (a)</b>	36%	30%	7%	28%	0%	100%
<b>Locataires HLM (b)</b>	36%	15%	19%	26%	3%	100%
<b>Emménagés récents HLM(b)</b>	33%	13%	23%	26%	4%	100%

Sources :

(a) : INSEE - RP - 2008

(b) : Ministère de l'économie, de l'énergie et du développement durable - L'occupation du parc social et son évolution - 2010 - Tome 1

## 2. Des principes de gestion du parc HLM très protecteurs des locataires

### a) Les critères d'entrée et la procédure d'attribution

<sup>98</sup> CGDD - Chiffres et statistiques N°271 - Le part locatif des bailleurs sociaux au 1er janvier 2011 - décembre 2011 (source SOeS, RPLS au 1er janvier 2011).

<sup>99</sup> Union Sociale pour l'Habitat – Direction des études économiques et financières – « 2002-2006 : faible ralentissement de la mobilité résidentielle ».

Contrepartie de l'effort consenti en aides publiques pour obtenir des loyers modérés, l'accès au logement social est réservé aux ménages dont les revenus sont inférieurs au plafond applicable au logement et qui ont un taux « normal » d'occupation

*a1) Des plafonds de ressources qui n'éliminent qu'une minorité de ménages*

Ne sont éligibles à l'affectation d'un logement que les ménages dont les revenus sont inférieurs aux plafonds.

*a11) L'éligibilité des ménages est examinée lors de l'affectation*

*a111) Les plafonds « de droit commun » varient selon la filière, la zone de localisation et la taille du ménage.*

*- la modulation avec la filière :*

Pour un couple avec deux enfants à charge, les plafonds de ressources du PLAI sont de 55% de ceux du PLUS, ceux du PLS sont de 130%.

En revanche, ceux du PLI varient en fonction de la zone géographique : par rapport aux plafonds du PLUS, ils représentent 125% à Paris et dans les communes limitrophes, 125% dans le reste de l'Ile de France et 140% en province.

Les modulations par filière sont très proches pour les autres configurations familiales.

**Tableau 29 : Comparaison des plafonds de ressources annuelles des différents prêts en fonction du prêt pour un couple avec deux enfants à charge**

	PLAI	PLUS	PLS	PLI
Paris et communes limitrophes	55	100	130	166
Ile de France hors Paris et communes limitrophes	55	100	130	125
Province	55	100	130	140

Base 100 = plafond du PLUS = 51 725€ à Paris et communes limitrophes, 47 585 € dans le reste de l'Ile de France, 37 272 € en province.

Source : Données sur les aides au logement 2011 en ligne sur le site du Ministère du développement durable

- *la modulation avec la zone de localisation :*

Pour les ménages avec enfant(s), les plafonds des PLAI, PLUS et PLS varient de la même façon entre les trois zones géographiques : en Ile de France hors Paris et communes limitrophes, le plafond représente 92% de celui de Paris et en province 72%.

Pour les couples sans enfant (catégorie 2), les plafonds sont identiques dans toute l'Ile de France et ceux de la province représentent 78% de ceux de l'Ile de France. Pour les isolés, les plafonds sont également identiques en Ile de France, et ceux de la province représentent 87% de ceux de l'Ile de France. Les écarts sont donc plus marqués pour les ménages avec enfant(s).

Les différences de plafonds de ressources entre zones sont plus marquées pour le PLI.

**Tableau 30 : Comparaison des plafonds de ressources annuelles des différents prêts en fonction de la zone géographique pour les familles avec enfant(s)**

	PLAI	PLUS	PLS	PLI
Paris et communes limitrophes	100	100	100	100
Ile de France hors Paris et communes limitrophes	92	92	92	70
Province	72	72	72	61

En base 100 = Paris et communes limitrophes

Source : Données sur les aides au logement 2011 en ligne sur le site du Ministère du développement durable

- *la modulation avec la taille du ménage :*

Les plafonds de revenus augmentent avec la taille des ménages, la filière de prêt et la localisation. Ainsi, pour un logement PLAI en base 100 pour la personne seule, les couples sont à 146 en province (mais à 163 à Paris), les couples avec un enfant à 175/214: les couples avec trois enfants à 195 /234.

Quel que soit le prêt consenti pour la construction du logement, (PLAI, PLUS, PLS ainsi que PLI), l'échelle d'équivalence implicite des plafonds de ressources est plus défavorable que l'échelle sous-jacente au quotient familial retenu pour le calcul de l'impôt, mais peut être dans certaines configurations plus favorable que l'échelle d'équivalence traditionnellement retenue par l'INSEE et l'OCDE.

**Tableau 31 : Comparaison des échelles d'équivalence sous jacente aux plafonds de ressources du logement social avec celle du quotient familial et de l'échelle OCDE**

Catégorie de ménage	Nombre de personnes composant le ménage	QF au sens fiscal	UC au sens de l'échelle OCDE *	Variation Plafond de ressources du PLA-I Province/Paris	Variation Plafond de ressources du PLUS Province/Paris	Variation Plafond de ressources du PLS Province/Paris	Variation Plafond de ressources du PLI Province/Paris
1	1 personne seule	1	1	1	1	1	1
2	2 personnes sans personne à charge	2	1,5	1,46 à 1,63	1,34 à 1,49	1,34 à 1,49	1,34 à 1,49
3	3 personnes	2,5 (si couple + enfant)	1,8 ou 2	1,75 à 2,14	1,61 à 1,96	1,61 à 1,80	1,61 à 1,96
3	1 personne seule + 1 personne à charge	2	1,3 ou 1,5	1,75 à 2,14	1,61 à 1,96	1,61 à 1,80	1,61 à 1,96
3	Un jeune ménage sans personne à charge	2	1,5	1,75 à 2,14	1,61 à 1,96	1,61 à 1,80	1,61 à 1,96
4	4 personnes	3 (si couple + 2 enfants)	2,1 à 2,5	1,95 à 2,34	1,94 à 2,34	1,94 à 2,15	1,94 à 2,34
4	1 personne seule + 2 personnes à charge	2,5	1,6 à 2	1,95 à 2,34	1,94 à 2,34	1,94 à 2,15	1,94 à 2,34
5	5 personnes	4 (si couple + 3 enfants)	2,4 à 3	2,28 à 2,78	2,28 à 2,78	2,28 à 2,55	1,94 à 2,78
5	1 personne seule + 3 personnes à charge	3,5	1,9 à 2,5	2,28 à 2,78	2,28 à 2,78	2,28 à 2,55	1,94 à 2,78
6	6 personnes	5 (si couple + 4 enfants)	2,7 à 3,5	2,57 à 3,13	2,57 à 3,13	2,57 à 2,87	2,28 à 3,13
6	1 personne seule + 4 personnes à charge	4,5	2,2 à 3	2,57 à 3,13	2,57 à 3,13	2,57 à 2,87	2,28 à 3,13

\* valeur la plus faible = enfant <14 ans, valeur la plus élevée = enfant >14 ans ou adulte

On ne voit par ailleurs pas toujours la logique sous-jacente aux variations parfois importantes de cette échelle d'équivalence en fonction de la filière et la localisation du logement.

La façon dont le plafond de revenu varie en fonction de la catégorie de ménage varie non seulement avec le prêt mais également avec la zone géographique. La variation des plafonds en fonction de la catégorie de ménage est :

- identique pour les PLS d'Ile de France et le PLUS d'Ile de France hors Paris et communes limitrophes ;
- identique pour les PLI et les PLUS de Paris et des communes limitrophes ;
- quasiment identique pour les PLUS, PLS et PLI de province ainsi que pour les PLI de l'Ile de France hors Paris et communes limitrophes.

*a112) Ces plafonds « abritent » une large partie des ménages*

Les estimations<sup>100</sup> donnent les pourcentages d'éligibilité suivants :

- logements financés par un PLS :

<sup>100</sup> Données pour la métropole.

- \* 77 % des ménages ;
- \* 90 % des ménages locataires.
- logements financés par un PLUS :
  - \* 60 % des ménages ;
  - \* 78 % des ménages locataires.
- logements financés par un PLA-I :
  - \* 26 % des ménages ;
  - \* 41 % des ménages locataires.

La politique d'indexation des plafonds a changé substantiellement. On est passé d'une indexation des plafonds sur le SMIC, ce qui augmentait la population éligible, à une indexation sur l'indice de référence des loyers, ce qui cantonne la population éligible.

Les plafonds ont par ailleurs été abaissés de 10% en 2009, ce qui a annulé l'augmentation de la population éligible liée à la forte augmentation du SMIC dans le cadre de la convergence des garanties mensuelles de rémunération liées aux 35 heures.

## *a2) La procédure d'attribution*

### *a21) La procédure d'attribution « classique »*

#### *a212) Critères d'éligibilité et critères de priorité*

Les critères d'éligibilité sont les critères de recevabilité dont le respect ouvre droit à ce que la demande soit examinée. Mentionnons notamment la durée de séjour en France des étrangers (la condition de permanence du séjour est précisée par l'arrêté du 15 mars 2010) et le revenu du demandeur.

Les personnes physiques voient ensuite leur demande examinée en fonction des critères de priorité examinés ci-dessous. En dernier lieu, l'attribution tient compte :

- de la composition du ménage demandeur et de son niveau de ressources ;
- de son patrimoine<sup>101</sup> et de ses conditions de logement actuelles ;
- de l'éloignement de son lieu de travail et de la proximité des équipements correspondant à ses besoins.

L'attribution doit également tenir compte « de la diversité de la demande constatée localement » ; enfin l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et quartiers doit être favorisée.

Les critères de priorité sont définis par le code de la construction et de l'habitation et concernent les ménages dont la situation est particulièrement difficile. Ils sont précisés dans chaque département dans le PDALPD. Ce plan met en cohérence et organise les différents cadres d'attribution de logements aux personnes prioritaires : accords collectifs intercommunaux, accords collectifs départementaux, contingent préfectoral.

---

<sup>101</sup> Renseignements demandés sur l'application de ce principe.

Une part importante du parc de logement public fait l'objet d'un droit de réservation de la part de l'Etat, des collectivités locales et des employeurs (à travers les organismes collecteurs du 1% logement et les chambres de commerce et d'industrie).

#### *a213) Procédure d'attribution*

Les annexes N°15 et N°16 décrivent le fonctionnement des commissions concernées.

#### *a22) L'impact de la loi DALO*

La quasi totalité des ménages relogés grâce au DALO le sont dans le parc social, même si le Préfet peut également les reloger dans le parc privé : 2,5% des ménages ayant recours au DALO sont relogés dans le parc privé et 0,6% en Ile de France et 5,5% en PACA. Ceci conduit à traiter du DALO en référence au parc social.

#### *a221) Le dispositif du DALO*

Des publics prioritaires<sup>102</sup> peuvent introduire un recours amiable devant une commission de médiation qui, si elle estime leur demande de logement ou d'hébergement prioritaire, la transmet au Préfet.

Si aucune suite n'est donnée à la décision de la commission dans un délai de trois mois, le demandeur peut introduire un recours contentieux auprès du tribunal administratif qui a la possibilité (dans un délai de deux mois) d'ordonner à l'Etat le logement ou le relogement de la personne concernée, injonction éventuellement assortie d'une astreinte.

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012, cette possibilité de recours sera ouverte plus largement aux demandeurs d'un logement social dont la demande dépasse le "délai anormalement long" fixé dans chaque département par un arrêté préfectoral au regard des circonstances locales<sup>103</sup>.

#### *a222) Les ménages concernés par le DALO : une surreprésentation des familles*

Le Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO indique qu'"il n'y a pas de "ménages DALO". Il y a simplement des personnes ou des familles qui sont en difficulté de logement et utilisent une voie de recours qui leur a été ouverte par le législateur (...). Une analyse du profil des requérants DALO parisiens a fait apparaître une répartition des compositions familiales et des catégories socioprofessionnelles proches de celle de l'ensemble des demandeurs de logements sociaux"<sup>104</sup>.

Faute d'avoir pu disposer d'éléments concernant la composition des ménages demandeurs du DALO, le secrétariat du HCF a réuni et rapproché des données émanant de différentes sources (en particulier des ADIL). On observe une surreprésentation des familles parmi les demandeurs du DALO, tout particulièrement en Ile de France.

---

<sup>102</sup> Voir définition des publics prioritaire en partie I.

<sup>103</sup> « Il est aujourd'hui estimé, selon les départements, de 8 mois en zones non tendues à une dizaine d'années à Paris (6 ans pour un T1, 9 ans pour un T2/T3 et 10 ans au delà) » in Besson Eric - Droit au logement opposable : 7 pistes pour accroître l'offre de logements sociaux - Rapport remis au Premier Ministre, novembre 2008.

<sup>104</sup> Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO - L'Etat ne peut pas rester hors la loi - 4<sup>ème</sup> rapport annuel - décembre 2010 - à partir d'une étude de la DREIF présentée aux Etats généraux du logement en Ile de France.

Lorsque l'on compare la taille des ménages ayant fait appel au DALO et celle de l'ensemble des ménages dans les différents départements de l'Ile de France et en province, on observe une surreprésentation des ménages de trois personnes et plus (généralement un ou deux parents avec au moins un enfant) parmi ceux qui ont recours au DALO.

Cette surreprésentation est particulièrement marquée à Paris (51% des ménages demandeurs du DALO contre 22% des ménages parisiens comptent au moins 3 personnes) et, dans une moindre mesure, dans les autres départements de l'Ile de France (sauf en Seine et Marne).

**Tableau 32 - Nombre de personnes par ménage  
Comparaison demandeurs DALO et ensemble des ménages**

	75		77		91		92	
	Ménages	DALO	Ménages	DALO	Ménages	DALO	Ménages	DALO
<b>1 personne</b>	51%	<b>26%</b>	26%	<b>35%</b>	27%	<b>29%</b>	39%	<b>16%</b>
<b>2 personnes</b>	27%	<b>23%</b>	30%	<b>25%</b>	31%	<b>14%</b>	28%	<b>40%</b>
<b>3 personnes et +</b>	22%	<b>51%</b>	44%	<b>40%</b>	42%	<b>57%</b>	33%	<b>44%</b>
Total des ménages	100%	<b>100%</b>	100%	<b>100%</b>	100%	<b>100%</b>	100%	<b>100%</b>
	93		94		95		Hors Ile de France	
	Ménages	DALO	Ménages	DALO	Ménages	DALO	Ménages	DALO
<b>1 personne</b>	31%	<b>14%</b>	34%	<b>20%</b>	26%	<b>33%</b>	33%	<b>24%</b>
<b>2 personnes</b>	27%	<b>20%</b>	29%	<b>20%</b>	29%	<b>14%</b>	34%	<b>38%</b>
<b>3 personnes et +</b>	42%	<b>66%</b>	37%	<b>60%</b>	45%	<b>53%</b>	33%	<b>38%</b>
Total des ménages	100%	<b>100%</b>	100%	<b>100%</b>	100%	<b>100%</b>	100%	<b>100%</b>

Source : INSEE-RP - 2008 et ADIL 93 - 2010 - résultats non significatifs dans les Yvelines.

L'analyse de la composition familiale des demandeurs du DALO dans deux départements comparée à celle des ménages logés dans le parc social conforte les observations sur les tailles respectives des ménages. Les couples avec enfants sont nettement sur représentés parmi les ménages ayant recours au DALO ainsi que, dans une moindre mesure, les foyers monoparentaux (ces derniers étant déjà beaucoup plus fréquemment logés dans le parc social).

Un autre exemple est celui du Haut Rhin, la proportion de foyers monoparentaux demandeurs du DALO est de 38% alors qu'ils représentent 16% des ménages logés dans le parc social et 7% des ménages du département<sup>105</sup>.

**Tableau 33 - Composition familiale  
Comparaison entre ménages logés dans le Parc social,  
ensemble des ménages et ménages ayant recours au DALO dans deux départements**

2009	Célibataire sans enfant	Couple sans enfant	Mono parents	Couples avec enfants	Ménages complexes ou NR	Total
<b>DALO Hérault (a)</b>	19%	6%	29%	46%	0%	100%
<b>Logt social Hérault (b)</b>	34%	13%	24%	25%	4%	100%
<b>DALO 93 (c)</b>	29%	7%	17%	40%	7%	100%
<b>Logt social 93 (b)</b>	29%	14%	18%	32%	7%	100%

Sources : établi par le Secrétariat du HCF sur la base des sources ci-après  
(a) ADIL 34 - 2009

<sup>105</sup> Communiqué de Presse du Préfet du Haut Rhin sur le DALO - février 2012.

*a223) Les premiers éléments d'observation*

Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et le 31 décembre 2010 : 206 008 recours ont été déposés (nombre inférieur à ce qui était attendu) et 78% ont fait l'objet d'une décision de la Commission de médiation départementale.

Sur les 161 285 recours reçus en vue d'un logement et qui ont fait l'objet d'une décision : 42% ont fait l'objet d'une décision positive (2% étant réorientés vers un hébergement) et 48% l'objet d'un rejet.

Au premier semestre 2010, 9 153 ménages ont été relogés dont 6 026 suite à la procédure DALO (les autres ont été logés avant la commission ou après mais hors procédure DALO). Faute de disposer de données plus récentes, si l'on annualise ces données, le nombre de demandeurs DALO relogés en 2010 devrait se situer autour de 20 000 dont environ 12 000 au titre de la procédure DALO en tant que telle.

Si l'on rapproche ces données du nombre de ménages accédant chaque année à un logement social (450 000)<sup>106</sup>, le nombre de ménages relogés au titre du DALO paraît encore faible.

Fin Juin 2010, 27 533 demandeurs DALO avaient été relogés, dont 17 000 au titre de la procédure DALO en tant que telle. Dans le même temps, 1,2 millions de ménages sont en attente d'un logement social.

Les trois quarts des recours « spécifiques DALO » devant les tribunaux pour non mise en œuvre de la décision de relogement ou d'hébergement dans les délais légaux ont débouché sur une décision favorable au demandeur. Fin 2010, 5 585 condamnations ont été prononcées contre l'Etat pour absence de proposition adaptée dans les délais fixés par la loi<sup>107</sup> et fin septembre 2010, 1562 ordonnances de liquidation d'astreintes avaient été prononcées par les tribunaux administratifs (90% par le tribunal de Paris) pour un montant total de 6,8 M€ et un montant moyen de 4 350 € par ordonnance.

On observe de fortes disparités spatiales. L'Ile de France se trouve dans une situation particulière, tant pour ce qui concerne le dépôt des recours (2/3 de l'ensemble) que des décisions non mises en œuvre dans les délais légaux (87% pour une moyenne nationale de 27%).

b) Le niveau des loyers et leur indexation

*b1) L'augmentation des loyers dans le parc social est modérée par rapport au secteur privé*

Une fois emménagés, les locataires sont protégés par les règles d'évolution des loyers qui en modèrent l'accroissement par rapport à celui qu'on constate dans le secteur privé

Le principe de maintien dans les lieux fait qu'on n'a pas, comme dans le secteur privé aux échéances triennales, de révision à la hausse en cas de loyer « sous-évalué ». En cas de

<sup>106</sup> USH – Chiffres clés – Aout 2011.

<sup>107</sup> Centre d'analyse stratégique - Le logement social pour qui ? Note d'analyse N°230 - juillet 2011.

changement de locataire, le loyer est librement fixé mais dans la limite du plafond réglementaire.

La norme d'augmentation recommandée est calée sur l'indice des loyers (IRL du deuxième trimestre de l'année précédente). Mais les organismes peuvent la dépasser dès lors que le loyer reste inférieur au plafond. Les motifs de dépassement sont limités (c'est le cas par exemple lorsque le loyer est inférieur au plafond de plus de 15/20%). Dans ces cas le loyer envisagé fait l'objet d'un examen par les services de l'Etat qui peuvent demander à l'organisme une seconde délibération.

On constate que l'augmentation effective est supérieure à la « norme ». Ainsi en 2010 la hausse moyenne est de 1,32% pour une recommandation de 1% avec une dispersion significative (pour 16% des patrimoines, on a une augmentation supérieure à 2% ; pour 42% la hausse est inférieure à 1%).

### b2) Cet encadrement explique les différences dans le niveau des loyers

Le loyer dépend de l'ancienneté du logement et de l'ancienneté de l'occupation.

### c) Le principe du maintien dans les lieux et ses exceptions

#### c1) Le principe du maintien dans les lieux

Le droit au maintien dans les lieux est prévu par la loi du 1er septembre 1948. Il prévoyait cependant dès cette date une exception, puisque l'article 10 de cette loi permettait au bailleur, dans certaines hypothèses, notamment d'occupation insuffisante du logement en région parisienne au regard des dispositions de l'article R. 641-4 du CCH, de mettre fin à l'occupation.

Ce texte n'étant cependant pratiquement jamais appliqué, plusieurs dispositions législatives récentes ont cherché à élargir les possibilités de déroger à ce principe.

#### c2) Les dérogations liées au niveau des ressources des locataires

L'article 61 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009, qui ajoute un article L. 442-3-1 au CCH, a recouru à la solution, plus radicale, de la rupture unilatérale du contrat.

Mais cette entorse au principe est très encadrée :

- une partie du parc n'est pas concernée (les ZUS) ;
- les locataires de plus de 65 ans gardent définitivement leur droit de maintien ;
- sont concernés les locataires dont les ressources pendant deux années consécutives sont supérieures à deux fois le plafond : ils n'ont plus droit au maintien dans les lieux à l'issue d'un délai de trois ans à compter du 1er janvier de l'année qui suit les résultats faisant apparaître ces dépassements (soit au final 5 ans après la première année de dépassement du double du plafond).

Là encore on ne peut attendre de résultats importants en termes de rotation du parc. Ainsi, selon le rapport du Conseil d'Etat, seules 9 000 personnes seraient concernées par cette disposition, soit 0,002% des locataires du parc social.

#### c3) Les dérogations liées aux situations de sous-occupation caractérisée du logement

Le logement social est un bien rare. Il n'y donc pas lieu d'accepter une sous-occupation des logements. Or elle n'est pas négligeable : l'enquête logement de 2006 a dénombré 300 000 ménages locataires en sous-occupation selon la définition retenue par la loi (nombre de pièces habitables supérieur de plus de deux au nombre de personnes résidentes).

On a donc prévu en 2009 deux dispositifs complémentaires :

- la possibilité pour l'organisme de proposer au locataire un nouveau logement dont le loyer doit être au plus égal au loyer actuel ;
- dans les zones tendues (définition : en attente des résultats du ministère), le locataire qui refuse trois propositions pertinentes perd son droit au maintien dans les lieux à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la notification de la troisième offre.

Cette dérogation est strictement encadrée :

- les locataires de plus de 65 ans ne sont pas soumis à ce régime (on a jugé qu'il serait anormal de leur imposer un changement dans leur cadre de vie). Or dans l'effectif recensé plus haut de 300 000 ménages en sous occupation on en compte 170 000 où la personne seule ou la personne de référence du ménage a plus de 70 ans (calculs demandés avec la borne de 65 ans)<sup>108</sup> ;
- les logements en ZUS ne sont pas concernés.

Il n'existe pas de bilan d'application de cette dérogation dont on pense qu'elle ne concernerait qu'une toute petite fraction des locataires.

### **3. L'occupation du parc social**

L'occupation d'un logement fait souvent bénéficier le locataire d'un écart de loyer par rapport au loyer d'un logement similaire dans le secteur privé.

#### a) L'occupation du parc social

Les données qui figurent dans la première partie de cette note montrent que la vocation « sociale » du parc social est plutôt bien assurée, avec une relative rareté des ménages aisés, puisqu'on ne compte en 2009 que 27% de ménages dont le revenu imposable par unité de consommation est supérieur à 15 000€ / an, et 12 % au dessus de 20 000€ / an.

Le taux d'accueil des ménages les plus modestes est à mettre à l'actif de la gestion du parc social.

Les sortants ont (en 2002) des ressources supérieures à celle du stock des locataires. Ils ont été remplacés en grande partie par des ménages peu aisés : près de la moitié des entrants se situent dans les trois déciles inférieurs (étude INSEE précitée sur l'occupation du parc social).

#### b) L'évaluation de l'écart de loyer entre parc social et parc privé

---

<sup>108</sup> Dans l'étude d'A.Jacquot précitée (sur l'enquête logement 2002), les personnes de plus de 65 ans pèsent pour 40% dans le sous-peuplement prononcé.

L'étude « les effets de l'existence du parc HLM sur le profil de consommation des ménages »<sup>109</sup> chiffrait à partir de l'enquête logement de 1996 à 150€/mois l'écart de loyer (à conditions identiques de surface, de localisation...).

On arrive à un chiffre voisin à partir de l'étude de M. Jacquot sur « L'occupation du parc HLM : un éclairage à partir des enquêtes logement de l'Insee »<sup>110</sup>, qui se base notamment sur les données de l'enquête logement 2002 : 157€/mois pour un logement moyen de 70m<sup>2</sup> (2,25€/m<sup>2</sup>) et à ancienneté d'occupation comparable.

Appliqué à l'ensemble du parc conventionné (4 millions de logements) cet écart serait de 7,5Mds€. La prise en compte des charges réduirait un peu cet écart.

Cette étude montre par ailleurs que l'écart :

- augmente sensiblement avec l'époque de construction (avant 1949 : 137€ ; 152€ entre 1949 et 1989 ; 204 après 1989) ;
- varie fortement selon les zones : 288€/mois en zone I bis et 103 en zone III ;
- varie forte variation avec la date d'occupation (114€ pour une ancienneté d'occupation d'au moins 12 ans ; 150€ pour 8 à 11 ans ; 179€ pour 4 à 7 ans et 194€ pour les emménagés récents) ;
- ne varie que très peu avec le niveau de vie.

Une étude plus récente de l'Insee<sup>111</sup>, basée sur l'enquête logement 2006, présente le « gain » tiré du logement social (différentiel de loyer par rapport à l'occupation d'un logement similaire dans le parc privé) non par logement, comme les deux études précédentes, mais par unité de consommation. Elle donne un montant moyen d'écart de loyer de 94€ par équivalent adulte.

Elle fait également apparaître que le gain tiré du logement social est croissant en valeur absolue avec le niveau de vie : il passe ainsi de 814 € par an (68€ / mois) et par unité de consommation pour les ménages les plus modestes, appartenant au premier quintile de niveau de vie, à 1 713 € / an (143€ / mois) par unité de consommation, soit plus du double, pour les ménages les plus aisés ; la part de ce gain dans le revenu net est en revanche décroissante.

**Tableau 34 : Gain lié au logement social  
(montant par équivalent adulte en euros, part dans le revenu net en %)**

---

<sup>109</sup> Le Blanc, Laferrère et Pigois, Economie et statistique n°328, 1999.

<sup>110</sup> A. Jacquot, document de travail INSEE n°F0708.

<sup>111</sup> INSEE : « Les services publics de santé, éducation et logement contribuent deux fois plus que les transferts monétaires à la réduction des inégalités de niveau de vie », E. Amar, M. Beffy, F. Marical, E. Raynaud, France Portrait Social – édition 2008.

	Quintiles de niveau de vie avant redistribution					Ensemble des locataires du parc social
	1 <sup>er</sup>	2 <sup>e</sup>	3 <sup>e</sup>	4 <sup>e</sup>	5 <sup>e</sup>	
<b>Proportion de personnes en logement social (en %)</b>	31,7	18,8	12,4	8,2	3,1	14,8
<b>Revenu net</b>						
Montant par équivalent adulte	5 859	13 032	17 624	23 019	36 350	12 811
Part dans le revenu net	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Gain lié au logement social</b>						
Montant par équivalent adulte	814	1 181	1 400	1 577	1 713	1 127
Part dans le revenu net	13,9	9,1	7,9	6,9	4,7	8,8

Lecture : les quintiles de niveau de vie sont déterminés sur l'ensemble de la population et utilisés ici pour classer la population qui réside dans un logement social. Une personne située dans le 1<sup>er</sup> quintile de niveau de vie avant redistribution qui habite en logement social, bénéficie d'un transfert moyen égal à 814 euros par équivalent adulte soit 13,9 % du revenu net des habitants du parc locatif social dans ce quintile.

Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage habitant en logement social, dont le revenu net est positif ou nul, et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 2005 (actualisée 2007) ; Insee, enquête Logement 2006.

Deux hypothèses peuvent expliquer le gain plus élevé pour les ménages les plus aisés, dont il n'est pas à ce stade possible de déterminer l'impact respectif :

- la première est que les ménages modestes comptent davantage d'unités de consommation que les ménages aisés ; à gain par logement égal, le gain par unité de consommation serait plus élevé pour les ménages aisés ;
- la seconde est que le gain par logement est plus élevé pour les ménages aisés, en raison des caractéristiques différentes des logements sociaux occupés par les ménages selon leur niveau de vie (confort, taille, localisation).

Des estimations complémentaires, encore provisoires, peuvent être tirées de travaux en cours à l'INSEE<sup>112</sup> :

- le gain par logement, d'après les données de l'enquête logement 2006, peut être estimé à 196€ / mois en moyenne, soit 2 350€ / an ;
- si on le rapporte à l'ensemble du parc, le gain peut être estimé à environ 10 Mds€ ;
- ce gain est plus faible pour les locataires du parc social les plus modestes : il représente 176€ / mois pour les locataires du premier quintile de revenu, contre 215€ / mois pour ceux des troisième et quatrième quintiles, et 205€ / mois pour ceux du cinquième quintile ;
- ce gain varie significativement selon la localisation du logement : de l'ordre de 115€ / mois en zone rurale et dans les aires urbaines de moins de 25 000 habitants, il atteint 225 € / mois dans les aires urbaines de plus de 500 000 habitants et 315€ / mois dans l'aire urbaine de Paris.

Enfin le Centre d'analyse stratégique évalue à environ 10 Md€ par an le différentiel entre les loyers du secteur social et les loyers de marché<sup>113</sup>.

<sup>112</sup> « Habiter un HLM, quels avantages, quelles différences ? », Corentin Trevien, Insee, à paraître.

### c) Les conséquences de cet écart

Certaines sont largement considérées comme « positives » :

- les ménages qui ont un logement social ont en moyenne un taux d'effort brut qui, une fois prise en compte l'aide au logement qui bénéficie à près de la moitié d'entre eux<sup>114</sup>, ne les soumet pas à une très forte contrainte<sup>115</sup>. Ce taux d'effort est nettement inférieur à celui de leurs homologues locataires dans le parc privé. De ce fait, « ils vivent mieux ». Une étude – ancienne - sur « les effets de l'existence du parc HLM sur le profil de consommation des ménages »<sup>116</sup> montrait ainsi que les locataires en HLM consommaient en moyenne 10% de services de logement et 11% d'autres biens en plus que les locataires du secteur libre ;
- ils sont en mesure de dégager une épargne et de se constituer un pécule pour accéder à la propriété (on constate que toutes choses égales par ailleurs, les locataires HLM accèdent à la propriété de leur logement dans une proportion plus élevée que les locataires du parc privé.

Certaines sont plus « controversées » :

- l'écart de loyer et la sécurité du statut du locataire d'un logement social (maintien dans les lieux, évolution maîtrisée des loyers) expliquent largement la constitution d'une file d'attente difficile à gérer, surtout dans les zones tendues. Malgré les efforts de bonne gestion des attributions (voir annexes N°15 et 16), il y a fatalement des abus et un sentiment d'injustice (voir le récent panorama « image du logement social dans l'opinion ») ;
- la faible rotation du parc freine l'accès au logement social de ménages qui y auraient avantage. La baisse continue du taux de rotation (*cf. ci-dessus*) est généralement regrettée ;
- on constate un taux de sous-occupation significatif, largement lié au fait que le locataire garde son logement parce qu'il craint de ne pas trouver un logement (plus petit) mais à un loyer comparable (en 2002, on estime qu'entre 650 000 et 800 000 logements HLM sont en situation de sous-peuplement prononcé<sup>117</sup>) ;
- plus généralement, l'écart – qui constitue de fait une « aide publique » puisque le loyer n'est à son niveau que grâce aux conditions de financement du logement social – n'est peut-être pas attribué avec le degré de personnalisation qu'on peut trouver dans la gestion « fine » des allocations de logement. Et des ménages bénéficient – souvent pendant longtemps – d'un niveau de loyer bas par rapport à leur capacité contributive.

### d) Les modalités de réduction de l'écart de loyer entre parc public et parc social

#### d1) La remise en ordre des loyers pour les adapter au « service rendu »

---

<sup>113</sup> Centre d'analyse stratégique – Les aides au logement des ménages modestes – Note d'analyse du CAS – N°264 – Février 2012 – à partir de Trévien C. – La formation des loyers et les effets des HLM sur les ménages « Mémoire ENSAE – 2008.

<sup>114</sup> L'APL abaisse en 2006 de 18 point le taux d'effort du quintile le plus modeste ; cet abaissement n'est plus que de 4 points pour le 2<sup>ème</sup> quintile et il est marginal au dessous.

<sup>115</sup> Le taux d'effort est quand même de 32% pour le premier quintile.

<sup>116</sup> Economie et statistique n°328 de 1999.

<sup>117</sup> Centre d'analyse stratégique – Note d'analyse N°264 Op. Cit. à partir de Jacquot A. – L'occupation du parc HLM : éclairage à partir des enquêtes logements de l'INSEE » - INSEE – Document de travail N°F0708.

Le patrimoine d'un organisme peut comprendre des opérations construites ou réhabilitées à des périodes différentes dont le niveau des loyers maximums diverge même si leur qualité est identique. De même pour des opérations de qualité très différente, les opérations anciennes bien situées peuvent avoir un niveau de loyer très inférieur à celui des opérations récentes, beaucoup moins bien situées.

Afin de pallier l'inadéquation entre le niveau de loyer et le service rendu aux locataires, la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a rendu la conclusion d'une convention d'utilité sociale (CUS) d'une durée de 6 ans obligatoire.

Le conventionnement d'utilité sociale permet une « remise en ordre » des loyers maximums des conventions APL suivant le classement des immeubles ou ensembles immobiliers, établi en fonction du service rendu aux locataires.

Pour chaque immeuble ou ensemble immobilier, l'organisme va fixer un nouveau loyer maximal qui va se substituer, le cas échéant, à celui qui figurait dans la convention APL. Ce nouveau loyer maximal, rapporté à la surface utile ou à la surface corrigée, s'exprime en € par m<sup>2</sup> et par mois.

Les nouveaux loyers maximums par immeuble ou ensemble immobilier sont déterminés par l'organisme en tenant compte du classement en fonction du service rendu aux locataires et dans un cadre réglementaire simplifié. A partir de ce classement, le bailleur peut procéder à une remise en ordre des loyers maximums qui peut être l'occasion de passage de la surface corrigée à la surface utile.

Si la « remise en ordre » des loyers porte sur les loyers maximums par immeuble ou ensemble immobilier, la modification du régime des loyers impacte également les loyers maximums par logement.

Ainsi, après avoir déterminé le loyer maximal par immeuble ou ensemble immobilier (en €/m<sup>2</sup>), l'organisme fixe le loyer maximal applicable à chaque logement (en €) en tenant compte notamment de sa taille et de sa situation dans l'immeuble ou l'ensemble immobilier. L'organisme fixe ensuite librement le loyer pratiqué aux bénéficiaires des baux ou engagements en cours. L'organisme doit alors s'assurer que, pour chaque logement, le loyer pratiqué reste inférieur ou égal au loyer maximal.

#### d2) L'application d'un mécanisme de surloyer aux ménages dont les revenus dépassent les plafonds

Pour les ménages dont les revenus ont augmenté et dépassent les plafonds de ressources, on applique un mécanisme de surloyer : le supplément de loyer de solidarité (SLS). D'après le Centre d'analyse stratégique, seuls 4% des ménages du parc HLM sont susceptibles d'être assujettis à un surloyer<sup>118</sup>.

Le SLS amoindrit la « rente » du locataire et procure un supplément de recettes à l'organisme. Son régime a été durci en 2009 mais il a été prévu une période de transition pendant laquelle coexistent les deux barèmes. Cette phase s'achève en 2012, date à laquelle le nouveau barème s'appliquera pour tout le parc.

---

<sup>118</sup> Centre d'analyse stratégique – Les aides au logement des ménages modestes – Note d'analyse N°264 – février 2012.

Le niveau de revenu au-delà duquel s'applique le SLS dépend du type de logement (entre 120% et 156% des plafonds de revenus selon que le logement est en PLUS, PLS ou PLA-I). Le SLS est appliqué pour autant que le loyer majoré du SLS ne dépasse ni 25% des ressources du locataire, ni un montant exprimé en € au mètre carré qui varie avec la zone.

Il n'existe pas de bilan d'application du SLS. Selon les premiers éléments disponibles le nombre de personnes concernées est faible et le montant du SLS est modéré.

Il n'y a donc pas lieu d'attendre de l'application de ce nouveau régime un niveau élevé de recettes, ni une augmentation sensible de la rotation dans le parc (dans de nombreuses situations de SLS, on est loin de rattraper l'écart entre parc social et parc public).

### **C. L'encadrement des rapports locatifs entre propriétaires privés et locataires**

Si les relations entre propriétaires et locataires relèvent du droit civil, elles ont fait l'objet d'une intervention législative et réglementaire croissante afin d'encadrer les contrats portant sur ce bien particulier qu'est le logement.

Ancienne (loi de 1948), l'intervention législative est récurrente : depuis la loi du 6 juillet 1989 qui a posé les bases du droit actuel des relations entre propriétaires privés et locataires, pas moins de dix lois sont intervenues pour modifier le régime applicable. Sans prétendre en exposer tous les détails<sup>119</sup>, on en présente ici les principales dimensions régissant les baux d'habitation non meublés conclus par des personnes physiques, qui concerne la plupart des logements du secteur locatif privé<sup>120</sup>.

L'encadrement des rapports locatifs concerne les trois grandes phases de la vie du contrat : au moment de la signature du contrat, durant l'exécution du contrat et à la fin du contrat.

#### **1. Au moment de la signature du contrat**

La loi détermine principalement les documents pouvant être demandés au locataire (interdiction de demander certains documents relatifs à la vie privée ou à la santé) et ceux devant lui être remis (contrat de location, état des lieux, diagnostics).

Elle encadre également les garanties pouvant être demandées au locataire : plafonnement du dépôt de garantie à un mois de loyer hors charges, encadrement des exigences en termes de caution (interdiction de cumuler assurance contre les impayés de loyer et caution d'un tiers, sauf en cas de location à un étudiant ou un apprenti)<sup>121</sup>. Elle fixe enfin une durée minimale du bail (3 ans dans le cas général). Les éléments concernant la garantie des risques locatifs (GRL) et le LOCAPASS figurent en Point F-3 de cette partie II.

Ce principe connaît trois exceptions :

---

<sup>119</sup> Voir pour des développements plus complets le rapport public 2009 du Conseil d'Etat, « Droit au logement, droit du logement ».

<sup>120</sup> Des règles spécifiques s'appliquent pour d'autres statuts locatifs, notamment la location meublée.

<sup>121</sup> Voir infra au II.F.3.b les aides publiques en matière de caution et de garantie locative.

- 1) Si le logement a fait l'objet d'une aide fiscale conditionnée à un niveau maximum de loyer (cf. *supra* les aides à l'investissement locatif, partie II.A.1.b), c'est ce niveau qui prévaut pendant la durée réglementaire prévue lors du lancement de l'opération ;
- 2) la loi prévoit par ailleurs que les pouvoirs publics peuvent fixer par décret le montant maximum de l'évolution des loyers de certains logements vacants et des contrats renouvelés, pour les zones géographiques où le niveau et l'évolution des loyers révèle une situation anormale du marché locatif. Cette disposition a été utilisée à plusieurs reprises, notamment entre 1994 et 1997, pour encadrer les loyers en cas de relocation en région parisienne. Elle n'a plus été appliquée depuis le 1<sup>er</sup> août 1997 ;
- 3) enfin la loi de finances pour 2012 a instauré une « taxe sur les loyers élevés des logements de petite surface », entendus comme les loyers dépassant un loyer de référence (hors charge) fixé par décret à 40€/m<sup>2</sup> de surface habitable.

\* Cette taxe ne s'applique cependant qu'aux loyers de logements dont la surface n'excède pas 14m<sup>2</sup>, loués pendant au moins 9 mois, situés en zone A (grandes agglomérations de la région parisienne, de la Côte d'Azur et du Genevois français).

\* Ces loyers « abusifs » font l'objet d'une taxe, dont le taux est croissant avec l'écart entre loyer exigé et loyer de référence : comme indiqué au tableau ci-dessous.

\* La « récupération fiscale » (montant de la taxe rapporté à l'écart entre le loyer pratiqué et 40€/m<sup>2</sup>) est élevée, ce qui peut dissuader les propriétaires de dépasser le loyer de référence.

Exemple loyer/ mois/m <sup>2</sup>	Taux de dépassement	Tranches Taux de dépassement	Taux de la taxe	Montant de la taxe	Montant dépassement	Taux de récupération (*)
41 €	3%	<15%	10%	4,1€	1€	410%
45 €	13%	<15%	10%	4,5€	5€	90%
50 €	25%	15 à 30%	18%	9€	10€	90%
55 €	38%	30 à 55%	25%	13,7€	15€	92%
60 €	50%	30 à 55%	25%	15€	20€	75%
65 €	63%	55 à 90%	33%	21,5€	25€	86%
70 €	75%	55 à 90%	33%	23,1€	30€	77%
80 €	100%	plus de 90%	40%	32€	40€	80%
100 €	150%	plus de 90%	40%	40€	60€	67%

(\*) Tx de récupération = montant taxe/montant du dépassement

## 2. Durant l'exécution du contrat

La loi fixe la répartition des charges entre locataires et propriétaires. Elle encadre surtout l'évolution possible des loyers :

- *Pendant la durée du bail*, une révision annuelle est possible si elle est prévue au contrat. Elle ne peut excéder la variation d'un indice de référence des loyers (IRL) publié par l'INSEE chaque trimestre et qui correspond à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers (voir encadré).

### IRL 2008, IRL 2005, IPC et ICC

L'indice trimestriel de référence des loyers (IRL) créé par la loi de 2008<sup>122</sup> correspond à la moyenne sur les douze derniers mois de l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac et hors loyers. Cet indice est calculé sur une base 100 en 1998.

Il remplace l'indice trimestriel de référence des loyers créé par la loi de 2005 qui était calculé comme la somme pondérée d'indices représentatifs de

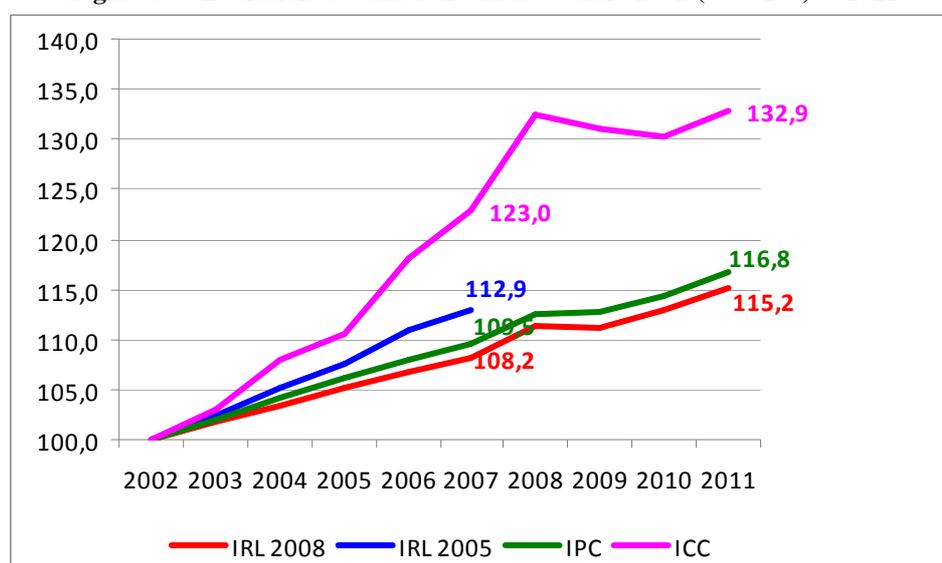
A-60% = indice des prix à la consommation : indice des prix à la consommation hors tabac et hors loyers sur 12 mois consécutifs (IPC),

B-20% = coût des travaux d'entretien et d'amélioration du logement à la charge des bailleurs (IPEA) ;

C-20% = indice du coût de la construction (ICC) qui mesure l'évolution des prix des bâtiments.

Cet indice était exprimé sur une base 100 en 2004. Cet indice peut encore être utilisé pour les locations de logements ne constituant pas la résidence principale du locataire. Il est en référence 100 en 1953.

Figure 50 - Evolution des différents Indices entre 2002 (base 100) et 2011



Source : INSEE – Données détaillées en Annexe N°

On observe à partir du graphique ci-dessus que l'IRL 2008 a le rythme de croissance le plus lent depuis 2002. Son évolution est légèrement plus lente que l'Indice des prix à la consommation mais beaucoup plus lente que l'IRL 2005 et encore plus que celle de l'indice des coûts à la construction.

- *Au moment du renouvellement du bail*, la règle générale est la reconduction du contrat à l'ancien loyer éventuellement révisé en fonction de la clause du bail (IRL). Si le loyer est manifestement sous-évalué, le bailleur adresse aux locataires, six mois avant le terme du contrat, une proposition de renouvellement assortie d'un nouveau loyer fixé par référence aux loyers du voisinage. Cette proposition ne peut en aucun cas être assortie d'un congé. En cas de désaccord, la commission départementale de conciliation et, le cas échéant, le

<sup>122</sup> Loi n°2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat.

juge, peuvent être saisis. En cas de révision du loyer, la hausse du loyer est étalée sur trois ans, voire six ans si la hausse est supérieure à 10%.

Les réévaluations de loyers manifestement sous-évalués, qu'elles passent par une procédure contentieuse ou non, apparaissent cependant marginales : en 2010, elles ont concerné moins de 3,5% des baux arrivant à expiration à Paris, environ 0,5% en province<sup>123</sup>.

➤ Pour une relocation, la fixation du loyer est libre depuis la mi-1997.

L'encadrement strict de l'évolution des loyers en cours de bail et lors de son renouvellement conduit à un écart important entre évolution des loyers en cours de bail ou lors d'un renouvellement d'une part, et évolution des loyers à la relocation.

Comme l'indique la figure N°51 ci-dessous, l'évolution des loyers à la relocation est systématiquement supérieure à celles des loyers des baux en cours ou renouvelés. Cet écart, plutôt modéré en province, est très important en proche banlieue parisienne et surtout à Paris.

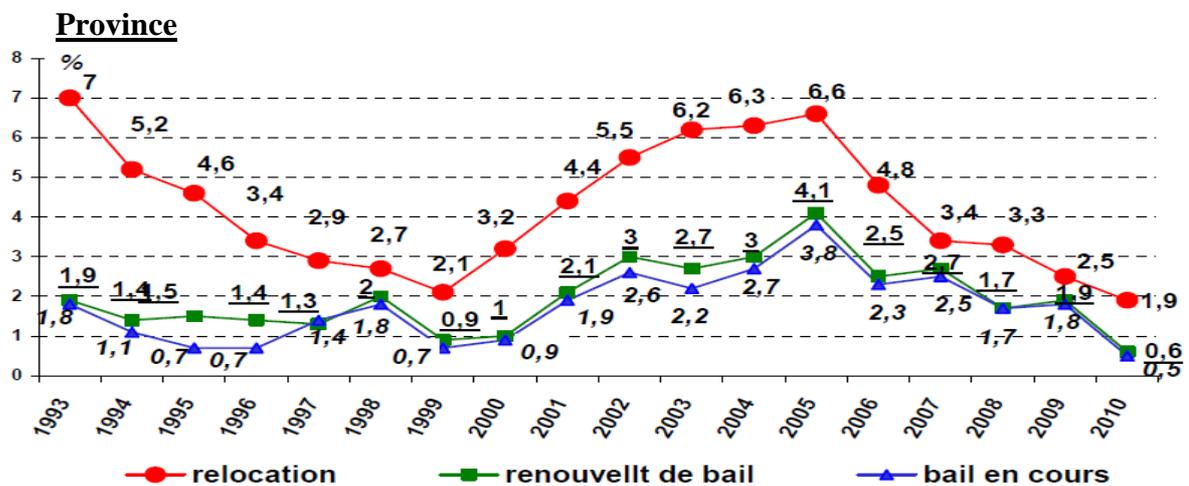
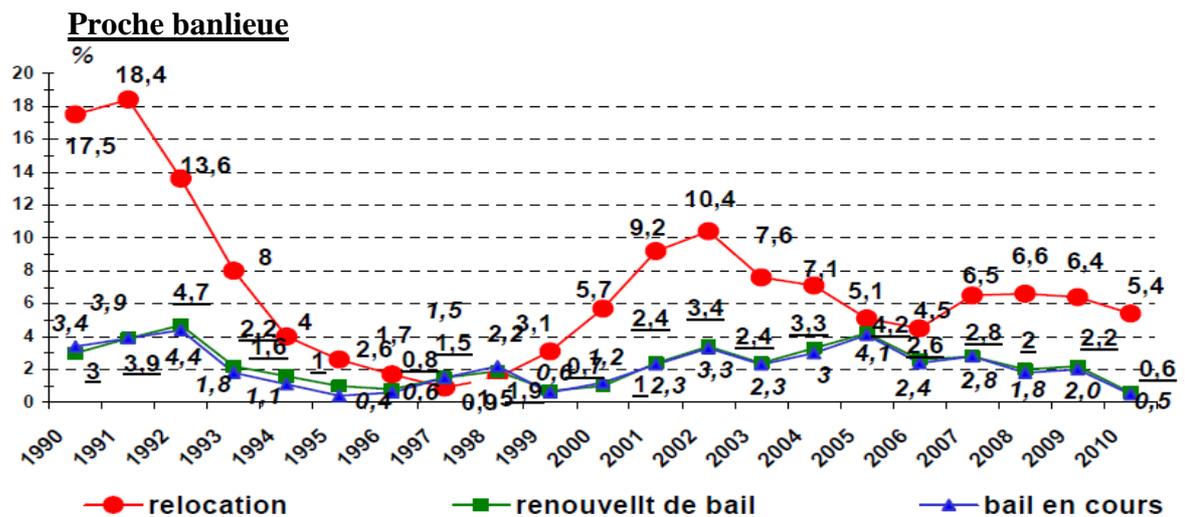
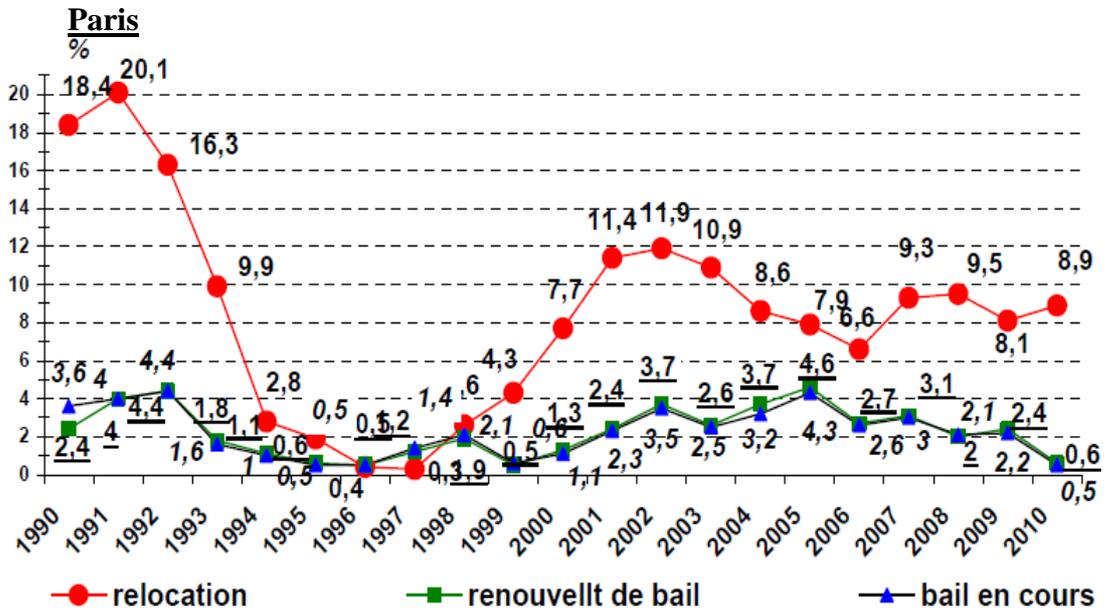
L'encadrement de l'évolution des loyers en cours de bail ou lors d'un renouvellement – dont l'évolution est très proche, puisque calée sur le même indice dans la plupart des cas – doit donc généralement permettre de limiter la progression des loyers, d'autant plus que l'on se situe en zone tendue.

L'encadrement des loyers à la relocation, qui n'a été pratiqué qu'avant 1997 et uniquement à Paris et dans les départements limitrophes, apparaît relativement efficace : ainsi, l'évolution moyenne des loyers à la relocation sur la période 1994 – 1997 à Paris et en Ile de France est très proche de celle de l'évolution des baux en cours ou renouvelés, ce qui peut s'expliquer en partie par la crise mais aussi par l'encadrement des loyers de relocation, puisqu'on ne retrouve pas la même situation en province, ou un écart persiste entre loyers des baux en cours et loyers des baux renouvelés.

---

<sup>123</sup> « Rapport sur la situation du logement en France (évolution des loyers) », juin 2011, Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, Direction de l'habitat, de l'Urbanisme et des Paysages.

Figure 51 : évolution des hausses moyennes de loyer selon la situation des baux



Source : OLAP, cité dans Rapport sur la situation du logement en France (évolution des loyers), juin 2011.

### 3. A la fin du contrat

Le locataire peut mettre fin au bail à tout moment, sous réserve d'un préavis de trois mois (cette durée pouvant même être réduite à un mois dans certaines situations particulières, liées notamment à des mutations professionnelles, ou aux caractéristiques des personnes : personnes âgées dont l'état de santé exige un changement de domicile, allocataires du RSA).

Une disposition dérogatoire tout à fait originale à noter est le droit pour deux locataires occupant deux logements appartenant au même propriétaire et situés dans un même ensemble immobilier de procéder à un échange de logements entre eux, « dès lors que l'une des deux familles concernées comporte au moins trois enfants et que l'échange a pour conséquence d'accroître la surface du logement occupé par la famille la plus nombreuse » (article 9 de la loi du 6 juillet 1989).

Le propriétaire ne peut en revanche donner congé au locataire que sous des conditions strictement encadrées :

- concernant les motifs de congé : le congé doit être justifié soit par sa décision de reprendre le logement (le bénéficiaire de la reprise ne pouvant être que le bailleur, son conjoint, le partenaire auquel il est lié par un pacte civil de solidarité enregistré à la date du congé, son concubin notoire depuis au moins un an à la date du congé, leurs ascendants ou descendants), ou de le vendre (le locataire étant dans ce cas prioritaire pour acheter le logement, sauf en cas de vente entre parents jusqu'au quatrième degré inclus, sous la condition que l'acquéreur occupe le logement pendant une durée qui ne peut être inférieure à deux ans), soit par un motif légitime et sérieux, notamment l'inexécution par le locataire de l'une des obligations lui incombant<sup>124</sup> ;
- concernant la procédure de congé : le congé doit être signifié avec un préavis minimal de six mois, notifié par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou signifié par acte d'huissier.

Le bailleur ne peut s'opposer au renouvellement du bail si le locataire est âgé de plus de 70 ans et ses ressources annuelles sont inférieures à 1,5 fois le SMIC, sans qu'un logement « correspondant à ses besoins et à ses possibilités lui soit offert » dans certaines limites géographiques, sauf à être lui-même âgé de plus de 60 ans ou si ses ressources annuelles sont inférieures à 1,5 fois le SMIC.

Le locataire est tenu au paiement des loyers et des charges, à défaut de quoi il risque l'expulsion. La résiliation du contrat en cas de défaut de paiement du loyer ou des charges est cependant strictement encadrée, dans le cadre de la politique de prévention des expulsions (cf. *infra* partie II.F.2).

Le nombre de contentieux reste relativement limité mais augmente régulièrement. La majorité des demandes (85%) sont le fait des bailleurs, et concernent pour l'essentiel (92%) des « demandes en paiement des loyers et charges et/ou tendant à faire prononcer ou constater la résiliation pour défaut de paiement ou défaut d'assurance et ordonner l'expulsion ». La faiblesse des contentieux initiés par les locataires peut s'expliquer par leur réticence à aller au contentieux, en raison du déséquilibre du marché, de la durée et du coût des procédures, mais

---

<sup>124</sup> Notamment non paiement du loyer ou des charges, défaut d'assurance.

aussi au développement des procédures de conciliation, qui permettent de résoudre les conflits sans ouvrir de procédure contentieuse.

**Tableau 35 : Evolution du contentieux locatif (affaires nouvelles, au fond et en référé) entre 2005 et 2009**

	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2009 / 2005
<b>Demandes introduites devant le tribunal d'instance</b>	<b>169 362</b>	<b>173 044</b>	<b>178 870</b>	<b>177 053</b>	<b>180 675</b>	6,7%
dont procédure de référés	64 293	66 494	68 441	67 914	68 376	6,4%
<b>Demandes des bailleurs</b>	<b>144 573</b>	<b>147 670</b>	<b>153 723</b>	<b>151 790</b>	<b>154 702</b>	7,0%
Paiement des loyers et/ou résiliation expulsion	130 728	133 303	139 883	138 402	141 077	7,9%
Validité du congé-expulsion	7 436	7 129	5 815	5 712	5 902	-20,6%
Exécution d'obligation du locataire autre que paiement de loyers	4 466	4 731	5 282	4 888	4 689	5,0%
Fixation judiciaire du loyer	659	1 053	908	970	1 225	85,9%
Dommages et intérêts en fin de bail	1 284	1 454	1 835	1 818	1 809	40,9%
<b>Demandes des locataires</b>	<b>12 763</b>	<b>13 308</b>	<b>12 889</b>	<b>13 473</b>	<b>14 548</b>	14,0%
Travaux à charge du bailleur	2 342	2 082	1 862	1 941	1 720	-26,6%
Maintien dans les lieux	847	748	682	600	525	-38,0%
Sanction du bailleur pour trouble de jouissance	1 690	1 585	1 541	1 662	2 331	37,9%
Demande en fin de bail	7 884	8 893	8 804	9 270	9 972	26,5%
<b>Autres demandes (bailleurs et locataires)</b>	<b>12 026</b>	<b>12 066</b>	<b>12 258</b>	<b>11 790</b>	<b>11 425</b>	- 5%

Source : Ministère de la justice

## **D. Les aides personnelles au logement**

Présentes au sein des prestations familiales depuis 1948 avec l'allocation de logement familial, les aides personnelles au logement sont devenues un des principaux outils de la politique du logement à partir du « plan Barre » de 1977, engageant une réorientation des aides publiques des aides à la pierre vers les aides à la personne. Ces dernières représentent d'ailleurs depuis le milieu des années 1980 la principale dépense publique dans le domaine du logement.

### **1. Présentation du dispositif**

Les aides personnelles au logement sont constituées des allocations de logement (AL) - allocation de logement familiale (ALF) et allocation de logement sociale (ALS), et de l'aide personnalisée au logement (APL). Ces prestations ont pour objet de compenser la dépense de logement (loyer ou mensualité de prêt en cas d'accession à la propriété), compte tenu de la zone de résidence, de la situation familiale et des ressources du bénéficiaire. Elles sont versées par les caisses d'allocations familiales et de la mutualité sociale agricole.

#### **a) Historique**

La première aide personnelle au logement est bien antérieure au « plan Barre », puisque l'ALF a été créée par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 « relative aux rapports des bailleurs et locataires [...] et instituant des allocations de logement. L'ALF était alors présentée comme une contrepartie des augmentations de loyer prévues par la loi dans le parc existant, et de la libéralisation des loyers dans les logements neufs.

Initialement réservée aux ménages ayant au moins deux enfants à charge, l'ALF fut étendue dès 1949 à tous les ménages percevant des prestations familiales. L'essentiel des conditions d'attribution des aides personnelles actuelles était déjà présent en 1948 : éligibilité des locataires et des accédants à la propriété, dépense minimale de logement du ménage, conditions minima de salubrité et de peuplement, montant fonction des ressources et de la composition du ménage, plafonnement du loyer servant au calcul de l'allocation.

Cette aide familiale fut progressivement complétée jusqu'à couvrir l'ensemble des ménages remplissant les conditions de ressources, quelle que soit leur composition :

- la loi du 16 juillet 1971 crée une nouvelle allocation logement – l'allocation de logement sociale - aux principes similaires à ceux de l'ALF, mais visant un public différent : les personnes âgées d'au moins 65 ans (60 ans en cas d'invalidité), les personnes handicapées et les travailleurs âgés de moins de 25 ans ; les bénéficiaires des aides au logement ne sont donc plus uniquement des familles, mais la prestation reste limitée à des publics considérés comme « fragiles » ;
- la loi du 3 janvier 1977 crée une troisième aide, l'aide personnalisée au logement. La logique de cette aide diffère de celle des deux autres, puisque l'aide est versée à tous les types de ménages remplissant les conditions de ressources, et ce quelle que soit leur composition, mais n'est ouverte que pour certains logements. Le versement de l'APL est en effet conditionné à un conventionnement du logement pour lequel l'aide est versée ; dans les faits, les logements concernés sont essentiellement ceux du parc locatif social, et les logements ayant bénéficié de prêts aidés par l'Etat ;
- le public éligible à l'ALS est ensuite progressivement étendu entre 1986 et 1990 aux bénéficiaires de minima sociaux, puis à l'ensemble des ménages remplissant les conditions de ressources entre 1991 et 1993 (« bouclage » des aides au logement).

Les barèmes de ces trois allocations ont été unifiés pour le secteur locatif entre 1999 et 2002, sans que les prestations elles-mêmes soient fusionnées.

## b) Règlements actuels

### b1) Conditions d'attribution

Les aides personnelles au logement sont attribuées sous conditions de ressources aux locataires et aux accédants à la propriété qui occupent un logement répondant à des normes de décence et de peuplement. Les locataires peuvent occuper un appartement, une maison, un foyer, un hôtel, une maison de retraite, une résidence universitaire, etc.

Le logement doit être la résidence principale et être occupé au moins huit mois par an. Il doit être décent, avec un confort minimum et conforme aux normes de santé et de sécurité. Sa superficie doit être au moins égale à 9 m<sup>2</sup> pour une personne seule, 16 m<sup>2</sup> pour deux personnes et 9m<sup>2</sup> par personne supplémentaire. Il doit être de 70 m<sup>2</sup> pour 8 personnes et plus.

Aucun droit à une aide au logement ne peut être ouvert lorsque le propriétaire du logement est un ascendant ou un descendant du locataire ou de son conjoint ou concubin ou de la personne qui lui est liée par un pacte civil de solidarité, la mise à disposition d'un logement à un proche étant alors considérée comme faisant partie de l'obligation alimentaire et n'ayant pas à ce titre à être aidée par la collectivité.

L'APL est versée en tiers-payant à 98%. L'ALF et l'ALS sont, dans la majorité des cas, versées directement aux bénéficiaires. Le tiers-payant peut cependant être mis en œuvre sur simple demande du bailleur ou du prêteur (la part d'allocations versées en tiers payant est de l'ordre de 40% pour l'ALF et de 30% pour l'ALS).

➤ *Conditions spécifiques à l'APL :*

Le bénéfice de l'aide personnalisée au logement est subordonné à la nature du logement, c'est-à-dire à l'existence d'une convention entre le bailleur et l'Etat dans le cadre de la location (logement HLM pour l'essentiel). Mais l'APL peut également être servie aux propriétaires accédant à la propriété grâce à des prêts aidés par l'Etat, pour l'acquisition, la construction ou l'acquisition-amélioration de leur résidence principale (prêts conventionnés ou prêts à l'accession sociale).

➤ *Conditions spécifiques à l'ALF :*

L'ALF est versée sous condition de ressources aux couples ayant à charge des enfants ou des parents infirmes et aux jeunes couples sans personne à charge et mariés depuis moins de cinq ans, qui ne sont pas éligibles à l'APL.

➤ *Conditions spécifiques à l'ALS :*

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, sous réserve de remplir les conditions de ressources et d'avoir une charge de logement, toutes les personnes ou ménages ne pouvant prétendre au bénéfice d'une autre aide personnelle au logement (ALF ou APL) sont éligibles à l'ALS.

## b2) Calcul du montant de l'allocation logement

Le montant de l'aide au logement est calculé à partir d'une formule qui permet de prendre en compte différents éléments ayant une incidence sur la charge de logement des familles :

- le loyer ou la mensualité d'accession à la propriété, dans la limite d'un loyer plafond déterminé en fonction de trois zones géographiques ;
- le nombre de personnes à charge ;
- les ressources perçues par l'ensemble des personnes vivant au sein du foyer durant l'année n-2 par rapport à la période de paiement. Toutefois, afin de protéger les allocataires dont le revenu a diminué par rapport à l'exercice de référence, des mécanismes d'abattements et de neutralisations permettent de tenir compte de l'évolution à la baisse des ressources (en décembre 2010, près d'1,5 million d'allocataires bénéficiaient d'une telle mesure).

En secteur locatif, hors foyer, les barèmes APL et AL sont identiques depuis le 1er janvier 2001<sup>125</sup>.

La formule de calcul de l'aide est particulièrement complexe (voir détail en annexe N°18) mais répond à quelques principes simples :

\* *L'aide croît avec la dépense de logement*

---

<sup>125</sup> Plusieurs barèmes coexistent en revanche pour l'accession et le logement en foyer.

La dépense éligible sur laquelle on calcule l'aide comprend le loyer ou la mensualité d'accession, dans la limite d'un plafond, fonction de la zone géographique et du nombre de personnes dans le ménage d'une part.

**Tableau 36 : plafonds de loyer pour l'année 2011, en euros par mois**

Zone	Personne seule	Couple sans personne à charge	Personne seule ou couple ayant une personne à charge	Par personne à charge supplémentaire
<b>I</b>	282,02	340,13	384,42	55,76
<b>II</b>	245,78	300,84	338,52	49,27
<b>III</b>	230,37	279,27	313,12	44,88

*\* Les charges sont prises en compte de façon forfaitaire*

Le forfait de charges est indépendant de la zone géographique et fonction de la composition du ménage (51,31 € / mois pour un bénéficiaire isolé ou un couple sans personne à charge, 62,92€ pour un bénéficiaire isolé ou un couple avec une personne à charge, et 11,62 € par personne à charge supplémentaire).

D'après la DREES, « le caractère forfaitaire de l'évaluation des charges (au lieu d'une prise en compte des charges effectives dans la limite d'un plafond, comme pour les loyers) est justifié par des raisons à la fois de gestion (une prise en compte du niveau effectif des charges exigerait une multitude de justificatifs et factures...) et d'incitations économiques (éviter une surconsommation énergétique) »<sup>126</sup>.

Ceci étant, des aides spécifiques ont été mises en place pour couvrir certaines charges (voir Partie II – F – 2 ci-après).

*\* L'aide décroît avec le niveau des ressources du ménage :*

L'aide est maximale pour les ménages dont le revenu est le plus faible (au niveau du RSA socle) ; elle est alors égale à 92% de la dépense éligible (loyer plafond + forfait de charges). Elle diminue ensuite progressivement lorsque les ressources croissent, jusqu'au seuil de non versement de 15€ mensuels.

Le « taux de dégressivité » (baisse de l'aide pour chaque euro de ressources supplémentaires, toutes choses égales par ailleurs) dépend de la configuration familiale et de la zone ; il est par exemple, en zone 2 et pour un loyer supérieur ou égal au loyer plafond, de l'ordre de 32% pour un isolé sans enfant, de 35% pour un couple sans enfant, de 30% pour un ménage avec un enfant à charge (couple ou isolé), 27% avec deux enfants à charge, 24% avec trois enfants à charge et 22% avec quatre.

<sup>126</sup> E. Renard, avec la collaboration d'A. Legal, « Les aides au logement : des inégalités dans la couverture des dépenses », in DREES, « Minima sociaux et prestations sociales en 2009 », 2011.

\* *Au total l'aide est donc croissante avec le nombre de personnes dans le ménage*, du fait de la majoration des loyers plafonds et du forfait charge, et de la diminution du taux de participation personnelle à la dépense de logement.

Elle est plus élevée pour un couple que pour un isolé, et croît avec le nombre de personnes à charge. En revanche, en présence de personnes à charge, l'aide est la même pour un isolé et pour un couple, toutes choses égales par ailleurs

Les échelles d'équivalence sous-jacentes au barème des aides au logement sont cependant moins familialisées que celles retenues pour l'échelle d'équivalence OCDE, utilisée notamment pour calculer les niveaux de vie.

**Tableau 37 : échelles d'équivalence implicites du barème des aides au logement et échelle OCDE**

	<b>Loyers plafonds</b>	<b>Forfait de charges</b>	<b>Nombre d'unités de consommation (échelle OCDE)</b>
<b>Isolé</b>	1,00	1,00	1,00
<b>Couple</b>	1,22	1,00	1,50
<b>Isolé avec 1 personne à charge</b>	1,38	1,23	1,30 ou 1,50 *
<b>Couple avec 1 personne à charge</b>	1,38	1,23	1,80 ou 2,00 *
<b>Personne à charge supplémentaire</b>	0,20	0,23	0,30 ou 0,50 *

\* selon l'âge (plus ou moins de 14 ans)

Cette situation peut s'expliquer par le fait que les économies d'échelles sont plus importantes en matière de logement que pour l'ensemble des consommations de biens et de services.

### c) Effectifs des bénéficiaires et coûts

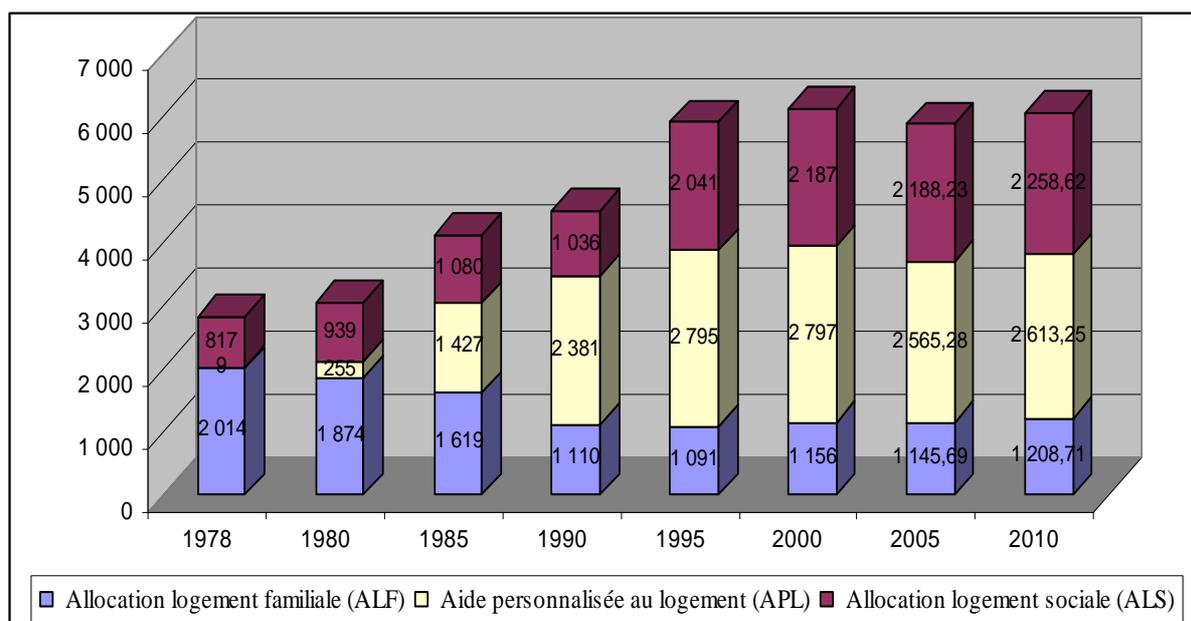
#### c1) Effectifs des bénéficiaires

Au 31 décembre 2010, 6,3 millions de ménages percevaient des aides personnelles (métropole + DOM) :

- 2,613 millions percevaient l'APL ;
- 2,332 millions percevaient l'ALS ;
- 1,328 millions percevaient l'ALF.

En comptant les enfants et les autres personnes à charge au sens du logement, un peu plus de 12,9 millions de personnes vivent dans un foyer touchant une aide au logement.

**Figure 52 : Le nombre de bénéficiaires d'aides personnelles au logement de 1978 à 2010, en milliers**



Source : CNAF. Champ : tous régimes, métropole.

Alors que le nombre d'allocataires avait stagné dans la décennie 1970, on constate une forte progression des effectifs bénéficiaires jusqu'au milieu des années 1990, sous l'effet de l'élargissement du champ des ménages éligibles (notamment en 1977 avec la création de l'APL, puis au début des années 1990 avec le « bouclage » de l'ALS). En revanche, depuis la fin des années 1990, le nombre d'allocataires est en diminution tendancielle, avec une légère remontée à la fin des années 2000.

Si l'on rapporte les effectifs bénéficiaires au nombre de ménages potentiellement éligibles - l'ensemble des locataires et accédants à la propriété - on constate une évolution similaire : alors que les aides concernaient 27,5% des ménages locataires ou accédants en 1985, elles bénéficiaient à 38% d'entre eux en 2000. Ce chiffre est depuis retombé aux environs de 36%. Alors que le taux de diffusion parmi les propriétaires accédants est en baisse constante depuis vingt-cinq ans, le taux de diffusion parmi les locataires a progressé jusqu'en 1995, mais a depuis diminué d'environ 5 points.

**Tableau 38 : Taux de diffusion des aides personnelles au logement (en %)**

	Parmi les propriétaires accédants	Parmi les locataires	Parmi l'ensemble des ménages
<b>1984</b>	21,4	33,6	18,6
<b>1990</b>	21,2	34,8	18,9
<b>1995</b>	19,0	47,6	23,2
<b>1999</b>	17,7	43,9	23,4
<b>2004</b>	13,6	42,2	21,0
<b>2009</b>	10,8	42,5	19,9

Source : Comptes du logement

### c2) Coûts

Les dépenses d'aides personnelles au logement ont représenté en 2010 15,9 Mds€ :

- 6,9 Mds€ pour l'APL ;

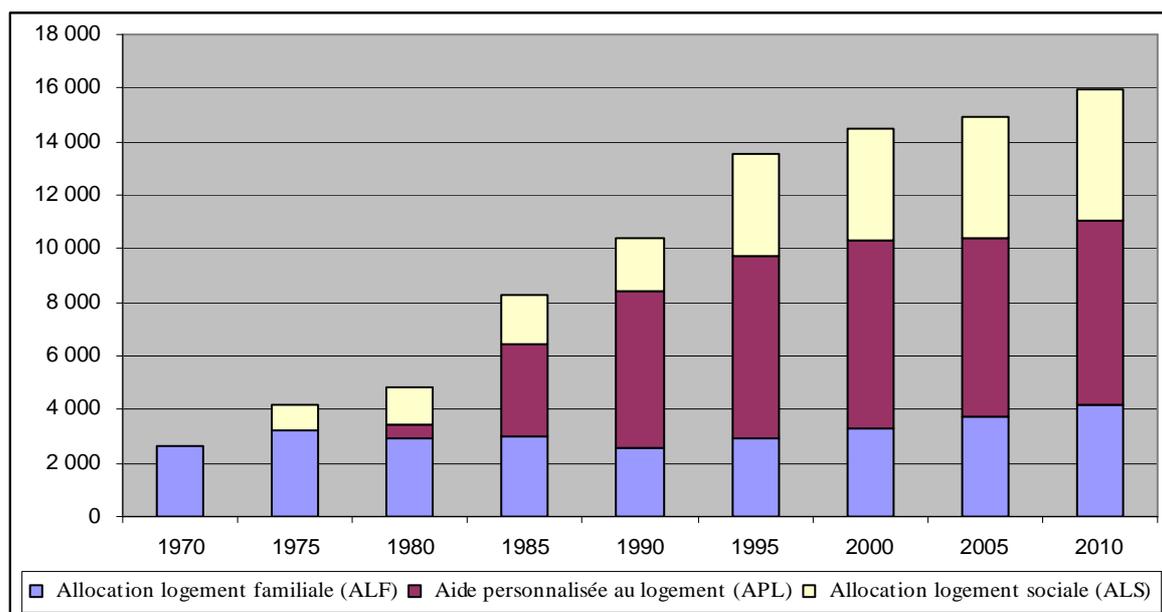
- 4,9 Mds€ pour l'ALS ;
- 4,1 Mds€ pour l'ALF.

La branche famille finance près de 50% de ces dépenses (100% des dépenses d'ALF et environ 53% de celles d'APL).

Ces dépenses ont connu une très forte progression entre 1980 et 1995 (+ 175% en euros constants), puis une dépense relativement contenue entre 1995 et 2010 (+ 18% en euros constants). Le bouclage des aides dans les années 80 et la réforme des barèmes de 2002 – deux réformes de structure - expliquent pour l'essentiel cette forte progression.

Par contre l'indexation annuelle des barèmes est médiocre ce qui diminue l'efficacité sociale de l'aide (contribution à la baisse du taux d'effort des familles modestes).

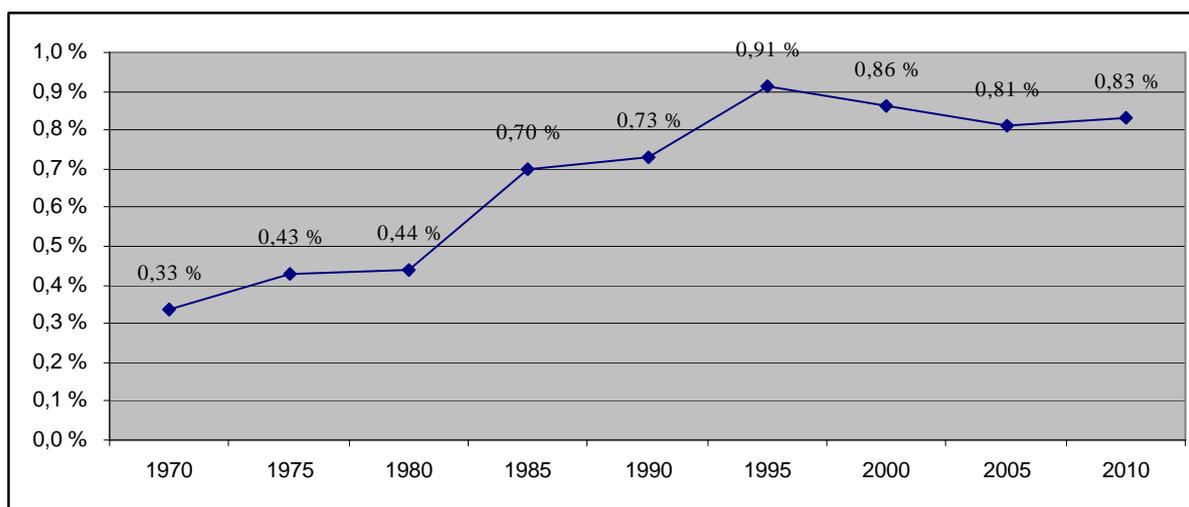
**Figure 53 : Les dépenses d'aides personnelles au logement en euros constants (euros 2010)**



Source : CNAF. Champ : tous régimes, métropole.

La part des aides personnelles dans le PIB, après une très forte progression entre 1980 et 1995 (hausse de 0,44 % à 0,91% du PIB), a depuis diminué, retombant à 0,83% en 2010.

**Figure 54 : Les dépenses d'aides personnelles au logement en part de PIB**



Source : CNAF. Champ : tous régimes, France entière

## 2. Les caractéristiques des bénéficiaires des aides personnelles

On s'intéresse ici principalement aux bénéficiaires d'aides du secteur locatif, les bénéficiaires en accession étant étudiées infra au II.E.

60% d'entre eux étaient locataires dans le parc privé en 2009, 40% dans le parc public. 16% étaient locataires en zone 1, 47% en zone 2, 37% en zone 3. Ces chiffres n'ont varié qu'à la marge entre 2001 et 2009.

### a) Une majorité d'isolés et de bénéficiaires sans enfants

Près de 60% des bénéficiaires d'aides personnelles étaient sans personne à charge en 2009, une proportion constante par rapport à 2001. 51% sont des isolés sans personne à charge et 8% des couples sans personnes à charge.

Les allocataires avec personnes à charge (qui sont très majoritairement des ménages avec enfants) étaient un peu plus de 2 millions en 2009, soit une augmentation de 7% par rapport à 2001. Cette augmentation est le fait des foyers monoparentaux (+ 25% d'allocataires), qui compensent la diminution du nombre de couples avec enfants (-8%). Le nombre de ménages isolés avec enfants a d'ailleurs dépassé celui des couples avec enfants.

Tableau 39 : Composition familiale des ménages bénéficiaires d'aides au logement, en 2009 et 2001

	2009		2001	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
isolé sans personne à charge	2 583 957	51%	2 353 726	51%
isolé 1 personne à charge	554 981	11%	453 503	10%
isolé 2 personnes à charge	342 155	7%	265 034	6%
isolé 3 personnes à charge et plus	187 183	4%	149 802	3%
<b>ISOLES</b>	<b>3 668 276</b>	<b>73%</b>	<b>3 222 065</b>	<b>70%</b>
<b>Dont isolés avec personnes à charge</b>	<b>1 084 319</b>	<b>22%</b>	<b>868 339</b>	<b>19%</b>
couple sans personne à charge	408 647	8%	349 777	8%
couple 1 personne à charge	277 175	5%	286 483	6%
couple 2 personnes à charge	322 139	6%	361 199	8%
couple 3 personnes à charge et plus	364 456	7%	401 859	9%

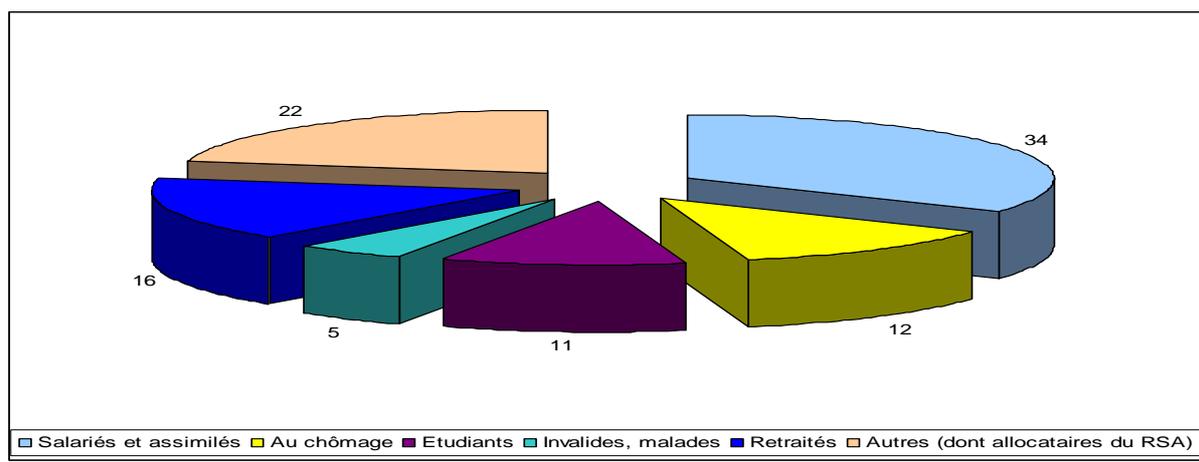
<b>COUPLES</b>	1 372 417	27%	1 399 318	30%
<b>Dont couples avec personnes à charge</b>	<b>963 770</b>	<b>19%</b>	<b>1 049 541</b>	<b>23%</b>
<b>TOTAL</b>	5 040 693	100%	4 621 383	100%

Source : CNAF. Champ : secteur locatif, France entière

**b) Un tiers de personnes en emploi, un tiers de chômeurs et d'allocataires de minima, un tiers d'autres inactifs (étudiants, retraités, invalides)**

46% des allocataires sont des actifs, dont 34% sont salariés ou assimilés et 12% au chômage. 54% sont inactifs, majoritairement allocataires de minima sociaux et retraités.

**Figure 55 : Statut d'activité des bénéficiaires des aides au logement en 2009**



Source : CNAF. Champ : France métropolitaine, régime général.

**c) Des allocataires aux niveaux de ressources très faibles**

Les allocataires ont par construction des revenus inférieurs aux plafonds de ressources définis par le barème d'attribution de l'aide, plafonds qui se situent à des niveaux assez modestes.

A titre d'illustration, le tableau suivant indique le plafond de l'assiette ressources (calculée après abattement de 10% pour frais professionnels) et les revenus d'exclusion correspondant (avant abattement, dans l'hypothèse où le ménage ne perçoit que des revenus d'activité salariée) pour différentes familles en zone 2 en 2010.

**Tableau 40 : Plafond de ressources et revenu d'exclusion pour le bénéfice des aides au logement, en euros**

Taille du ménage	Plafond de ressources (après abattement de 10%)	Revenu d'exclusion annuel correspondant	Revenu d'exclusion mensuel correspondant
<b>Isolé</b>	12 001	13 334	1 111
<b>Isolé ou couple 1 enfant</b>	18 801	20 890	1 741
<b>Isolé ou couple 2 enfants</b>	22 401	24 890	2 074
<b>Isolé ou couple 3 enfants</b>	27 401	30 446	2 537

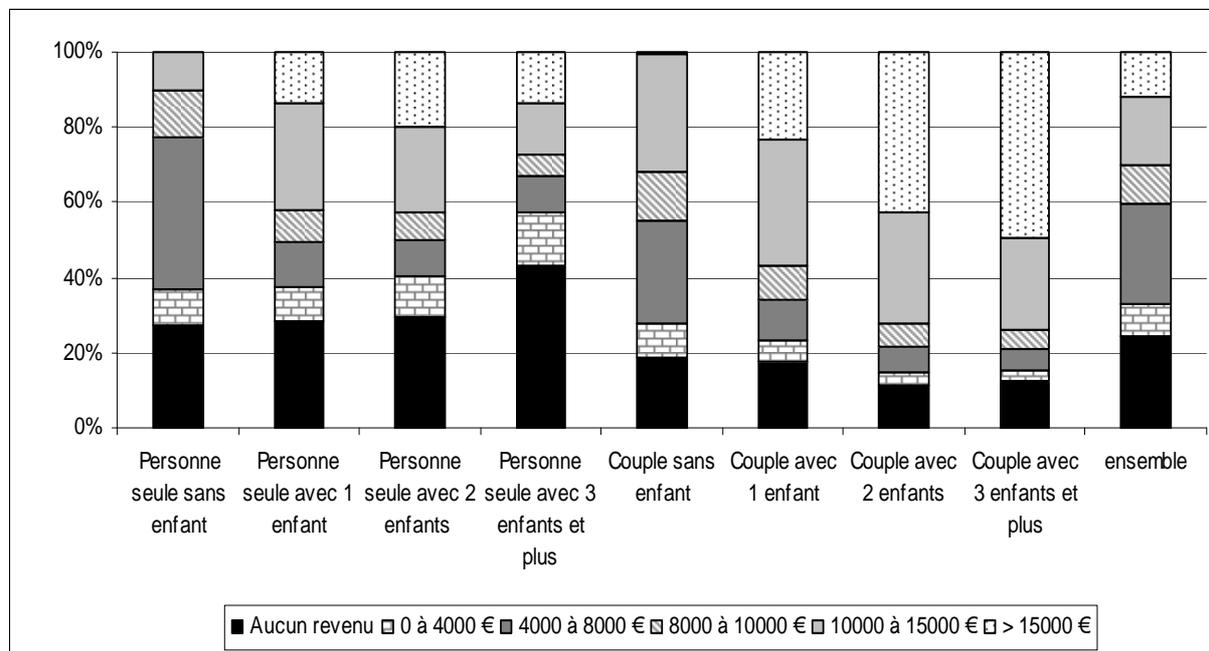
Source : Direction de la sécurité sociale. Le plafond de ressources est considéré après l'abattement fiscal de 10%. Le revenu d'exclusion correspond au revenu avant abattement.

Mais les revenus effectifs des allocataires les placent bien en deçà de ces plafonds :

- 60% des allocataires ont des ressources (après abattement de 10%) inférieures à 8 000 € par an ;

- cette part est proche de 80% pour les isolés sans personnes à charge, et dépasse 50% pour les isolés ayant des personnes à charge, ainsi que les couples sans personnes à charge.

**Figure 56 : Ressources annuelles des allocataires par configuration familiale en 2009**



Source CNAF. Champ : France métropolitaine, régime général

Note : il s'agit des ressources ayant servi au calcul des aides au logement du dernier mois de versement de l'année 2009.

### 3. Les niveaux de dépenses, d'aide et les taux d'effort des allocataires

Fortement familialisées, les aides au logement constituent la prestation la plus redistributive du système social français.

#### a) Une aide fortement familialisée

L'aide moyenne versée en locatif était de 229 € par mois en 2010. Son montant varie peu avec la zone géographique (246 € en moyenne en zone 1, 234 € en zone 2 et 216 € en zone 3), et le parc locatif (232 € en moyenne dans le parc privé, 225 € dans le parc public).

Elle est décroissante avec le niveau de ressources (297 € en moyenne pour les ménages du premier quartile de ressources par unité de consommation, 265 € pour les ménages du deuxième quartile, 186 € pour ceux du troisième et 167 € pour les 25% d'allocataires les plus aisés).

L'aide est croissante avec le nombre de personnes dans le ménage : elle croît avec le nombre d'enfants à charge, et est plus élevée pour les couples que pour les isolés, à nombre d'enfants identique. La croissance de l'aide avec la taille de la famille est bien supérieure à celle des loyers. L'aide représente ainsi une part croissante du loyer au fur et à mesure que le nombre d'enfants augmente.

En conséquence, alors que l'aide représente environ 50% du loyer plafond pour les isolés et les couples sans enfants, elle dépasse les deux tiers du loyer plafond pour les isolés ayant deux enfants ou plus et les couples ayant quatre enfants ou plus.

**Tableau 41 : Niveaux de loyer et d'aide, selon la configuration familiale, en 2010**

	Loyer moyen (en € / mois)	AL moyenne (en € / mois)	AL moyenne / Loyer moyen (en %)
Personne seule	343	180	52,3
Isolé 1 enfant	417	259	62,2
Isolé 2 enfants	458	308	67,3
Isolé 3 enfants	481	379	78,7
Isolé 4 enfants	489	438	89,5
Couple sans enfant	406	194	47,8
Couple 1 enfant	443	231	52,2
Couple 2 enfants	472	247	52,3
Couple 3 enfants	485	284	58,7
Couple 4 enfants	496	339	68,3
<b>Ensemble</b>	<b>401</b>	<b>229</b>	<b>57,1</b>

Source : CNAF. Champ : parc locatif, hors foyers, hors étudiants.

#### b) Une réduction sensible des taux d'effort, croissante avec la taille de la famille

Les aides au logement permettent une réduction très significative du taux d'effort des allocataires : le taux d'effort médian net (après prise en compte des aides au logement) des allocataires est ainsi égal à 63% du taux d'effort médian brut (avant prise en compte des aides). 50% des ménages aidés consacrent ainsi plus de 31% de leurs ressources à leur loyer avant prise en compte de l'aide ; ce chiffre diminue à 19,5% après aide.

Le taux d'effort net médian est fortement décroissant avec la taille du ménage : plus faible pour les couples que les isolés, quel que soit le nombre de personnes à charge, il décroît également avec le nombre d'enfants.

Cette diminution du taux d'effort net avec la taille de la famille s'explique à la fois par un taux d'effort brut diminuant avec la taille de la famille et par un impact de l'aide sur le taux d'effort croissant avec cette même taille.

Ce dernier effet s'explique par la familialisation du barème (à niveau de ressources données, l'aide croît avec la taille de la famille), mais aussi par la faiblesse des ressources des familles, qui conduit à un niveau d'aide plus élevé.

**Tableau 42 : Taux d'effort brut et net médian, selon la configuration familiale, en 2010**

	Taux d'effort* brut médian (en %)	Taux d'effort* net médian (en %)	Impact de l'aide sur le taux d'effort (en %)
Personne seule	36,9	26,3	- 29%
Isolé 1 enfant	30,6	17,4	- 43%
Isolé 2 enfants	29,3	14,8	- 50%
Isolé 3 enfants	26,4	9,1	- 66%
Isolé 4 enfants	24,5	5,1	- 79%
Isolé 5 enfants et +	22,4	3,3	- 85%
Couple sans enfant	31,4	22,2	- 29%
Couple 1 enfant	26,0	16,9	- 35%

<b>Couple 2 enfants</b>	22,4	14,6	- 35%
<b>Couple 3 enfants</b>	19,5	11,5	- 41%
<b>Couple 4 enfants</b>	18,5	9,2	- 50%
<b>Couple 5 enfants et +</b>	17,6	6,9	- 61%
<b>Ensemble</b>	<b>30,8</b>	<b>19,5</b>	<b>- 37%</b>

Source : CNAF. Champ : AL versable ou inférieure au seuil de versement, parc locatif, hors foyers, hors étudiants, taux d'effort connu.

\* Les taux d'effort présentés ici sont calculés hors charges et hors forfait charges, à la différence de ceux retenus pour le PQE. Les ressources considérées sont les ressources d'assiette N – 2 auxquelles sont ajoutées les prestations hors aides au logement.

### c) Une prise en compte forfaitaire des charges en décalage avec leur niveau réel

La prise en compte forfaitaire des charges a pour conséquence un écart entre charges réelles et charges prises en compte pour le calcul de l'aide au logement.

En 2006, cet écart était en moyenne de 79 € par mois (le forfait charges moyen étant de 56 € et les charges réelles de 135 € par mois).

96% des ménages allocataires ont des charges réelles supérieures au forfait et l'écart dépasse 100 € par mois pour 29% d'entre eux<sup>127</sup>.

### d) D'importantes disparités de taux d'effort selon le parc de logement

Hormis la configuration familiale, l'un des principaux déterminants du taux d'effort est l'existence d'une convention conduisant à modérer le loyer, qui recoupe très largement la nature publique ou privée du parc. En effet, les taux d'efforts des familles en APL (familles dont le logement est conventionné, logements qui appartiennent à 95% au parc public dans l'échantillon retenu) sont très largement inférieurs à ceux des familles en ALF (familles dont le logement n'est pas conventionné, qui sont à 96% des logements du parc privé), comme l'illustre le tableau ci-dessous.

L'écart de taux d'effort nets médians (13,1% dans le parc conventionné, 21,1% dans le parc non conventionné) s'explique à la fois par des taux d'effort bruts médians plus élevés dans le parc non conventionné (32,5% contre 24,8% dans le parc conventionné), et par une réduction plus importante du taux d'effort sous l'effet des aides personnelles au logement dans ce parc (réduction de 47% dans le parc conventionné contre 35% dans le parc non conventionné).

Il conviendrait toutefois, afin de prendre en compte l'ensemble des coûts du logement, d'intégrer les dépenses liées aux charges. Les charges des locataires du parc public sont en effet significativement supérieures à celles des locataires du parc privé.

Les dépenses liées aux charges n'étant pas disponibles dans les fichiers de la Cnaf, le calcul d'un taux d'effort intégrant les charges (et le forfait charge pour le calcul du taux d'effort net) n'a pas été possible. Il apparaît cependant que le différentiel de charge entre parcs est trop faible par rapport au différentiel de loyer pour modifier significativement les conclusions relatives aux différences de taux d'effort par parc.

<sup>127</sup> E. Renard, op. Cit.

**Tableau 43 : Taux d'effort brut et net médian, selon la configuration familiale et le type de parc, en 2010**

	APL			ALF		
	Taux d'effort* brut médian (en %)	Taux d'effort* net médian (en %)	Impact de l'aide sur le taux d'effort (en %)	Taux d'effort* brut médian (en %)	Taux d'effort* net médian (en %)	Impact de l'aide sur le taux d'effort (en %)
<b>Personne seule</b>	29,7	19,4	-35%	38,0	23,5	-38%
<b>Isolé 1 enfant</b>	25,6	12,1	-53%	37,5	24,9	-34%
<b>Isolé 2 enfants</b>	24,6	9,5	-61%	36,0	22,5	-37%
<b>Isolé 3 enfants</b>	22,4	4,6	-79%	33,0	17,0	-48%
<b>Isolé 4 enfants</b>	20,9	3,3	-84%	31,2	12,5	-60%
<b>Isolé 5 enfants et +</b>	18,8	2,7	-86%	27,7	8,1	-71%
<b>Couple sans enfant</b>	25,3	15,5	-39%	42,0	32,1	-24%
<b>Couple 1 enfant</b>	21,3	12,0	-44%	32,0	23,5	-27%
<b>Couple 2 enfants</b>	19,0	11,1	-42%	28,0	20,1	-28%
<b>Couple 3 enfants</b>	17,0	9,2	-46%	25,0	17,0	-32%
<b>Couple 4 enfants</b>	16,2	7,4	-55%	23,9	14,1	-41%
<b>Couple 5 enfants et +</b>	15,3	5,4	-65%	22,8	10,3	-55%
<b>Ensemble</b>	<b>24,8</b>	<b>13,1</b>	<b>-47%</b>	<b>32,5</b>	<b>21,1</b>	<b>-35%</b>

Source : CNAF. Champ : AL versable ou inférieure au seuil de versement, parc locatif, hors foyers, hors étudiants, taux d'effort connu.

\* Les taux d'effort présentés ici sont calculés hors charges et hors forfait charges, à la différence de ceux retenus pour le PQE. Les ressources considérées sont les ressources d'assiette N - 2 auxquelles sont ajoutées les prestations hors aides au logement.

La Cnaf, à la demande du secrétariat général du HCF et de l'IGAS, a analysé les taux d'effort selon différentes caractéristiques des ménages. Il ressort de cette analyse, dont les résultats détaillés sont fournis en annexe N°25, les principaux points suivants :

- sur le champ étudié (allocataires dans le parc locatif, hors foyers et étudiants, soit environ 4 millions de ménages allocataires), 12,5% des ménages ont des taux d'effort nets supérieurs à 50% de leurs ressources, et 12% des taux d'effort nets compris entre 33 et 50% de leurs ressources. Chacune de ces catégories comprend environ 550 000 ménages. La grande majorité de ces ménages (75% de ceux dont le taux d'effort net est compris entre 33 et 50% ; 87% de ceux dont le taux d'effort net est supérieur à 50%) sont des personnes seules ou des couples sans enfants ;
- pour ce qui concerne les familles avec enfants :
  - \* 75 000 familles avec enfants – soit 3,8% d'entre elles sur le champ retenu - ont un taux d'effort net supérieur à 50% de leurs ressources : ce sont pour plus des deux tiers des familles monoparentales, dont la majorité avec un seul enfant, et surtout un niveau très faible de ressources (80% d'entre elles appartiennent au premier quartile de revenu par unité de consommation) ; 95% de ces familles sont logées dans le parc non conventionné ;
  - \* 80 000 familles avec enfants – soit 4% d'entre elles - ont un taux d'effort net compris entre 33 et 50% de leurs ressources : ce sont la encore très majoritairement des familles monoparentales, avec un ou deux enfants, appartenant aux deux

premiers quartiles de ressources par unité de consommation ; 95% de ces familles sont logées dans le parc non conventionné.

e) Ces disparités sont liées pour une grande part aux écarts entre loyers plafonds et loyers réels

Les différences de taux d'effort s'expliquent très largement par l'écart entre loyers plafonds et loyers réels, qui sont très largement corrélés au type de parc et à la configuration familiale.

Les loyers réels dépassent en effet plus fréquemment le loyer plafond dans le parc privé – c'est le cas pour 86% des locataires dans le parc privé, contre 52% dans le parc public. Les dépassements sont également plus importants dans le parc privé, comme l'illustre le tableau suivant.

**Tableau 44 : Niveau du loyer réel par rapport au loyer plafond, par parc, en 2010**

	moins de 50%	de 50 à moins de 75%	de 75 à moins de 100%	de +100 à moins de 125%	de 125 à moins de 150%	de 150 à moins de 200%	200% ou plus
<b>Parc public</b>	1%	13%	34%	31%	15%	6%	1%
<b>Parc privé</b>	0%	3%	10%	18%	22%	32%	15%
<b>Total</b>	<b>1%</b>	<b>7%</b>	<b>20%</b>	<b>23%</b>	<b>19%</b>	<b>22%</b>	<b>9%</b>

Source : CNAF. Champ : AL versable ou inférieure au seuil de versement, parc locatif, hors foyers.

Le loyer réel dépasse également plus fréquemment le loyer plafond, et dans une proportion d'autant plus grande, que la taille de la famille est réduite. Ainsi les seules configurations familiales pour lesquelles les loyers réels sont majoritairement inférieurs aux loyers plafonds sont les ménages (isolés ou couples) avec quatre personnes à charge ou plus.

**Tableau 45 : Niveau du loyer réel par rapport au loyer plafond, par configuration familiale, en 2010**

	inférieur au plafond	entre 100 et 150% du plafond	supérieur à 150% du plafond
<b>Personne seule</b>	21%	43%	36%
<b>Isolé 1 enfant</b>	32%	44%	25%
<b>Isolé 2 enfants</b>	36%	42%	22%
<b>Isolé 3 enfants</b>	44%	38%	18%
<b>Isolé 4 enfants</b>	54%	35%	11%
<b>Isolé 5 enfants et +</b>	61%	32%	6%
<b>Couple sans enfant</b>	22%	40%	38%
<b>Couple 1 enfant</b>	28%	40%	32%
<b>Couple 2 enfants</b>	35%	39%	26%
<b>Couple 3 enfants</b>	45%	37%	19%
<b>Couple 4 enfants</b>	54%	34%	12%
<b>Couple 5 enfants et +</b>	62%	30%	7%
<b>Total</b>	<b>28%</b>	<b>42%</b>	<b>31%</b>

Source : CNAF, calculs SG HCF. Champ : AL versable ou inférieure au seuil de versement, parc locatif, hors foyers.

Le dépassement du plafond a un effet direct et prononcé sur le taux d'effort, puisque la fraction de loyer dépassant le plafond est financée à 100% par le ménage. A titre d'illustration, pour un

couple avec deux enfants dont les ressources sont de 15 000 € / an, le taux d'effort passe de 13,5% pour un loyer réel égal au loyer plafond à 29% pour un loyer égal à 1,5 fois le loyer plafond et de 44% pour un loyer égal à 2 fois le loyer plafond.

#### 4. L'efficacité des aides personnelles au logement

L'impact économique et social des aides au logement est très important : prestation particulièrement redistributive, elles permettent une réduction significative du taux d'effort en matière de logement pour les ménages les plus modestes.

Leur efficacité s'est pourtant érodée depuis 20 ans, en raison notamment d'une indexation beaucoup moins dynamique que l'évolution des revenus et des loyers. Les paramètres des allocations logement ont en effet été gelés à plusieurs reprises entre 2002 et 2007, puis indexés sur l'indice de référence des loyers, lui-même désormais indexé sur l'inflation.

##### a) Une prestation très progressive, mais des effets redistributifs en diminution

Le Conseil des prélèvements obligatoires a récemment conduit des travaux très complets sur la progressivité et les effets redistributifs des prestations et prélèvements obligatoires en France. Ces travaux illustrent à la fois le caractère très progressif des aides au logement, prestation la plus redistributive de notre système social, et sa perte d'efficacité redistributive au fil du temps, en raison notamment de la faiblesse de son indexation.

##### a1) Les allocations logement sont la prestation la plus redistributive de notre système social

Ces travaux<sup>128</sup> font notamment apparaître que les allocations logement sont l'une des prestations les plus progressives du système socio-fiscal français, juste après les minima sociaux (allocation aux adultes handicapés, allocation de soutien aux personnes âgées et revenu de solidarité active).

Elles sont en outre, du fait de l'importance des masses financières versées, bien supérieures à celles des minima sociaux, l'élément le plus redistributif du système de prestations, puisqu'elles contribuent à elles seules à un cinquième de la réduction totale des inégalités permise par le système social et fiscal, et à près d'un tiers de la réduction des inégalités permise par les prestations. Seul l'impôt sur le revenu apparaît plus redistributif, sa moindre progressivité étant compensée par sa masse totale, supérieure à celle des aides au logement.

**Tableau 46 : Progressivité et redistributivité des prestations et des impôts**

	Indice de progressivité de Kakwani	Masse financière (en Mds€)	Contribution en % à la baisse du Gini
<b>Prestations</b>	-	<b>51</b>	<b>67%</b>
Allocations logement	1,13	14,5	21%
PF sans conditions de ressources	0,66	14,6	14%
PF avec conditions de ressources	0,81	7,4	8%

<sup>128</sup> « Photographie du système socio-fiscal et de sa progressivité », rapport particulier de M. Chanchole et G. Lalanne.

AAH et ASPA	1,16	7,5	10%
RSA « socle »	1,15	5,7	10%
RSA « activité »	1,06	0,8	4%
<b>Instruments fiscaux</b>	<b>-</b>	<b>68,5</b>	<b>32%</b>
IR hors PPE	0,40	46,7	28%
Taxe d'habitation	0,00	14,6	0%
PPE	0,59	3,9	2%
ISF	0,44	3,3	2%

Source : Modèle de micro simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

*a2) La redistributivité des allocations logement diminue sous l'effet de leurs modalités d'indexation*

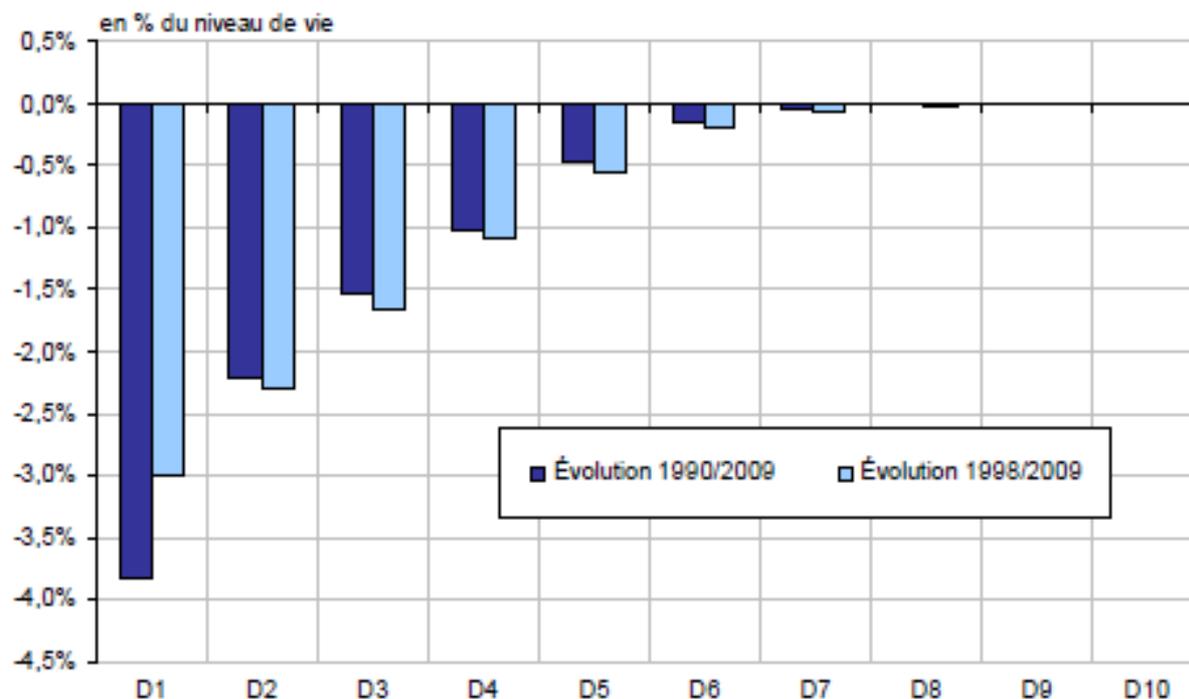
Les travaux du CPO font également apparaître l'évolution dans le temps de la redistributivité des prélèvements et des prestations sociales, parmi lesquelles les allocations logement<sup>129</sup>.

L'efficacité redistributive est appréciée dans ces travaux par le « taux de soutien », qui désigne le montant de prestations reçu (par unité de consommation) rapporté au niveau de vie de référence.

Le taux de soutien apporté par les allocations logement a fortement diminué entre 1990 et 2009, et cette diminution concerne avant tout les ménages les plus modestes, qui sont les principaux bénéficiaires de ces aides : la baisse du taux de soutien est très concentrée sur les quatre premiers déciles de niveau de vie, et décroissante avec celui-ci (- 3,8% pour les ménages du premier décile de niveau de vie, 0% pour les ménages des trois derniers déciles).

<sup>129</sup> « Progressivité des prélèvements obligatoires acquittés par les ménages, évolution entre 1990 et 2009 », rapport particulier d'A. Edeilman, F. Langumier et A. Vicard.

**Figure 57 : Allocations logement : différence entre le taux de soutien de 2009 et ceux de 1990 et 1998, par déciles de niveau de vie de référence**



Source : Modèle de micro simulation Inès (population 2009, législations 1990, 1998 et 2009, Insee).

Lecture : sous la législation de 2009, les allocations logement reçues par les personnes les plus modestes, i.e. le premier décile de niveau de vie (D1), sont inférieures de 3,8 points de niveau de vie à celles qu'elles auraient reçues sous la législation de 1990.

Cette baisse du taux de soutien a eu lieu malgré l'élargissement du champ des allocations logement liée au « bouclage » des aides, et malgré la hausse des montants consécutive à l'alignement des barèmes. Elle s'explique donc avant tout par les modalités d'indexation des allocations logement, qui ont conduit à une diminution du nombre de bénéficiaires et à une baisse des montants versés en euros constants.

b) Un moindre impact sur les taux d'effort en raison d'une indexation moins rapide que celles des revenus et surtout des loyers

b1) Une évolution des paramètres moins rapide que celle des revenus : la baisse des points de sortie des allocations et l'augmentation de leur taux de dégressivité

Le gel des paramètres de calcul des aides au logement, ou leur indexation sur l'indice de référence des loyers, dont la dynamique est plus faible que celle des salaires, conduit à une baisse du point de sortie des aides.

Cette baisse tendancielle a été ponctuellement interrompue en 2008, en raison du changement d'année de référence pour l'appréciation des ressources. Cette modification a conduit à une remontée des points de sortie lors de sa mise en place, mais la baisse a repris depuis.

L'évolution constatée depuis dix ans n'est toutefois que le prolongement d'une tendance ancienne : à sa création en 1977, l'APL était ouverte pour un couple avec deux enfants jusqu'à un revenu de 4 Smic<sup>130</sup>, contre moins de 2 aujourd'hui.

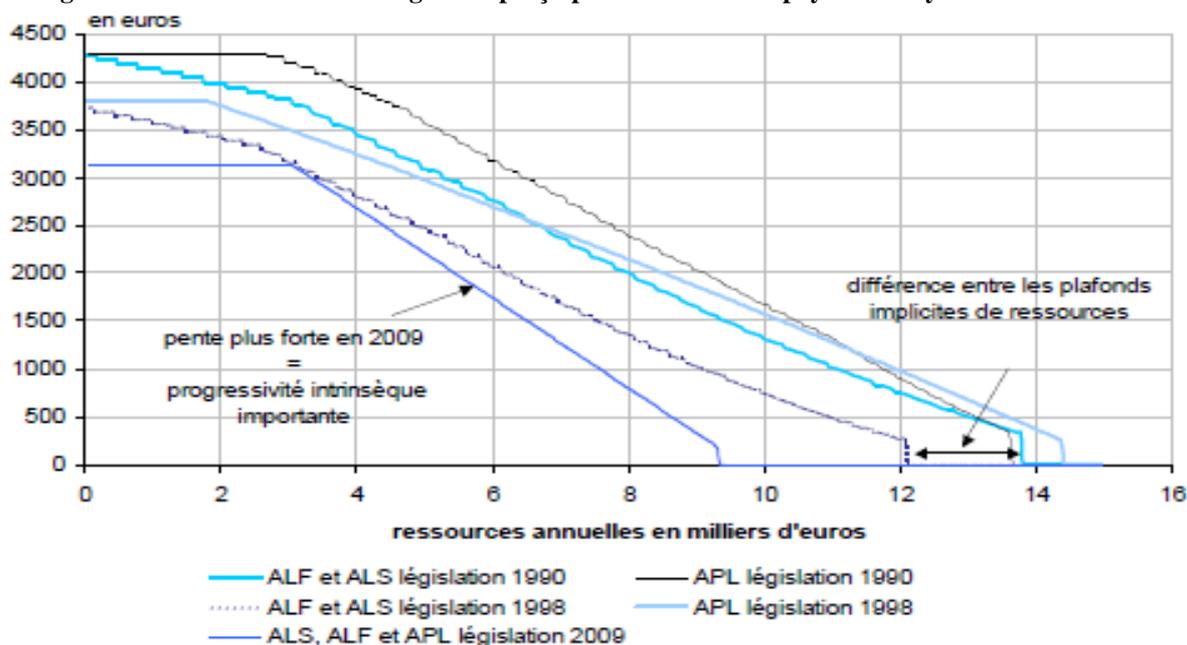
**Tableau 47 : Evolution du point de sortie des aides au logement en part de Smic, pour différentes configurations familiales**

Point de sortie des AL (en parts de Smic)		2001	2006	2011
Isolé	Zone 1	1,28	1,08	1,14
	Zone 2	1,20	1,02	1,06
	Zone 3	1,14	0,98	1,02
Isolé 2 enfants	Zone 1	2,30	1,98	2,06
	Zone 2	2,20	1,88	1,96
	Zone 3	2,12	1,82	1,88
Couple	Zone 1	1,54	1,32	1,36
	Zone 2	1,44	1,24	1,30
	Zone 3	1,40	1,20	1,26
Couple 2 enfants	Zone 1	2,30	1,98	2,06
	Zone 2	2,20	1,88	1,96
	Zone 3	2,12	1,82	1,88

Source : Maquette PARIS, DG Trésor.

Cette diminution des points de sortie a pour conséquence, outre une plus grande sélectivité des aides, un accroissement de leur taux de dégressivité : l'aide diminue plus rapidement avec le niveau de revenu lorsque le point de sortie baisse, comme l'illustre la figure suivante. Cette augmentation de la dégressivité de l'aide peut avoir des effets désincitatifs à la reprise d'emploi, en accroissant le taux marginal d'imposition supporté par les ménages modestes.

**Figure 58 : Montant d'aide au logement perçu par un célibataire payant un loyer de 500€ en zone 2**



Source : rapport « Progressivité des prélèvements obligatoires acquittés par les ménages, évolution entre 1990 et 2009 ».

<sup>130</sup> « Evolution et caractéristiques des aides personnelles au logement versées par les caisses d'allocations familiales », E. Maingueneau, Recherches et prévisions n°94, décembre 2008.

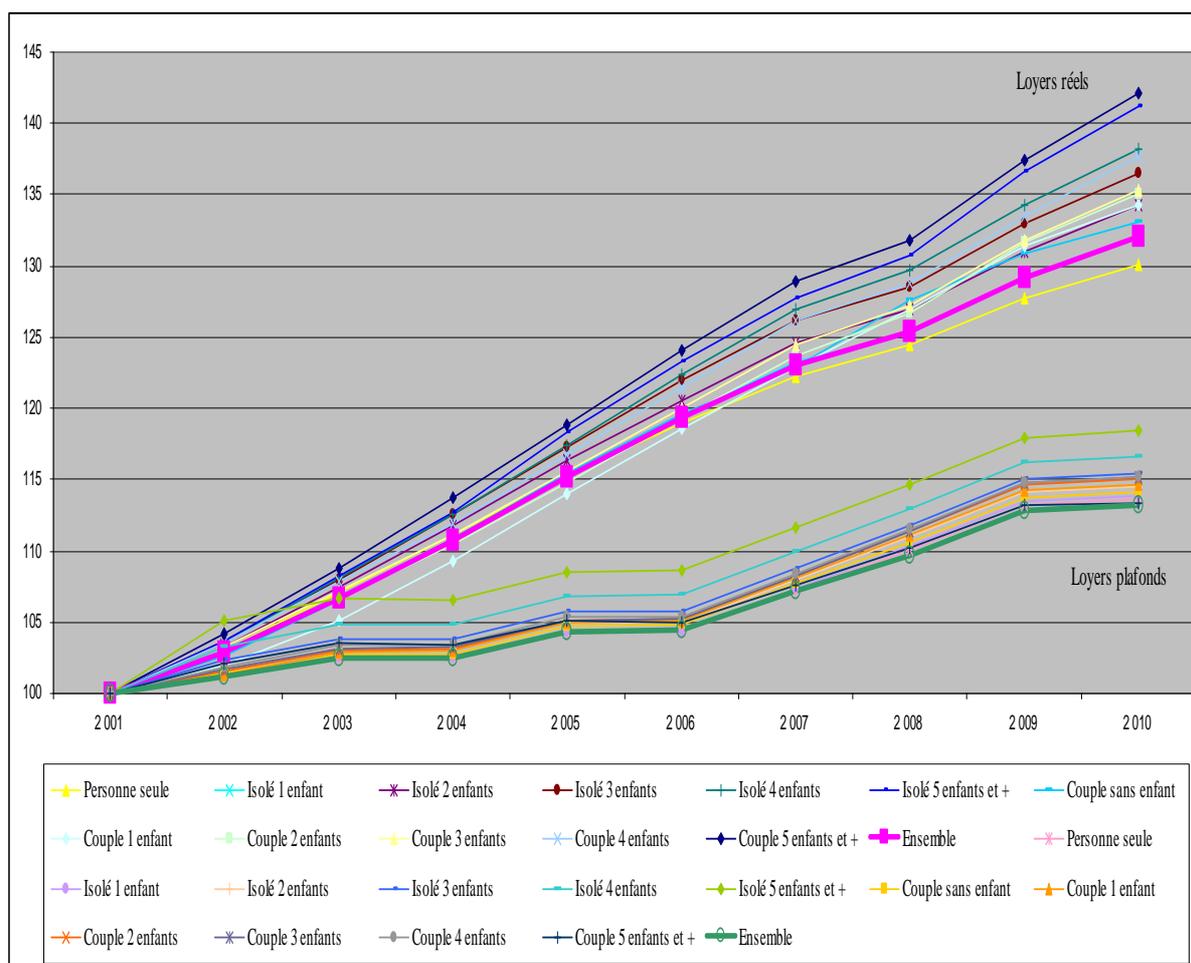
*b2) Une évolution des paramètres moins rapide que celle des loyers : le décrochage des loyers plafonds par rapport aux loyers réels*

Les loyers plafonds retenus pour le calcul des aides au logement ont progressé depuis dix ans à un rythme beaucoup moins rapide que les loyers effectivement payés par les allocataires, en raison des modalités d'indexation retenues (plusieurs années de gel, puis indexation sur l'indice de référence des loyers, représentatif de l'évolution des loyers en cours de bail, mais moins dynamique que celui de l'ensemble des loyers).

En conséquence, les loyers plafonds moyens (intégrant la répartition des allocataires selon les zones) ont progressé moins rapidement que les loyers réels moyens. Pour l'ensemble des allocataires, les loyers réels ont progressé de 32% entre 2001 et 2010, alors que les loyers plafonds ne progressaient que de 13%.

L'écart est plus particulièrement marqué pour les ménages avec enfants, et croissant avec le nombre d'enfants : le loyer moyen des ménages avec quatre enfants (isolés ou couples) a ainsi progressé de 38% entre 2001 et 2010, et celui des ménages avec cinq enfants et plus (isolés ou couples) a progressé de plus de 41%.

**Figure 59 : Evolution des loyers réels moyens et des loyers plafonds moyens des allocataires logement**



Source : CNAF, calculs SG HCF. Champ : AL versable ou inférieure au seuil de versement, parc locatif, hors foyers.

Conséquence de ce décrochage, la part d'allocataires dont le loyer dépasse le plafond est en forte augmentation, passant de 58% en 2001 à 72% en 2010. L'ampleur des dépassements a également progressé : la part des allocataires dont le loyer est supérieur à 150% du plafond est ainsi passée de 18 à 31% entre 2001 et 2010.

Les différences entre parcs restent très marquées :

- Dans le parc public, la majorité des loyers dépassent désormais le plafond, contre un peu plus d'un tiers en 2001. Les loyers supérieurs à 150% du plafond restent cependant l'exception.
- Dans le parc privé en revanche, les loyers supérieurs à 150% du plafond sont désormais presque majoritaires.

**Tableau 48 : Niveau du loyer réel par rapport au loyer plafond, par parc, en 2001 et 2010**

			entre 100 et 150% du		supérieur à 150% du	
	2 001	2 010	2 001	2 010	2 001	2 010
<b>Public</b>	64%	48%	33%	45%	3%	7%
<b>Privé</b>	26%	14%	46%	39%	28%	47%
		28%	40%	42%	18%	31%

Source : CNAF, calculs SG HCF. Champ : AL versable ou inférieure au seuil de versement, parc locatif, hors foyers.

### *b3) Un décrochage entre le montant du forfait charges et le montant réel des charges*

Ainsi que le souligne la Cour des comptes dans son rapport public de 2007, « le forfait de charges n'a été également que modestement revalorisé : contrairement au loyer, les charges locatives ne sont pas couvertes sur la base de la dépense réelle plafonnée mais selon un forfait. Or, les révisions se sont avérées inférieures à l'évolution du « panier de charges locatives » de l'INSEE. L'écart cumulé entre le forfait de charges et le panier charges locatives de l'INSEE sur la même période – 1991 à 2004 - atteint ainsi plus de 21% (source : DGUHC) ».

### *b4) Un accroissement des taux d'effort des allocataires, une perte d'efficacité des allocations*

Conséquence de ce décrochage des paramètres des aides par rapport aux revenus et aux loyers réels, les taux d'effort nets progressent fortement, et l'efficacité des allocations en termes de réduction du taux d'effort diminue sensiblement entre 2001 et 2010. Le taux d'effort net médian progresse en moyenne de 16,9% à 19,5% des ressources, soit une hausse de 15%.

La hausse est davantage marquée dans le parc privé (23% contre 1% dans le parc public), pour les isolés avec 3 et 4 enfants (+ 45% et + 42% respectivement), et les ménages les plus modestes (+ 109% pour les ménages du premier quartile de revenu par unité de consommation).

**Tableau 49 : Evolution des taux d'effort net médians selon différentes caractéristiques des allocataires, entre 2001 et 2010**

	Taux d'effort net	Taux d'effort net	Evolution taux
<b>Total</b>	<b>16,9</b>	<b>19,5</b>	<b>15%</b>
<b>Zone 1</b>	17,0	18,6	9%
<b>Zone 2 (+DOM)</b>	17,0	19,6	16%
<b>Zone 3</b>	16,9	19,8	17%
<b>Location, parc privé</b>	22,2	27,4	23%
<b>Location, parc public</b>	13,0	13,1	1%
<b>Personne seule</b>	22,3	26,3	18%
<b>Isolé 1 enfant</b>	15,8	17,4	10%
<b>Isolé 2 enfants</b>	12,5	14,8	18%
<b>Isolé 3 enfants</b>	6,2	9,1	45%
<b>Isolé 4 enfants</b>	3,6	5,1	42%
<b>Isolé 5 enfants et +</b>	2,9	3,3	17%
<b>Couple sans enfant</b>	18,8	22,2	18%
<b>Couple 1 enfant</b>	16,2	16,9	4%
<b>Couple 2 enfants</b>	13,9	14,6	5%
<b>Couple 3 enfants</b>	10,6	11,5	8%
<b>Couple 4 enfants</b>	8,0	9,2	14%
<b>Couple 5 enfants et +</b>	5,8	6,9	20%
<b>1<sup>er</sup> quartile de revenu par UC</b>	13,2	27,6	109%
<b>2<sup>ème</sup> quartile de revenu par UC</b>	15,2	17,5	16%
<b>3<sup>ème</sup> quartile de revenu par UC</b>	17,8	20,2	13%
<b>4<sup>ème</sup> quartile de revenu par UC</b>	19,2	18,2	-5%

Source : CNAF, calculs SG HCF. Champ : AL versable ou inférieure au seuil de versement, parc locatif, hors foyers, hors étudiants, taux d'effort connu.

\* Les taux d'effort présentés ici sont calculés hors charges et hors forfait charges, à la différence de ceux retenus pour le PQE. Les ressources considérées sont les ressources d'assiette N - 2 auxquelles sont ajoutées les prestations hors aides au logement.

La comparaison des évolutions des taux d'effort brut et net fait apparaître une perte d'efficacité des aides au logement entre 2001 et 2010.

Pour l'ensemble des allocataires, le taux d'effort brut médian a davantage progressé que le taux d'effort net (15% contre 13%). L'impact des aides sur le taux d'effort médian a ainsi diminué : le taux d'effort médian en matière de logement est réduit de 36% en 2010, contre 38% en 2001.

Cette baisse de l'efficacité des aides est particulièrement marquée pour les allocataires ayant subi les plus fortes hausses de taux d'effort :

- l'efficacité des aides en matière de réduction du taux d'effort a régressé pour les locataires du parc privé, alors qu'elle a progressé pour ceux du parc public ;
- elle a fortement diminué pour les isolés avec trois et quatre enfants, et, dans une moindre mesure, pour les couples avec quatre et cinq enfants ou plus ;
- elle s'est fortement réduite pour les ménages les plus modestes (appartenant au premier quartile de revenu par unité de consommation) : leur taux d'effort net a progressé trois fois plus vite que leur taux d'effort brut ; les aides ne diminuent plus leur taux d'effort que de 48% en 2010, contre 66% en 2001.

**Tableau 50 : Evolution des taux d'effort brut et net médians et de l'impact des aides sur le taux d'effort médian, selon différentes caractéristiques des allocataires, entre 2001 et 2010**

	Evolution taux	Evolution taux	Impact des aides	Impact des aides
<b>Total</b>	<b>13%</b>	<b>15%</b>	<b>38%</b>	<b>36%</b>
<b>Zone 1</b>	12%	9%	36%	38%
<b>Zone 2 (+DOM)</b>	13%	16%	40%	38%
<b>Zone 3</b>	15%	17%	36%	34%
<b>Location, parc privé</b>	16%	23%	32%	28%
<b>Location, parc public</b>	9%	1%	43%	47%
<b>Personne seule</b>	13%	18%	32%	29%
<b>Isolé 1 enfant</b>	6%	10%	45%	43%
<b>Isolé 2 enfants</b>	9%	18%	54%	50%
<b>Isolé 3 enfants</b>	12%	45%	73%	66%
<b>Isolé 4 enfants</b>	13%	42%	84%	79%
<b>Isolé 5 enfants et +</b>	15%	17%	85%	85%
<b>Couple sans enfant</b>	21%	18%	27%	29%
<b>Couple 1 enfant</b>	12%	4%	30%	35%
<b>Couple 2 enfants</b>	11%	5%	31%	35%
<b>Couple 3 enfants</b>	10%	8%	40%	41%
<b>Couple 4 enfants</b>	10%	14%	52%	50%
<b>Couple 5 enfants et +</b>	14%	20%	63%	61%
<b>1<sup>er</sup> quartile de revenu par</b>	37%	109%	66%	48%
<b>2<sup>ème</sup> quartile de revenu par</b>	14%	16%	47%	46%
<b>3<sup>ème</sup> quartile de revenu par</b>	10%	13%	28%	26%
<b>4<sup>ème</sup> quartile de revenu par</b>	6%	-5%	14%	23%

Source : CNAF, calculs SG HCF. Champ : AL versable ou inférieure au seuil de versement, parc locatif, hors foyers, hors étudiants, taux d'effort connu.

## **E. Les aides à l'accession à la propriété de la résidence principale**

C'est une aspiration forte des Français. Peuvent-ils la satisfaire, et comment les dispositifs publics les y aident-ils ?

La politique des pouvoirs publics cherche à équilibrer deux objectifs :

- ✓ veiller à ce que les ménages ne s'engagent pas dans une opération aventureuse. A ce titre, on admet qu'il faille limiter les crédits accordés de façon à ce que le taux d'effort (net des aides personnelles au logement) ne dépasse pas 33%. On a une méfiance devant les prêts à taux variable. Des garanties (cautionnement et prise d'hypothèque) sont systématiquement prévues. On a associé aux prêts une assurance décès obligatoire. Ces principes de sécurité ont permis d'éviter une crise comme celle qu'ont connue des pays qui avaient toléré, voire encouragé, des opérations plus risquées. Ils contribuent à la faible sinistralité du système ;
- ✓ aider les ménages de revenus moyens à réaliser leur souhait d'accession en les aidant à « boucler » le montage de l'opération (par des aides ou des garanties) puis à diminuer les charges de remboursement. Comme on le verra, ces aides, même concentrées sur ces ménages, ne représentent qu'un apport limité aux opérations d'accession. Et pour de nombreux ménages, devenir propriétaire n'est pas envisageable.

## 1. Un flux d'opérations important

Nous ne connaissons pas de façon certaine les flux d'opérations. La source la plus récente, mais partielle en raison de ses modalités d'enquête (enquête auprès des établissements de crédit) est fournie par CSA-Observatoire du financement du logement<sup>131</sup>. Selon cette enquête, il y aurait eu en moyenne sur les vingt dernières années près de 620 000 opérations/an, avec des fluctuations importantes : baisse entre 90 et 95 où on passe de 575 000 à 420 000 opérations ; forte poussée entre 1996 et 2007 (on est à 845 000 opérations en 2007) ; trou en 2008/2009 et remontée sur 2010 (710 000). Ces données semblent cependant incomplètes si on les compare aux éléments fournis par les notaires, pour qui les transactions dans l'ancien ont été en moyenne de 700 000 opérations annuelles depuis vingt ans.

Mais on ignore la répartition de ces opérations entre des acquisitions de sa résidence principale par l'accédant, les acquisitions en vue de location et les acquisitions de résidences secondaires. Une note publiée par le Commissariat général de l'environnement et du développement durable en 2007<sup>132</sup> estimait, pour l'ancien, à 57% le nombre de résidences principales, 20% les acquisitions en vue de location, 14% les résidences secondaires, les autres logements étant vacants (ces chiffres étaient pour le neuf de 65%, 21% et 9%).

Selon CSA-Observatoire du financement du logement, le taux de primo accédants sur 20 ans est de l'ordre de 60%, chiffre cohérent avec ceux indiqués par l'Insee d'après les enquêtes logement.

Le montant moyen des opérations serait de 225 000€ en 2010 ; quatre accédants sur cinq auraient réalisé une opération de plus de 150 000€. Sur cette base, le total des opérations serait de l'ordre de 160Mds€. Ce montant moyen est en forte augmentation : + 86% entre 2001 et 2010, dans le neuf comme dans l'ancien (sur la même période les prix à la consommation ont augmenté de 16% et le revenu des ménages accédants de 30 %).

Ce flux d'opérations mobilise le déploiement de crédits importants puisque peu d'opérations sont montées sans emprunt (15% pour les opérations d'accession entre 2002 et 2006 selon l'Insee<sup>133</sup>) et que l'apport personnel est minoritaire dans le plan de financement, même si les éléments disponibles sur ce point sont relativement divergents :

- ✓ selon CSA, ce taux était de 25% en 2010 ;
- ✓ selon les comptes du logement, les « apports en fonds propres » représentaient en revanche 41% du montant des opérations d'achat en 2009 ; l'écart entre les deux sources peut s'expliquer en partie par l'année de référence, mais surtout par le caractère particulier de l'échantillon CSA, qui écarte par construction les acheteurs n'ayant pas recours à un emprunt immobilier.

## 2. Les aides publiques mises en œuvre

### a) Présentation générale

---

<sup>131</sup> « Les tendances récentes de l'accession à la propriété en France d'après l'Observatoire du Financement du Logement », 20 juillet 2011.

<sup>132</sup> « Statut d'occupation des logements achetés ou construits par des particuliers », J. Friggit, juin 2007.

<sup>133</sup> « L'accession à la propriété dans les années 2000 », P. Briant, Insee Première 1291.

Le système d'aides publiques est changeant, en fonction de la conjoncture (notamment du marché et des taux d'intérêt) et des options politiques des pouvoirs publics. On examine dans cette note la situation actuelle, y compris les mesures prises en loi de finances pour 2012 (en particulier le recentrage du PTZ+ sur le neuf et le rétablissement d'une condition de ressources).

Le système est marqué par la prédominance de l'aide au lancement de l'opération d'accession par rapport aux aides personnelles qui prennent en charge une partie des mensualités de remboursement.

#### a1) Evaluation des aides publiques

Le secrétariat du HCF n'est pas parvenu à établir le compte des aides publiques à l'accession. On donne ici, pour l'année 2010, quelques chiffres sur des dispositifs « mieux connus » du secrétariat et qui sont publiés par le ministère :

- régime de l'épargne logement : une partie – non connue – des 1,6Md€ d'aides à la pierre en 2010 ;
- valeur PTZ : 1,2Md€ en 2010 ;
- crédit d'impôt sur les emprunts (loi TEPA) : 1,8Md€ en 2010 ;
- aides personnelles au logement : 900M€ en 2010.

On pourrait également ajouter à ces aides le régime fiscal et social particulièrement favorable de la résidence principale (plus values non imposables et non soumises à CSG, abattement pour l'ISF, non prise en compte des loyers fictifs pour le calcul des prestations sous condition de ressources hormis pour le RSA).

#### a2) Caractéristiques générales des aides au lancement de l'opération d'accession

Ces aides ont pour but de faciliter le montage du plan de financement et l'accès des ménages au crédit d'une part, de diminuer le coût de l'opération et d'en alléger les mensualités de remboursement d'autre part.

Les principales caractéristiques de ces aides sont les suivantes :

- certaines de ces aides couvrent l'ensemble des acquisitions de résidences principales (le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt entre 2007 et 2011 par exemple) ou largement diffusées (par exemple le PTZ couvrait en 2010 près de 40% des opérations et environ 56% des opérations de primo-accession recensées par CSA). D'autres ont des cibles très limitées ;
- une partie de ces aides est réservée aux primo-accédants (c'est le cas notamment des PTZ et PTZ+);
- de façon générale et ancienne, ces aides varient fortement avec :
  - ❖ la taille de la famille ;
  - ❖ la localisation du logement, formule cohérente avec la variation du coût des opérations (pour un coût moyen d'une opération de 5,5 annuités de revenu, le coût varie selon les régions de 4,4 à 5,8 années ; source CSA) ;

- ❖ la nature de l'opération, avec des avantages réservés au neuf ou supérieurs à ceux accordés pour une acquisition dans l'ancien.

- on prend en compte les revenus du ménage :

- ❖ soit pour l'accès au dispositif lui-même (c'est le cas par exemple du PAS) ;
- ❖ soit pour la définition du montant de l'aide et des modalités de remboursement. C'est le cas notamment pour les PTZ et PTZ plus.

- on prend en compte, ces dernières années, la performance énergétique du logement.

### a3) Caractéristiques générales des aides personnelles

Les aides personnelles (APL et AL) allègent les charges de remboursement de l'accédant sur toute la durée des prêts (pour autant bien entendu qu'il reste éligible compte tenu de son revenu).

Concentrées sur les ménages les plus modestes, elles ne concernent qu'un nombre faible des accédants (un peu plus de 10%). Elles sont en moyenne 145€/mois, soit environ 25% de la mensualité du stock actuel des allocataires) et diminuent rapidement avec le revenu.

### b) Les aides lors du lancement de l'opération d'accession

#### b1) Le PASS foncier a été supprimé en 2011

Créé fin 2006, le Pass foncier est un mécanisme de portage financier sur 25 ans maximum de la charge foncière d'une acquisition immobilière neuve réalisée par des ménages primo-accédants dont les revenus sont inférieurs aux plafonds du PSLA puis du PTZ à compter d'avril 2009. Il peut prendre deux formes :

- en maison individuelle, il prend la forme d'une dissociation de l'acquisition du foncier de celle du bâti, le foncier étant porté par une structure désignée par le collecteur Action logement ;
- en opération groupée ou en logement collectif, il prend la forme d'un prêt à remboursement différé (le "prêt Pass foncier") octroyé par un collecteur du 1% logement Action logement.

Le bénéfice du Pass foncier donne droit à l'application du taux réduit de TVA à 5,5%. Il est réservé :

- aux ménages primo accédants, aux ressources inférieures au plafond, et qui sont aidés par une collectivité locale selon un montant minimum défini nationalement ;
- aux logements neufs, dont le prix au m2 est inférieur à un plafond.

Son montant est plafonné, de 10 000€ à 50 000€ selon la zone et la date de l'opération. Il est financé par Action logement (ex 1% logement).

D'après les réponses aux questions parlementaires, environ 21 000 Pass foncier ont été réalisés en 2010 (6 000 en 2009). Le montant total engagé par Action logement est de l'ordre de 900 M€, soit un prêt unitaire de 33 500 € par accédant.

### b2) La dépense fiscale attachée à l'abaissement du taux de TVA

Le taux de TVA applicable à la dépense de construction du logement est réduit de 19,6 à 5,5% pour les accédants à la propriété dans trois cas :

- en zone ANRU et dans un périmètre de 500 mètres autour de ces zones ;
- pour le Pass foncier jusqu'à fin 2010, comme indiqué ci-dessus ;
- pour le prêt social location accession (PSLA). C'est un régime contingenté (10 000/an) mais on est très au dessous de ce plafond.

La dépense fiscale est estimée à 110M€ pour les logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine, sans que le secrétariat général ait pu établir si ce montant couvre l'ensemble des situations d'abaissement du taux de TVA mentionnées ci-dessus.

### b3) Les prêts à taux zéro

Trois formules de prêts ont été mises en œuvre depuis 2005 (voir modalités 2012 en annexe N°19).

#### b31) Les caractéristiques communes des différentes formules de prêts

Le prêt est réservé aux primo-accessions.

Pendant toute la durée de remboursement du prêt, le logement doit être la résidence principale du bénéficiaire du prêt (au minimum huit mois par an, sauf force majeure). Les cas de location sont strictement réglementés.

Le prêt est fortement modulable : avec la localisation de l'immeuble et avec sa performance énergétique.

Il tient compte du revenu et de la taille de la famille.

On tient compte du revenu avec :

- \* l'existence d'un plafond pour être éligible au prêt (sauf dans le PTZ+ entre 2010 et 2012 qui était accessible à tous les ménages) ;
- \* la modulation des paramètres de remboursement : les durées d'amortissement et d'un différé d'amortissement qui allègent les charges de remboursement sont plus favorables aux familles modestes ;

On tient compte de la taille de la famille avec la modulation :

- \* du plafond d'éligibilité ;
- \* de la dépense « plafond » de l'opération et du niveau du prêt ;
- \* des paramètres de durée d'amortissement et de différé.

Les caractéristiques du PTZ « version 2012 » sont décrites au point b34 ci-après.

### b32) Le PTZ (mis en extinction au 31/12/2010)

Créé en 2005 en remplacement du prêt d'accession à la propriété (PAP), il était réservé aux personnes physiques primo accédantes dont les revenus étaient inférieurs au plafond réglementaire. Initialement réservé aux opérations d'accession dans le neuf et dans l'ancien avec gros travaux, il avait été étendu en 2005 à l'ensemble des logements anciens.

#### ➤ *La réglementation*

Les caractéristiques principales du PTZ sont les suivantes :

##### *- Les opérations éligibles*

La construction de logement accompagnée le cas échéant de l'acquisition de droits à construire ou de terrains, l'acquisition d'un logement en vue de sa première occupation, l'aménagement à usage de logement de locaux non destinés à l'habitation, l'acquisition d'un logement ayant déjà été occupé, l'acquisition d'un logement faisant l'objet d'un contrat de location-accession.

##### *- Le montant maximal du prêt*

\* C'est le plus petit des deux montants suivants :

a) 20% du coût de l'opération (ancien) / 30% pour le neuf dans la limite d'un plafond qui varie avec la zone et la taille (par exemple pour un couple avec un enfant à charge en zone B/C pour du neuf : 95 000€)

ou

b) 50% (ancien) / 100% (neuf) de la somme des autres prêts finançant l'opération d'une durée de plus de deux ans - cette disposition permettant de réduire l'avantage consenti à des accédants disposant d'un apport personnel important. Ces plafonds sont majorés en ZUS et ZFU ;

\* Ce montant a été doublé à titre conjoncturel entre janvier 2009 et juin 2010.

\* Il est majoré (sous condition de ressources) en cas d'aide d'une collectivité locale ou d'un label BBC<sup>134</sup>.

##### *- Les conditions de remboursement*

Le prêt s'amortit sur deux périodes bien distinctes :

\* la période de différé dans laquelle l'accédant ne rembourse pas le prêt. Le différé est total ou partiel et sa durée est plus ou moins longue en fonction du revenu, de la nature de l'opération et de la localisation du logement. Aux extrêmes pour le neuf en zone A, on a pour un revenu fiscal de référence inférieur à 23 689€ un différé total pendant 18 ans ; il n'y a plus de différé au dessus de 43 750€ ;

\* la période de remboursement : la durée maximale de la période tient compte de la quotité du différé et du revenu. Aux extrêmes on a une durée totale de 26 ans (dont 18 de différé) et 9 ans (sans différé).

#### ➤ *Les résultats*

---

<sup>134</sup> Durées d'amortissement et de différé étant alors accrues.

286 000 PTZ ont été émis en 2010 (dont 34 000 pour des accédants bénéficiant d'un PC-PAS, chiffre en baisse sensible par rapport à 2000 où on avait plus de 70 000 PTZ avec PAS sur un total de 111 000 PTZ). On a connu une forte augmentation en 2005 avec l'extension du PTZ aux opérations d'acquisition sur l'ancien sans obligation de travaux.

Le taux de couverture par le PTZ est donc relativement élevé, notamment pour les primo accédants et l'achat de logements neufs. En 2010 :

- les prêts concernaient des opérations dans le neuf pour 36% ; 19% pour l'acquisition et amélioration dans l'ancien et 44% pour des opérations d'acquisition seule ;
- le prêt moyen était de 22 370€. Il couvrait 14,6% du coût des opérations (de 154000€ en moyenne) dont la structure de financement comportait un apport personnel de 11%, un prêt principal de 64% et d'autres prêts de 10,5% ;
- la mensualité brute moyenne est de 730€ pour un revenu de référence (l'année d'émission du prêt) de 2 500€ soit un taux d'effort brut de 29,2% (34,6% en zone A sur logement neuf ; 27,5% en ancien en zone C) ; pour une partie des accédants, l'APL viendra alléger cette mensualité brute.

➤ *L'avantage « monétaire » pour les accédants*

L'avantage monétaire provient de l'absence d'intérêt et de l'éventuel différé d'amortissement. On en a une approche partielle avec l'évaluation de la dépense qui résulte du régime : le « crédit d'impôt moyen », coût unitaire moyen du PTZ (correspondant à la compensation de l'absence d'intérêt et le paiement de la marge aux établissements de crédit) est de 8 200 € pour la génération de prêts 2010 (15 491 € pour les opérations dans le neuf et 4 485 € pour les opérations dans l'ancien)<sup>135</sup>.

Selon le Ministère du logement, « l'absence du prêt à taux 0 conduirait une part significative des ménages à dépasser le seuil des 33% de taux d'effort au-delà duquel le financement de l'opération est habituellement refusé ».

*b33) Le PTZ+ (jusqu'au 31 décembre 2011)*

Il a globalement la même logique que le PTZ mais il est plus favorable. Le supplément de charge qui en résulte est financé par le redéploiement partiel du crédit d'impôt TEPA et du Pass foncier qui ont été conjointement supprimés.

Il n'y a plus de condition de ressources (mais les conditions de remboursement tiennent compte du revenu).

Les montants maximaux ont été réévalués.

➤ *Le montant du prêt*

Le montant du prêt est égal au coût de l'opération dans la limite d'un plafond auquel s'applique une quotité variable en fonction de l'opération. Les plafonds varient avec :

---

<sup>135</sup> Réponse aux questionnaires budgétaires parlementaires.

- \* la taille du ménage avec l'adoption d'un « quotient familial » : 1 pour une personne isolée, 1,4 pour deux personnes, 1,7 pour trois personnes (par exemple un couple avec un enfant), 2 pour quatre personnes, 2,3 pour au moins cinq personnes ;
- \* la zone (par exemple pour un couple avec un enfant on a, pour la zone A en base 100, 50 en zone C) ;
- \* la nature de l'opération ; les plafonds sont plus élevés pour le neuf (par exemple pour un couple avec un enfant en zone A – 265 000€, le plafond dans l'ancien est inférieur de 20% au plafond du neuf).

La quotité dépend de la nature de l'opération (neuf ou ancien), de la zone et de la performance énergétique. Elle s'étage de 40% (neuf, BBC en zone A) à 5% (ancien, classé G en zone C). Pour un couple avec un enfant, le montant maximal de prêt s'étage par exemple de 106 000€ (neuf, BBC en zone A) à 6 700€ (ancien, classé G en zone C).

➤ *La durée du prêt*

Elle s'étage de 5 à 30 ans (en fonction des revenus, de la taille du ménage, de la nature de l'opération, de la zone et de la performance énergétique). Elle est de 5 ans pour les accédants dont le quotient familial est supérieur à 49 500 € dans le neuf en zone A et 26 500 € dans les zones B2 et C, que l'on soit dans le neuf ou dans l'ancien.

➤ *En fonction des revenus de l'emprunteur*

En fonction de ses revenus, l'emprunteur bénéficie ou non d'un différé de remboursement partiel. Pour les accédants les plus modestes (quotient familial inférieur à 15 000€ en zone A soit 2125€ pour un couple avec un enfant), le différé est de 23 ans et porte sur 45% du prêt. Le différé disparaît pour un quotient familial de 23 000 € soit 3260€ pour ce ménage.

➤ *Premiers éléments de bilan*

Le PTZ+ aurait démarré de façon satisfaisante et on dépasserait les émissions du PTZ antérieur (sur le champ constant des ménages sous les plafonds de revenus du PTZ).

Mais on serait au dessous de la cible en ce qui concerne la représentation des ménages les plus aisés (RFR > plafonds des PTZ) : on en trouverait 23% au lieu de 36% attendus.

➤ *Estimation du coût*

Le barème réglementaire doit permettre de tenir dans le plafond de la dépense fiscale fixée en loi de finances : 2,6Mds€ pour les prêts PTZ+ émis dans l'année (contre 1,2Md€ pour les PTZ).

b34) Le PTZ+ « version 2012 »

Le dispositif retenu à partir de 2012 se caractérise par trois traits :

- le retour à des plafonds de ressources pour être éligible au PTZ. Ils sont fixés à un niveau substantiellement supérieurs à ceux du PTZ d'origine et abritent pleinement les familles moyennes ;

- une nette rétraction des opérations éligibles : ne sont plus finançables que les opérations d'accession dans le neuf d'une part, les achats de logements du parc social (dont on a dit qu'ils étaient rares) ;
- le durcissement des conditions de remboursement, notamment la forte diminution des différés d'amortissement.

A partir du 1er janvier 2013, seuls seront éligibles les « logements dont la performance énergétique globale est supérieure à un niveau fixé par décret » pourront être financés grâce à un PTZ.

Le budget prévisionnel du PTZ+ pour 2012 est de 820 M€.

Voir annexe N°19 pour les détails des barèmes du prêt PTZ+ 2012.

➤ *Les plafonds de revenus*

Les plafonds de revenus dépendent du nombre de personnes du ménage et de la zone géographique (trois zones).

A titre d'exemple, ils varient :

- pour un ménage de 3 personnes : entre 45 050 en zone C et 73 950€ en zone A
- pour un ménage de 4 personnes : entre 53 000 en zone C et 87 000 € en zone A.

➤ *Les plafonds de dépense éligible*

Les plafonds de dépense éligibles varient eux aussi en fonction du nombre de personnes du ménage et de la localisation du logement (quatre zones).

A titre d'exemple, ils varient :

- pour un ménage de 3 personnes : entre 134 000 € en zone C et 265 000 € en zone A.
- pour un ménage de 4 personnes : entre 158 000 € en zone C et 312 000 € en zone A.

Ils sont donc fortement modulés en fonction des zones (globalement, dans une proportion de un à deux).

➤ *La quotité du prêt maximal*

Le montant du prêt est égal au coût de l'opération pris en compte dans la limite d'un plafond auquel s'applique une quotité variable en fonction de l'opération.

La quotité du prêt maximal varie elle aussi en fonction de la zone géographique (4 zones) : 24% en zone C à 38% en zone A pour les logements aux normes Bâtiment Basse Consommation (BBC) de 2005. Elle est inférieure pour les logements qui n'ont pas obtenu le label BBC 2005 (entre 14% et 26% selon la zone).

➤ *La durée des remboursements*

Elle est réduite par rapport à l'ancien PTZ+. Elle passe de 5 à 30 ans à 8 à 25 ans.

➤ *L'évaluation de ces aides publiques*

Voir Point D.2 de la partie III.

*b4) Les prêts conventionnés (PC) et les PC-PAS*

*b41) Description*

105 000 émissions en 2010 dont 62 000 PC-PAS (la moitié pour des primo-accédants). Les opérations portent pour 60% sur le neuf. Le prêt moyen est de 101 550€ (90 170 pour un PC-PAS).

Les PC ouvrent droit à l'APL (un peu plus généreuse que l'ALF).

Ils sont exclusifs de tout autre prêt (sauf les prêts visés à l'article R 331-72 du CCH). C'est en particulier le cas des prêts libres.

Les PC-PAS qui bénéficient de la garantie de l'état sont accordés sous condition de ressources. Les plafonds d'éligibilité varient en fonction de la localisation et de la taille de la famille (par exemple pour un couple sans enfant, plafond de 3570€/mois en zone A et 2545€ en zone B ou C) : un tiers des bénéficiaires ont un revenu fiscal de référence inférieur à 12 000€ (et 50% un RFR inférieur à 18 000€).

Le taux d'intérêt plafond varie selon la durée du prêt (au 1<sup>er</sup> juin 2011, les taux sont de 5,5% pour 12 ans et moins ; 6,45% au dessus de 20 ans) et la nature du prêt (le taux est inférieur de 0,6 point pour les PAS). Le taux des PC-PAS en 2011 n'est pas inférieur au taux des prêts libres du marché.

La durée d'amortissement varie entre 5 et 30 ans.

Une partie des prêts peut se faire à taux variable (mais on limite à 300 points de base l'évolution des taux de ces prêts).

*b42) Avantages pour l'accédant*

On peut identifier trois avantages principaux :

- la garantie pour les PC-PAS. C'est un élément de « sécurité » pour les établissements de crédit. De fait la sinistralité est faible (ainsi pour la génération 1993, la plus ancienne, elle ne dépasse pas 3,5 pour mille du montant des prêts pour un montant moyen indemnisé) ;
- le cas échéant, l'avantage de taux ;
- l'éligibilité à l'APL, au barème plus favorable pour le neuf que celui de l'AL, pour les ménages correspondant aux conditions de ressources.

*b5) L'épargne logement*

Les plans et comptes d'épargne logement associent une bonification de l'épargne affectée à ces supports (prime d'Etat), une défiscalisation partielle des intérêts de cette épargne, et un droit à prêt fonction de l'épargne accumulée et de son taux de rémunération.

Système ancien récemment réaménagé et « verdi », il a connu une forte diffusion mais connaît une érosion régulière. En outre, son affectation aux dépenses de logement (moitié pour des travaux, moitié pour des acquisitions) diminue.

Pour le recentrer, on a cherché à en accélérer l'affectation au logement (s'il n'y a pas de mobilisation dans les cinq ans, le PEL devient un livret ordinaire). La mobilisation en dehors de la résidence principale n'est plus permise.

En 2010, on compte près de 12 millions de plans et 9,5 millions de comptes. Les titulaires ont mobilisé 1,42Md€ pour 277 000 prêts soit 5 126€ par un encours de 10Mds€. Ces chiffres sont en forte baisse par rapport à 2002 (4,7Mds€ distribués pour 670 000 prêts). Les primes se sont élevées à 620M€.

En 2010, les dispositifs d'épargne logement avaient un coût de 1,7 Md€, réparti en une dépense fiscale de 0,6Md€ et une dépense budgétaire d'1,12Md€.

#### b6) Le crédit d'impôt sur le revenu sur les intérêts des emprunts (loi TEPA)

Ce régime institué en 2007 est désormais supprimé. On a jugé en effet que l'aide n'avait pas une efficacité suffisante au regard de son coût : très dispersée au profit d'un nombre élevé d'accédants, pour un montant souvent faible et par ailleurs croissant avec le montant des intérêts – partant avec le revenu des ménages, indifférente à toute préoccupation de zonage, elle avait trop d'aspects négatifs. Pour le comité d'évaluation des dépenses fiscales, ce crédit d'impôt :

- souffrait d'un fort effet d'aubaine, car (i) il bénéficie à l'ensemble des ménages souhaitant acquérir leur résidence principale (et non aux primo accédants), et (ii) il donne droit à un CI d'autant plus élevé que le ménage acquiert un bien onéreux, alors même que ce ménage avait a priori moins besoin d'aide pour son projet d'accession ;
- en termes redistributifs, ce dispositif favorisait les déciles les plus aisés (à partir d'un échantillon représentatif de transactions observées sur une année, on peut estimer que l'aide unitaire est 30% plus élevée pour les 30% des ménages accédants les plus aisés que pour les 30% les moins aisés, dont les intérêts n'atteignent pas les plafonds) ;
- enfin, n'étant pas pris en compte par les banques dans le calcul de la solvabilité des ménages, il n'avait qu'un effet déclencheur limité.

Le crédit d'impôt était égal à un pourcentage des intérêts payés au cours des 5/7 premières années des emprunts dans la limite d'un plafond fiscal (7500€ pour un couple majoré de 500€ par personne à charge).

Le pourcentage de prise en charge était :

- \* pour la première annuité, de 40% (logements anciens) et 25% pour le neuf (il était de 30% en 2010) ;
- \* pour les années 2 à 5, de 20% dans l'ancien et 10 dans le neuf ;
- \* de 40% pour les logements neufs BBC sur une durée de 7 ans.

La « dépense fiscale » est évaluée à 1,825Md€ en 2011.

c) Les aides déployées pour diminuer la charge des remboursements pendant la durée des emprunts

Les aides personnelles au logement (APL ouverte pour les logements qui ont bénéficié d'un prêt conventionné ; ALF et ALS) mobilisent 900M€ en 2010, soit 5,7% des aides personnelles au logement.

*c1) Le nombre des allocataires est réduit (505 000 soit un peu plus de 10% des accédants)*

Il est en forte baisse depuis 1984, résultat complexe notamment de l'évolution du revenu relatif des accédants et de l'érosion de l'efficacité de l'aide compte tenu des règles d'établissement des barèmes.

Cette baisse régulière contraste avec l'évolution constatée pour les locataires, pour qui la baisse est interrompue entre 1990 et 1995 en raison du « bouclage » des aides.

**Tableau 51 : Taux de diffusion des aides personnelles au logement (en %)**

	Parmi les propriétaires accédants	Parmi les locataires	Parmi l'ensemble des ménages
1984	21,4	33,6	18,6
1990	21,2	34,8	18,9
1995	19,0	47,6	23,2
1999	17,7	43,9	23,4
2004	13,6	42,2	21,0
2009	10,8	42,5	19,9

Source : Comptes du logement

La modestie de ce taux s'explique par le niveau de revenu des accédants qui est plus élevé que celui des autres ménages. Comme les aides personnelles sont concentrées sur les ménages modestes, il est logique que le nombre des allocataires soit faible.

Mais il explique également par les évolutions de la réglementation des aides à l'accession : faible indexation des barèmes conduisant à une diminution des points de sortie, diminution du nombre de prêts donnant droit à l'APL (dont les points de sortie sont plus élevés que ceux de l'AL), diminution de l'aide avec l'ancienneté du prêt.

c2) Les éléments caractéristiques du système d'aides

*c21) Les points de sortie*

C'est le niveau de revenu pour lequel l'allocation passe au dessous du seuil de non versement de 15€<sup>136</sup>.

Il varie avec :

- la taille du ménage. En APL en zone 2 pour une opération dans le neuf, le point de sortie est de 1920€/mois pour un couple avec un enfant à charge ; 2250€ pour un couple avec deux enfants à charge et 2650€ pour un couple avec trois enfants à

<sup>136</sup> On considère ici le revenu courant et non le revenu pris en compte dans l'assiette ressources, qui est égal au revenu courant auquel sont appliqués divers abattements, notamment pour frais professionnels.

charge. En ALF en zone 2 pour les mêmes configurations familiales, les points de sortie sont de 1885, 2100 et 2350€ ;

- la localisation du bien acheté et la nature de l'opération (le régime de l'APL neuf étant plus favorable).

On notera que ces points de sortie sont inférieurs aux plafonds d'exclusion des prêts aidés sous condition de ressources.

Ces points de sortie sont à comparer au revenu des accédants :

- le revenu moyen des accédants serait de 3 800€ selon CSA, avec un quart des ménages dont le revenu est inférieur à 2 SMIC ;
- pour les primo-accédants ayant bénéficié d'un PTZ en 2010, le revenu était de 2 500€.

### *c22) Les plafonds de dépense éligible*

Les plafonds varient de façon significative avec la localisation du logement (par exemple, pour une base 100 en zone 1 l'ALF d'un couple avec un enfant est de 91 en zone 2 et 85 en zone 3). Ils varient faiblement avec la taille de la famille (par exemple pour une AL en base 100 pour le couple avec un enfant, le plafond est à 103 pour deux enfants ; 107 pour trois ; 110 pour quatre et 118 pour cinq). Ils sont plus élevés en APL (par exemple, en zone 2 l'APL d'une famille avec un enfant est à 128 contre 100 en ALF)

### *c23) Le montant de l'aide*

Il est fonction de la taille de la famille, de son niveau de revenu, de la mensualité de remboursement mais également du type de prêt (seuls les prêts conventionnés ouvrant droit à l'APL, dont le barème est plus favorable dans le neuf) et d'opération (différenciation entre zones géographiques et, pour l'APL, entre neuf et ancien). Il varie enfin significativement avec l'ancienneté du prêt, l'aide décroissant régulièrement avec celle-ci.

Le tableau ci-dessous présente le montant de l'aide en 2011 pour une famille accédante type (couple avec un enfant, acquisition en zone 2, mensualité supérieure au plafond), pour un prêt signé en 2010 et un prêt signé en 1993.

**Tableau 52 : Plafond de dépense et montant de l'aide en 2011 (en € / mois)**

	AL	APL neuf	APL ancien
<b>Plafond de dépense éligible</b>	412	504	418
<b>Assiette</b>	<b>Montant de l'aide pour un prêt signé en 2010</b>		
<b>10 000</b>	207	239	175
<b>15 000</b>	107	151	94
<b>18 000</b>	52	76	23
<b>Assiette</b>	<b>Montant de l'aide pour un PAP signé en 1993</b>		
<b>10 000</b>	160	208	149
<b>15 000</b>	66	123	71
<b>18 000</b>	15	50	0

Le montant moyen de l'aide versée en 2010 est d'environ 145€/mois (163 en APL, 143 en ALF et 109 en ALS).

Ce montant relativement modeste s'explique par

- le niveau de la dépense éligible : les aides sont calculées dans la limite de plafonds nettement inférieurs au niveau moyen des mensualités ce qui explique que dans plus de 90% des cas la mensualité soit supérieure au plafond<sup>137</sup> ;
- l'aisance relative des accédants comme indiqué *supra* ;
- la technique d'actualisation des aides après l'année initiale : pour un même revenu l'aide diminue avec l'ancienneté de date de signature du prêt (comme indiqué dans le tableau ci-dessus). Rappelons que pour plus de 30% des allocataires, la date de signature des emprunts est antérieure à 2003.

### c3) L'apport des aides

Il est très modeste quand on le rapporte à la masse des mensualités de la totalité des accédants : de l'ordre de 1,7%. Mais il n'est pas négligeable pour les allocataires concernés et diminue le taux d'effort de manière significative.

La révision des aides en cas de baisse des revenus (chômage par exemple) assure une protection utile : un tiers des allocataires a bénéficié du système des abattements et neutralisations.

## **3. Les résultats**

### a) Qui sont les 5,1 millions d'accédants ?

#### a1) Leurs caractéristiques

Ce sont des ménages concentrés sur la tranche 30/50 ans.

Une très forte majorité sont des ménages en couple avec enfants.

#### a2) Comment ont-ils pu faire face à la croissance du coût des opérations ?

Ils ont pu faire face à la croissance du coût des opérations :

\* par l'allongement de la durée des emprunts (on est au 3<sup>ème</sup> trimestre 2011 sur une durée moyenne de 216 mois (245 pour le neuf et 228 pour l'ancien). On était à 166 mois au début 2001 ;

\* par la baisse des taux d'intérêt (pour les seuls prêts du secteur bancaire, le taux a varié suivant les périodes entre un point haut de 5,62% en 2001 et un point bas de 3,27% au 4<sup>ème</sup> trimestre 2010. Il est actuellement de 3,91%.

Au total, selon CSA, le cout relatif moyen en années de revenu est passé dans le neuf de 3,54 années de revenu au début de 2001 à 4,48 actuellement et de 3,14 à 4,56 dans le neuf.

#### a3) Quel est leur taux d'effort ?

Le taux d'effort médian est de l'ordre de 25%.

Il est assez voisin pour les accédants ayant une aide personnelle et ceux qui n'en n'ont pas.

---

<sup>137</sup> A titre illustratif, pour l'APL, la mensualité effective moyenne est de 590€, le quartile inférieur de 465€ et le quartile supérieur de 712€.

Il est parfois élevé pour les accédants les plus modestes : 42,2% pour les ménages du premier quintile (mais c'est un effectif faible, de l'ordre de 7% du total des accédants, soit 350 000, effectif inférieur au nombre des allocataires AL/APL qui est de 500 000).

Il est un peu plus élevé pour les primo accédants.

Mais il faut rappeler avec force que face à ces taux d'effort soutenus, le ménage d'accédant a, une fois les prêts remboursés, un taux d'effort très abaissé. Il s'est constitué un patrimoine qui le moment venu peut être cédé sans taxation des plus values et transmis très largement à ses héritiers en franchise de droit.

#### b) Qui ne peut pas s'engager dans une opération d'accession ?

Malgré les aides déployées, une partie des ménages n'est pas en mesure d'accéder à la propriété compte tenu du prix des opérations, de leur revenu et de la norme de taux d'effort qui conditionne l'accès au crédit.

A titre d'exemple on donne ci-après les résultats d'une étude « le baromètre Dauphine-Crédit Foncier de l'immobilier résidentiel » qui mesure, au 1<sup>er</sup> trimestre 2011 sur la ville de Paris, la part des ménages franciliens éligibles (c'est à dire ayant la capacité financière d'acquérir un bien correspondant à leurs besoins). Elle s'établit à 38,4% : moins de quatre ménages sur dix.

Cette capacité varie avec l'âge :

- elle est très faible pour les très jeunes ménages (7,5%) ;
- elle atteint 25% pour les 25/45 ans ;
- elle est de 41% pour les 45/60 ans ;
- et de 56,5% au dessus de 60 ans.

Si on élargit le périmètre de l'étude, la part des ménages en capacité varie selon la localisation du logement en Ile de France : Neuilly 30,4%, Paris 38,4% mais Saint Denis 75,2%.

Les données de ce baromètre ne permettent pas de disposer d'informations antérieures à 2011, ni de données sur les autres régions que l'Ile de France.

### **F. Les autres aides**

Différents dispositifs et types d'aides ont été créés successivement pour aider les ménages à faire face à leurs dépenses de logement.

Certains ont spécifiquement pour objectif de favoriser la location en sécurisant les bailleurs par rapport aux risques d'impayés, d'autres visent à prévenir les impayés ou les expulsions.

Ils s'articulent plus ou moins avec des dispositifs plus anciens et plus généralistes (bien que ciblés sur les ménages en difficulté en matière de logement), comme les FSL ou les aides que les Caf peuvent apporter dans le cadre de leur action sociale.

## **1. Les plans départementaux, les FSL et les autres actions transversales facilitant l'accès ou le maintien dans le logement**

### a) Les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées PDALPD

Dans le cadre du Plan départemental pour le logement des plus défavorisés (PDALPD), des chartes départementales pour la prévention des expulsions locatives doivent être élaborées pour fixer la stratégie locale de l'ensemble des partenaires en matière de prévention des expulsions.

Depuis la loi du 25 mars 2009, le PDALPD doit désormais inclure le plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile (PDAHI) et définir une stratégie de mobilisation de logements dans le parc privé, en s'appuyant notamment sur des outils comme l'intermédiation locative. Depuis la loi du 12 juillet 2010, le PDALPD doit également comprendre des mesures destinées à lutter contre la précarité énergétique.

Sur les 89 départements ayant répondu aux trois dernières enquêtes menées par le Ministère du logement<sup>138</sup>, 60 départements (soit 66 %) avaient un plan en cours (ils étaient 37 sur 42 répondants début 2010). La durée moyenne de ces Plans se situe autour de 4 ans.

71 % des départements disposent d'un ou plusieurs outils permanents pour connaître les besoins en logement des personnes défavorisées et l'évolution de ces besoins. Par ailleurs, 69 % disposent d'un ou de plusieurs dispositifs spécifiques destinés à trouver une réponse aux besoins en logement des personnes défavorisées en grande difficulté.

Les publics prioritaires des PDALPD sont principalement <sup>139</sup>:

- les personnes en centres d'hébergement ou sortants d'hébergement : dans 80 départements ;
- les personnes de bonne foi menacées d'expulsion : dans 78 départements ;
- les personnes en habitat indigne ou précaire : dans 64 départements.

### b) Les Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL)

#### *b1) L'origine et les objectifs des FSL*

Les FSL ont été créés par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (loi Besson – article 6) pour les personnes locataires qui éprouvent des difficultés particulières pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir.

#### **Extraits de la Loi du 31 mai 1990 instituant les fonds de solidarité pour le logement (article 6)**

Institué par le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), le fonds de solidarité pour le logement est « destiné à accorder des aides financières telles que cautions, prêts, garanties et subventions à des personnes remplissant les conditions de l'article 1er qui entrent dans un logement locatif ou qui, étant locataires, se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer et des charges.

<sup>138</sup> Enquête annuelle, appelée MODAL, menée auprès des services déconcentrés sur la mise en œuvre de la politique sociale du logement.

<sup>139</sup> Résultats au 01/01/2010, sur 93 départements en cumulé sur les années 2008, 2009 et 2010.

Le fonds de solidarité prend en charge les mesures d'accompagnement social nécessaires à l'installation ou au maintien dans un logement des personnes bénéficiant du plan départemental. Il peut aussi accorder une garantie financière aux associations qui mettent un logement à disposition des personnes défavorisées mentionnées à l'article 1er ou qui leur accordent une garantie ».

Les personnes mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de la loi sont définies comme « Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence (...) pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir ».

Voir version actuelle de l'article 6 en annexe N°20.

Les compétences des FSL ont progressivement été étendues en 1992, dans le cadre de la loi relative au revenu minimal d'insertion, puis en 2005 (la loi du 13 août 2004)

- en termes de bénéficiaires potentiels : au-delà des locataires, les propriétaires occupant en difficulté, les sous-locataires et les résidents de logements-foyers ;
- en termes de champ d'action : aux aides pour la prévention ou le paiement des impayés de factures d'eau et d'énergie puis de téléphone.

Initialement co-piloté par l'Etat et les départements, le dispositif est intégralement transféré aux départements par la loi d'août 2004.

Lorsqu'il est saisi d'une demande d'aide relative à un impayé d'eau ou d'énergie, le FSL doit consulter les services sociaux communaux avant de prendre sa décision<sup>140</sup> et doit notifier toute demande d'aide au maire de la commune de résidence du demandeur<sup>141</sup>.

### b2) Les ménages aidés

Le Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement souligne, lors de la préparation du projet de loi de finances 2012, que « malgré l'obligation réglementaire, l'obtention des statistiques est de plus en plus problématique et ne permet pas de faire un rendu compte fiable au Parlement ». Les absences totales de données 2008 pour 20 départements et de données 2009 pour 40 départements (et le fait que les répondants n'aient pas répondu à toutes les questions posées) rendent difficile un bilan national sur les 100 FSL<sup>142</sup>.

Aussi, le secrétariat du HCF a-t-il généralement préféré ne donner que des ordres de grandeur ou des proportions et tient à en souligner le caractère approximatif.

#### *b21) Une augmentation du nombre des ménages aidés*

Le Ministère du développement durable et du logement estime à 558 700 le nombre de ménages aidés financièrement par les FSL en 2009, soit environ 2% de l'ensemble des ménages<sup>143</sup>. Il observe une hausse des ménages aidés de 12% entre 2008 et 2009.

<sup>140</sup> Décret n°2008-780 du 13 août 2008.

<sup>141</sup> Loi n°2011-156 du 7 février 2011 dite loi "Cambon".

<sup>142</sup> Réponse à la question N°17 sur l'aide à l'accès au logement de la Commission des Affaires économiques – Assemblée Nationale – Projet de loi de finances pour 2012 – octobre 2011 – 44 pages.

<sup>143</sup> Idem.

Pour sa part, la Fondation Abbé Pierre<sup>144</sup> constate une augmentation des demandes d'aides, avec des exemples de départements particulièrement marquants :

- le Maine et Loire : + 12% pour les aides à l'accès et au maintien et + 10% pour l'énergie ;
- la Saône et Loire : + 20% des dossiers entre 2008 et 2009,
- les Côtes d'Armor : + 18%,
- le Val d'Oise : +55% (et + 21% entre le 1er semestre 2009 et le 1er semestre 2010).

Dans le même temps, le nombre de ménages aidés pour accéder à un logement diminue, passant de 163 000 en 2000 à 118 000 en 2008<sup>145</sup>.

Les ménages aidés par les FSL bénéficient en premier lieu d'aides aux impayés d'énergie (57% des bénéficiaires des FSL) et en second lieu d'aides à l'accès locatif (23%). Les ménages aidés au maintien locatif (prêt, subvention ou cautionnement) sont près de deux fois moins nombreux que ceux qui sont aidés pour accéder à un logement. Les ménages aidés pour les dettes de téléphones sont en nombre très réduit (0,4% des bénéficiaires des FSL) - voir annexe N°21.

#### *b22) Une surreprésentation des foyers monoparentaux parmi les ménages aidés*

La proportion de foyers monoparentaux parmi les ménages aidés par les FSL est plus de quatre fois plus élevée que dans l'ensemble des ménages résidant en France (35%/8%). Elle est également beaucoup plus élevée que leur part dans les ménages pauvres (35%/20%) ou parmi les bénéficiaires des aides personnelles au logement (19%).

La proportion des couples avec enfants parmi les bénéficiaires des FSL est moindre que dans l'ensemble des ménages, en particulier pour les aides à l'accès locatif qui bénéficient en premier lieu aux personnes isolées et aux foyers monoparentaux.

**Tableau 53 : Bénéficiaires des aides des FSL en fonction du statut familial (2009)**

d'après les 48 départements ayant fourni ces statistiques	Bénéficiaires des aides à l'accès locatif	Bénéficiaires des aides au paiement du loyer et/ou de la fourniture de fluides	Ensemble des ménages aidés (y compris aides inconnues) *	Types de ménages / population INSEE-RP 2008
<b>Personnes isolées</b>	42%	32%	35%	37%
<b>Couples sans enfant</b>	5%	6%	6%	27%
<b>Familles monoparentales</b>	38%	35%	35%	8%
<b>Couples avec enfant</b>	15%	27%	24%	28%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%

\* Cette colonne n'est pas la simple moyenne pondérée des 2 précédentes, elle tient compte de ménages dont la composition est connue mais pas la nature de l'aide

Source : Ministère de l'écologie(...) et du logement – Question parlementaire – Op.cit.

#### *b23) Les ménages aidés sont essentiellement locataires ou hébergés gratuitement*

Les propriétaires (accédants ou non) ne sont que très rarement aidés par les FSL :

<sup>144</sup> Fondation Abbé Pierre - L'état du mal logement en France - 16ème rapport annuel - 2011.

<sup>145</sup> Fondation Abbé Pierre - L'état du mal logement en France - 17ème rapport annuel - 2012.

- Les ménages bénéficiaires d'une aide à l'accès au logement étaient, en 2009, pour 43% d'entre eux, déjà locataires, 1% étaient propriétaires et 56% était diversement hébergés (par la famille - 16% -, chez un tiers, en résidence, en hôtel, etc.).
- Plus de la moitié des ménages aidés au titre de la fourniture de fluides et/ou des copropriétés dégradées étaient locataires ou sous-locataires (en 2007 ou 2009) ; les propriétaires ne représentant que moins de 2% des ménages aidés à ce titre par les FSL.

La moitié des ménages aidés à l'accès au logement entrent dans le parc social<sup>146</sup>, avec une tendance à l'augmentation depuis quelques années. Près de 70% des ménages aidés au titre du maintien locatif sont logés dans le parc social avec, en revanche, une tendance à la diminution.

#### *b24) Peu de ménages menacés d'expulsion apparaissent parmi les ménages aidés*

On observe un décalage entre les publics cibles prioritaires du PDALPD et les publics aidés par les FSL : les ménages menacés d'expulsion ne constituent qu'une minorité des publics aidés par les FSL (14 à 15% des ménages aidés au maintien dans les lieux). Le Ministère avance deux possibilités d'explication :

- soit, parmi les ménages aidés au titre du maintien locatif, il y a très peu de ménages menacés d'expulsion locative, ce qui signifierait que la plupart des FSL passeraient à côté d'un de leurs principaux objectifs ;
- soit, la problématique des "expulsions locatives" est mal identifiée par les secrétariats des FSL alors que ce repérage est prévu depuis 5 ans, ce qui témoigne d'une difficulté à relier "FSL" et prévention des expulsions locatives.

#### *b3) Critères d'accès, gestion et financement des FSL*

##### *b31) La gestion des FSL*

La gestion comptable des FSL est assurée en majorité par les caisses d'allocations familiales (61%), par les conseils généraux (30%) mais également par des Udaf (8 FSL).

Dans près de 2 cas sur 10, les décisions sont prises au sein de commissions ou d'organes internes au Conseil général mais dans un peu plus de 8 cas sur 10, elles sont prises par des commissions partenariales (systématiquement avec les Caf, très fréquemment avec les bailleurs, les fournisseurs de fluides, les communes, EPCI et CCAS, les associations et dans un peu plus d'un tiers des cas avec la MSA et l'Etat)<sup>147</sup>.

##### *b32) Les financements et les types de dépenses des FSL*

En 2009, 334 M€ ont été consacrés au financement des FSL : les principaux financeurs sont les Conseils généraux (77%)<sup>148</sup>, suivis par les fournisseurs d'énergie et d'eau (9,5%) et par les

<sup>146</sup> En 2008, pour 54 FSL.

<sup>147</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, pour 65 FSL - Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement – Réponse à la question N°17 sur l'aide à l'accès au logement –Assemblée Nationale – Projet de loi de finances 2012 – octobre 2011– 44 p.

<sup>148</sup> Dont le droit à compensation versés par l'Etat en contrepartie du transfert du FSL = 93,5 M€ dont 818M€ au titre du FSL stricto sensu et de l'AML et 11,7M€ au titre des fonds eau et énergie.

CAF et CMSA (7%). Contribuent également à leur financement mais dans une faible proportion les bailleurs sociaux, les communes et Action logement<sup>149</sup>.

Les aides aux ménages représentent  $\frac{3}{4}$  des dépenses des FSL (en particulier les aides à l'énergie – 25% - et les aides à l'accès ou au maintien dans le logement – 22% et 20%). L'accompagnement social lié au logement représente  $\frac{1}{5}$ <sup>ème</sup> de leurs dépenses (voir annexe N°21).

Le Ministère souligne le faible recours à la garantie d'associations pour faciliter l'accès à un logement de ménages en difficulté : un quart des FSL soutiendraient ce type de pratiques pour un nombre de logements inférieurs à 1 500 sur l'ensemble du territoire<sup>150</sup>.

Si le taux d'accord est relativement élevé pour les aides au paiement de l'énergie (80%), la fourniture en eau (77%) et pour les aides à l'accès ou au maintien dans le logement (plus de 67%), il est beaucoup plus faible pour les aides au paiement du téléphone (46%).

Le montant moyen des aides accordées par les FSL varie entre 60€ pour les aides au paiement du téléphone à près de 1000 € pour les aides au maintien locatif.

**Tableau 54 - Montant moyen des aides accordées par les FSL en 2008**

	Montant moyen des aides
aides à l'accès locatif	662 €
aides au maintien locatif	987 €
aides au paiement de la fourniture d'eau *	141 €
aides au paiement des fournitures d'énergie	232 €
aides au paiement du téléphone*	60 €

\*162€ pour l'eau et 120€ pour le téléphone si l'on intègre les remises de dettes des fournisseurs

Source : Ministère de l'écologie(...) et du logement – Question parlementaire – Op.cit.

*b33) Les critères d'accès aux FSL ont tendance à devenir plus restrictifs*

Les critères d'accès aux FSL ainsi que les différentes actions menées sont très variables selon les départements qui en assurent la responsabilité depuis 2005<sup>151</sup>. L'augmentation des demandes d'aides depuis 2008 a conduit de nombreux départements à revoir leurs critères d'attribution des aides avec un ciblage empruntant plusieurs modalités qui peuvent se cumuler :

- ✓ plafonnement relativement bas en fonction des ressources des demandeurs ;
- ✓ instauration d'un plancher de ressources afin de ne pas aider des ménages dont les ressources sont structurellement insuffisantes pour couvrir le cout du logement occupé;
- ✓ application d'un barème en fonction des ressources des demandeurs ;
- ✓ plafonnement en fonction du montant du loyer : au delà d'un certain montant, l'aide n'est plus accordée au motif que le demandeur a pris des risques ne correspondant pas à ses possibilités financières ;

<sup>149</sup> Pour 2009 - Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement – Op.cit. et Comptes du logement - Premiers résultats 2010 - Le compte 2009 - Références - Mars 2011

<sup>150</sup> Réponse à la question N°17 sur l'aide à l'accès au logement de la Commission des Affaires économiques – Assemblée Nationale – Projet de loi de finances pour 2012 – octobre 2011 – 44 pages

<sup>151</sup> Ballain R, Sauvayre A. – La place du FSL dans les systèmes départementaux d'aide aux personnes en difficulté suite à la décentralisation – DREES – Document de travail N° 74 – janvier 2008.

- ✓ limitation à un seul recours au FSL par période de 3 ou 5 ans ;
- ✓ limitation des sommes impayées à couvrir avec exclusion des dettes trop importantes ;
- ✓ exclusion de ménages pouvant bénéficier d'autres types d'aides comme le Loca-Pass ou la garantie des risques locatifs.

On observe ainsi une évolution de la fonction même des FSL qui, à l'origine, avaient été mis en place :

- ✓ pour apporter une aide à des personnes qui rencontraient des difficultés ponctuelles à se maintenir dans leur logement ;
- ✓ pour accompagner des ménages dans un parcours de logement.

Aujourd'hui, il semblerait que de plus en plus de FSL soient conduits à accorder des secours plus ou moins réguliers aux ménages les plus précarisés. Le Ministère craint ainsi que les FSL ne perdent progressivement leur vocation d'aide au (re)logement et deviennent davantage un outil pour équilibrer les budgets des ménages fragiles en difficulté de paiement de leurs charges de loyer, d'énergie ou d'eau<sup>152</sup>.

La résolution du premier congrès des FSL, qui s'est déroulé en avril 2009 :

- « attire l'attention des pouvoirs publics sur l'accroissement très sensible de la précarité énergétique de nos concitoyens et la nécessité de la prévenir (...) » ;
- « interpelle solennellement les pouvoirs publics sur la nécessité de mieux cibler les aides à la pierre comme les aides aux ménages afin d'en accroître le caractère redistributif et de concentrer une part plus importante des crédits publics sur les ménages à faible pouvoir d'achat. Les FSL ne pouvant constituer que l'ultime filet de solidarité de la politique de logement social ».

### c) Les aides des CAF

En complémentarité du versement des aides au logement, les Caisses d'allocations familiales mènent différentes actions pour aider les familles en matière de logement (prévention des impayés, aides financières, accompagnement social personnalité, ...).

#### c1) Les aides apportées par les Caf

En 2010, sur 157 M€ que les CAF consacrent à l'aide au logement des familles au titre de leur action sociale :

- 107,5M€ (68%) sont versés aux familles, à 80% sous forme de prêts et à 20% sous forme de subventions ;
- 37 M€ (24%) sont attribués aux partenaires ;
- 12 M€ (8%) sont consacrés au fonctionnement des services des Caf (conseillers techniques logement et secrétariat des FSL notamment)<sup>153</sup>.

Sur ces même 157 M€ :

<sup>152</sup> Réponse à la question N°17 sur l'aide à l'accès au logement de la Commission des Affaires économiques – Assemblée Nationale – Projet de loi de finances pour 2012 – octobre 2011 – 44 pages.

<sup>153</sup> Statistiques d'action sociale des Caf – Tableau SF 400 – 2010.

- 91 M€ (58%) portent sur les aides à l'équipement et à l'installation (notamment 35M€ pour l'équipement mobilier, 38M€ pour l'équipement ménager et 11M€ pour les aides à l'installation) ;
- 54 M€ (34%) sur l'accès et le maintien dans l'habitat (dont 22M€ versés aux FSL et 6M€ pour les dettes d'énergie),
- 12 M€ (8%) sur la réhabilitation et à l'amélioration de l'habitat.

En 2006, 152 500 aides financières individuelles (AFI) ont été versées au titre du logement. Le montant moyen versé par famille était de 691€ et le montant médian de 550€ ; les familles aidées étant plus fréquemment que la moyenne en situation de monoparentalité ou avec quatre enfants ou plus<sup>154</sup>.

Depuis 2010, les aides financières individuelles extra-légales sont accordées à l'ensemble des familles allocataires (y compris les bénéficiaires de l'APL et du RSA) ayant au moins un enfant à charge.

La COG 2009-2012 fixe comme objectif<sup>155</sup>: « privilégier le financement des dispositifs partenariaux d'aide à l'accès au logement pour les publics prioritaires de la Caf (FSL) et améliorer la lisibilité des aides financières individuelles des Caf ». Dans le socle national d'engagements de services, l'objectif indiqué était de : « (...) poursuivre le réexamen des aides financières individuelles Caf ».

### c2) Les actions des Caf en cas d'indécence du logement

La quasi totalité des Caf mène désormais des actions en matière de logements non décents (contre moins des deux tiers en 2005). Au total, près de 172 agents des Caf interviennent à ce titre, ce qui représente en moyenne 1,7 agent en équivalent temps plein par Caf.

En cas d'indécence du logement :

- elles contribuent à l'information et au soutien des familles par une offre de service de la part de leurs travailleurs sociaux ; les publics cibles sont les allocataires de l'ALF signalés comme étant en situation d'habitat indécrit (55% des Caf mettent en avant cette action) elles orientent les allocataires vers des dispositifs partenariaux (l'ANAH, FSL, PDALPD, l'ADIL ou le Pact-Arim) ;
- elles favorisent la mise en réseau des acteurs locaux susceptibles de prendre en charge le traitement de ces situations ;
- elles communiquent les informations dont elles disposent sur les logements indécents à l'observatoire nominatif chargé du repérage des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation (les trois quart des Caf réalisent ce repérage).

Le signalement de l'indécence provient de plusieurs sources :

- le personnel de la Caf : 40% ;
- l'allocataire : 25% ;

<sup>154</sup> CNAF – Dossier d'étude N°119 – Les aides financières individuelles : quelles configurations locales pour quels effets ? – août 2009.

<sup>155</sup> Mission 3 (« Accompagner les familles dans leurs relations avec l'environnement et le cadre de vie ») – Action 2 (« Solvabiliser les familles pour leur permettre d'accéder à un logement décent »).

- les bailleurs : 15%<sup>156</sup>;
- un tiers : 20%.

Par ailleurs, un quart des Caf adoptent une démarche proactive en recherchant de façon ciblée les logements non décents (avec des contrôles sur place ciblés à partir de territoires anciens dégradés, de certains bailleurs, d'allocataires considérés comme vulnérables,...).

La loi SRU prévoit que les arrêtés d'insalubrité et de péril doivent être communiqués aux Caf par les Préfets, les Directions départementales de la cohésion sociale et les communes. En 2009, plus des trois quarts des Caf ont été destinataires de ces arrêtés (près de 2000 arrêtés d'insalubrité et près de 800 arrêtés de péril).

### *c3) Les actions des Caf en matière d'impayés de loyer*

#### *c31) Les Caf assurent un rôle croissant en matière d'impayés de loyer*

Le socle national de travail social des Caf intègre l'offre de service en faveur des familles en situation d'impayé de loyer ; le public cible étant les allocataires de l'ALF signalés comme étant en situation d'impayé de loyer. En 2009, les Caf ont ainsi assuré le suivi et l'accompagnement de près de 60 000 impayés au titre de l'allocation de logement.

Depuis 2011, les Caf sont chargées de l'examen des situations d'impayés APL locatifs et notifient les décisions relatives à ces impayés aux bailleurs et aux allocataires. Le Ministère du logement estime à plus de 220 000 le nombre d'impayés APL par an (200 000 en locatif et un peu plus de 20 000 en accession).

#### *c32) En cas d'impayé dans le secteur locatif*

Si le locataire perçoit une aide au logement et a au moins deux échéances de loyers en retard, consécutives ou non, totalement impayées, ou leur équivalent en montant, le bailleur doit saisir la CAF et peut lui demander à recevoir directement l'allocation logement.

Dans l'attente d'une solution à la résorption de la dette, le versement de l'aide au logement est alors maintenu sur une période de 6 mois.

Au terme du 6<sup>ème</sup> mois, le maintien de l'aide dépend de la signature conjointe – par le bailleur et le locataire - d'un plan d'apurement de la dette qui doit tenir compte des ressources du foyer du locataire. Le cas échéant, la CAF peut suspendre le versement de l'Allocation logement.

Si le bailleur n'accepte pas la procédure d'apurement de la dette, le versement de l'aide au logement est interrompu, dans l'attente de la mise en place des modalités de règlement de la dette (procédure amiable ou judiciaire).

#### *c33) En cas d'impayé en accession*

En accession, si le remboursement est trimestriel, l'impayé est caractérisée au bout de deux échéances nettes consécutives (échéances de prêt après déduction de l'APL) ou d'une somme au moins égale à une échéance de prêt brute (avant déduction de l'APL). En cas de périodicité mensuelle, l'impayé est caractérisé au terme de trois échéances de prêt nettes consécutives

<sup>156</sup> La description du logement loué est demandée au bailleur à l'ouverture de l'APL.

impayées ou d'une somme égale à deux fois le montant d'une échéance brute. Les procédures sont semblables à celles qui sont destinées aux locataires.

#### *c34) La qualification d'impayé dépend du dispositif de garantie dont relève l'allocataire*

Lorsqu'est mise en jeu une garantie de paiement des loyers de type Locapass ou du FSL, ou tout autre type de caution pour pallier un incident de paiement, l'allocataire de l'APL n'est pas considéré comme étant en impayé de loyer.

En revanche, en cas de prise en charge des loyers par une assurance « impayés » du bailleur, ou par la garantie des risques locatifs (GRL), l'allocataire est considéré en impayé<sup>157</sup>.

#### d) L'apport des ADIL

Fédérées par l'Association nationale d'information sur le logement (ANIL), les 77 associations départementales d'information sur le logement (ADIL) jouent un rôle important d'information des ménages<sup>158</sup>. En 2010, elles ont reçu près de 900 000 consultations téléphoniques ou sur rendez-vous, dont 40 000 sur les problèmes de performance énergétique.

En Mars 2010, le Gouvernement a confié à l'ANIL et aux ADIL la mise en place d'un numéro unique gratuit (« SOS loyers impayés ») à destination des propriétaires et des locataires, afin de mieux prévenir les situations d'expulsions liées aux impayés de loyers<sup>159</sup>. Les ADIL fournissent également un appui aux différentes instances départementales du logement (PDALD, PLH,...) et participent à la mise en œuvre du DALO.

Leur financement se partage entre<sup>160</sup> les départements (26%), Action logement (25%), L'Etat (18%)<sup>161</sup>, les régions (13%), les caisses d'allocations familiales (6%), la Caisse de garantie du logement locatif (4%) et d'autres financeurs (8%); le coût de fonctionnement moyen d'une ADIL se situant autour de 500 000 €/an. .

## **2. Les aides destinées à faire face aux charges associées au logement**

### a) Les tarifs sociaux

Les ménages dont les revenus sont inférieurs à ceux demandés pour accéder à la CMU complémentaire sont éligibles à un allègement des tarifs du gaz et de l'électricité (à titre d'exemples, les plafonds de revenus de la CMUC sont de 11 657€/an pour 2 personnes, 13 988€/an pour 3 personnes, 16 320€/an pour 4 personnes).

En 2009, 298 000 foyers en ont bénéficié pour le gaz (tarif spécial de solidarité : TSS<sup>162</sup>) et 940 000 pour l'électricité (Tarif de première nécessité : TPN<sup>163</sup>)<sup>164</sup>. Ces tarifs permettent aux

---

<sup>157</sup> CNAF – Suivi législatif de l'APL – Version d'octobre 2008.

<sup>158</sup> Rôle défini par le Décret du 6 novembre 2007.

<sup>159</sup> ANIL-Habitat-Actualité –Herbert Béatrice - Prévention des expulsions : locataires et bailleurs face à l'impayé – octobre 2011

<sup>160</sup> Escudie J.N. - PCA - septembre 2011.

<sup>161</sup> En 2011, les modalités de subvention de l'Etat ont été modifiées. Chaque ADIL bénéficie d'une subvention d'un montant de 26 000 € complétée par une part variable déterminée en fonction de critères démographiques et sociaux.

<sup>162</sup> Instaurée par la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

ménages qui en bénéficient de réaliser une économie de 90 €/an pour l'électricité et de 142 €/an pour une maison chauffée au gaz<sup>165</sup>.

Afin de pouvoir toucher l'ensemble des ménages éligibles (nombre estimé à 1,5 ou 2 millions), la procédure d'attribution sera automatisée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Ces allègements tarifaires sont financés par l'ensemble des clients d'EDF-GDF et ne pèsent donc pas sur les prélèvements obligatoires.

#### b) La lutte contre la précarité énergétique

La loi du 12 juillet 2010 définit que : « Est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat. ».

Le plan national de lutte contre la précarité énergétique (janvier 2010) a pour objectif de réhabiliter 300 000 logements en 8 ans. Dans ce cadre ont été créés :

- un fonds de rénovation thermique doté de 1,35 Md€
- un Observatoire national de la précarité énergétique.

Par ailleurs, le Service Maintien de l'Energie (SME) mis en place par EDF bénéficie à 270 000 clients en situation d'impayé.

La Grande-Bretagne définit la précarité énergétique de façon plus quantitative que la France, comme caractérisant les ménages qui consacrent plus de 10% de leurs revenus à la dépense énergétique. Si cette définition était retenue en France, ce seraient 3 millions de ménages qui seraient concernés par la précarité énergétique en raison de la mauvaise qualité thermique des logements qu'ils occupent, de la faiblesse de leurs revenus et de la difficulté de s'acquitter des factures d'énergie qui représentent plus de 10% de leurs revenus (contre 5,5% en moyenne pour l'ensemble de la population). Parmi ces ménages, 87% habitent le parc privé, 62% sont propriétaires et 45% ont moins de 60 ans.

#### c) Les aides à la consommation d'eau

Cinq années après le vote de la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006, les tarifs sociaux concernant l'eau en sont encore au stade d'expérimentations locales.

Ce retard relatif est lié en partie au constat que le poids de la facture d'eau reste relativement faible (0,8%) en comparaison des dépenses d'énergie (3,9%) ou des télécommunications (2,4%), même si la disparité du prix de l'eau entre les services atténue ce constat<sup>166</sup>. Il est

---

<sup>163</sup> Instaurée par la loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

<sup>164</sup> Dossier de presse (Ministères de l'Industrie, de l'énergie et de l'Ecologie et du développement durable) diffusé lors de la mise en place de l'observatoire national de la précarité énergétique – mars 2011.

<sup>165</sup> Communiqué de presse d'Eric Besson, Ministre en charge de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique – Le 17 octobre 2011.

<sup>166</sup> L'eau est globalement peu chère en France (3,39€/m<sup>3</sup> soit 183€ par personne et par an, légèrement en dessous de la moyenne européenne). Néanmoins, la disparité des prix de l'eau (les prix moyens de l'eau varient dans un rapport de un à deux d'un département à l'autre, cet écart étant encore plus significatif quand on passe au niveau

aussi la conséquence de la « balkanisation »<sup>167</sup> de l'organisation des services d'eau et d'assainissement et mixité des abonnés collectifs et individuels, qui rendent très difficile la mise en place de méthodes tarifaires convergentes entre les 15 000 services d'eau potable.

Plusieurs mesures sont en préparation par les services de l'Etat :

- Sur la base d'une concertation avec les associations d'usagers et de consommateurs, les collectivités locales et les opérateurs concernés, un rapport devrait être déposé au Parlement sur l'opportunité et les conditions de mise en œuvre d'une « allocation de solidarité services essentiels ».
- En lien avec l'Association des Maires de France, sera diffusé auprès de l'ensemble des collectivités locales, un guide de bonnes pratiques en matière d'accès à l'eau pour les personnes en situation d'exclusion sociale, tel que défini par le Comité national de l'eau
- Un renforcement des moyens du système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA) est prévu ainsi que la définition d'un plan d'actions permettant l'accès à tous des indicateurs de performance des services d'ici 2015, facilitant la saisie par les collectivités et leurs opérateurs (télé-RPQS) et leur fournissant des outils de pilotage adaptés à leurs besoins<sup>168</sup>.

### **3. La sécurisation des bailleurs et la prévention des impayés de loyers**

Les bailleurs peuvent éprouver des craintes vis à vis des impayés de loyer, d'autant que la protection importante dont bénéficient les locataires ne facilite pas leur renvoi s'ils se révèlent mauvais payeurs. Afin de lever les freins aux possibilités de location aux ménages les plus modestes ou en situation précaire, différents dispositifs ont été mis en place.

#### **a) L'intermédiation locative**

##### ***a1) Dans le parc privé***

Depuis les années 90, différents dispositifs ont été créés : agences immobilières à vocation sociale, baux glissants, gestion locative adaptée,...Le dernier est Solibail (voir encadré ci-après) expérimenté en 2008 et mis en place dans le plan de relance de l'économie en 2009. L'intermédiation locative peut prendre deux formes :

- Un mandat de gestion confié à un tiers (par exemple une agence immobilière à vocation sociale) avec un bail de droit commun liant le locataire et le propriétaire. Dans le cadre d'une "gestion locative adaptée", un accompagnement social est prévu.
- La sous-location : un organisme intermédiaire est locataire en tant que tel et sous-loue à un ménage en difficulté. L'association locataire garantit le paiement du loyer en l'assurant elle-même, prend éventuellement en charge le différentiel entre le loyer et celui qui est supporté réellement par l'occupant et veille au bon usage du bien immobilier.

---

du service) et des modalités de facturation (existence d'un terme fixe notamment), atténuent ce constat, la facture d'eau pouvant dans certains cas constituer une charge importante pour les ménages aux plus faibles revenus.

<sup>167</sup> Pour reprendre les termes du récent rapport du Conseil d'État « l'eau et son droit ».

<sup>168</sup> Notes de la DGCS pour le secrétariat du HCF – Juillet 2011 et Février 2012.

Elle permet également d'assurer le maintien dans les lieux en cas de risque d'expulsion : un bailleur social ou une association "reprennent le bail" à la demande du Préfet et avec l'accord du propriétaire.

### Solibail<sup>169</sup>

Ce dispositif s'adresse aux propriétaires de logements privés, loués à une association conventionnée, qui sous-loue le bien – à un tarif social - à un ménage en difficulté. L'association assure l'entretien et la remise en état du logement. Les propriétaires sont garantis vis-à-vis du paiement des loyers.

Fin 2010, l'objectif d'intermédiation locative pour 5000 logements, fixé par le plan de relance de 2009, était quasiment atteint au plan national, avec un engagement à hauteur de 4 368 logements (1137 en mandats de gestion et 3231 en sous-location). Par contre, l'objectif de 2750 logements en intermédiation locative en Ile de France n'était atteint qu'à un peu plus de la moitié avec 1500 logements couverts.

Le coût moyen annuel est estimé à environ 3 750 € par logement en mandat de gestion et à 8 000 € en sous-location. En sous-location, ce coût couvre le différentiel de loyer entre un loyer social et le prix du marché ainsi que l'ensemble des charges de fonctionnement pour les opérateurs (prospection, prise à bail, gestion sociale, équipement des logements) et l'accompagnement social des ménages bénéficiaires.

En 2010, 14,6M€ ont été consacrés à ce dispositif et 35 M€ sont prévus pour 2012.

#### a2) Dans le parc social

Depuis la loi du 25 mars 2009 (articles 96 à 98), les organismes HLM peuvent également prendre à bail des logements vacants conventionnés du parc privé, pour les sous-louer à des personnes qui ont des difficultés particulières d'accès ou de maintien dans un logement, en particulier des ménages prioritaires au titre du DALO.

Le bail conclu par l'organisme HLM est alors d'au moins six ans et le contrat de sous-location est d'un an renouvelable deux fois. Six mois avant le terme définitif du contrat, le bailleur doit proposer une solution de relogement correspondant aux besoins et aux possibilités des occupants. Les organismes HLM peuvent également louer des logements à des personnes morales aux fins de sous-location à titre transitoire aux bénéficiaires du droit au logement.

#### b) Les dispositifs de garantie pour les locataires et les bailleurs

##### b1) Le LOCA-PASS<sup>170</sup>

Créé en 1997, le LOCA-PASS est ouvert aux locataires de moins de 30 ans (salariés, en contrat d'alternance ou en recherche d'emploi) et aux salariés de plus de 30 ans. Depuis 2010, le LOCA-PASS ne concerne plus que les logements conventionnés APL (ou ANAH) et a été remplacée par la GRL pour les logements du parc non conventionné. Ceci explique la diminution récente du nombre de LOCA-PASS.

L'avance LOCA-PASS consiste en un paiement du dépôt de garantie de deux mois au maximum que le locataire rembourse sur une durée maximale de 3 ans avec un différé de 3 mois (le nombre de contrats signés est passé de 401 911 en 2009 à 306 866 en 2010 et 103 000 en 2011).

<sup>169</sup> Source : note de la DGCS pour le HCF, février 2012.

<sup>170</sup> Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) - Suivi trimestriel des aides aux ménages versées au titre de la PEEC et statistiques annuelles LOCA-PASS - 2011.

*La garantie LOCA-PASS assure la couverture d'un montant maximal de 18 mois de loyers et de charges locatives en cas d'impayés de loyers. En cas de mise en jeu de la garantie, il s'agit d'une avance sans intérêt qui doit être remboursée par le locataire dans un délai maximal de trois ans (271 000 contrats en 2009, 68 000 en 2011).*

En 2011, 132 000 ménages bénéficiaient du LOCAPASS : 49,3% au titre du dépôt de garantie uniquement, 17,1% au titre de la garantie de loyer uniquement et 33,6% au titre du dépôt de garantie ainsi que de la garantie de loyer. Plus de la moitié des bénéficiaires (55%) ont moins de 30 ans.

En 2011, la somme des montants versés au titre des dépôts de garantie LOCAPASS s'est élevée à 42,5 M€ et, au titre des garanties de loyer à 49M€ (pour mémoire, respectivement 200 M€ et 133 M€ en 2009).

### *b2) La garantie des risques locatifs (GRL) et la garantie loyers impayés (GLI)*

#### *b21) Les modalités de fonctionnement de la GRL et de la GLI*

Mise en place par la loi du 26 juillet 2005 et réformée en 2009, la garantie des risques locatifs a pour objectif de faciliter l'accès au logement de populations qui peuvent payer un loyer mais qui ne présentent pas les garanties suffisantes demandées usuellement par un bailleur. En sécurisant les propriétaires bailleurs, elle vise à favoriser le développement de l'offre locative privée. Ce dispositif est géré par les assureurs ayant passé convention avec l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL)<sup>171</sup>, sur la base d'un cahier des charges défini par décret<sup>172</sup>.

Une dizaine de compagnies d'assurance ou filiales de compagnies d'assurance ont adhéré au premier dispositif de GRL et trois ont adhéré au second dispositif – plus contraignant pour les assureurs - mis en place depuis 2009.

L'assurance couvre les éventuels impayés de loyers et de charges, les frais de procédure si le propriétaire doit récupérer sa créance devant un tribunal<sup>173</sup>, les dégradations éventuelles du logement et peut avancer la caution si nécessaire. Le coût de la GRL pour les propriétaires se situe autour de 2,5% du loyer et des charges annuels ; cette prime d'assurance étant déductible des revenus locatifs au titre de l'IR.

- Les compagnies d'assurance prennent intégralement en charge les dépenses concernant les locataires dont le taux d'effort est inférieur à 28% (au titre de la garantie loyers impayés - GLI).

- Pour les locataires dont le taux d'effort se situe entre 28% et 50%, les compagnies d'assurance bénéficient d'un financement d'Action logement ou de l'Etat (pour les ménages non éligibles à Action Logement). Cette compensation est versée aux assureurs quand les sinistres dépassent un seuil exprimé en proportion des primes perçues. Ce financement est prélevé sur un fonds GRL, abondé par l'Etat et Action logement et géré par L'Union d'économie sociale pour le logement (UESL :

---

<sup>171</sup> Article L.313-33 du code de la construction et de l'habitation

<sup>172</sup> Décret N°2009-1621 du 23 décembre 2009.

<sup>173</sup> Avec un plafond de 2000 €/mois et dans la limite d'un plafond global de 70 000 €.

organisation fédératrice des collecteurs d'Action Logement). Peuvent bénéficier de ce dispositif les résidences principales du parc privé dont le loyer mensuel et les charges locatives ont un montant inférieur à 2 000€.

Il revient au propriétaire de vérifier les conditions d'éligibilité, qui devront être justifiées au moment du sinistre.

Au-delà de 50% de taux d'effort, il est considéré que le locataire a pris des risques inconsidérés et la GRL ne s'applique pas.

#### *b22) Les principaux résultats de la mise en œuvre de la GRL (et de la GLI) depuis 2005*

Le premier dispositif de GRL (de 2005 à 2009) a couvert 110 000 logements. Il semble avoir facilité un accès au logement pour certaines catégories de ménages, en particulier des salariés avec des revenus modestes. Il semble également avoir encouragé le maintien de la location ou la mise en location de logements. Mais il est resté malgré tout assez méconnu.

Le deuxième dispositif de GRL, instauré depuis 2009, avait couvert 109 000 logements à fin 2010 auxquels il fallait rajouter 35 000 logements faisant encore l'objet d'une couverture par le dispositif précédent de GRL. L'objectif est d'atteindre 270 000 logements fin 2011 (soit un peu moins de 5% du parc locatif privé).

En 2010 :

- 74% des locataires couverts par la GRL sont salariés dont 68% en situation de précarité au regard de l'emploi ;
- la médiane des ressources mensuelles des locataires s'élève à 1 537 €, soit environ 1,5 SMIC hors aides au logement ;
- plus de la moitié des locataires sont âgés de moins de 30 ans et 62% sont des ménages isolés<sup>174</sup> ;
- la moyenne des taux d'effort des ménages couverts par la GRL est de 35% (plus d'un locataire sur quatre ayant un taux d'effort supérieur à 40%)<sup>175</sup> - voir figure N°60 ci-après;
- le montant moyen des loyers s'élève à 601 € (en moyenne de 482 € en Bretagne à 771€ en Ile de France ;
- plus d'un 1,5 milliard d'euros de loyers étaient garantis par la GRL.

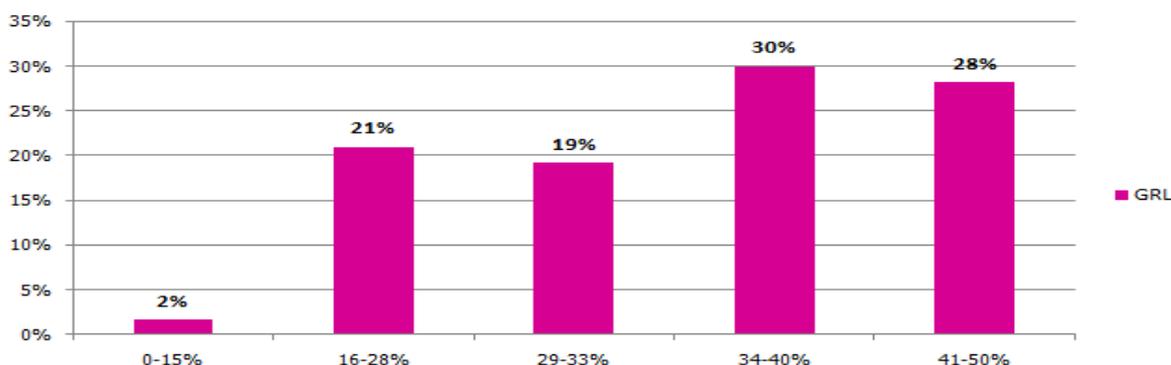
#### **Figure 60**

---

<sup>174</sup> Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement – Réponse à la question N°20 – Assemblée Nationale – Préparation du PLF 2012. octobre 2011.

<sup>175</sup> APAGL - Dossier de presse du 18 novembre 2010 - La GRL : une action locale, un enjeu national, une généralisation nécessaire.

### Répartition des ménages locataires logés par des bailleurs professionnels selon leur taux d'effort



Source : base contrats GRL professionnels, arrêtée au 13/09/2010.

Pour l'exercice 2012, l'Etat estime que le taux de sinistralité devrait se situer autour de 20% pour les locataires couverts par l'Etat (taux d'effort de 28% à 50%) et de 8% pour les locataires couverts par Action logement (avec un montant moyen de sinistre de 5 500€ par logement)<sup>176</sup>.

Le cout du dispositif (GRL 1 et 2) a été d'environ 180 M€ = 100 M€ pour les bailleurs, 60M€ pour Action logement et 20 M€ pour l'Etat<sup>177</sup>. Dans le projet de loi de finances 2012, l'Etat prévoit un engagement de dépenses pour la compensation de la GRL à hauteur de 37 M€ et à horizon 2013, une dépense à hauteur de 42M€.

L'Association pour l'accès aux garanties locatives est chargée de procéder à une évaluation de l'efficacité économique et sociale du dispositif de la GRL en 2012.

D'ores et déjà, plusieurs éléments sont mis en avant par l'APAGL<sup>178</sup>:

- La grande majorité des ménages qui ont bénéficié de la GRL n'auraient pas pu accéder à un logement locatif privé sans cette garantie car ils ne répondaient pas aux critères de sélectivité des propriétaires-bailleurs (en raison de la précarité de leur emploi ou d'un taux d'effort jugé trop élevé) ;
- la GRL ne dissuade cependant pas les bailleurs privés d'exiger d'autres cautions de la part des locataires ;
- la sécurisation des revenus locatifs des bailleurs permet de soutenir le niveau de l'offre locative.

Mais, malgré le développement des contrats GRL, l'APAGL déplore une "absence quasiment totale de la mutualisation des risques". La situation actuelle donne le choix aux bailleurs de se prémunir par un contrat GLI, par un contrat GRL ou encore par un cautionnement, ce qui a pour conséquences de fragiliser le dispositif GRL.

En 2010, seuls trois assureurs avaient signé un contrat GRL et la majorité d'entre eux ont choisi de ne distribuer que des contrats GLI, réservés à des publics locataires sélectionnés, ce qui a pour conséquences d'accroître le déséquilibre financier de la GRL.

<sup>176</sup> Idem.

<sup>177</sup> Burckel Denis - L'accès au logement : une exigence citoyenne, un choix politique - Terra Nova - Projet 2012.

<sup>178</sup> APAGL - Flash Info GRL - Décembre 2010.

### b3) Le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)

Créé en 2011, le FNAVDL vise à favoriser l'accès et le maintien dans le logement de ménages reconnus prioritaires et à loger en urgence en application de la loi instituant le DALO.

L'objectif principal de ce Fonds est de faciliter le relogement de ceux de ces ménages qui ont besoin d'un accompagnement ciblé sur leurs difficultés de logement et/ou d'un logement de transition du type des baux glissants (dispositif qui permet aux personnes d'entrer dans un logement ordinaire avec le statut de sous-locataire puis de devenir locataires en titre lorsqu'elles sont en capacité d'assumer les obligations résultant d'un bail).

Il s'agit de financer des associations pouvant offrir cet accompagnement individuel ou collectif ; l'accompagnement pouvant, par exemple, consister en une médiation entre les occupants du logement, leur environnement et les bailleurs. A cet effet, il appartient au Préfet de région de faire remonter les dossiers des demandes d'associations qui pourraient bénéficier de ces financements.

Ce Fonds est alimenté par les liquidations d'astreintes prononcées à l'égard de l'Etat dans le cadre du droit au logement opposable (9,6 M€ en 2011 avec une prévision de 20M€ en 2012). Il est géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) agissant au nom et pour le compte de l'Etat. Un comité de gestion de ce fonds, composé de représentants de l'Etat, établit l'état prévisionnel des recettes et des dépenses, arrête les enveloppes régionales et donne son accord à la passation de la convention entre l'Etat et chaque association.

## **4. La prévention des expulsions locatives**

### a) Un nombre de contentieux locatifs et d'expulsions qui augmente

Les étapes séparant l'impayé de loyer d'une éventuelle expulsion du logement sont décrites en annexe N°22. A tout moment de la procédure, le locataire peut solliciter du juge d'instance ou du juge de l'exécution, la suspension de l'exécution de l'expulsion pendant un délai variant de trois mois à trois ans. Par ailleurs, lorsque l'expulsion est accordée, elle ne peut intervenir entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 15 mars<sup>179</sup>.

En cas de refus d'octroi du concours de la force publique pour procéder à l'expulsion, il revient au Préfet d'indemniser les bailleurs, qu'ils soient publics ou privés. En 2010, le montant total des indemnités versées a atteint 55 M€<sup>180</sup>.

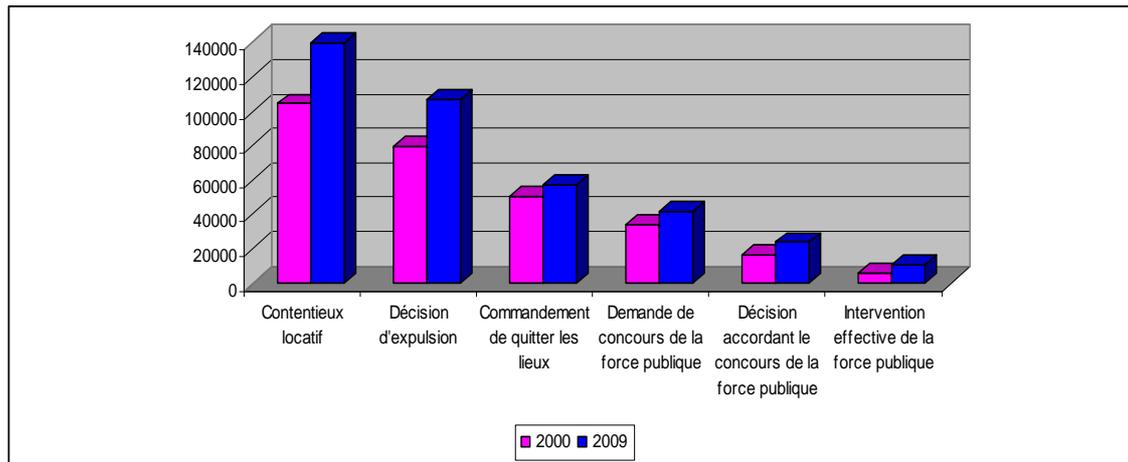
Entre 2000 et 2009, le nombre de contentieux locatifs dus à des impayés de loyer ou de charges a augmenté de 32%, celui des décisions de justice prononçant l'expulsion de 38% et celui des demandes de concours de la force publique de 23% (voir figure N°61 ci-après). Les interventions effectives de la force publique ont augmenté de 79%. Quasiment au cours de la même période (2000-2008), le nombre de ménages a augmenté de 12%, ce qui ne suffit pas à expliquer ces augmentations.

---

<sup>179</sup> Sauf si le relogement des intéressés est assuré ou s'il s'agit de « squatters ». Elle est également interdite les dimanches et jours fériés et entre 21h et 6 h du matin les jours ouvrables.

<sup>180</sup> Réponse du Ministère de l'économie, ... et du logement à la question N°18 de l'Assemblée Nationale – Préparation du projet de loi de finance 2012. Octobre 2011.

**Figure 61 : Evolution des contentieux locatifs entre 2000 et 2009**



Source : ministère de la Justice et ministère de l'Intérieur

On compte en 2009 (voir annexe N°23) :

- près de 150 000 contentieux locatifs avec demande de titre exécutoire ;
- 110 000 décisions de justice prononçant l'expulsion ;
- 58 000 commandements de quitter les lieux ;
- 42 000 demandes de concours de la force publique ;
- 24 000 accords de concours de la force publique ;
- 10 600 interventions effectives de la force publique<sup>181</sup>.

Le fait que le nombre d'interventions de la force publique représente un peu plus de 10% des décisions de justice prononçant l'expulsion s'explique par le fait qu'un certain nombre de ménages quittent le logement aux différents stades de la procédure.

Un locataire en impayé locatif sur deux est également en situation de surendettement<sup>182</sup>.

#### b) Les dispositifs visant spécifiquement à éviter les expulsions locatives

Depuis la loi de juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, chaque département - sous l'impulsion du Préfet - a l'obligation de réaliser une charte départementale de prévention des expulsions afin que l'ensemble des partenaires se mobilisent dans ce sens (10 ans plus tard, 68 départements disposaient d'une Charte).

Dans le même sens, la loi de juillet 2006 portant engagement national pour le logement a fait de la prévention des expulsions locatives une action obligatoire des PDALPD.

#### b1) Un dispositif d'urgence avec les bailleurs sociaux

Un dispositif d'urgence est prévu dans le parc HLM (mais aussi dans le parc des SEM, des associations et organismes agréés œuvrant en matière de lutte contre l'exclusion). En cas d'impayé de loyer, un protocole d'une durée maximale de deux ans (sauf prolongation dérogatoire ne pouvant pas dépasser 3 ans) peut être signé par le bailleur et le ménage

<sup>181</sup> Données provisoires émanant du Ministère de la Justice et du Ministère de l'Intérieur.

<sup>182</sup> 80 852 dossiers avec dettes locatives examinés comme recevables par les commissions de surendettement.

concerné. Il entraîne le rétablissement de l'APL<sup>183</sup> et un plan d'apurement de la dette avec obligation de saisine de la Commission départementale des aides publiques au logement (CDAPL) et des organismes payeurs des aides au logement.

Dès lors que le locataire respecte ses engagements, le bailleur doit interrompre la procédure judiciaire d'expulsion et, au terme du protocole, conclure un nouveau bail.

A partir de 2011, les données relatives à ce dispositif seront produites par les Caf et les Cmsa suite au transfert de l'activité des CDAPL.

### *b2) Les Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX)*

L'objectif des CCAPEX (définies dans un premier temps par la circulaire du 31 décembre 2009) est d'aider les ménages concernés à trouver une solution à leur situation afin d'éviter l'expulsion du logement.

Obligatoires dans tous les départements à compter de mars 2010<sup>184</sup>, elles entraînent la suppression des Commissions départementales des aides publiques au logement (Cdapl) et constituent un outil de la mise en œuvre du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Il revient à ces commissions d'examiner les dossiers difficiles, au cas par cas et le plus en amont possible, en associant tous les acteurs concernés : Préfecture, Conseil général, Caisses d'allocations familiales et Caisses de mutualité sociale agricole,...

Toutes les CCAPEX ont été mises en place (sauf dans deux départements en octobre 2011). Il convient d'en suivre désormais le fonctionnement et d'en évaluer l'efficacité. Le fonctionnement de ces commissions sera suivi et analysé par l'ANIL d'une part et par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) afin de diffuser les « bonnes pratiques ».

Bien que leur coordination avec les FSL soit prévue par la circulaire de décembre 2009, il semblait que celle-ci ne soit pas encore systématiquement établie en octobre 2011 (voir ci-dessus le rôle des FSL/prévention des expulsions). Une des difficultés tient sans doute au fait que les CCAPEX sont placées sous l'autorité des Préfets tandis que les FSL sont placés sous la seule responsabilité des Présidents de Conseils généraux.

---

<sup>183</sup> Circulaire UHC/DH2/10 du 13 mai 2004 dont les dispositions ont été intégrées dans la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

<sup>184</sup> Depuis la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion en date du 25 mars 2009 (article 59 de la loi no 2009-323).

### **III. LES EVOLUTIONS ENVISAGEABLES POUR AMELIORER LA SITUATION DE LOGEMENT DES FAMILLES**

Le Haut Conseil de la Famille n'a ni la vocation ni les compétences pour dessiner une politique globale du logement. Il est en revanche légitime qu'il examine les propositions formulées publiquement sur le sujet, dans la perspective qui est la sienne : permettre à toutes les familles de se loger, dans de bonnes conditions et à un prix abordable.

Dans cette perspective, le HCF estime indispensable de mobiliser l'ensemble de l'offre possible, sans préférence pour un modèle, qu'il concerne le type de parc ou le statut d'occupation.

Il lui apparaît en particulier que la politique du logement ne peut plus reposer uniquement sur le modèle traditionnel d'une trajectoire résidentielle normée, aboutissant à l'accès à la propriété d'une maison individuelle et correspondant à un couple parental stable avec plusieurs enfants. Ce modèle unique ne correspond en effet plus à la diversité des situations familiales et à leurs évolutions au cours de la vie. Séparations, isolement, recompositions, garde alternée : autant de nouvelles configurations familiales qui appellent des solutions de logement souples et variées.

Les propositions qui suivent recherchent donc un équilibre entre les différentes « solutions » de logement : si les propositions sur le développement de l'offre concernent avant tout le parc public, sur lequel la collectivité a davantage de prise, elles doivent également viser le développement du parc locatif privé et l'accession à la propriété (A).

De même, si l'un des enjeux prioritaires de l'amélioration des trajectoires résidentielles réside aujourd'hui dans une gestion plus dynamique du parc social (C), elle passe également par une évolution des relations entre les bailleurs privés et leurs locataires (B).

Enfin, l'amélioration de l'efficacité des aides publiques doit viser les accédants à la propriété (D), les locataires par le biais des aides personnelles (E) et plus généralement l'ensemble des familles pour ce qui est des aides visant à préserver leurs conditions de logement (F).

#### **A. Augmenter l'offre de logements, en particulier en Ile de France**

En moyenne, 360 000 logements sont construits chaque année depuis dix ans (et près de 535 000 autorisations de construction ont été accordées en 2011) mais la situation n'est pas pour autant satisfaisante dans certaines zones très tendues, notamment en Ile de France.

Dans une bien moindre mesure, des tensions existent aussi en région PACA et dans quelques grandes métropoles. Dans ces régions, il est important d'accroître l'offre de logements, d'autant que la croissance démographique de la France va accentuer les tensions : chaque année 300 000 à 400 000 personnes supplémentaires vivent en France, en particulier dans les grandes agglomérations ou à proximité de celles-ci.

D'autres tendances sont à prendre en compte :

- la taille des ménages va continuer de diminuer en entraînant des besoins supplémentaires de logements ;

- les trajectoires familiales se diversifient et ne sont plus linéaires (vie ou non en couple lors de l'arrivée des enfants, séparations avec ou non garde alternée des enfants, recompositions, etc.) : le logement doit être modulable ou le changement de logement doit être facilité ;
- les parcours professionnels sont, eux aussi, de moins en moins linéaires et la mobilité professionnelle doit être favorisée par des conditions de logement facilitant les mutations géographiques.

Compte tenu des besoins liés à la démographie et l'évolution des structures familiales, il apparaît nécessaire de conserver un rythme élevé et régulier de construction, et de concentrer l'effort dans les zones les plus tendues dans le cadre d'une programmation pluriannuelle.

Il ne revient pas au Haut conseil de la famille de proposer un plan de créations de logements en tant que tel ni de se prononcer sur un objectif quantitatif en matière de nombre de logements à construire.

Il apparaît en revanche utile de rappeler un certain nombre de mesures proposées par différents rapports récents sur le logement, qui semblent de nature à améliorer les conditions de logement et la vie quotidienne des ménages et, parmi ceux-ci, des familles.

Plusieurs axes de mesures sont le plus fréquemment mis en avant afin d'améliorer l'offre de logements; ils visent la construction de nouveaux logements et la mise en location de logements existants :

- faciliter l'augmentation de l'offre de logements ;
- soutenir la construction de logements sociaux et, plus globalement, la construction de logements accessibles à la grande majorité des familles ;
- lutter contre la rétention de terrains non bâtis et de logements vacants.

## **1. Faciliter la construction et la réhabilitation de logements**

Dans son rapport public « Droit au logement – droit du logement », le Conseil d'Etat, en 2009, a formulé un ensemble de propositions visant à faciliter le développement de l'offre de logements.

### a) « Déverrouiller les principaux obstacles à la production de l'offre » de logements

Le Conseil d'Etat souligne le fait que l'Etat dispose de nombreux leviers permettant de « déverrouiller les principaux obstacles à la production de l'offre » de logements : « la réglementation de l'urbanisme et des réservations foncières pour l'habitat, les procédures préalables à la construction, le financement et la fiscalité du logement, l'encouragement à la construction et le rétablissement d'une plus grande mobilité dans les parcours résidentiels ».

Il souligne en particulier le fait que les observatoires de l'habitat ne mettent pas en évidence une insuffisance des espaces ouverts à l'urbanisation future mais ponctuellement des insuffisances de terrains viabilisés et reliés aux principaux réseaux. Les contraintes de court terme seraient plutôt celles du rythme de délivrance des permis d'aménagement dans les zones tendues, de la raréfaction des aménageurs publics, de la complexité du régime juridique des friches industrielles.

Il suggère que le programme départemental de l'habitat puisse fixer, pour les communes non dotées d'un programme local de l'habitat (PLH), des objectifs portant sur l'offre de logements. Une autre proposition serait de renforcer la couverture territoriale des PLH, en les rendant obligatoires dans les communes isolées de plus de 15 000 habitants.

Il propose également que le Préfet accorde un visa préalable de régularité des plans locaux d'urbanisme avec les plans locaux de l'habitat afin de vérifier leur cohérence et le respect de la loi SRU. Le délai de trois ans prévu pour la mise en conformité des PLU avec les PLH devrait également être réduit.

#### b) « Entretenir et construire davantage, moins cher et plus vite »

Ici aussi, le Conseil d'Etat formule un ensemble de propositions visant à construire davantage de logements à prix abordable dans des délais plus courts qu'aujourd'hui. Il s'agirait notamment de :

- « briser la spirale incontrôlée de l'accumulation indifférenciée » des normes juridiques, techniques et environnementales et mieux maîtriser l'évolution des coûts et des délais de construction. Certaines normes pourraient utilement être remplacées par des campagnes d'information ou de sensibilisation et les normes anciennes devraient faire l'objet d'un réexamen systématique et régulier ;
- accorder davantage de place et de soutien à l'auto-construction et à l'auto-réhabilitation du logement par leurs habitants.
- évaluer en vue de l'adapter ou de la prolonger la disposition de la loi de mobilisation du 25 mars 2009 (article 101) qui institue, à titre expérimental jusqu'à fin 2013, un dispositif assurant la préservation de locaux vacants en organisant un régime d'occupation par des résidents temporaires.

Le droit de l'urbanisme qui comporte des dispositions sur les limites et les densités maxima de production de logements pourrait prévoir symétriquement des densités minimales dans les cœurs d'agglomérations et corrélativement relever les coefficients d'occupation des sols (COS) là où cela paraît nécessaire.

## **2. Soutenir l'augmentation de l'offre de logements sociaux**

Au cours des dernières années, la construction de logements sociaux a augmenté mais l'offre reste en deçà des besoins, en particulier en Ile de France ainsi qu'en attestent les données relatives au DALO. L'augmentation du nombre de logements sociaux est donc particulièrement nécessaire dans les zones tendues et notamment en Ile de France, dans le cadre d'une politique équilibrée entre logements privés et publics s'appuyant sur une réforme de la gouvernance dans cette région très spécifique en matière d'habitat.

#### a) Augmenter les droits à construire (COS)

Cette piste fait partie des propositions fréquemment avancées pour faciliter la construction de logements sociaux dans des communes où leur proportion est particulièrement faible. Cette augmentation du COS pourrait notamment être envisagée à proximité des transports en

commun où il est souvent à 0,5 (taux des quartiers pavillonnaires) alors qu'il pourrait être à 3 (immeubles de 4 à 5 étages)<sup>185</sup>.

La loi du 20 mars 2012 sur l'augmentation temporaire des droits à construire portant ceux-ci de 20% à 30% sur trois ans va dans ce sens.

#### b) Adapter la loi SRU aux spécificités de certains territoires

Dans les communes relevant de la loi SRU, il est fréquemment proposé de relever le taux obligatoire de logements sociaux de 20% à 25%, voire à 30% dans les zones tendues.

Certaines propositions visent également à modifier les modalités de décompte des logements sociaux pour le calcul de l'obligation : prise en compte des logements HLM vendus à leurs occupants ainsi que l'accession sociale à la propriété<sup>186</sup>, surpondération des logements très sociaux (PLAI et logements très sociaux conventionnés ANAH) et sous-pondération des PLS<sup>187</sup>.

Entre 2002 et 2009, 50% des logements sociaux construits dans des communes relevant de la Loi SRU ont été financés par un PLUS et peuvent donc bénéficier à des ménages relevant des 7ème et 8ème déciles de revenus, soit à 90% des ménages locataires et à 77% de l'ensemble des ménages. Seuls 35% des logements sociaux construits au cours de cette période ont bénéficié d'un financement PLS et 15% d'un financement PLA-I destinés à des ménages dont les revenus sont plus faibles (correspondant respectivement à 60% et 26% des ménages).

Selon le Palmarès des communes établi en 2011 par la Fondation Abbé Pierre, seules 63% des communes concernées respectent la loi SRU. Les sanctions actuelles ne paraissent donc pas suffisantes pour faire respecter la loi par les communes, en particulier par celles où le coût du foncier est élevé.

Différentes propositions<sup>188</sup> visent à donner à l'Etat des moyens d'intervention plus efficaces :

- multiplier par trois les contributions financières de solidarité en cas de non respect des obligations de production de logements sociaux ;
- retirer au maire les droits à permis de construire en cas de refus manifeste des opérations de logement social ;
- mettre plus systématiquement en œuvre le droit de préemption urbain afin que les préfets se substituent aux communes qui ne remplissent pas leurs obligations ; l'Etat pouvant mandater un organisme - par exemple un organisme de type HLM mais à compétence nationale - pour réaliser des logements sociaux ;
- mettre en œuvre le droit de substitution de l'Etat sur les communes faisant l'objet d'un constat de carence au titre de la loi SRU. Dans ces cas, l'Etat peut mandater un organisme pour réaliser des logements sociaux et délivrer lui-même le permis de construire. Il peut également exercer un droit de préemption dans ces communes (loi Molle de 2009).

---

<sup>185</sup> Christian Saint Etienne – Conservatoire national des arts et métiers – La Croix – 23 septembre 2011.

<sup>186</sup> Convention UMP.

<sup>187</sup> Pasquet Isabelle – Rapport sur la proposition de loi relative aux expulsions locatives et à la garantie d'un droit au logement effectif – avril 2011 ; CGEDD, Mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires, février 2010.

<sup>188</sup> Notamment par le Comité de suivi DALO ; la Fondation Abbé Pierre ; Terra Nova,...

### c) Créer des logements à loyers modérés dans le secteur diffus

Diverses propositions consistent à imposer, dans tout programme de construction d'un certain nombre de logements, un quota minimum de logements à loyers accessibles (logements sociaux ou logements privés conventionnés) ou au moins à un prix inférieur au reste du programme. A titre d'exemples, la convention UMP propose que la proportion de ces logements soit de 10% ; la Fondation Abbé Pierre propose qu'elle soit de 30% dans tout programme de plus de 10 logements.

Le Commissariat général à l'environnement et au développement durable suggère également que dans tout programme neuf, un pourcentage minimal de logements sociaux soit réalisé, avec en son sein une part minimale de PLAI et une proportion de grands et petits logements prenant en compte les analyses des besoins du PDALPD.

Pour sa part, le Comité de suivi de la mise en œuvre de la Loi DALO propose que l'Etat mobilise, pendant cinq ans, la Caisse des Dépôts dans un programme d'acquisition de logements achetés vacants dans des copropriétés (3000/an pendant 5 ans)<sup>189</sup>. Il propose dans le même temps de créer un opérateur dédié à l'acquisition de 3000 logements par an dans le secteur diffus, destinés à une cession d'usufruit à des bailleurs sociaux.

Ces dispositions devraient principalement s'appliquer en Ile de France et s'accompagner d'une amélioration de la gouvernance du logement dans cette région où les tensions sont particulièrement fortes tandis que les circuits de décisions restent atomisés.

Des procédures contractuelles entre l'Etat, l'agglomération ou la région, voire les intercommunalités ou les communes (associant différents partenaires comme Action Logement) pourraient porter sur le nombre de logements à réaliser, leur implantation, la proportion de logements sociaux à respecter, la création d'observatoires locaux du logement. Ils pourraient intégrer des objectifs en matière de taille des logements et de degré de modularité permettant d'adapter l'offre aux besoins des familles.

### **3. Lutter contre la rétention de terrains non bâtis et de logements vacants**

Pour lutter contre la rétention de terrains non bâtis et constructibles et contre la vacance des logements, particulièrement en zones tendues, différentes pistes sont souvent mises en avant.

#### a) Réformer la fiscalité sur les plus-values

La fiscalité sur les plus-values ne porte que sur la vente des résidences secondaires si celle-ci n'est pas destinée à l'achat d'une résidence principale. Le montant de la plus value est égal à la différence entre le prix de cession (allégé d'un certain nombre de frais et – depuis 2011 - déduction faite de l'inflation depuis l'achat) et le prix d'acquisition du bien. La taxation est de 19% (auxquels s'ajoutent 13,5% de prélèvements sociaux).

A partir de 2012, l'abattement sur cette plus-value est de 2% pour chaque année de détention du bien au-delà de la cinquième année, 4% par année au-delà de la 17<sup>ème</sup> et 8% par année au-delà de la 24<sup>ème</sup>. Ce mécanisme aboutit donc à une exonération totale de la taxe sur les plus values au bout de 30 ans (contre 15 ans dans le dispositif antérieur à 2012).

---

<sup>189</sup> Comité de suivi DALO – Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi DALO - 5eme rapport – novembre 2011 – page 70.

Cette disposition fait l'objet d'un certain nombre de critiques dans la mesure où elle peut inciter les propriétaires à conserver plus longtemps leur terrain ou leur logement vacant, même s'ils n'en ont pas l'usage. Des propositions visent donc à contrer cet effet pervers :

- en établissant une progressivité des taux de fiscalité dans le temps (par exemple 10% la première année, 100% au bout de 10 ans ou de façon plus progressive) ;
- ou, de façon plus brutale, en supprimant tout abattement de taxes sur les plus values en fonction de la durée de détention ; une période transitoire pourrait alors être prévue, ce qui inciterait les propriétaires de biens détenus depuis plus de 30 ans à s'en séparer s'ils souhaitent pouvoir bénéficier des anciennes dispositions ;
- en révisant la valeur locative des terrains dans les zones les plus tendues ou en expérimentant l'imposition à la valeur vénale des terrains constructibles.

#### b) Créer une entité en charge des terrains de l'Etat

La création d'une entité en charge des terrains de l'Etat est fréquemment mise en avant mais le statut de cette entité varie, selon les propositions, entre un service public et une société foncière susceptible de favoriser un partenariat public-privé.

Chargée de créer des logements locatifs à partir des propriétés de l'Etat inutilisées (et pouvant en cas de blocage - obtenir les permis de construire directement de la part des Préfets), cette entité serait également chargée de mettre en vente les logements à l'issue d'une période de dix ans au cours de laquelle ils seraient loués.

Cette entité pourrait viser tout particulièrement à créer des logements modulables et évolutifs adaptés à l'évolution de la taille des ménages.

#### c) Lutter contre la vacance des logements en zone tendue

Selon les estimations, le potentiel de logements vacants susceptibles d'être mis en location s'élève à 410 000 dont 180 000 dans les pôles urbains et entre 45 000 et 130 000 dans les zones très tendues<sup>190</sup>.

#### **La taxation des logements vacants**

La taxe annuelle sur les logements vacants (TALV) existe depuis 1998 et s'applique actuellement dans les agglomérations de Paris, Lyon, Lille, Montpellier, Bordeaux, Toulouse, Nice et Cannes-Antibes. Elle ne concerne pas les logements sociaux et s'applique aux logements vacants depuis 2 ans en dehors de ceux occupés pendant 30 jours consécutifs au moins au cours des 2 ans : 10% de la valeur locative la 1<sup>ère</sup> année, 12,5% la 2<sup>ème</sup>, 15% au-delà. Son produit est versé à l'ANAH.

En 2008, 90 000 logements ont été concernés (contre 146 000 en 2000) conduisant à 35 M€ de recouvrement et 18 M€ de dégrèvements, soit un montant moyen recouvré très faible (400 € / logement), alors que la TALV ne s'applique que dans des agglomérations où le coût des loyers est plus élevé que dans le reste du territoire.

<sup>190</sup> Baiëtto-Beysson Sabine et Beguin Bernard - Faciliter l'accès au logement en sécurisant bailleurs et locataires Mars 2008, page11.

Depuis 2007, les communes qui ne sont pas dans son champ peuvent appliquer la taxe d'habitation aux logements vacants (THLV) depuis plus de 5 ans, sauf vacance involontaire. Cette disposition concerne les logements sociaux.

Au cours des dernières années, les propositions se sont multipliées pour lutter contre la vacance, tout particulièrement dans les zones tendues comme l'Ile de France. Les principales propositions sont les suivantes :

- Elargir le périmètre géographique de la taxe annuelle sur les logements vacants à toutes les communes comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants ou encore à l'ensemble des communes, sauf en zone C.

- Améliorer l'information des propriétaires qui y sont assujettis :

Le Comité de suivi de la mise en œuvre de la loi DALO propose que tout propriétaire assujetti pour la première fois à la TALV reçoive du Préfet un courrier d'information mettant à sa disposition un opérateur pouvant l'informer des possibilités de mettre fin à la vacance (intermédiation locative, GRL, bail à réhabilitation, vente à un bailleur social,...).

Tout propriétaire assujetti pour la 2<sup>ème</sup> fois à la TALV serait dûment informé que le Préfet peut faire usage de son droit de réquisition (en lui rappelant qu'un opérateur est à sa disposition pour l'aider à mettre fin à la vacance).

- Augmenter le niveau de la taxe :

Les données mentionnées ci-dessus font apparaître un montant de taxe moyen très faible, de l'ordre de 400 € / an par logement concerné. Ce niveau de taxation apparaît plus symbolique qu'effectivement dissuasif, et l'on peut s'interroger sur la réalité de l'incitation ainsi fournie à remettre un logement sur le marché.

Sans modifier le niveau actuel de la taxe pendant la première année de vacance, il pourrait être envisagé de majorer le taux de 10% pour chaque année supplémentaire de vacance : le taux serait ainsi égal à 50% de la valeur locative après 5 années de vacances, et 100% après 10 ans.

- Faciliter la mise en œuvre du droit de préemption active sur la base d'une convention passée entre l'Etat et les maires. Si nécessaire, la réquisition par les pouvoirs publics pourrait être autorisée après un certain nombre d'années de vacance (5 à 10 ans).

#### d) Aider les propriétaires en difficulté à (re)mettre leur logement sur le marché

Un dispositif, en cours d'étude à Lyon<sup>191</sup>, consisterait à développer des dispositifs de SCI ou de coopératives d'habitat pour faire le lien entre propriétaires impécunieux et locataires souhaitant habiter en centre-ville.

Le bail à réhabilitation constitue une autre piste pratiquée par Solidarités Nouvelles face au logement (FAPIL), Habitat et humanisme ou les PACT. Lorsqu'un logement nécessite des travaux de réhabilitation, son propriétaire est accompagné afin de passer un bail avec un

---

<sup>191</sup> Terra Nova – Op.cit. Page 81.

locataire qui prend l'engagement de le réhabiliter en contrepartie d'une mise à disposition sans loyer pour une durée minimale de 9 ans<sup>192</sup>.

## **B. Favoriser la mise en location de logements à des conditions raisonnables**

Afin de faciliter l'accès au logement à un prix raisonnable, plusieurs propositions de philosophie différentes ont été avancées : la limitation du niveau des loyers, en encadrant leur évolution, voire leur montant, ou en recourant à des incitations fiscales (1), d'autres pistes qui visent à sécuriser davantage les propriétaires afin qu'ils acceptent de louer leur logement, en particulier à des personnes en difficulté (2) ainsi que l'amélioration des dispositifs de garantie locative qui rencontre un large consensus mais reste débattue quant à ses modalités (3).

### **1. Contenir le niveau des loyers dans le parc privé**

Deux types d'approches sont envisageables : la première vise à modérer les loyers par l'incitation financière, la seconde repose sur un encadrement accru lors de la relocation.

#### **a) Inciter financièrement les bailleurs à modérer le montant des loyers**

Le Comité de suivi de la loi DALO<sup>193</sup> propose d'instaurer un bonus-malus sur les loyers :

- au-delà d'un certain prix au m<sup>2</sup>, un malus serait appliqué avec une contribution sur les revenus locatifs (suivant un barème progressif) dont le produit serait reversé à l'ANAH ; la taxation des loyers « abusifs » créée par la loi de finances pour 2012 pour les petites surfaces s'apparente à cette démarche ;
- a contrario, tout propriétaire s'engageant à louer aux conditions du logement social ou très social bénéficierait d'une aide de l'ANAH permettant de compenser l'effort consenti.

#### **b) Encadrer l'évolution des loyers à la relocation dans les zones tendues**

Une autre piste est celle de l'encadrement des loyers à la relocation. Deux options sont envisageables :

- l'une consiste à fixer des plafonds de loyer variant selon le secteur<sup>194</sup>. Cette option, appliquée en Allemagne et en Suisse, demande néanmoins une connaissance exhaustive et précise des loyers pratiqués (et donc la création d'Observatoires locaux) ; le locataire pourrait alors saisir la commission locale de conciliation, puis le juge, afin de faire réviser un loyer qu'il juge manifestement surévalué par rapport aux loyers pratiqués pour des biens similaires dans la même zone géographique ;

---

<sup>192</sup> Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO – 5<sup>ème</sup> rapport – Op.cit. Page 67.

<sup>193</sup> Comité de suivi DALO – Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi DALO - 5<sup>ème</sup> rapport – novembre 2011.

<sup>194</sup> Propositions mises en avant par exemple par Terra Nova ou la Fondation Abbé Pierre (2011), qui envisagent un plafond égal au double du loyer moyen de la zone.

- l'autre repose sur l'extension de l'encadrement de l'évolution des loyers pour les locataires en place aux cas de relocations, pour lesquels l'évolution du loyer serait également plafonnée au niveau de l'IRL, sauf si des éléments particuliers justifient une augmentation plus rapide (réalisation de travaux, loyers manifestement sous-évalués). Ce dispositif, prévu par la loi Besson et déjà appliqué dans les années 1990 en Ile de France, pourrait ainsi être simplement réactivé.

Quelle que soit l'option retenue, une telle politique n'aurait vocation à s'appliquer que dans les zones tendues.

Pour certains, un tel encadrement dans un contexte de croissance des prix des logements à l'achat pourrait conduire à décourager l'investissement locatif, en raison de la baisse du rendement des biens loués<sup>195</sup>. A l'inverse, on peut considérer qu'un tel encadrement aurait pour conséquence de modérer l'évolution des prix à l'achat, relançant ainsi parallèlement le marché locatif et celui de l'accession.

## **2. Sécuriser les bailleurs pour faciliter l'accès des ménages fragiles**

### a) Assouplir les baux de location pour lutter contre les réticences des bailleurs potentiels ?

En France, les locataires sont moins protégés qu'en Allemagne par exemple (voir encadré ci-dessous). Lors de son audition par le Haut conseil de la famille, le Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) soulignait néanmoins qu'il est plus facile d'encadrer fortement les loyers lorsque le poids des acteurs institutionnels parmi les bailleurs est important et quand la croissance démographique n'entraîne pas de besoins croissants de logements.

#### **La protection des locataires en Allemagne**

En Allemagne, la latitude de décision du bailleur est faible et le niveau de protection des locataires élevé, tant du point de vue de leur droit au maintien dans les lieux que de celui du montant du loyer et de son évolution.

Les baux locatifs sont à durée indéterminée et sont héréditaires (ils peuvent être transmis aux enfants). Les conditions dans lesquelles un propriétaire peut donner congé à son locataire sont limitées à la reprise du logement par le propriétaire pour y habiter et au non-respect du contrat par le locataire (notamment deux mois d'impayés de loyer).

Le « Mietspiegel » (miroir des loyers) - publié par la plupart des communes - reflète l'état du marché locatif dans une zone géographique et encadre strictement l'évolution de ce marché en limitant le niveau des loyers à la signature du bail et leur hausse éventuelle à ce qui se pratique déjà dans la zone.

Les hausses de loyer en cours de bail et à la relocation sont d'une part limitées par la valeur du Mietspiegel concerné et, d'autre part, ne peuvent pas dépasser 20% sur trois ans.

Le locataire a trois mois pour négocier, accepter ou refuser cette augmentation. En cas de refus du locataire, le propriétaire n'a pas d'autre recours que de se tourner vers le juge.

<sup>195</sup> Bosvieux Jean – Logement : la France est-elle condamnée à la crise ? – ANIL Habitat >Actualité – décembre 2010.

Pour autant, la protection dont bénéficient les locataires peut décourager des bailleurs de mettre en location leur logement, tout au moins dans des conditions légales. Convient-il d'assouplir les baux de location ou de mieux protéger les locataires qui ont pu accéder à un logement ?

Différentes propositions portent sur cette question :

- l'UMP propose la création d'un bail « gagnant-gagnant » : le propriétaire accepte un loyer faible et renonce aux garanties en échange de préavis plus réduits et de procédures d'expulsion accélérées ;
- d'autres propositions<sup>196</sup> visent au contraire à mieux protéger les locataires avec des baux plus longs et des clauses de rupture moins nombreuses ou dont la réalité serait contrôlée (en cas de motivation de fin de bail pour logement personnel par exemple).

On peut toutefois s'interroger sur le caractère prioritaire de telles évolutions, alors que l'équilibre entre les parties issu de la loi du 6 juillet 1989 est jugé dans l'ensemble satisfaisant.

Certains membres du HCF souhaitent que la mise sur le marché locatif soit subordonnée au respect de certaines normes minimales (décence, chauffage, isolation). Pour d'autres, qui craignent qu'un tel encadrement de la mise en location restreigne le parc accessible aux ménages modestes, il serait préférable de renforcer les droits et l'accompagnement des locataires en place, pour leur permettre de faire améliorer leur logement, en inscrivant dans la loi un certain nombre de travaux pouvant être exigés du propriétaire.

#### b) Développer l'intermédiation locative

L'intermédiation locative (voir éléments de constats en Partie II du présent rapport – F.3.a) paraît constituer une des pistes à soutenir et développer pour faciliter l'accès de personnes en difficulté à la location d'un logement (on estime que 30% des personnes qui fréquentent les hébergements d'urgence seraient capables d'accéder à un logement<sup>197</sup>).

Les associations intermédiaires ou les agences immobilières à vocation sociale (AIVS) se chargent de la location, sous-location ou se voient confier un mandat de gestion par le propriétaire.

- Elles garantissent le paiement du loyer, la réparation des dégradations éventuelles, assurent si besoin l'accompagnement social du locataire et prennent en charge le différentiel entre le prix du marché et le montant du loyer demandé au locataire.
- Afin de préserver leur équilibre financier, certaines associations cherchent à développer la mixité du parc qu'elles mobilisent, ce qui leur permet de conserver leur capacité d'autofinancement.
- La plupart bénéficient de subventions de la collectivité publique (Etat dans le cadre de Solibail ou Conseil général, Commune, CCAS dans d'autres cas,...).

En 2008, le coût de la prise en charge publique du différentiel entre le prix du marché et le montant du loyer demandé était estimé à 93M€/an pour 10 000 logements, soit 9 300 € par an et par logement. Le coût d'un hébergement provisoire étant estimé à 5 500 € par personne et

---

<sup>196</sup> Fondation Abbé Pierre notamment.

<sup>197</sup> UMP – Convention logement, page 10, Source non précisée.

par an, cette solution est moins coûteuse pour un couple ou un ménage avec des enfants<sup>198</sup> et leur assure une stabilité nécessaire à la vie familiale et à la scolarisation des enfants.

Par ailleurs, dans le cadre de Solibail, mis en place par l'Etat en 2008, les propriétaires qui s'inscrivent dans ce dispositif bénéficient d'une exonération fiscale variant entre 30% des revenus bruts tirés de la location (dans le cas d'une convention de loyer intermédiaire), 60% (dans le cas d'une convention de loyer social ou très social) et 70% dans les zones tendues.

Ces dispositifs gagneraient à être développés et popularisés auprès des bailleurs.

### **3. Développer, voire généraliser, la Garantie des Risques Locatifs (GRL)**

La garantie des risques locatifs, ou GRL, est un mécanisme assurantiel qui permet d'amortir les effets de la crise en cas de défaillance des locataires qui ne parviennent plus à payer leurs loyers. Ce faisant, ce dispositif sécurise les bailleurs et peut contribuer à vaincre leurs réticences à louer un logement à des ménages qui ne présentent pas toutes les garanties qu'ils attendraient<sup>199</sup>.

Différentes propositions<sup>200</sup> visent à développer la GRL ou à la généraliser en la rendant universelle et obligatoire pour l'ensemble du parc locatif privé, voire dans le parc social en remplacement du Locapass.

#### a) Les modalités d'une généralisation

La cotisation à la GRL universelle serait à la charge des bailleurs mais Action logement (actuellement financeur à hauteur de 300M€) et l'Etat (actuellement financeur à hauteur de 100M€) continueraient de contribuer au financement.

L'obligation de cotiser à la GRL ne s'appliquerait pas aux locations intrafamiliales, voire aux personnes connues par le bailleur (environ 180 000 logements seraient loués à un membre de la famille et peut être autant à des personnes bien connues par le bailleur)<sup>201</sup>.

#### b) Les avantages d'une généralisation

La généralisation de la GRL remplacerait la caution qui pénalise certains ménages aspirant à être locataires et permettrait éventuellement de supprimer le dépôt de garantie (un mois de loyer) sauf à ce que celui-ci soit versé à un fonds de mutualisation.

La GRL ne constituerait plus un facteur discriminant pour le ménage qui la demande. La répartition de son coût sur l'ensemble des locataires permettrait une réelle solidarité et réduirait le coût moyen par logement (1,75% contre 2,18% pour la GRL actuelle d'après Terra Nova<sup>202</sup>).

#### c) Les risques d'une généralisation

---

<sup>198</sup> Besson Eric – DALO : 7 pistes pour accroître l'offre de logements sociaux – 2008.

<sup>199</sup> Baiëtto-Beysson Sabine et Beguin Bernard - Faciliter l'accès au logement en sécurisant bailleurs et locataires Mars 2008.

<sup>200</sup> Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO, Fondation Abbé Pierre,

<sup>201</sup> Baiëtto-Beysson Sabine et Beguin Bernard - Faciliter l'accès au logement en sécurisant bailleurs et locataires Mars 2008 ; page 12 – Source Insee 2002.

<sup>202</sup> Terra Nova – L'accès au logement : une exigence citoyenne – 2011 – pages 77-78.

Les assureurs expriment cependant des craintes vis-à-vis de la GRL car certains ressentent l'aide publique comme un geste commercial à court terme susceptible de prendre fin une fois le déploiement réussi. Dans le même temps, ceux qui commercialisent un produit GLI craignent une concurrence "déloyale" par un produit subventionné et tiennent au maintien d'un marché concurrentiel pour les locataires qui ne sont pas dans une situation fragile (des risques juridiques au niveau européen pour atteinte à la libre concurrence entre assurances ne sont pas à exclure).

La question se pose également de savoir si les locataires ne risqueront pas d'avoir tendance à ne pas assurer le paiement de leur loyer et de leurs charges compte tenu de l'existence de cette assurance ? Les modalités de recouvrement seront-elles assez efficaces pour les ménages « de mauvaise foi » ? De leur côté, les bailleurs n'auront-ils pas la tentation de laisser courir la garantie jusqu'à son terme en cas de non paiement du loyer ?

Certaines associations, comme la FAPIL, estiment aussi que la GRL est complexe et craignent que la cotisation versée par les bailleurs ne se répercute sur les loyers.

#### d) Des pistes alternatives

Trois pistes alternatives ont été évoquées par différents rapports publics.

##### d1) Une assurance obligatoirement souscrite par les locataires

La première piste est issue du rapport « 316 propositions pour libérer la croissance française », dans lequel Jacques Attali propose une assurance obligatoirement souscrite par les locataires pour couvrir des aléas externes (chômage, séparation, invalidité,...), par analogie avec l'assurance emprunteur. Elle pourrait être adossée à l'assurance multirisque pour l'habitation.

Un des risques est que l'incertitude de la garantie en cas d'impayé de prime d'assurance sécurise moins les bailleurs que s'ils adhèrent eux-mêmes au dispositif. Le paiement effectif devrait donc pouvoir être vérifié régulièrement par le bailleur, le non paiement devant un motif légitime de rupture du bail.

##### d2) La création d'un Fonds de garantie universelle et mutuelle

La deuxième piste reposerait sur la création d'un Fonds de garantie universelle et mutuelle visant à couvrir l'ensemble des relations locatives.

Il pourrait être alimenté par le dépôt du mois de caution versé par les locataires, par une contribution des bailleurs et par l'Etat<sup>203</sup>. Associant secteur public et secteur privé cette garantie couvrirait à la fois les risques d'impayés et les accidents de la vie.

Cette solution peut néanmoins présenter des problèmes techniques dans la mesure où les dépôts déjà versés ne sont pas mutualisables, ce qui impliquerait une montée en charge très longue au regard des impayés qu'il faudrait indemniser à court terme.

---

<sup>203</sup> Proposition de l'association logement et Cadre de Vie (CLCV) citée par Baiëtto-Beysson Sabine et Beguin Bernard - Faciliter l'accès au logement en sécurisant bailleurs et locataires Mars 2008, page 51.

### d3) Un élargissement du champ de la GRL mais sans généralisation, ni obligation

La troisième est issue du rapport « Faciliter l'accès au logement en sécurisant bailleurs et locataires »<sup>204</sup>, qui étudie plusieurs scénarios. Celui qui est préféré par les auteurs consiste en un élargissement du champ actuel de la GRL mais sans généralisation et donc sans obligation d'adhésion de la part des bailleurs ou des locataires.

La GRL serait réservée aux ménages dont les ressources sont inférieures au plafond du PLS (condition qui n'existe pas dans le dispositif actuel) et dont le taux d'effort dépasse 33% (1 million de ménages) ainsi qu'aux chômeurs et travailleurs sous statut précaire sans condition de taux d'effort (600 000 ménages).

Les autres ménages seraient couverts – s'ils le souhaitent - par un produit proposé par les assureurs, correspondant à la GLI actuelle (3,6 millions de ménages).

Ce recentrage de la GRL conduirait à une dépense moindre pour Action Logement et pour l'Etat, variant entre 93 M€ (avec 4,4% de sinistralité) et 167 M€ (avec 6% de sinistralité), dont 18 M€ pour couvrir les frais d'administration de la part des assureurs<sup>205</sup>.

### **C. Adapter la gestion du parc social aux évolutions des trajectoires résidentielles des familles**

Compte tenu du niveau des prix dans le parc privé, et du niveau déjà élevé de la part des propriétaires de résidence principale, la gestion du parc social conserve un rôle déterminant pour les parcours résidentiels des familles.

Le rôle de l'habitat social dans les trajectoires résidentielles des familles s'est modifié depuis la création du parc : initialement conçu comme une étape dans le parcours résidentiel de toutes les familles, il est aujourd'hui devenu une solution de logement fréquemment durable, et pour certaines familles la seule possible, compte tenu de l'écart avec les coûts de location dans le secteur privé, en particulier dans les zones les plus tendues.

Il apparaît donc légitime de réfléchir à des évolutions des modalités de gestion du parc social qui permettent de s'adapter à cette situation nouvelle.

Au-delà des objectifs de construction et de localisation du parc évoqués *supra* à l'III.A, la gestion du parc recouvre trois enjeux essentiels :

- l'attribution des logements du parc, fortement contrainte entre l'objectif de mixité sociale et les exigences nées de l'application de la loi DALO ; toutefois, au vu du faible taux de rotation du parc et d'un flux de construction qui reste limité par rapport au stock, la gestion du parc ne peut se limiter à la seule attribution des logements nouveaux ou libérés, et doit également concerner les locataires en place ;
- compte tenu de l'augmentation de l'ancienneté moyenne dans le parc, et du décalage de plus en plus important entre niveau des loyers dans le parc social et dans le parc privé,

---

<sup>204</sup> Baiëtto-Beysson Sabine et Béguin Bernard - Faciliter l'accès au logement en sécurisant bailleurs et locataires – Mars 2008.

<sup>205</sup> Estimations à partir de l'extrapolation de l'enquête menée par la FFSA sur la GLI, sur la base de l'ENL 2002.

la question des modalités de fixation du niveau des loyers pour les locataires en place est de plus en plus fréquemment posée ;

- enfin, la dynamisation du parc passe également par l'encouragement à la mobilité des ménages qui y résident, en particulier lorsqu'ils ne remplissent plus les critères d'attribution.

### **1. L'attribution des logements : concilier l'objectif de mixité sociale avec les exigences nées du droit au logement opposable**

La politique d'attribution des logements sociaux est depuis plusieurs décennies soumise à des exigences contradictoires : souci de loger prioritairement les ménages les plus modestes qui en ont le plus besoin (ne pouvant ni accéder à la propriété ni trouver de conditions de logement satisfaisantes dans le parc privé), et objectif de « favoriser la mixité sociale des villes et des quartiers » (art L 441 du Code de la Construction et de l'Habitation), sans que cette notion soit définie explicitement.

Cette tension réapparaît régulièrement dans le débat public, exacerbée aujourd'hui par la croissance des prix dans le parc privé et les difficultés qu'elle entraîne pour des catégories de plus en plus nombreuses de la population, qui pouvaient autrefois se loger plus facilement dans le parc privé.

Les éléments disponibles sur les caractéristiques des emménagés récents<sup>206</sup> dans le parc social ne font cependant pas apparaître de déséquilibre patent entre les emménagés récents et l'ensemble des locataires.

- Selon les résultats issus de la dernière enquête sur l'occupation du parc social de juin 2010 73% des emménagés récents sont actifs (63% pour l'ensemble des ménages logés dans le parc social), et parmi eux seuls 17% sont inscrits au chômage (contre 16% pour l'ensemble des ménages actifs logés dans le parc social). La part des chômeurs parmi les ménages logés dans le parc social (12,5%) n'est donc que légèrement supérieure à la moyenne nationale.
- Quant aux niveaux de ressources, s'ils sont un peu plus faibles pour les emménagés récents, cela s'explique en bonne partie par leur âge moins élevé que l'ensemble des ménages logés dans le parc. La moitié des emménagés récents a des ressources inférieures à 40% du plafond PLUS et 25% des ressources inférieures à 20% de ce plafond.

Les procédures d'attribution des logements sociaux ne conduisent donc pas à défavoriser les actifs, y compris ceux des classes moyennes.

Au contraire, ce sont souvent les ménages les plus défavorisés qui peinent à accéder au logement social, en raison notamment de politiques d'attribution tendant à écarter les ménages dont le taux d'effort dépasserait 30 à 33%, et ce malgré la mise en place de la loi sur le droit au logement opposable (DALO).

---

<sup>206</sup> Ménages occupant leur logement depuis moins de trois ans.

Afin de favoriser l'accès de ces ménages au parc social, et d'améliorer des politiques d'attribution aujourd'hui confrontées à la multiplication des publics prioritaires, trois des propositions de la « Mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires » du CGEDD méritent d'être soulignées :

- *La première* consiste à unifier et stabiliser les catégories de ménages prioritaires et les procédures d'attribution à ces ménages, notamment en intégrant systématiquement un volet DALO dans chaque accord collectif départemental. Ceci permettrait en particulier de redéfinir dans chaque département les modalités de gestion des priorités d'attribution afin d'intégrer les nouveaux objectifs fixés par la loi DALO ;
- *La deuxième* préconise de rendre les plafonds de ressources pour l'accès au logement social plus sélectifs, avec pour objectif d'ouvrir l'éligibilité aux logements PLUS à environ 50% de la population (aujourd'hui en moyenne pour la France métropolitaine, on estime que les logements PLUS sont ouverts à 60% des ménages, proportion qui atteint 80% si l'on exclut les ménages déjà propriétaires) ; ces plafonds devraient être fixés régionalement, afin que le taux d'éligibilité de 50% soit atteint région par région ;
- *Enfin*, la mission propose également différentes pistes permettant d'éviter que les ménages les plus modestes soient systématiquement écartés en raison d'un taux d'effort supérieur à 30%. Cette question renvoie notamment à la question des modalités de fixation des loyers, évoquée ci-dessous. La mission préconise qu'en tout état de cause, les seuils de taux d'effort que peuvent utiliser les bailleurs ne constituent plus des seuils d'exclusion de l'accès au logement social, mais au contraire des seuils d'intervention devant déclencher une procédure d'accompagnement du ménage pour l'accès au logement.

Par ailleurs, il apparaît d'améliorer la transparence des procédures d'attribution des logements sociaux, qui font souhaitable souvent naître aujourd'hui des interrogations dans l'opinion publique, la multiplication des publics prioritaires et la complexité des procédures conduisant à un sentiment d'opacité des politiques d'attributions des logements sociaux.

Plusieurs pistes allant dans le sens d'une plus grande transparence sont ainsi évoquées par le Centre d'analyse stratégique<sup>207</sup> :

- afin de promouvoir la mixité et de lutter contre les discriminations, le CAS propose de « rappeler aux acteurs impliqués dans l'attribution des logements sociaux que la prise en compte de l'origine – réelle ou supposée – des ménages est illégale, même lorsqu'il s'agit de promouvoir la mixité sociale », et d'« étendre les expériences d'anonymisation de la demande de logement social et de les évaluer » ;
- afin de rendre le système d'attribution plus transparent, le CAS suggère de mieux faire connaître les méthodes d'objectivation des critères d'attribution employées en France (« *scoring* » pratiqué dans l'agglomération de Rennes) ou à l'étranger (« *Choice Based Lettings* » au Royaume-Uni et aux Pays-Bas) et des expérimenter dans les collectivités volontaires.

Quels que soient les progrès qui pourront être accomplis pour améliorer les procédures d'attribution, les exigences nées de la loi DALO se traduiront par une pression accrue pour l'attribution de logements du parc social aux ménages prioritaires au sens de cette loi,

---

<sup>207</sup> « Le logement social pour qui ? Perspectives européennes », note d'analyse du CAS n°230, juillet 2011.

soumettant la politique d'attribution d'HLM à des contraintes fortes pour concilier ces priorités avec l'objectif de mixité sociale.

Pour faire face à ces contraintes, au vu du faible taux de rotation actuel du parc, et d'un flux de construction qui reste limité par rapport au stock, on doit considérer que la gestion du parc ne peut se limiter à la seule attribution des logements nouveaux ou libérés et doit également concerner les locataires en place.

## **2. La fixation du niveau des loyers : mieux prendre en compte les capacités contributives et le service rendu par le logement**

### a) Des propositions globales pour réformer les modalités de fixation des loyers dans le parc social

La diminution du taux de mobilité des ménages logés dans le parc social, couplée à l'accroissement de l'écart entre le niveau des loyers du parc privé et celui du parc social, devrait conduire, selon certains à poser la question des modalités de fixation des loyers des logements sociaux.

Les modalités actuelles de fixation des loyers, selon lesquelles le niveau de loyer dépend avant tout des conditions de financement de l'opération lors de sa construction, peuvent en effet apparaître peu adaptées à l'évolution du marché du logement et des trajectoires résidentielles des familles.

Initialement conçu comme une étape transitoire au sein d'un parcours résidentiel linéaire devant déboucher sur l'accession à la propriété, le logement social est aujourd'hui devenu une solution de logement de plus en plus durable, et pour certaines familles la seule envisageable.

Dans ces conditions, plusieurs rapports récents préconisent une évolution des modalités de fixation des loyers, afin de mieux prendre en compte les capacités contributives des locataires et le service rendu.

Ainsi, selon le rapport du Conseil d'analyse économique, « il est inexact de dire qu'il y a une « rente de situation payée par la collectivité », car la collectivité ne paie pas plus quand les loyers privés augmentent, mais il est totalement légitime de proportionner plus équitablement l'effort des locataires, s'ils ont vocation à rester en place en l'absence d'offre intermédiaire alternative, à leurs capacités contributives et au service rendu par le logement. Il s'agit aussi d'affecter le produit de cet effort supplémentaire à la solvabilisation des ménages les plus démunis pour faciliter leur accueil dans le parc HLM et concilier au mieux droit au logement et mixité sociale »<sup>208</sup>.

On retrouve ces orientations dans les travaux du Conseil d'analyse stratégique<sup>209</sup> et du Conseil d'Etat<sup>210</sup>. Ce dernier constate ainsi que « la palette des outils disponibles permet actuellement de moduler le taux d'effort des ménages appartenant aux trois premiers déciles de revenu (grâce aux aides personnelles) et aux trois derniers déciles (application du surloyer). Mais il

---

<sup>208</sup> Rapport du CAE « Loger les classes moyennes », commentaire de P. Lanco, p. 73.

<sup>209</sup> « Le logement social pour qui ? Perspectives européennes », note d'analyse du CAS n°230, juillet 2011.

<sup>210</sup> « Droit au logement, droit du logement », rapport public 2009.

n'existe pas de mécanisme permettant de faire varier le loyer des ménages se situant dans les quatre déciles médians. Il peut en résulter un taux d'effort net supérieur à 25 % dans les premiers déciles, inférieur à 15 % pour ceux qui appartiennent au 7e décile et plafonné à 25 % pour ceux qui appartiennent au 10e décile. »<sup>211</sup>

#### b) Des propositions pour homogénéiser les taux d'effort dans le parc social

Plusieurs modalités sont envisageables pour aboutir à une homogénéisation des taux d'effort.

##### b1) A minima, une extension de la politique de surloyer

*A minima*, une extension de la politique de surloyer permettrait de mieux prendre en compte les capacités contributives des ménages les plus aisés du parc social.

Aujourd'hui cantonné aux ménages dont les revenus dépassent 120% du plafond PLUS, quel que soit le type de logement qu'ils occupent, le surloyer pourrait être étendu à tous les ménages dont les revenus dépassent le plafond (voire 80% du plafond) correspondant au type de logement qu'ils occupent (plafond PLAI pour les ménages occupant un logement financé sur ce type de programme, plafond PLUS pour les autres).

L'objectif d'un tel renforcement de la politique de surloyer étant l'accroissement de l'offre de logement social, deux options pourraient être envisagées pour l'utilisation des sommes ainsi dégagées :

- dans la première, les sommes issues du surloyer pourraient être mises en réserve et restituées au ménage concerné sous forme de « pécule » destiné à financer un déménagement ou une acquisition ; afin d'inciter à la mobilité, la disponibilité des sommes mises en réserve serait à durée limitée, le ménage « perdant » son pécule s'il ne quitte pas son logement dans les cinq années suivant la première application du surloyer ;
- dans la deuxième option, les sommes dégagées par le surloyer seraient affectées à un fonds de financement de la construction de logement social, centré sur les zones tendues.

##### b2) L'expérimentation d'une réforme des modalités de fixation des loyers

De manière plus ambitieuse, les rapports du CAS et du Conseil d'Etat <sup>212</sup> suggèrent d'expérimenter une réforme des modalités de fixation des loyers, qui dépendraient désormais non seulement des modalités de financement initiales du logement, mais également, en tout ou partie, du niveau de revenu des locataires.

Cette politique, déjà expérimentée par certains bailleurs (Foncière logement<sup>213</sup>), permettrait de moduler le niveau de loyer afin de garantir un taux d'effort proche de 20% pour les ménages dont les ressources se situent entre les plafonds PLAI et PLUS. Plus largement appliquée à l'ensemble des ménages, elle pourrait permettre d'égaliser les taux d'effort au sein du parc

---

<sup>211</sup> Conseil d'Etat, op.cit., p. 269.

<sup>212</sup> On retrouve des propositions similaires dans la convention UMP sur le logement, et dans le 16<sup>ème</sup> rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre, pour qui les loyers pourraient être ainsi plafonnés à 25% des ressources des locataires.

<sup>213</sup> Conseil d'Etat, op.cit., p270.

social, en diminuant les taux d'effort des ménages les plus modestes et en accroissant ceux des ménages les plus aisés du parc. Elle ouvrirait également l'accès au parc social à des ménages aujourd'hui exclus car leur taux d'effort net dépasserait les « seuils d'exclusion » retenus par les bailleurs.

Une telle modulation pourrait conduire à un redéploiement des aides personnelles au logement dans le parc social afin de financer une revalorisation des aides dans le parc privé (cf. *infra* III.E). Il conviendrait, si cette option était mise en place :

- de veiller à ce que cette modulation des loyers en fonction des revenus s'accompagne d'un lien avec les loyers pratiqués dans le parc privé : s'il peut être légitime de relever les loyers dans les zones les plus tendues, par exemple à Paris où l'écart entre loyer HLM et loyer privé est très important, il s'agit au contraire d'éviter dans les zones les moins tendues qu'une telle modulation se traduise par une « fuite » des locataires les plus aisés vers le parc privé ;
- de prévoir un système permettant de s'assurer que les bailleurs accueillent bien des ménages de tous niveaux de revenus, et en particulier une proportion minimale de ménages modestes, ménages qui « rapporteraient » moins aux bailleurs si les loyers sont modulés en fonction du niveau de revenu ;
- de s'assurer que le niveau global des loyers perçus permet bien d'assurer l'équilibre économique des opérations achevées ou en cours, et ne menace pas le financement d'opérations de constructions nouvelles ou de réhabilitation de l'existant.

### **3. La dynamisation de la gestion du parc : encourager la mobilité pour adapter les conditions de logement à l'évolution de la situation des familles**

#### a) Les règles actuelles en cas de dépassement des plafonds de ressources et de sous-occupation ont une portée relativement limitée

Au-delà des questions liées à la politique d'attribution des logements sociaux et à la fixation des loyers, se pose la question du droit au maintien dans les lieux pour les ménages dont la situation a évolué par rapport aux critères ayant motivé leur entrée dans le parc. Deux types d'évolution de la situation familiale sont ici concernés : l'augmentation des ressources et la diminution de la taille du ménage.

En cas de dépassement des plafonds de ressources, les situations dans lesquelles prend fin le droit au maintien dans les lieux sont aujourd'hui très rares, puisque seules les personnes qui dépassent 200% du plafond deux années de suite doivent quitter le parc dans les trois ans (soit 0,2% des ménages locataires dans le parc social). Sauf à accepter que ces mesures n'aient qu'une portée symbolique, il apparaît souhaitable d'étendre leur portée. Deux options pourraient être envisagées :

- un durcissement « simple » des critères conduisant à la fin du droit au maintien dans les lieux : le critère de ressources pourrait être abaissé à 150% du plafond de ressources, et le délai de sortie du parc raccourci (la sortie devant avoir lieu un an au plus tard après le constat de deux années de dépassement du critère de ressources) ;
- l'instauration d'un mécanisme plus progressif, selon lequel le ménage devrait quitter le parc si ses ressources dépassent continuellement 200% du plafond pendant un an, 180% pendant deux ans, 160% pendant trois ans, ... Dans cette hypothèse, un ménage dont les

ressources sont comprises entre le plafond et 120% du plafond devrait quitter le parc si cette situation se prolonge pendant 6 ans.

En cas de sous-occupation (définie aujourd'hui comme l'occupation d'un logement dont le nombre de pièces habitables est supérieur de plus de 2 au nombre de personnes résidentes), la réglementation actuelle prévoit :

- la possibilité pour l'organisme de proposer au locataire un nouveau logement dont le loyer doit être au plus égal au loyer actuel ;
- dans les zones tendues, le locataire qui refuse trois propositions pertinentes perd son droit au maintien dans les lieux à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la notification de la troisième offre.

Comme indiqué *supra* au II.B, ces dispositions devraient n'avoir qu'une portée très limitée, en raison notamment de la définition retenue pour la sous-occupation, et des catégories exclues du dispositif (personnes de plus de 65 ans).

#### b) Les évolutions envisageables

Au-delà de la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion (dite « loi MOLLE » de 2009) qui a parmi ses objectifs d'améliorer la fluidité du parc social, et qui devra faire l'objet d'une évaluation rapide, deux évolutions pourraient être envisagées :

- une définition de la sous-occupation plus en ligne avec les définitions traditionnellement retenues, au moins pour les logements situés en zone tendue : pourrait être considéré comme sous-occupé tout logement dont le nombre de pièces habitables est supérieur de plus de 2 ou plus au nombre de personnes résidentes ;
- pour les personnes de plus de 65 ans, le droit au maintien dans les lieux pourrait être maintenu, mais la sous-occupation pourrait conduire à une modification du niveau de loyer : seules les pièces correspondant à une occupation « normale » bénéficieraient du niveau de loyer social, les pièces supplémentaires étant facturées au niveau de loyer pratiqué dans le parc privé de la zone géographique correspondante<sup>214</sup>.

Par ailleurs, le processus des mutations pourrait être amélioré avec la mise en relation des demandeurs au sein du parc social, la priorité donnée aux mutations ou la garantie d'une diminution du loyer en cas de mutation pour un logement plus petit.

Il serait nécessaire que les locataires soient informés, dès leur entrée dans le parc, des conséquences d'une évolution de leur situation personnelle.

### **D. Faciliter l'accèsion à la propriété**

#### **1. Deux principes peuvent guider la politique d'aide à l'accèsion**

##### a) Conserver le caractère protecteur de l'encadrement du crédit à l'accèsion

Comme l'ont illustré certains exemples étrangers lors de la crise, il importe de ne pas exposer les ménages à des opérations aventureuses, notamment en autorisant des taux d'effort abusifs ou des systèmes de taux trop risqués.

---

<sup>214</sup> Proposition formulée par A. Jacquot, rapport du CAE « Loger les classes moyennes », p.104.

Il semble de ce point de vue que le choix français d'un encadrement fort du crédit immobilier a permis de protéger les familles d'opérations d'accession trop risquées. Les défaillances en matière de crédit à l'habitat restent heureusement assez rares.

Il ne semble pas souhaitable de s'écarter à l'avenir d'un système qui a fait ses preuves, même s'il peut évincer certains candidats à l'accession qui, dans d'autres pays, auraient trouvé prêteur.

**b) Concentrer l'effort public sur les ménages pour lesquels il est susceptible de permettre le bouclage de l'opération d'accession**

Si l'on peut souhaiter encourager l'accession à la propriété de manière générale, tant en raison de ses avantages économiques et sociaux que parce qu'elle fait partie des aspirations des français, l'état des finances publiques plaide pour une concentration des aides sur les ménages pour qui elle représente un véritable apport susceptible de débloquent l'opération d'accession.

Les évolutions récentes des politiques publiques en matière d'accession ont d'ailleurs cherché à éviter la dispersion de l'effort public. C'est en particulier le cas :

- de la suppression du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt de la résidence principale : elle apparaît justifiée du point de vue de l'efficacité de la politique publique d'aide à l'accession, en raison de ses caractéristiques mentionnée au II.E (mesure qui n'était pas réservée aux primo accédants, qui ne permettait pas de déclencher d'opérations puisqu'elle n'était pas prise en compte dans les plans de financement, et qui aidait davantage les ménages pour qui elle n'était pas nécessaire à la réalisation de l'opération d'accession) ;
- du recentrage du PTZ sur le neuf (voir annexe N°19) ;
- du recentrage du PTZ+ avec la réintroduction d'une condition de ressources : les plafonds retenus pour le nouveau PTZ sont sensiblement supérieurs à ceux du PTZ ancien, comme l'indique le tableau ci-dessous :

**Tableau 55 - Les plafonds du nouveau PTZ**

	<b>Zone A</b>	<b>Zone C</b>
Couple 1 enfant	73 950 soit 148% du PTZ	45 050 soit 123% du PTZ
Couple 2 enfants	87 000 soit 153%	53 000 soit 131%
Couple 3 enfants	100 500 soit 176%	60 950 soit 137%

La condition de ressources issue de ces plafonds exclue peu de ménages, puisqu'en 2008, 80% des couples avec enfants avaient un revenu inférieur à 54 000€.

**2. Renforcer le PTZ comme outil majeur de soutien au bouclage des opérations d'accession**

Au vu des principes énoncés ci-dessus, il apparaît souhaitable de conserver le PTZ comme outil majeur de soutien au bouclage des opérations d'accession, en réfléchissant aux moyens de concentrer son effet sur les opérations et les ménages pour qui il joue un rôle réellement décisif dans le bouclage d'un projet d'acquisition.

a) Le PTZ peut être un bon outil sur lequel il apparaît justifié de concentrer les aides au montage des opérations d'accession

Par rapport aux différents outils de soutien à l'accession à la propriété, le PTZ apparaît comme un outil permettant de différencier fortement l'aide selon les caractéristiques des ménages et des opérations :

- il est réservé aux primo accédants ;
- il tient compte de la localisation de l'opération, selon un zonage qui peut refléter de manière assez fine les coûts, notamment ceux du foncier ;
- il intègre la performance énergétique du logement ;
- les modalités de remboursement sont modulées selon le niveau de revenu de la famille et sa composition.

Au final, l'aide apportée par le PTZ peut être modulée assez finement, sur les divers paramètres de l'opération (montant, partage entre durée de différé et durée de remboursement), même si le montant maximum du prêt n'est pas fonction du niveau de revenu.

b) Il conviendrait de réfléchir à une évolution de ses paramètres afin de concentrer l'aide apportée par le PTZ sur les opérations et les ménages pour lequel il est déterminant

L'annexe N°16 compare deux plans de financement – sans et avec PTZ 2012 – pour quatre opérations type : en zones A et C d'une part, avec performance énergétique BBC ou non BBC pour une famille de quatre personnes (un couple avec deux enfants). On retient quatre niveaux de revenu (20, 40, 60 et 80 000€).

Il s'agit d'opérations « lourdes » (le montant du prêt est calé sur le plafond après déduction d'un apport personnel de 15%).

Cette analyse appelle quatre conclusions :

- l'aide publique (égale par convention à la différence des coûts des différents prêts) varie très fortement selon la zone et la performance énergétique ;
- en zone A, l'aide publique reste consistante même pour les ménages qui ont de hauts revenus ;
- il y a une zone de revenus dans laquelle le PTZ abaisse le taux d'effort à un niveau qui permet le bouclage de l'opération ;
- il y a par contre une zone de revenus dans laquelle l'opération aurait été possible sans le PTZ, le taux d'effort du ménage étant, même sans PTZ, au dessous de la norme du tiers. On peut alors considérer que l'aide publique est une « aubaine ».

Au vu de cette analyse, on peut s'interroger sur la possibilité de faire évoluer les paramètres du prêt afin de concentrer les prêts sur les ménages pour lesquels l'aide est un facteur déclenchant de l'accession.

Une voie de recentrage de l'aide à l'accession consisterait à revoir les paramètres du PTZ rénové afin qu'il soit concentré sur les ménages qui, pour une opération type fonction notamment de la configuration familiale et de la zone d'acquisition, ont un taux d'effort avant

prise en compte du PTZ supérieur de quelques points au taux de 33%, taux d'effort qui pourrait être ramené à 33% sous l'effet de l'aide publique.

### c) Etudier la réouverture du PTZ pour certaines opérations dans l'ancien

Si le recentrage du PTZ 2012 dégageait quelques marges de financement, on pourrait étudier la réouverture du PTZ pour certaines opérations dans l'ancien.

### **3. L'accession à la propriété de leur logement par les locataires du parc social**

L'accession à la propriété de leur logement par les locataires du parc social peut continuer à être soutenue mais ne doit pas conduire à déstabiliser le parc et ses gestionnaires

L'objectif de vente des logements sociaux à leurs locataires, issu notamment de l'expérience britannique, poursuit un double objectif :

- faciliter l'accession à la propriété, en visant des ménages supposés modestes (même si, comme on l'a vu plus haut, une partie des ménages locataires en HLM dépasse les plafonds de ressources) ;
- ouvrir un nouveau moyen de financement du logement social, le bénéfice des ventes étant réutilisé pour construire de nouveaux logements.

Le gouvernement avait ainsi fixé en 2007 un objectif de ventes de 40 000 logements sociaux par an à leurs locataires, soit environ 1% du parc (objectif inscrit dans l'accord entre l'Etat et l'Union sociale pour l'habitat « relatif aux parcours résidentiels des locataires et au développement de l'offre de logements sociaux », signé en décembre 2007).

D'après les premiers résultats disponibles, les réalisations restent très en deçà des objectifs : ainsi en 2010, selon les « données statistiques » de l'USH, diffusées à l'occasion de son congrès annuel 2011, 6 900 logements locatifs sociaux ont été vendus à des personnes physiques (qui ne sont d'ailleurs pas systématiquement les locataires du logement).

Cet objectif reste une des priorités des pouvoirs publics, puisqu'il a justifié l'unique exception au recentrage du PTZ sur le neuf : l'accès au nouveau PTZ reste ouvert dans l'ancien aux seuls locataires souhaitant acquérir leur logement social.

Pour certains, il conviendrait d'aller plus loin et d'instaurer un véritable « droit d'achat » pour les locataires de logements sociaux, alors que le processus de vente reste aujourd'hui déterminé par l'accord du bailleur. L'UMP propose ainsi que, sous certaines conditions (durée de location, solvabilité de l'acheteur, engagement de conservation sur une durée minimale), tout locataire puisse acheter (sans que le bailleur s'y oppose) son logement, avec notamment une décote allant jusqu'à 35% du prix du marché et une majoration du PTZ accordé, et une clause de sécurisation apportée par l'organisme. L'instauration d'un tel droit à l'achat soulève cependant certaines interrogations et pourrait conduire à des effets pervers :

- un tel droit ne bénéficierait vraisemblablement qu'aux locataires du parc social les plus aisés, en raison des critères de solvabilité ;
- il porterait avant tout sur les « meilleurs » logements, en termes de conditions de confort et de localisation.

On risque dans ce cas de transférer de manière définitive l'avantage lié aux investissements publics, au profit des seuls ménages aisés, qui pourront ainsi acquérir à un moindre coût un logement bien situé. Une telle politique pourrait aller à l'encontre de l'objectif de mixité sociale, en faisant sortir du parc social les ménages les plus aisés et les logements les mieux situés, dans des zones où il sera illusoire pour les organismes HLM de pouvoir reconstituer un parc équivalent, en raison de la rareté et du coût du foncier.

#### **4. Maintenir le filet de sécurité que constituent les aides au logement**

L'apport des aides personnelles au logement est sensible pour les ménages modestes accédants : les 500 000 allocataires représentent 10% des accédants, parmi les plus modestes, puisque le plafond d'exclusion pour un couple avec deux enfants est de 2 250€ en zone 2.

Cet apport est d'autant plus important qu'une part non négligeable de ces ménages doit faire face à une baisse de revenu : selon les données fournies par la CNAF, 155 000 allocataires d'aides personnelles en accession (soit près du tiers) bénéficiaient en décembre 2010 d'une mesure d'abattement ou de neutralisation sur leurs ressources dont 70% de neutralisations<sup>215</sup>.

L'incidence de ces mesures est double :

- pour les ménages déjà aidés avant la mesure de neutralisation/abattement, l'aide est augmentée d'environ 30% de la perte de revenu prise en compte ;
- pour les ménages non bénéficiaires de l'aide personnelle, la neutralisation ou l'abattement peuvent conduire à une ouverture de droit (si l'accédant en fait la demande). Dès que le revenu après neutralisation ou abattement passe au-dessous du plafond d'exclusion ; l'aide peut alors atteindre, pour un couple avec deux enfants en zone 2, un maximum de 235 € par mois en ALF, et 326€ en APL (pour une assiette nulle).

Le pourcentage d'allocataires bénéficiant de ces mesures est élevé, ce qui renvoie notamment à une forte exposition au chômage des accédants les plus modestes (sans que l'on sache à ce stade identifier les abattements et neutralisations motivés par le chômage des autres motifs possibles de ces mesures).

L'aide personnelle joue donc en particulier ici le rôle d'une assurance emprunteur contre le risque chômage, dispositif peu fréquent en raison notamment de son coût (cf. II.E).

#### **E. Rendre leur efficacité aux aides personnelles au logement**

L'amélioration des aides au logement est une piste régulièrement envisagée par les différents rapports sur la politique familiale :

- ainsi, le rapport de Claude Thélot et Michel Villac, « La politique familiale : bilan et perspectives » (mai 1998) proposait un « effort supplémentaire pour renforcer les allocations logement, car ce sont les prestations les plus redistributives (hors minima sociaux) » ;

---

<sup>215</sup> Cf. partie II.D.1.a. et annexe N°15 pour une présentation de ces mécanismes.

- de même, la Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » préconisait, dans le rapport « Au possible nous sommes tenus » (avril 2005), de « viser un maintien durable du pouvoir d'achat des aides au logement » et une « stabilisation du taux d'effort des ménages pauvres », considérant que « les aides au logement constituent les aides les plus redistributives et sont destinées à couvrir un besoin vital que les familles ne peuvent satisfaire par elles-mêmes » ;
- la dégradation du pouvoir d'achat locatif des aides au logement est également régulièrement mentionnée par la Cour des comptes et s'illustre par la progression du taux d'effort des allocataires, notamment dans le secteur privé ;
- enfin, cet objectif apparaît de manière sous-jacente à l'indicateur n°2-4 du PQE « famille », qui vise une « réduction significative du taux d'effort » par le biais des aides au logement.

Cette piste faisait également partie des orientations prioritaires dégagées par le Haut Conseil de la Famille dans son avis du 28 avril 2011 « Architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les quinze prochaines années ? ». En effet, pour permettre une meilleure compensation des charges de famille, les membres du HCF jugeaient prioritaire d'une part de mieux indexer les prestations visant les familles modestes, moyennes ou nombreuses – parmi lesquelles figurent les aides au logement, d'autre part d'augmenter les aides en direction des familles les plus modestes, aides au logement et revenu de solidarité active.

S'agissant des aides au logement, la note « Architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les quinze prochaines années ? » considérait que « ces aides, les plus sélectives, constituent un outil approprié pour cibler les familles les plus modestes », et envisageait deux pistes d'amélioration :

- « une meilleure indexation : celle-ci aurait cependant un coût important : 3,2 Mds€ 2010 à l'horizon 2025, pour une indexation des aides sur un indice mixte ; 4,5 Mds€ 2010 au même horizon, pour une indexation sur le SMPT ;
- une amélioration plus ciblée pourrait passer par une augmentation du loyer plafond, s'il le faut limitée au secteur privé où le taux d'effort des allocataires est quasiment le double que dans le secteur HLM. Cette augmentation du loyer plafond dans le parc privé supposerait cependant qu'on évalue l'éventuel effet inflationniste d'une augmentation du plafond, et que l'on identifie les leviers permettant de la contenir ».

A la suite de l'examen plus approfondi de cette question au sein du HCF, force est de constater qu'une évolution de ces aides est nécessaires, afin de répondre au constat de leur perte d'efficacité (1). Les pistes envisageables sont nombreuses. On présente ici trois grands scénarios d'évolution, en fonction de leur degré de rupture avec le système actuel d'aides personnelles (2).

### **1. L'efficacité des aides personnelles est aujourd'hui remise en cause**

L'impact économique et social des aides au logement est très important : prestation particulièrement redistributive, elles permettent une réduction significative du taux d'effort en matière de logement pour les ménages les plus modestes. Leur efficacité est toutefois remise en cause, et trois grandes critiques sont régulièrement formulées :

- l'inadaptation de leur mode d'indexation, qui ne leur a pas permis de suivre l'évolution des coûts réels du logement ;
- l'insuffisante modulation de leur barème, qui ne permet pas de prendre en compte la dépense effective de logement ni sa diversité en fonction des territoires ou du type de parc ;
- le principe même de ces aides, qui conduirait pour certains, dans une situation d'insuffisance de l'offre, à une augmentation des loyers et, au final, à un accroissement des taux d'effort.

#### a) Une baisse régulière du pouvoir solvabilisateur des aides due au décrochage entre le barème et les coûts réels du logement

Comme l'illustre la partie II.D *supra*, l'efficacité des aides personnelles s'est fortement érodée depuis 20 ans, en raison notamment des modalités d'indexation des paramètres déterminant le montant de l'aide versée beaucoup moins dynamique que l'évolution des revenus et surtout des dépenses effectives de logement – loyers et charges.

Cette perte de pouvoir solvabilisateur est particulièrement sensible depuis dix ans, en raison des épisodes de gel des paramètres des allocations logement pratiqués à plusieurs reprises entre 2002 et 2007, puis d'une indexation sur l'inflation, elle-même beaucoup moins dynamique que l'évolution des dépenses de logement.

Les loyers réels moyens acquittés par les allocataires logement ont ainsi progressé beaucoup plus rapidement que les loyers plafonds moyens : pour l'ensemble des allocataires, les loyers réels ont progressé de 32% entre 2001 et 2010, alors que les loyers plafonds ne progressaient que de 13%.

Ce décrochage entre dépense effective et dépense prise en compte pour le calcul de l'aide se traduit par un accroissement régulier des taux d'effort, quel que soit le type de parc ou la localisation du logement.

Ainsi, comme le montrent les cas-types réalisés par la Direction générale du Trésor à la demande du secrétariat général du HCF, si les taux d'effort « théoriques » (rapport du loyer plafond aux ressources des allocataires) sont restés quasiment stables entre 2001 et 2010, ne connaissant que des faibles variations, à la hausse ou à la baisse, les taux d'effort « réels » (rapportant le loyer moyen réellement acquitté aux ressources des allocataires) ont en revanche fortement progressé, entre une fois et demi et huit fois plus rapidement que les taux d'effort théoriques selon le cas-type retenu<sup>216</sup>.

#### b) Des inégalités croissantes entre allocataires en fonction de la localisation de leur logement et du type de parc

Le loyer plafond est modulé selon la localisation du logement, afin de tenir compte des variations de coût réel du logement sur le territoire. La division du territoire national en trois zones paraît cependant tout à fait insuffisante pour rendre compte de la diversité des niveaux de loyers. Ainsi :

---

<sup>216</sup> Voir en annexe N°22 les résultats détaillés de ces cas-types.

- le taux d'effort net médian en zone 1 est largement supérieur (29% en 2010) aux taux d'effort en zone 2 et 3 (respectivement 24,5% et 24%) ; les loyers plafonds semblent donc insuffisamment modulés pour aboutir à un rapprochement des taux d'effort entre zones ; l'écart s'est d'ailleurs creusé par rapport à la situation de 2001, où le taux d'effort net médian était de 26,5% en zone 1, de 23,4% en zone 2 et de 23% en zone 3 ;
- mais cette vision globale cache d'importantes inégalités au sein de chaque zone : ainsi, parmi les 32 communes<sup>217</sup> où le taux d'effort net médian des allocataires logement dépasse 45% en 2010, 8 sont situées en zone 1, 9 en zone 2 et 15 en zone 3.

Les taux d'effort varient également significativement selon la nature du parc, comme évoqué *supra* à l'I.I.D : le taux d'effort net médian en APL – parc conventionné - est ainsi de 13%, alors qu'il est de 21% en ALF. Ces écarts s'expliquent par le décrochage entre loyers réels et loyers plafonds qui touche de manière très différente les deux parcs :

- dans le parc public, 52% des allocataires ont un loyer supérieur au plafond ; mais pour 86% d'entre eux, ce loyer est inférieur à 150% du plafond ;
- dans le parc privé, 86% des locataires ont un loyer réel supérieur au plafond, et pour plus de 50% d'entre eux, le loyer réel est supérieur à 150% du plafond.

L'évolution différenciée des prix selon la localisation des logements et leur appartenance à un parc conventionné ou non (critère qui recoupe largement la distinction entre parc public et privé), conduit, dans le cadre d'une aide dont le barème est identique pour tous les parcs, et faiblement différencié selon trois grandes zones géographiques, à des différences marquées de taux d'effort entre allocataires.

Le graphique ci-dessous illustre cette divergence entre taux d'effort selon le parc, en faisant apparaître l'évolution du ratio entre taux d'effort réel et taux d'effort théorique (c'est-à-dire au niveau du loyer plafond) pour différents cas-types.

Il apparaît très clairement que :

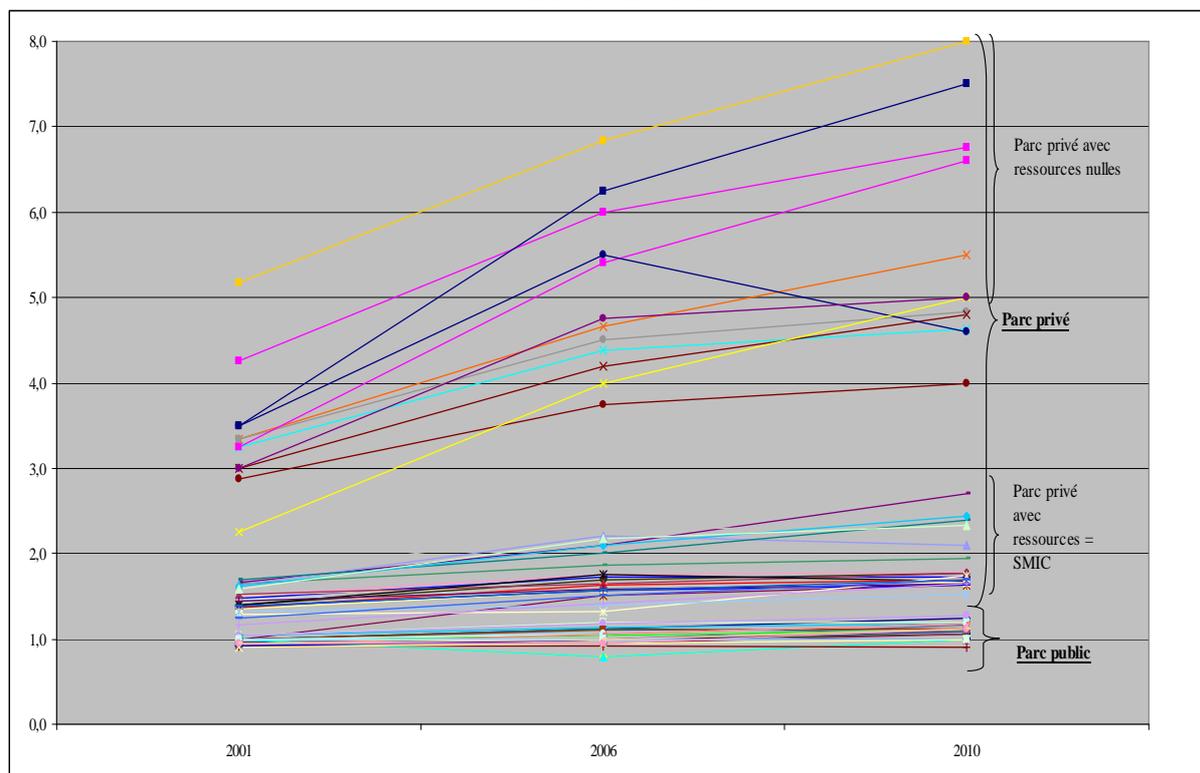
- les taux d'effort réels ont augmenté plus rapidement que les taux d'effort théoriques pour tous les ménages, quel que soit le parc ; l'augmentation est cependant beaucoup plus marquée pour les ménages logés dans le parc privé que pour ceux logés dans le parc public ;
- au sein des ménages du parc privé, la progression du taux d'effort est beaucoup plus forte pour les ménages sans ressources, les ménages dont les ressources sont proches du SMIC connaissant une hausse relativement plus modérée de leur taux d'effort.

On assiste donc à une véritable déconnexion entre le barème et les taux d'effort théoriques qui en découlent, et la réalité des taux d'effort subis par les ménages allocataires. Cette déconnexion est particulièrement marquée pour les locataires du parc privé à faibles ressources.

---

<sup>217</sup> Seules sont retenues les communes comptant plus de 10 allocataires logement en locatif, hors foyers et hors étudiants.

**Figure 62 : Evolution du ratio entre taux d'effort réel et taux d'effort théorique sur cas-types, entre 2001 et 2010**



Source : Maquette de cas-types Paris, DG Trésor, Cnaf, calculs SG HCF

### c) Un effet inflationniste des aides ?

La troisième critique quant à l'efficacité des aides personnelles au logement est plus profonde, et s'attache non aux paramètres (barème, modalités d'indexation) mais au principe même de ces aides.

Elle repose sur la thèse, qui s'appuie en France sur deux études<sup>218</sup> selon lesquelles les aides au logement seraient « captées » par les propriétaires de logement par le biais d'une augmentation des loyers. Initialement destinée à réduire le taux d'effort logement des locataires, l'aide conduirait en fait à accroître leur dépense brute, leur taux d'effort net restant identique malgré l'aide.

Les auteurs de ces deux études appuient leur thèse sur :

- une analyse théorique du fonctionnement du marché du logement : les aides au logement sont interprétées comme une subvention à la demande de logement, réputée conduire à une hausse de la demande de logement. Cet accroissement de la demande modifie l'équilibre du marché immobilier. Sur un marché tendu, où l'offre de logement est fortement inélastique à court terme, le surcroît de demande de logement induit par

<sup>218</sup> Anne Laferrère et David Le Blanc, « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Economie et statistiques* n°351, 2002, et Gabrielle Fack, « Pourquoi les ménages à bas revenus payent-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », *Économie et statistiques* n°381-382, 2005. Voir également, du même auteur, « Les aides personnelles au logement sont-elles efficaces ? », in « Pour sortir de la crise du logement », *Regards croisés sur l'économie*, n°9, 2011.

les aides conduirait alors à une hausse des prix (les loyers) plutôt qu'à une hausse des quantités ou de la qualité du logement (nombre, taille, confort des logements) ;

- une étude économétrique de l'évolution des loyers des ménages à bas revenus : pour mesurer l'impact des aides sur le niveau des loyers, les deux études partent de la même « expérience naturelle » que constitue le « bouclage » des aides au début des années 1990. Cette réforme permet en effet de mesurer l'évolution des loyers d'une population « test » - la population qui devient aidée du fait de la réforme – et d'une population « témoin » - celle dont la situation par rapport aux aides ne change pas.

### **Les résultats des études sur l'effet « inflationniste » des aides personnelles**

Anne Laferrère et David Le Blanc, « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? » : à partir des données des enquêtes « loyers et charges » de l'INSEE, les auteurs étudient le taux d'évolution des loyers des logements selon que leur occupant bénéficie ou non d'une aide personnelle. Ils concluent que les loyers augmentent plus rapidement pour les logements dont les locataires sont « aidés » que pour ceux où ils ne sont pas aidés, l'augmentation la plus forte concernant les logements dont l'occupant passe du statut de « non aidé » à celui d'« aidé ». Ce résultat n'est toutefois vérifié que sur une partie des logements, et a tendance à disparaître à moyen terme. Par ailleurs, la taille des échantillons utilisée, très réduite, affecte la significativité des résultats présentés, et ne permet pas de quantifier l'impact des aides sur les loyers.

Gabrielle Fack, « Pourquoi les ménages à bas revenus payent-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) » : à partir des données des enquêtes « logement » de l'INSEE, cet auteur étudie le différentiel d'évolution des loyers entre ménages du premier quartile de revenu et ménages du deuxième quartile, sur la période avant et après « bouclage » des aides. Elle conclut que les loyers augmentent plus rapidement pour les ménages du premier quartile, et que « entre 50 % et 80 % des allocations de logement ont été absorbées par des hausses de loyer dans le secteur privé, sans que cela traduise une forte amélioration de la qualité des logements ». Cette « captation » des aides par les bailleurs s'expliquerait par l'inélasticité de l'offre à court et moyen terme, ainsi que par l'arrivée de nouveaux ménages étudiants sur le marché du logement.

Cette thèse est toutefois fréquemment contestée, notamment quant aux conséquences à en tirer pour l'évolution des aides personnelles au logement :

- s'il existe un large consensus pour considérer que le « bouclage » a conduit à une hausse des loyers sur les logements de petite surface en raison de l'extension des aides aux étudiants, celle-ci peut s'expliquer par un accroissement de la demande de logements liée à l'arrivée d'étudiants sur le marché, mais ne permet pas de conclure à une « captation » des aides par les propriétaires en dehors de cette population spécifique ;
- il n'y a en revanche pas de consensus sur l'impact réel des aides au logement sur le niveau des loyers. En effet, l'évolution de la qualité des logements d'une part, l'évolution des prix à l'achat d'autre part (qui déterminent l'évolution des loyers dans la perspective de rendement de l'investissement logement), semblent - pour beaucoup d'experts - des déterminants du montant des loyers plus importants que ne peuvent l'être les évolutions du montant des aides au logement ;
- enfin, de nombreuses interrogations se font jour sur la portée d'une telle thèse au delà de la période de « bouclage » étudiée : en effet, à supposer que l'on constate un effet inflationniste des aides à court terme, cet effet devrait disparaître à moyen et long

termes, la rentabilité accrue de l'investissement locatif sous l'effet des aides devant conduire à la construction de nouveaux logements destinés à la location, ce qui devrait ramener le loyer vers son niveau de départ. Théoriquement, si l'offre de logement est infiniment élastique à long terme, la hausse de loyer se dissipe intégralement, et la totalité des aides bénéficie aux locataires.

Compte tenu de ces interrogations, il serait souhaitable que la DREES, en lien avec le Ministère en charge du logement, conduise une évaluation des aides au logement et de leur impact éventuel sur le coût des logements.

## **2. Trois types d'évolutions sont envisageables pour remédier à cette perte d'efficacité**

Si la piste d'une meilleure indexation des paramètres des aides permettrait de contenir la hausse des taux d'effort, elle ne parviendrait pas à réduire ces taux de manière significative. Elle conduirait en outre à revaloriser de la même manière toutes les aides, quel que soit le taux d'effort des allocataires. Elle ne répondrait donc pas à la question des écarts croissants entre locataires selon le type de parc et la localisation du logement.

Une amélioration de l'efficacité des aides suppose à l'inverse une réduction ciblée des taux d'effort. Celle-ci peut passer par une réforme du barème, afin de mieux prendre en compte la dépense effective de logement (a), ou par un changement de logique des aides, qui seraient calculées de manière individuelle afin de plafonner le taux d'effort (logique de « bouclier logement ») (b). Si l'on souhaite écarter le risque que cette amélioration des aides se traduise par une progression parallèle des loyers, elle devrait s'accompagner d'un encadrement de l'évolution de ceux-ci. Une alternative parfois envisagée consisterait à déconnecter le montant de l'aide de la dépense de logement (c).

### a) Une réforme des barèmes visant à mieux prendre en compte la dépense effective de logement

Le barème actuel des aides personnelles au logement prend insuffisamment en compte les différences de dépense effective de logement, en raison de la faible modulation de la dépense éligible en fonction de la localisation du logement, et de l'existence d'un barème unique pour le parc conventionné et le parc libre.

Une réforme visant à mieux prendre en compte la dépense effective supportée par les allocataires, afin d'harmoniser leurs taux d'effort, pourrait prendre deux directions :

- un zonage beaucoup plus fin, qui permettrait de prendre en compte les variations importantes de niveaux de loyer au sein des trois grandes zones actuelles. Deux options pourraient alors être envisagées :
  - \* dans la première, le zonage et les niveaux de dépense éligible dans chaque zone resteraient réalisés au niveau national, sur la base des éléments relatifs au niveau effectif des loyers ;
  - \* dans la seconde, une partie de l'aide serait définie au niveau national et versée à l'ensemble des allocataires, quelle que soit la localisation de leur logement. Le reste serait délégué aux collectivités locales compétentes en matière de logement afin de servir d'instrument pour leur politique de l'habitat ;

- un relèvement des plafonds de loyer permettant de mieux tenir compte du niveau réel atteint par ceux-ci, et de limiter les situations de dépassement et leurs conséquences en termes de taux d'effort : dans cette hypothèse, le relèvement des plafonds devrait concerner prioritairement l'ALF et l'ALS, puisqu'elles concentrent les dépassements de loyer plafond les plus fréquents et les taux d'effort les plus élevés. A titre d'illustration, la Cnaf avait simulé pour le HCF un relèvement du loyer plafond de 30% de l'ALF location, dont le coût serait – à champ constant – de 918 M€<sup>219</sup>. Près de 92% des allocataires de l'ALF verraient leur aide progresser, pour un gain moyen de 105 € par mois.

Le financement d'une telle amélioration du barème de l'ALF pourrait être financé par redéploiement :

- au sein de l'enveloppe des aides personnelles, le redéploiement pourrait provenir de la suppression du « forfait charges » : celui-ci est en effet régulièrement critiqué pour sa faible représentativité des niveaux effectifs de charges, et pour son caractère uniforme, qui réduit la modulation entre zones géographiques ; le montant ainsi dégagé peut être estimé à environ 26% de la masse des aides, soit 3,7 Mds€ sur le champ de la location ;
- si l'on ne souhaitait pas redéployer le forfait charges, le redéploiement pourrait se faire au sein de l'enveloppe des aides en direction des familles ; les pistes de redéploiement envisageables dans cette éventualité, et les débats qu'elles soulèvent, ont été étudiés dans la note et l'avis du HCF sur l'« Architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les quinze prochaines années ? ».

Une telle évolution permettrait de réduire les inégalités de taux d'effort entre allocataires, en réduisant les taux d'effort subis par les ménages logés dans le parc privé. Elle supposerait de revenir sur l'unification des barèmes réalisée en 2001.

Si l'on souhaitait écarter le risque qu'une telle revalorisation des aides dans le parc privé ait un effet inflationniste sur le montant des loyers, il conviendrait de réfléchir aux leviers permettant d'empêcher la « captation » des aides par les propriétaires. L'option d'un encadrement ou d'un plafonnement de l'évolution des loyers dans les zones tendues, sur la base des dispositions de la loi du 6 juillet 1989 (cf. *supra*), devrait en particulier être envisagée en ce sens.

#### b) Un basculement vers une logique de « bouclier logement »

Cette deuxième option pousserait jusqu'à sa limite la logique de réduction des inégalités de taux d'effort par la prise en compte de la dépense effective de logement. Elle viserait en effet à garantir au niveau de chaque ménage que le taux d'effort en matière de logement ne dépasse pas un taux maximal, fixé en fonction de son niveau de revenus et de sa composition.

Cette piste est par exemple envisagée dans les travaux prospectifs conduits par la Cnaf<sup>220</sup>, qui décrit ce « scénario exploratoire » de la façon suivante :

<sup>219</sup> Les résultats détaillés de cette simulation sont disponibles dans l'annexe 1 de la note du HCF « Architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les quinze prochaines années ? ». Une augmentation similaire pour l'ALS, sur le champ des ménages hors étudiants et hors foyers, aurait un coût de l'ordre de 1Md€.

<sup>220</sup> « La politique familiale demain. Quatre scénarios exploratoires », A. Caizzi, D. Chauffaut, S. Le Chevillier, S. Lemoine, J. Minozzi, H. Paris, A. Rozan, Dossier d'études n°100, 2008.

- « dans le secteur public, les ménages paient ainsi pour leur logement un loyer égal à ce taux d'effort, jusqu'à concurrence du prix du marché. La notion de plafond de revenu, effective pour intégrer le logement, perd ainsi de son sens lors du maintien dans le logement : l'avantage financier par rapport à une location privée est moindre au fur et à mesure que les revenus s'élèvent. Grâce à la part de loyer excédant les actuels loyers payée par les ménages les plus aisés, la mesure n'est pas très coûteuse et elle permet en outre d'augmenter le turn-over parmi les locataires du parc social qui a été repéré comme particulièrement bas dans certaines régions ;
- dans le secteur privé, les bailleurs signent des conventions avec l'Etat. Ils s'engagent à contenir l'inflation des loyers dans une certaine tranche, avec le soutien de l'Etat qui peut jouer le rôle de caution. Sur la base d'un logement type suivant la configuration familiale et des loyers plafonds correspondants, le locataire verse au bailleur un loyer correspondant à un certain taux d'effort, la CAF verse au bailleur la différence entre ce taux d'effort et le loyer plafond. La part dépassant le plafond reste à la charge du locataire. En outre, est mise en place une assurance publique contre les impayés ».

Les loyers seraient alors fixés en fonction du niveau de revenu et de la composition du ménage des locataires, et non plus en fonction des modalités de financement du logement (cf. III.C *supra*).

Cette réforme conduirait à repenser les aides au logement dans le secteur social en redéployant une partie des sommes qui y sont consacrées (6,9 Mds€) vers l'ALS et l'ALF afin de réduire les taux d'effort les plus élevés. L'ampleur d'une telle réforme plaiderait à tout le moins pour une montée en charge progressive.

Toutefois, comme dans l'option précédente, le souci d'écarter le risque d'une augmentation forte des loyers dans le parc privé pourrait conduire à associer à une réforme de ce type des aides personnelles un dispositif d'encadrement des loyers et de leur évolution.

### c) Une déconnexion des aides de la dépense de logement

Dans ce scénario, les aides personnelles, aujourd'hui versées en contrepartie de l'existence de charges de logement, et soumises à des critères relatifs aux caractéristiques de celui-ci (niveau de loyer, taille, décence, conditions de peuplement), seraient remplacées par une prestation non affectée. Celle-ci serait déterminée en fonction du niveau de ressources du ménage et de sa composition.

Le champ des bénéficiaires de cette nouvelle aide devrait être précisé :

- *a minima*, l'aide serait versée aux locataires du parc privé ;
- l'éligibilité des locataires du parc public serait fonction des modalités de fixation des loyers dans ce parc : si ceux-ci sont fixés en fonction des revenus, l'aide ne serait pas versée ; dans le cas contraire, tous les locataires seraient éligibles ;
- quant aux accédants, leur éligibilité à cette aide dépendrait des orientations retenues en matière de soutien à l'accession (voir *infra*) ;
- enfin, les propriétaires sans charge d'accession ne pourraient pas bénéficier de cette aide.

Plusieurs arguments plaideraient pour une telle déconnexion des aides personnelles de la dépense effective de logement :

- en premier lieu, le versement d'une aide non affectée correspond aux préconisations issues de l'analyse économique sur deux points : d'une part, l'effet « inflationniste » de l'aide serait réduit voire annulé, ce qui éviterait la « captation » de l'aide par les propriétaires ; d'autre part, le bien-être des ménages serait accru, puisqu'ils pourraient affecter librement leurs ressources en fonction de leurs préférences ;
- en second lieu, cette déconnexion ne changerait que peu par rapport à la situation actuelle, où l'aide est déjà quasi-forfaitaire dans le secteur privé et où 86% des locataires ont un loyer réel supérieur au loyer plafond ; la réforme se traduirait cependant par un léger effet d'aubaine pour les 14% de locataires dont le loyer est aujourd'hui inférieur au plafond ;
- enfin, la déconnexion de l'aide par rapport à la dépense de logement permettrait de réfléchir à un rapprochement entre cette nouvelle aide et le revenu de solidarité active, dont la logique est proche (aide fonction du niveau de ressources et de la composition familiale). Un rapprochement avec le RSA aurait un double intérêt : d'une part, il pourrait entraîner une simplification pour les caisses d'allocations familiales et les allocataires ; d'autre part, un barème unifié permettrait de réduire les taux marginaux d'imposition et d'améliorer ainsi l'incitation financière à l'emploi<sup>221</sup>. Cette hypothèse avait été évoquée par la Commission « familles, vulnérabilité, pauvreté », à l'origine de la création du revenu de solidarité active.

En revanche, une telle évolution soulève un certain nombre d'objections :

- l'aide n'étant plus affectée, on peut craindre que les ménages les plus modestes ne réduisent leur dépense de logement au bénéfice d'autres types de dépenses, et détériorent ainsi leurs conditions de logement ;
- ce risque serait accru par la disparition des contreparties aujourd'hui fixées au versement de l'aide en matière de décence et de conditions de peuplement notamment ; l'aide ne pourrait plus être le support d'une politique de contrôle de la qualité du logement ;
- enfin, l'absence d'affectation de l'aide accroîtrait le risque et l'ampleur des situations d'impayés de loyer ; ce risque serait accru en cas de rapprochement avec le RSA, si la nouvelle aide était versée sur la base de déclarations de ressources trimestrielles, et donc soumise à des fluctuations plus importantes que ne l'est l'actuelle aide personnelle au logement.

On peut en particulier rappeler l'avis très négatif du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, réagissant au rapport de la Commission « familles, vulnérabilité, pauvreté » :

« Le Haut Comité, tout en se réjouissant de cette place faite au logement et en approuvant l'essentiel du contenu des propositions qui s'y rapportent, a souhaité cependant réagir à l'hypothèse, envisagée par le rapport « Hirsch », consistant à intégrer les aides personnelles au logement au sein d'une aide sociale globale.

Le Haut Comité désapprouve cette hypothèse qui aurait des effets négatifs considérables sur le logement des personnes défavorisées. En effet, en supposant que les ménages pauvres

---

<sup>221</sup> Dans la situation actuelle, la dégressivité des aides personnelles et du RSA se superposent pour une large partie des bénéficiaires, conduisant à des taux marginaux d'imposition supérieurs à 65%.

perçoivent, à travers le nouveau dispositif de Revenu de solidarité active (RSA), des ressources au moins équivalentes à ce qu'ils perçoivent aujourd'hui, aides au logement incluses, le fait que le coût du logement ne fasse plus l'objet d'une prise en charge spécifique ne pourrait qu'entraîner un changement d'attitude de la part des ménages et des bailleurs :

- pour un ménage pauvre, le fait de percevoir la même aide quel que soit le coût de son logement constituerait une incitation à se loger « au rabais », notamment en acceptant les situations de surpeuplement, de cohabitation, d'hébergement ou d'inconfort afin de minimiser la part logement d'un budget trop restreint ; on peut craindre en outre que les sociétés de crédit, constatant une augmentation des ressources à la libre disposition du ménage, exercent une pression plus forte à l'endettement ;
- pour un bailleur, l'aide au logement est aujourd'hui une sécurité ; même dans le cas où elle est versée au locataire (allocation-logement), il s'agit d'une aide affectée au paiement du loyer et des charges et le bailleur peut en obtenir le versement direct en cas d'impayé de loyer ; il en résulte que les bailleurs – en tous cas les bailleurs sociaux – apprécient la solvabilité des candidats locataires en comparant leurs ressources avec leur quittance diminuée des aides au logement ; par contre si l'aide au logement était intégrée dans une aide sociale globale, toute possibilité de tiers payant disparaîtrait et les risques d'impayés seraient accrus ; les propriétaires compareraient la totalité des ressources avec la totalité de la quittance, ce qui les conduirait à accroître leurs exigences de garantie et à rejeter les candidatures des ménages les plus pauvres ; à titre d'exemple, avec le même niveau global d'aide, un Rmiste qui, dans un logement PLAI, a aujourd'hui un taux d'effort de l'ordre de 10% et est logeable, aurait alors un taux d'effort de l'ordre de 40% et ne le serait plus.

Il convient en outre de noter que la disparition en tant que telles des aides au logement (qui actuellement ne concernent pas uniquement les bénéficiaires de minima sociaux), produirait une pression considérable sur les FSL (fonds de solidarité logement). ».

## **F. Préserver les familles d'une dégradation de leurs conditions de logement**

En période de crise et de risque de diminution du pouvoir d'achat des familles, veiller à ce que leurs conditions de logement ne se dégradent pas est essentiel pour la vie familiale. Il s'agit avant tout de préserver et d'améliorer un ensemble de mesures ou dispositifs concourant à la prévention et la lutte contre les expulsions locatives, à la lutte contre la précarité énergétique et contre la privation d'eau, à la lutte contre l'habitat indigne. Il s'agit également d'œuvrer à leur articulation avec le DALO.

Par ailleurs, afin de promouvoir une politique de l'habitat prenant en compte les besoins des familles, la politique de la ville semble devoir continuer un vecteur d'actions et de financement à soutenir. L'objectif est notamment de continuer à requalifier en profondeur des quartiers en « politique de la ville », dans lesquels résident près de 8 millions d'habitants.

### **1. Prévenir les expulsions**

La prévention des expulsions constitue un objet de préoccupation croissant en raison de leur augmentation au cours des dernières années (voir annexes N° 22 à 24).

#### **a) Prévenir les expulsions en cas d'impayé de loyer**

Mises en place en 2010-2011, les Commissions de coordination de la prévention des expulsions locatives (CCAPEX) ont vocation à assurer cette coordination, mais l'objectif poursuivi ne semble pas avoir été systématiquement atteint.

En cas d'impayé de loyer et dès lors que ces aides sont versées aux bailleurs, le Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO demande que les aides au logement soient maintenues dans les mêmes conditions, que ce soit pour l'AL ou l'APL. Dans ce sens, deux projets de décret sont actuellement en cours de préparation concernant l'AL et l'APL afin de contribuer à la prévention des impayés de loyers ou de remboursement d'emprunt : le maintien de l'aide en cas d'impayé serait de trois mois pour que le bailleur demande le tiers payant, de six mois pour la mise en place d'un plan amiable d'apurement de la dette avec le bailleur et pour obtenir la réponse du FSL en cas de saisine directe par la caisse, délai ramené à 3 mois en cas de saisine du FSL après échec de mise en place du plan d'apurement avec le bailleur ou le prêteur.

Il est également demandé une meilleure articulation entre les procédures liées au surendettement et la prévention des expulsions et entre celle-ci et le DALO, ne serait-ce qu'en termes de communication des informations et de priorisation des ménages déjà classés comme prioritaires au titre du DALO<sup>222</sup>.

Pour sa part, la Fondation Abbé Pierre propose de suspendre toute procédure d'expulsion à partir du moment où le ménage est classé comme prioritaire pour un relogement au titre du DALO, en indemnisant très rapidement le bailleur. Cette proposition est cependant critiquée par ceux qui craignent que des recours au DALO soient déposés par des mauvais payeurs intentionnels afin de surseoir au risque d'expulsion. Une proposition alternative serait de limiter cette suspension des procédures d'expulsion aux motifs liés à un habitat indigne.

#### b) Prévenir les expulsions en cas de difficulté de remboursement d'un emprunt immobilier

Afin de sécuriser l'accession à la propriété, et suite à une baisse durable des ressources du ménage, le maintien dans les lieux pourrait être facilité en transformant le ménage propriétaire en locataire, avec un transfert de la propriété vers un organisme de gestion locative à vocation sociale<sup>223</sup>. Celui-ci pourrait ainsi adapter les remboursements aux ressources des locataires.

Instituée dans les années 80 (le "Rapapla" permettait le rachat d'un PAP par un PLA), cette procédure a de nouveau été expérimentée par l'ADIL de Meurthe et Moselle avec 5 OPHLM. Un recul d'une quinzaine d'années permet de constater que les ménages concernés sont, dans les deux tiers des cas, des acquéreurs d'une maison individuelle neuve, avec une durée moyenne entre l'achat et la reprise en location d'une douzaine d'années<sup>224</sup>.

La question de la relance des Fonds d'aide aux accédants en difficulté (FAAD) est également posée ainsi que celle de leur articulation avec les FSL.

#### c) Améliorer la gouvernance

---

<sup>222</sup> UNAF (Principes et positions de l'Unaf - Droit au logement opposable – septembre 2011), Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO, Fondation Abbé Pierre.

<sup>223</sup> Fondation Abbé Pierre – 16ème rapport annuel – L'état du mal logement en France – 2011.

<sup>224</sup> ANIL/Habitat - Actualité - N°111 - septembre 2009.

Plus largement, de nombreuses propositions convergent pour que les commissions de coordination des actions de préventions des expulsions (CCAPEX) soient dotées des moyens de fonctionnement nécessaires et qu'un Comité national d'animation et de suivi soit mis en place. La question peut également se poser de l'opportunité de leur intégration dans d'autres dispositifs locaux, comme les FSL, afin de simplifier les dispositifs existants et d'éviter l'éparpillement des moyens et la déperdition d'informations.

## **2. Lutter contre la précarité énergétique**

Un certain nombre de propositions, formulées en juin 2010 par le groupe de travail sur la précarité énergétique<sup>225</sup>, restent toujours d'actualité :

- inscrire la performance énergétique dans les textes relatifs à l'indécence et à l'insalubrité et faire le lien avec le Plan national et les plans régionaux santé environnement (qui prévoient une action précarité énergétique en lien avec l'habitat indigne pour un montant de 0,7M€ entre 2009 et 2013) ;
- mettre en œuvre un volet de lutte contre la précarité énergétique dans les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALD) ;
- créer, d'une part, un Fonds national d'investissement accordé sous forme de dotation à un organisme gestionnaire qui préparerait et financerait des conventions entre l'Etat et les collectivités locales et renforcer, d'autre part, des fonds locaux contre la précarité énergétique ;
- instaurer un Observatoire pour apporter un appui au suivi du plan de lutte contre la précarité énergétique (sauf à intégrer cette mission dans une entité au périmètre plus large).

Ici aussi, la question peut se poser d'une compétence clairement dévolue aux FSL en termes de prévention de la précarité énergétique et d'aides aux ménages concernés.

Le décret du 6 mars 2012 relatif à l'automatisation des procédures d'attribution des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz naturel permettra d'aider systématiquement les ménages modestes avec une tarification sociale systématique de l'électricité et du gaz naturel. Mais, plus largement, pourraient être renforcés les campagnes d'information sur la consommation d'énergie, les opérations de diagnostics thermiques menées notamment par EDF ainsi que l'accompagnement des locataires à l'usage du logement.

## **3. Lutter contre la privation d'eau**

Le droit à l'eau ayant été affirmé et reconnu dans une résolution de l'Assemblée générale des nations Unies en date du 28 juillet 2010, le Gouvernement a remis en 2011 un rapport au Parlement concernant « la mise en œuvre du droit à l'eau dans des conditions économiquement acceptables pour tous » avec des aides pouvant intervenir en amont du paiement ou du non-paiement de la facture d'eau pour les ménages les plus en difficulté.

Ce rapport met en évidence que les systèmes tarifaires (comme ceux en vigueur pour l'électricité) sont difficiles à déployer sur l'ensemble du territoire compte tenu du nombre d'opérateurs : 15 000 services distributeurs d'eau.

---

<sup>225</sup> Pelletier Philippe, De Quero Alain, Lapostolet Bertrand - Rapport du Groupe de travail sur la précarité énergétique remis dans le cadre du Plan Bâtiment - Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer - La Documentation Française ; Janvier 2010.

De plus, il est difficile de faire coïncider une tarification faible sur les premiers mètres cubes d'eau consommés avec l'importance des charges fixes dans les zones rurales et périurbaines ; ce système ne pourrait s'appliquer réellement que pour les services dont la zone de compétence est suffisamment importante.

Trois axes de propositions sont donc avancés par le Gouvernement :

- affecter des ressources financières nouvelles et des garanties aux FSL afin de permettre une politique d'aide globale aux ménages en difficulté (comprenant l'aide aux dépenses d'eau) ;
- créer une « allocation de solidarité services essentiels » (eau, gaz, électricité, voire télécommunications) versée sous conditions de ressources sur le mode de l'allocation de rentrée scolaire. Elle se substituerait alors à la tarification spéciale de solidarité sur le gaz et à la tarification de première nécessité sur l'électricité et son financement proviendrait « d'une taxe spécifique prélevée sur les usagers du service » (autour de 0,5%) ;
- revaloriser le forfait charges des aides au logement afin d'y intégrer les aides aux services de l'eau, de l'énergie et des télécommunications.

Quelle que soit l'option choisie, cette refonte suppose une expertise et une concertation approfondie dans le cadre notamment de l'élaboration du Pacte de solidarité écologique. Le Gouvernement propose donc de poursuivre ses réflexions dans ce sens.

Plus globalement, et au-delà du seul accès à l'eau, deux questions se posent :

- outre le problème des effets de seuil, est-il souhaitable de multiplier les tarifs sociaux sur les différents biens et services consommés par les ménages ? comment éviter qu'une multiplicité de dispositifs ciblés ne se traduise par une complexité accrue pour les ménages les plus modestes, avec pour conséquence finale un taux de non recours très important ?
- en termes de philosophie de notre système de protection sociale et d'aide sociale, est-il opportun d'affecter les aides financières à tel ou tel besoin, au détriment de la liberté de choix et d'organisation des ménages ? En cas de mauvais usage des prestations versées, les « mesures judiciaires d'accompagnement à la gestion budgétaire et familiale » (anciennement tutelles aux prestations sociales) n'ont-elles pas précisément pour objectif d'accompagner les familles, afin qu'elles puissent faire face à leurs besoins jugés prioritaires ?

Une alternative à la multiplication des dispositifs de tarification spécifique résiderait dans leur suppression et leur redéploiement par le biais d'une augmentation des prestations générales les plus ciblées (aides personnelles au logement et / ou RSA). Dans cette option, les FSL conserveraient leur fonction de filet de sécurité lorsque les mécanismes précédents n'ont pas joué leur rôle.

#### **4. Lutter contre l'habitat indigne**

Afin de lutter contre l'habitat indigne, une proposition reprise par différents acteurs serait d'imposer aux copropriétaires des provisions pour travaux ; provisions qu'ils récupèreraient en tout ou partie au moment de la vente de leur bien.

Une enquête mériterait d'être réalisée auprès des services déconcentrés sur les suites aux recours DALO déposés pour un motif lié à l'habitat indigne, afin notamment de voir ce qu'est devenu le logement indigne en cas de relogement du ménage qui a déposé le recours à ce titre<sup>226</sup>. En fonction des résultats de cette enquête, des mesures pourraient éventuellement être prises, en termes de sanction éventuelle des bailleurs ou d'aide à la réhabilitation des logements concernés.

La Fondation Abbé Pierre propose pour sa part de « lancer un grand programme de résorption de l'habitat indigne » couvrant 600 000 logements en 5 ans et de doter l'ANAH de moyens pluriannuels, à la hauteur de cet enjeu<sup>227</sup>.

## **5. Renforcer les moyens des FSL et rationaliser leurs conditions d'intervention**

### a) Renforcer les moyens des FSL

Les FSL ont aidés plus de 550 000 ménages en 2009 pour une dépense de 334M€ (doit une aide moyenne de 607€). En raison de la crise économique et sociale et de l'augmentation du coût du logement et de ses charges, le nombre de demandes d'aide a augmenté de 12% entre 2008 et 2009, ce qui conduit les FSL à adopter des critères de plus en plus restrictifs (voir point F-1-b en partie II du présent rapport). Aussi de nombreux acteurs soulignent l'intérêt de renforcer les moyens dont disposent les FSL.

Les pénalités pesant sur les communes ne respectant pas la loi SRU s'élevait à 75M€ fin 2010. Elles sont redistribuées aux organismes de logement social afin d'aider à la construction de nouveaux logements. Si ces pénalités étaient augmentées, il conviendrait d'étudier l'opportunité d'en affecter une partie aux FSL.

Pour sa part, la Mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires proposait que l'État contribue à nouveau aux dépenses d'accompagnement social nécessaires à l'accès au logement, en lien avec les conseils généraux. Cette contribution devrait, si possible, s'inscrire dans le cadre du FSL dans la mesure où le départ de l'Etat des FSL n'a généralement pas été jugé pertinent<sup>228</sup>.

### b) Réunir différents moyens d'intervention au sein des FSL

Plus largement, il paraîtrait plus efficace de réunir au sein des FSL, l'ensemble des compétences et des moyens disséminés au plan local en matière de prévention et d'aides aux ménages en difficulté en termes de logement ainsi que les différents projets de Comités ou de Fonds envisagés ci-dessus.

Ceci permettrait une plus grande lisibilité de cette politique, une clarification des aides possibles pour les ménages concernés et une plus grande efficacité en faisant masse des informations et des moyens budgétaires et humains.

---

<sup>226</sup> Comité de suivi DALO – Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi DALO - 5eme rapport – novembre 2011.

<sup>227</sup> Fondation Abbé Pierre – 16eme rapport annuel – L'état du mal logement en France – 2011.

<sup>228</sup> Mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires (Massin Isabelle, Prevot Marc, Laporte Patrick) – CGEDD – rapport N°007070-01 – février 2010.

Créé en juillet 2011, le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) est alimenté par les astreintes payées par l'Etat pour non relogement dans les délais impartis des ménages prioritaires au titre du DALO. Les aides accordées par le FNAVDL pour les seuls requérant du DALO sont complémentaires de celles du FSL mais il s'agira là aussi de veiller à la meilleure coordination possible avec ce nouvel acteur.

## **6. Améliorer l'accès au logement via le dispositif du DALO**

En dehors de l'accès prioritaire au logement social pour les ménages éligibles au DALO – point traité à l'III.C et en Annexe N°17– plusieurs propositions sont relatives à la mise en œuvre du droit au logement opposable dans le « secteur diffus » :

- développer les relogements DALO dans le parc privé en ayant recours à l'intermédiation locative, en particulier en Ile de France<sup>229</sup> ;
- réserver les logements ayant bénéficié d'une aide de l'ANAH à des ménages éligibles au DALO (moyennant un conventionnement de 12 ans) alors qu'aujourd'hui, ils sont réservés pour 9 ans à des ménages dont les niveaux de revenus sont proches des plafonds PLUS<sup>230 231</sup>.

## **7. Mieux documenter le sujet**

Le logement constitue un enjeu crucial pour les familles. Aussi, serait-il nécessaire que ce sujet soit mieux documenté, en particulier pour ce qui concerne les familles.

---

<sup>229</sup> Comité de suivi DALO - 5eme rapport ; Op.cit.

<sup>230</sup> Terra Nova ; Op.cit.

<sup>231</sup> A titre d'exemple, pour une personne seule ou un couple avec deux personnes à charge, en zone A ou à Paris et communes limitrophes, les plafonds de revenus sont de 96 391€ pour une convention ANAH à loyer intermédiaire, 52 242 € pour une convention à loyersocial et 28 736€ pour une convention à loyer trèsocial.