

Familles et logement : état des lieux et principales propositions du HCF

Le Haut conseil de la famille a analysé la situation du logement des familles en France et des politiques menées dans ce domaine. Cette *Lettre*, établie sous la responsabilité du secrétariat général du HCF, présente les caractéristiques du logement des familles en France, aspect essentiel de leurs conditions de vie, et les propositions du HCF dans ce domaine.

Familles et logement : l'état des lieux dressé par le HCF

Le nombre de logements est actuellement de 33 millions

En 2009, sur près de 33 millions de logements¹, 43 % sont des logements collectifs et 57 % des logements individuels. Parmi ces logements, 10 % sont des résidences secondaires.

2 millions de logements sont vacants : leur proportion diminue (de 7,7 % en 1983 à 6,4 % en 2010). La moitié de ces logements sont vacants pour des raisons frictionnelles (moins de 3 mois de vacance), 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).

Les évolutions sociodémographiques renforcent les tensions en matière de logement

Le nombre de ménages a augmenté de 45 % entre 1975 et 2006. Cette augmentation est due à deux mouvements concomitants :

- l'augmentation de la population (+15 % au cours de cette période) : chaque année 300 000 à 400 000 personnes supplémentaires vivent en France, en particulier dans les grandes agglomérations ou à proximité de celles-ci ;
- la réduction de la taille moyenne des ménages (de

2,9 à 2,3 personnes) en raison de la diminution des familles nombreuses, de la diminution de la cohabitation entre plusieurs générations mais surtout des séparations des parents.

À court terme, ces tendances ne paraissent pas devoir s'inverser (en 2030, la taille moyenne des ménages devrait se situer autour de 2,08 personnes),

ce qui va continuer d'induire une pression importante sur les besoins en logements, en premier lieu en Île-de-France mais aussi dans les grandes agglomérations, notamment en Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Cette Lettre présente une synthèse des constats et propositions figurant dans la note
« Famille et logement ».
en ligne sur
www.hcf-famille.fr

Le type et le statut du logement dépendent de la configuration familiale

La majorité des ménages sont propriétaires occupants de leur logement (38 % propriétaires et 20 % accédants à la propriété), proportion qui augmente régulièrement depuis 50 ans mais ralentit depuis quelques années. 20 % des ménages sont locataires dans le parc privé et 17 % dans le parc social.

Par rapport à la plupart des autres pays européens, la France est plus pavillonnaire et compte une proportion relativement élevée de ménages propriétaires ou accédant à la propriété. C'est un des pays les mieux pourvus en logements sociaux (20 % des logements), juste après les Pays-Bas (34 %) et le Royaume-Uni (21 %).



1 • Estimation Insee-SOeS in *Compte du logement 2009*.



La situation familiale joue un rôle important en matière de type de logement : 72 % des couples avec enfants vivent en maison individuelle mais seulement 45 % des foyers monoparentaux (et 40 % des ménages composés d'une personne seule). Le statut d'occupation du logement est également fortement lié à l'âge et à la situation familiale (voir figure 1). Seuls 20 % des ménages avec enfants sont propriétaires sans charge d'accèsion (alors que les ménages sans enfants le sont majoritairement). En revanche, les deux tiers des accédants à la propriété sont des ménages avec enfants (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 logées dans le parc social (environ un cinquième des familles et un cinquième des célibataires sans enfants sont locataires dans le parc social contre un dixième des couples sans enfants).

Au sein des familles, les foyers monoparentaux sont plus fréquemment locataires (68 %), en particulier dans le parc social; il en est de même des couples avec quatre enfants et plus (voir figure 2).

En 2006, les familles représentent 42 % des habitants du parc social; elles y sont donc légèrement surreprésentées (elles constituent 35 % des ménages).

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.

Entre 1984 et 2006, la part des célibataires sans enfants et des foyers monoparentaux logés dans le parc social a 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.

Le statut de logement dépend également du niveau de revenu, avec des disparités qui se creusent

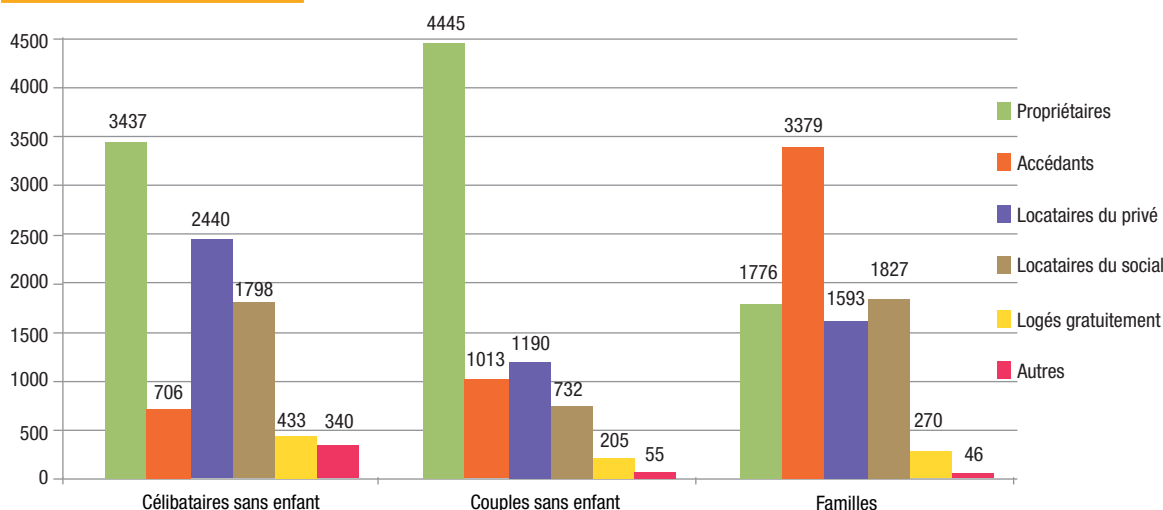
Les ménages modestes sont de plus en plus souvent locataires et les ménages aisés de plus en plus souvent propriétaires.

Le revenu imposable brut moyen par unité de consommation (UC) est aujourd'hui de 25 000 € pour les propriétaires occupants, 17 600 € pour les locataires privés et 13 200 € pour les locataires du parc social. L'écart entre les revenus des propriétaires et ceux des locataires s'est creusé fortement depuis 10 ans, et l'accès à la propriété est de plus en plus clivé :

- 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.

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 du parc social). Les propriétaires et les accédants à la propriété sont plus aisés et se situent majoritairement dans les trois derniers quintiles de revenu par UC.

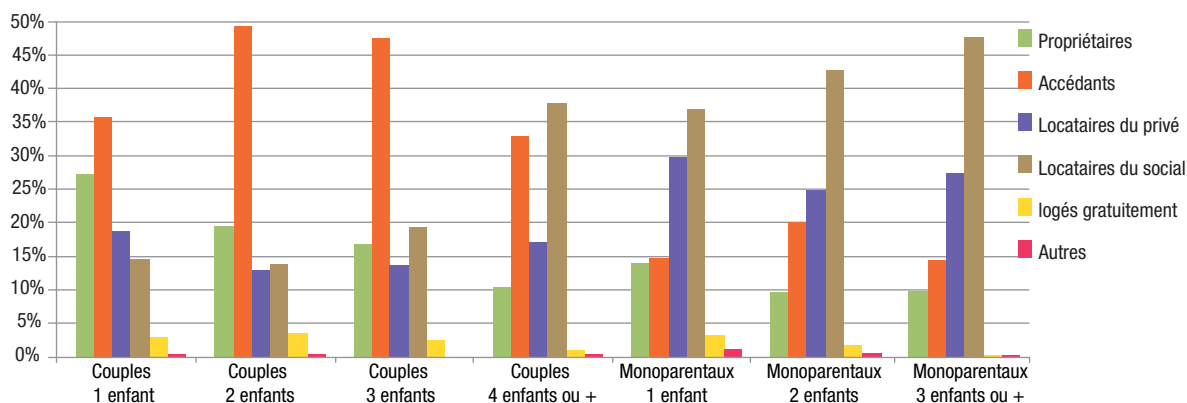
FIGURE 1 > LES STATUTS DES LOGEMENTS DES MÉNAGES EN FONCTION DE LEUR SITUATION FAMILIALE (NBRE DE MÉNAGES)



SOURCE : HCF À PARTIR DE L'ENQUÊTE LOGEMENT 2006 – INSEE



FIGURE 2 > LES STATUTS DE LOGEMENT DES FAMILLES EN 2006
(% DE MÉNAGES FAMILIAUX)



SOURCE : HCF À PARTIR DE L'ENQUÊTE LOGEMENT 2006 – INSEE

Les besoins de mobilité augmentent alors que la mobilité résidentielle diminue Les besoins de mobilité augmentent

Les parcours professionnels appellent plus souvent que par le passé une mobilité professionnelle entraînant des mutations géographiques.

Les parcours familiaux sont, eux aussi, moins linéaires : les cohabitations entre plusieurs générations sont plus rares, les enfants font parfois plusieurs aller-retour entre un logement autonome et celui de leurs parents et, surtout, les séparations des couples sont beaucoup plus fréquentes, de même que leurs recompositions, pouvant conduire à devoir loger – simultanément ou non – un nombre relativement important d'enfants.

Autant d'évolutions qui appellent des solutions de logement souples et variées qui ne peuvent 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.

La mobilité résidentielle est relativement faible et diminue

Le taux de rotation des logements en France est deux fois plus faible qu'aux États-Unis, au Canada ou au Royaume-Uni.

Il est en baisse régulière depuis le début des années quatre-vingt-dix, et particulièrement faible pour les propriétaires (2,4 %) et pour les locataires du parc social (8,7 %). Il est plus élevé (18,5 %) pour les locataires du parc privé, mais y varie fortement avec l'âge (il atteint 35 % chez les moins de 30 ans et dépasse à peine 15 % pour les 30-49 ans).

Quel que soit leur 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 % sont devenus locataires dans le secteur social en 2006².

Plus d'1,2 million de ménages sont en attente d'un logement social (hors demandes de mutation). Mais la mobilité dans le parc social est encore plus faible dans les régions où le marché est particulièrement tendu (5,4 % en région parisienne et 5 % en région PACA³). Cela s'explique 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. Cela s'explique également par des effets de rente et l'application limitée des surloyers conférant un avantage important aux locataires en place.

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)⁴. La moindre mobilité des ménages dans les zones les plus tendues, en particulier lorsqu'ils sont locataires du parc social, a pour conséquence des difficultés accrues d'accès au

2• Les Travaux de l'Observatoire – ONPES – 2009-2010.

3• Pour 2006 en région parisienne et 2007 en PACA. Conseil d'État, Rapport public 2009.

4• Quelques données chiffrées sur le parc locatif privé, en ligne sur http://developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/donnees_chiffrees.pdf



parc social. À titre d'illustration, dans le cadre des procédures DALO, le « délai anormalement long pour accéder à un logement social » a été fixé à 3 ans en Seine-Saint-Denis, 4 ans dans les Hauts-de-Seine, 6 ans à Paris pour un studio, 8 ans pour un T2 ou un T3 et 10 ans pour un T4.

Au final, « beaucoup de ménages se retrouvent dans un logement qui ne correspond plus à leur situation personnelle, familiale ou professionnelle »⁵.

De fortes disparités territoriales

Le niveau des prix est particulièrement élevé dans certaines zones tendues, et notamment en Île-de-France, tant à l'achat qu'à la location. Cette situation a de nombreuses conséquences négatives.

Une part croissante des ménages, notamment les plus modestes et les familles, accède à la propriété ou au logement dans des zones de plus en plus éloignées des centres villes, avec pour conséquence un accroissement des temps et des coûts de transport. Cet éloignement peut avoir des conséquences négatives pour l'accès à l'emploi, mais aussi pour la vie familiale (diminution du temps passé en famille et augmentation du nombre de couples vivant séparément tout ou partie de la semaine).

Les conditions de logement s'améliorent globalement mais moins rapidement pour les familles nombreuses et les foyers monoparentaux

Des conditions de confort globalement croissantes mais des difficultés encore importantes pour les familles

La quasi-totalité des familles dispose désormais des éléments de confort minimaux (coin cuisine, salle de bains, WC, eau chaude), situation qui était minoritaire il y a 50 ans⁶.

Mais des disparités persistent selon les zones géographiques et les configurations familiales. Plus de 5 millions de personnes (dont 2,6 millions d'enfants), vivent dans des foyers où il manque au moins un élément de confort : ce sont les foyers monoparentaux et les familles avec trois enfants et plus qui sont les plus touchés (voir figure 3).

Près de la moitié des ménages qui vivent dans un habitat insalubre sont des familles : ce sont 122 000 familles avec 243 000 enfants qui vivent dans un logement insalubre ou menaçant de tomber en ruine, induisant différentes pathologies pesant sur leur santé et leur développement

La surface des logements et le nombre de pièces augmentent

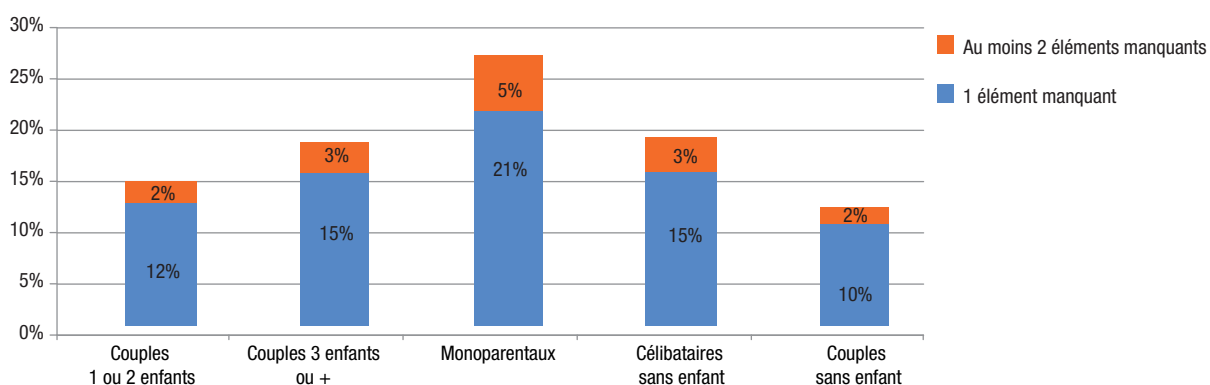
Les logements sont plus spacieux et, avec la réduction de la taille des ménages, chaque personne dispose de plus d'espace que par le passé : le logement moyen comporte aujourd'hui 4 pièces d'habitation (soit une de plus qu'en 1954) ; chaque personne dispose en moyenne d'1,7 pièce (contre 1 pièce en 1954). Les couples sans enfants habitent des logements presque aussi spacieux (4,2 pièces) que les couples avec enfants (4,6 pièces) et plus grands que les foyers monoparentaux (3,8 pièces).

Si les grands logements sont globalement en nombre suffisant pour accueillir les familles, les logements de trois pièces et plus sont beaucoup moins répandus

5• CRÉDOC – *La crise du logement entretient le sentiment de déclassement social* – février 2010.

6• Dans les années cinquante, 4 logements sur 10 n'avaient pas l'eau courante, 3 sur 4 n'avaient pas de WC intérieur, 1 sur 10 seulement disposait d'une douche ou d'une baignoire.

FIGURE 3 – PROPORTION D'INDIVIDUS AUXQUELS IL MANQUE AU MOINS UN ÉLÉMENT DE CONFORT EN FONCTION DU TYPE DE MÉNAGE (% D'INDIVIDUS)



SOURCE : HCF À PARTIR DE L'ENQUÊTE LOGEMENT 2006- INSEE



dans les locations du parc privé (54 %) que dans le parc social (73 %) ou les logements en propriété (plus de 88 %). **Voir tableau 1.**

Il existe en outre des écarts territoriaux importants, l'Île-de-France se caractérisant notamment par des logements plus petits, en particulier dans le parc social (45 % des logements sociaux comptent une ou deux pièces à Paris, contre 27 % en moyenne nationale).

La majorité des familles vit en situation de sous-peuplement et le surpeuplement diminue

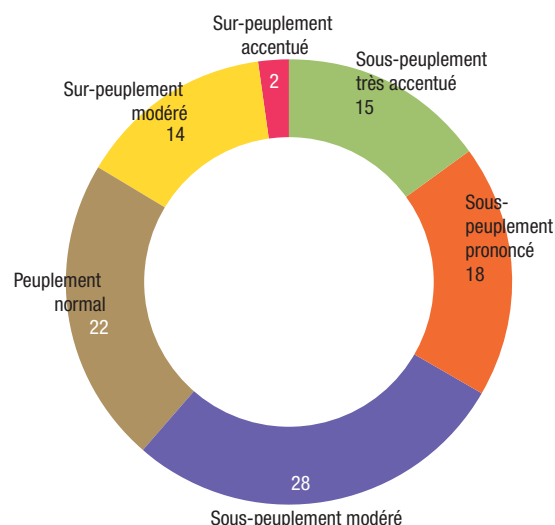
La grande majorité des familles vit en situation de sous-peuplement (62 %) ou de peuplement normal (22 %). Le surpeuplement a diminué : 16 % des familles vivaient en 2006 en situation de surpeuplement alors qu'elles étaient 25 % dans cette situation en 1984 (voir figure 4).

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.

Mais il touche plus fortement certaines familles et certains territoires

Un million et demi de familles vivent en situation de surpeuplement, problème qui touche un enfant sur cinq. Près du tiers des familles relevant du premier décile de revenus estiment que leur logement est trop petit. Mais le surpeuplement accentué ne concerne que 2 % des ménages.

FIGURE 4 > 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

La situation est la moins favorable pour les familles nombreuses locataires : 8 % sont en situation de surpeuplement accentué dans le parc privé et 7 % dans le parc social (contre respectivement 4 % et 3 % des locataires). Plus de la moitié des enfants en situation de surpeuplement (56 %) vit dans une famille avec trois enfants ou plus. Les foyers monoparentaux sont également plus touchés que les autres par le surpeuplement.

Le taux de surpeuplement moyen est deux fois plus élevé dans l'aire urbaine de Paris qu'en métropole (19 % contre 9 %) et 60 % de la sur occupation accen-

TABLEAU 1 > 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
Résidences principales						
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
Logements vacants						
Résidences secondaires	18,0	25,2	24,9	16,2	8,5	7,2
Ensemble des logements	10,1	16,4	24,3	25,8	15,1	8,3

SOURCES : INSEE ; SOeS, COMPTE DU LOGEMENT 2009.



tuée se concentre en Île-de-France⁷. Le taux de surpeuplement est également élevé dans les départements d'outre-mer (12 % en Guadeloupe, 13 % en Martinique, 16 % à la Réunion et 35 % en Guyane).

La hausse du coût du logement conduit à des taux d'effort très lourds pour certains ménages

Le logement constitue le premier poste de consommation des ménages auquel ils consacrent un quart de leur revenu. Il constitue l'essentiel du patrimoine des Français.

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 vite⁸.

Des différences de prix marquées en fonction de la situation géographique du logement

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 : 19,70 €/m² à Paris, 14,90 €/m² en proche banlieue, 8,80 €/m² en province. Le loyer moyen mensuel fixé après une relocation est de 21,80 €/m² à Paris, 16,30 €/m² en proche banlieue, 9,70 €/m² en province⁹.

Des écarts de dépenses importants en fonction du statut du logement

Le Compte du logement¹⁰ évalue la dépense annuelle moyenne nette pour se loger à 9800 € en 2010 (7000 € de loyer, 1800 € de dépenses d'énergie et d'eau et 1000 € de charges). Elle varie de 6400 € pour les loca-

taires du secteur social, à 8400 € pour les locataires du secteur privé et à 11400 € pour les propriétaires avec ou sans charges d'accession (voir figure 5).

Des taux d'effort relativement élevés pour les accédants à la propriété et les locataires du parc privé les plus modestes

Ce sont les ménages locataires du parc privé et accédants à la propriété qui ont les taux d'effort¹¹ les plus élevés.

Le taux d'effort médian décroît avec le niveau de revenu, quel que soit le statut d'occupation : pour les locataires du parc privé, il passe de 42 % pour les ménages du premier quintile de revenu à 19 % pour ceux du cinquième quintile. Les locataires du parc social connaissent des taux d'effort plus faibles en moyenne mais qui restent soutenus pour les ménages les plus modestes : 25 % des revenus pour les ménages des deux premiers quintiles de revenus.

7• Kesteman Nadia – « Le logement des familles nombreuses : synthèse des connaissances statistiques » – *Politiques sociales et familiales* n° 97 – septembre 2009.

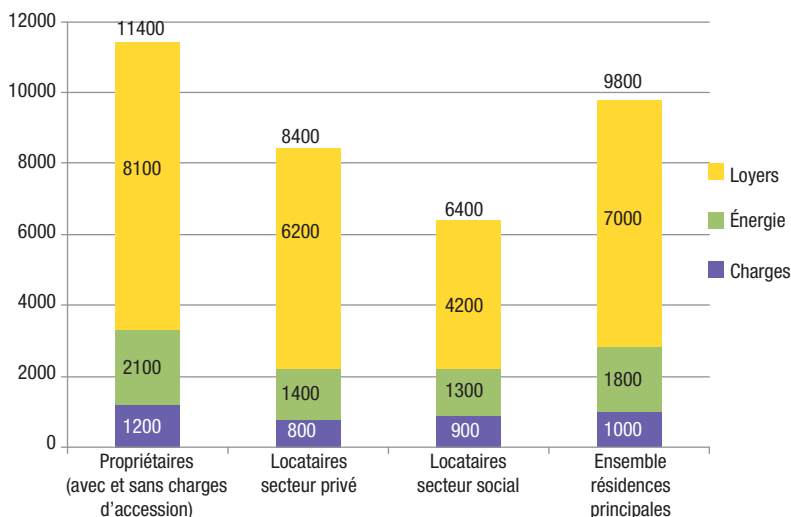
8• Bigot Régis et Hoibian Sandra, « Les difficultés des Français face au logement » – CRÉDOC, *Cahier de recherche* n° 265, décembre 2009.

9• 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.

10• Compte du logement 2009, pour 2010.

11• Taux d'effort : dépense effective de logement (loyers ou remboursements d'emprunts, 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.

FIGURE 5 > LA DÉPENSE MOYENNE POUR SE LOGER EN 2010 SELON LE STATUT D'OCCUPATION



SOURCE : HCF À PARTIR DU COMPTE DU LOGEMENT 2009 POUR 2010



Des taux d'effort en augmentation, notamment dans le parc social

La dépense nette consacrée par les ménages à leur logement a connu une augmentation significative entre 1984 et 2006 : + 19 % (en € constants), la hausse touchant prioritairement les locataires. Comme les revenus ont augmenté dans de moindres proportions, le taux d'effort a augmenté très sensiblement.

La hausse des taux d'effort entre 1984 et 2006 concerne en particulier les locataires du parc social (+86 %) – en raison de la paupérisation des locataires et, dans une bien moindre mesure, de l'augmentation des loyers – mais aussi ceux du parc privé (+27 %) et les accédants (+19 %).

Plus d'un million de ménages avec enfants déclarent avoir connu des difficultés pour faire face à leurs dépenses de logement. Cette situation touche particulièrement les ménages locataires dans le parc social (20 % contre moins de 5 % en moyenne). Elle est aussi plus fréquente pour les ménages 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.

Les spécificités de la France par rapport aux autres pays européens

Des pays comme les États Unis, la Grande-Bretagne, l'Espagne ou les Pays-Bas ont connu une forte augmentation des coûts du logement, comparable à la France, ce qui n'a pas été le cas de pays comme l'Allemagne, la Suisse ou le Japon. Si le poids du logement dans la consommation des ménages est plus faible en France que dans la moyenne des pays de l'Union européenne, il a augmenté plus fortement qu'ailleurs depuis 1984.

ENCADRÉ 1 > LES INDICATEURS DE SURPEUPLEMENT

Différents indicateurs de peuplement existent (voir Annexe n° 7 de la note du HCF « Familles et logement » en ligne sur le site du HCF). 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 ». À 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 m² 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 m² par personne.

Ce qui caractérise également la France est la très faible proportion de ménages supportant une dépense excessive de logement¹² : moins de 10 % des ménages, tandis que cette proportion dépasse 20 % pour tous les types de ménages en Grèce et 19 % en Allemagne.

Par ailleurs, la France se distingue par des taux d'effort des couples peu sensibles au nombre d'enfants,

12• Dépense nette de logement supérieure à 40 % du revenu disponible du ménage.

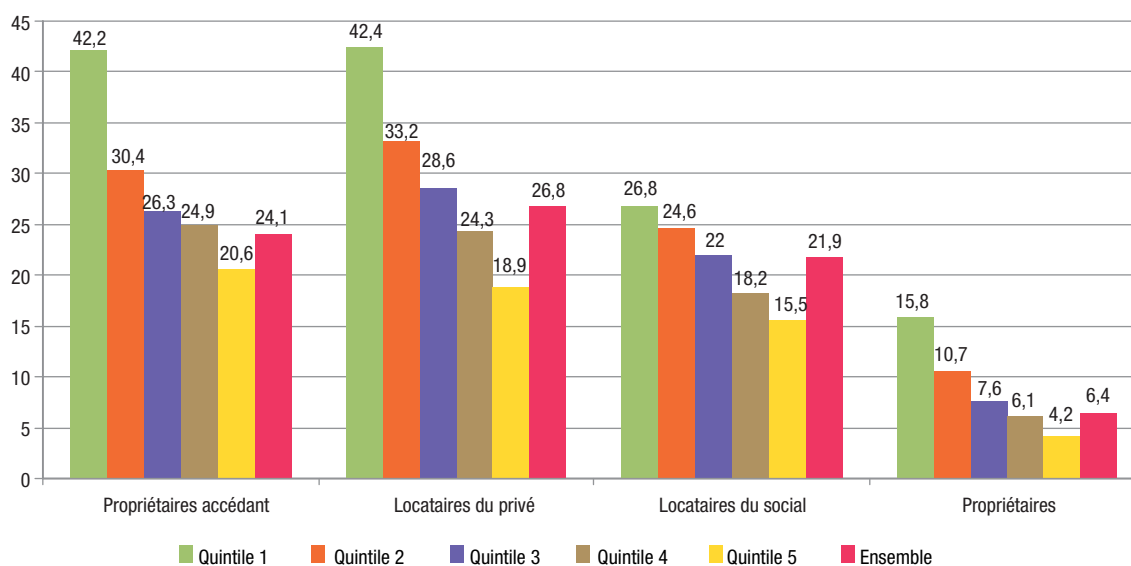
TABLEAU 2 > COMPARAISON EUROPÉENNE DES TAUX DE SURPEUPLEMENT PAR TYPE DE MÉNAGE (EN % DE MÉNAGES)

	Couples 1 enfant	Couples 2 enfants	Couples 3 enfants et +	Foyers monoparentaux	Ménages sans enfant
France	7,6	6,1	19,4	13,6	5,0
Europe des 27	15,5	16,6	30,6	25,3	9,8
Trois pays au taux le + bas	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)*
Trois pays au taux le + élevé	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)

SOURCES : INSEE ; SOES, COMPTE DU LOGEMENT 2009.



FIGURE 6 > 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

**ENCADRÉ 2 > UN NOMBRE IMPORTANT
DE FAMILLES EST CONFRONTÉ
AU « MAL LOGEMENT »**

Le DALO

La loi sur le Droit au logement opposable, en date du 5 mars 2007, définit les catégories prioritaires pour l'obtention d'un logement et instaure la possibilité de recours auprès de la commission de médiation pour ces personnes mal logées. Les catégories prioritaires sont :

- 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 par toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, n'a reçu aucune proposition adaptée dans un délai fixé par chaque préfet.

Selon les sources statistiques et les catégories retenues, le nombre de ménages potentiellement concernés par le DALO varie entre 461 000 et 773 534. Fin décembre 2010, 185 648 recours avaient été déposés auprès des commissions de médiation dont près des deux tiers en Île-de-France.

alors que le taux d'effort croît avec le nombre d'enfants dans une majorité des pays suivis.

Enfin, la France est l'un des pays les moins bien placés en Europe en termes d'arriérés de paiement des dépenses de logement.

Décisions d'expulsion et recours au DALO

Plus de 100 000 décisions d'expulsion ont été prononcées en 2009 (+34 % depuis 2000). Suite à une décision de justice prononçant l'expulsion, plus de 90 962 ménages occupent un logement sans droit ni titre.

Le nombre de ménages potentiellement concernés par le DALO varie entre 461 000 et près de 800 000 selon les estimations. Fin 2010, près de 200 000 recours avaient été déposés dont près des deux tiers en Île-de-France. Les familles sont surreprésentées parmi les ménages recourant au DALO.

L'ampleur du « mal logement » varie selon les critères retenus

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)¹³.

13• Fondation Abbé Pierre – rapport annuel 2012 sur l'état du mal logement en France.



Satisfaction et insatisfaction vis-à-vis du logement

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)¹⁴. 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 dé-

gradé 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)¹⁵. 

14• CRÉDOC – exploitation des données Silc – Eurostat – 2007 – page 133.

15• ONPES – *Les Travaux de l'Observatoire* – 2009-2010.

ENCADRÉ 3 > LES AIDES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE LOGEMENT

La politique française poursuit une diversité d'objectifs en matière de logement

Les différents objectifs poursuivis en France en matière de logement sont les suivants :

- un soutien à la construction de logements ;
- un soutien à l'accession à la propriété, désormais largement recentré sur l'acquisition de logements neufs ;
- un soutien à l'investissement locatif privé ;
- un soutien aux ménages modestes pour le paiement de leurs dépenses de logement ;
- la fourniture de logements sociaux à un prix inférieur à celui du marché.

L'État joue aussi un rôle important tant en matière de fixation des règles de construction que d'encadrement des relations entre bailleurs et locataires.

Cette politique s'accompagne d'une multiplicité d'aides

Les principales aides publiques au logement concernant les familles sont :

- les aides personnelles au logement : versées par les CAF, ces aides fortement familialisées sont devenues l'un des principaux outils de la politique du logement depuis 1977. Elles constituent aussi la prestation la plus redistributive du système social français. L'évolution de leur barème a cependant conduit à une baisse de leur efficacité, qui se traduit par des taux d'effort en forte hausse, en particulier pour les familles locataires dans le parc privé, pour qui les plafonds de loyer (et le forfait charge) sur lesquels on calcule les aides personnelles ont évolué beaucoup moins vite que les loyers réels. Il faut également souligner la très faible modulation des aides en fonction des zones géographiques ;
- les aides à l'accession à la propriété : prêt à taux zéro (1,2 Md€), crédits d'impôt sur les intérêts d'emprunt (1,8 Md€) et une fraction (0,9 Md€) des aides personnelles au logement principalement. L'efficacité de ces aides est également remise en cause : l'accession à la propriété est de moins en moins fréquente pour les ménages modestes, et une grande partie de ces aides conduirait à des effets d'aubaine, voire pour certains encouragerait la hausse des prix à l'achat.

Les autres aides publiques au logement sont les aides à la pierre (aides de taux, subventions, mise à disposition de terrains, garanties...), les aides fiscales (en matière de TVA, de droits de mutation, de taxe foncière, d'impôt sur le revenu), les aides à l'investissement (aides à la rénovation [ANRU] ou aux travaux [ANAH]), les aides aux ménages en difficulté (FSL), etc.

Le secteur du logement est globalement peu socialisé

Avec plus de 430 Mds€ de dépenses consacrées au logement en 2009, soit près de 23 % du PIB, le logement est un enjeu majeur pour l'économie nationale. C'est le premier poste de consommation des ménages (soit en moyenne un quart de leur revenu). Les aides publiques au secteur du logement représentent 40,6 Mds€ en 2010, soit environ 2 % du PIB.

Le taux de socialisation (part des aides rapportées à la dépense) se situe selon l'approche retenue entre 8,5 % (ensemble des aides publiques rapportée à la dépense totale de logement) et 35 % (somme des aides personnelles au logement et de l'aide procurée par l'écart de loyer entre parc public et privé, rapportée à la dépense de loyers des locataires majorée de l'écart de loyer entre parc public et privé). Cette fonction est donc peu socialisée par rapport aux dépenses de santé, d'éducation ou de garde d'enfant, qui sont socialisées à plus de 75 %.

Par ailleurs le taux de socialisation de la dépense (part des aides rapportée à la dépense) a diminué d'un cinquième depuis 25 ans.



Familles et logement : les principales propositions du HCF

1. Pour développer l'offre de logements, en particulier de logements sociaux

- 1.1. Maintenir un objectif de construction élevé de logements dans le cadre d'une programmation pluriannuelle, en veillant à l'adaptation de leur localisation et à leur accessibilité pour les ménages les plus modestes
- 1.2. Actualiser les normes juridiques, techniques et environnementales en les mettant en cohérence entre elles
- 1.3. Augmenter les droits à construire (COS) dans des communes où la proportion de logements sociaux est particulièrement faible
- 1.4. Imposer, dans tout programme de construction d'une certaine taille, un quota minimum de logements à loyers accessibles (logements sociaux ou logements privés conventionnés)
- 1.5. Renforcer la loi SRU et son application (accroître les sanctions en cas de non-respect de la loi, relever le taux obligatoire à 25 % voire à 30 % dans les zones tendues, pondérer davantage les logements destinés aux locataires les plus modestes, mettre plus systématiquement en œuvre le droit de préemption urbaine par les Préfets et leur possibilité de passer convention avec des organismes en vue de la construction et de l'acquisition de logements sociaux)
- 1.6. Réformer la fiscalité sur les plus-values afin d'inciter à la vente rapide des terrains
- 1.7. Mieux lutter contre la vacance des logements (fiabiliser les modalités de recensement des logements vacants, élargir le périmètre géographique de la taxe annuelle sur les logements vacants, améliorer l'information des propriétaires qui y sont soumis, augmenter le niveau de la taxe, faciliter la mise en œuvre du droit de préemption)
- 1.8. Soutenir le développement des dispositifs de SCI ou de coopératives d'habitat et promouvoir le bail à réhabilitation

2. Pour adapter et dynamiser la gestion du parc social

- 2.1. Améliorer la transparence des procédures d'attribution des logements sociaux et afficher clairement les critères d'attribution
- 2.2. Veiller à ce que les plafonds de taux d'effort 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

- 2.3. Diminuer les plafonds de ressources pour l'accès au logement social : les membres du HCF sont cependant partagés sur l'opportunité d'une telle baisse
- 2.4. Mieux tenir compte des revenus des locataires, soit en augmentant le champ et le niveau des surloyers de solidarité, soit en fixant les loyers du parc social en fonction du niveau de revenu des locataires, dans une logique de taux d'effort
- 2.5. Développer des dispositifs incitatifs réalistes permettant d'encourager la mobilité au sein du parc social : faciliter les mutations en son sein, utiliser une partie des sommes issues du surloyer pour la constitution d'un « pécule » restitué au ménage s'il quitte le parc social dans un délai prédéfini, durcir les critères relatifs au dépassement des plafonds de ressources ou à la sous-occupation, cantonner le droit au maintien dans les lieux et, pour les personnes de plus de 65 ans à qui ce droit doit être maintenu, augmenter le niveau de leur loyer en cas de sous-occupation.
- 2.6. Informer les locataires, dès leur entrée dans le parc, des conséquences d'une évolution de leur situation personnelle.

3. Pour favoriser la mise en location de logements à des conditions raisonnables

- 3.1. Étendre les dispositifs d'encadrement des loyers aux premières locations et relocations
- 3.2. Développer, voire généraliser, la garantie des risques locatifs (en veillant à ne pas favoriser les stratégies de non-paiement des loyers par les locataires et à ne pas inciter les bailleurs à laisser courir la garantie jusqu'à son terme en cas de non-paiement) ou explorer la piste alternative d'une mutualisation des cautions locatives pouvant conduire à la création d'un Fonds de garantie universelle et mutuelle
- 3.3. Encourager l'intermédiation locative

4. Pour restaurer l'efficacité des aides personnelles au logement

- 4.1. Ne pas déconnecter les aides personnelles de la dépense de logement
- 4.2. Restaurer l'efficacité des aides personnelles au logement en réduisant les disparités de taux d'effort, que ce soit entre zones géographiques ou entre parc privé et parc social, par l'augmentation du loyer plafond dans le parc privé, notamment dans les zones les plus tendues, ou par l'instauration d'un « bouclier logement » afin d'uniformiser les taux d'effort des ménages
- 4.3. Financer cette diminution des taux d'effort les plus élevés. Trois options sont envisagées pour



cela : un redéploiement du « forfait charges » des aides au logement pour financer une hausse du loyer plafond ; la fixation des loyers dans le parc social en fonction des revenus, qui permettrait de redéployer les aides personnelles aujourd'hui versées dans le parc social pour réduire les taux d'effort dans le parc privé, ou une réforme de la fiscalité sur le patrimoine immobilier (par exemple par la création d'une « nouvelle tranche de la taxe foncière », applicable au niveau national comme le propose l'OCDE)

5. Pour faciliter l'accession à la propriété

- 5.1. En cas de difficulté de remboursement des emprunts, faciliter le maintien dans les lieux par un transfert de la propriété vers un organisme de gestion locative à vocation sociale
- 5.2. Recentrer les aides à l'accession (en limitant les effets d'aubaine) sur les ménages pour qui elles permettent réellement de déclencher l'opération d'accession, notamment en recentrant le Prêt à taux zéro sur les ménages pour qui il permettrait de faire passer le taux d'effort sous le seuil usuel de 33 %

6. Pour préserver les familles d'une dégradation de leurs conditions de logement

- 6.1. Préserver et améliorer les 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
- 6.2. Continuer à requalifier en profondeur les quartiers en « politique de la ville »
- 6.3. Améliorer le traitement des impayés de loyer : maintenir le versement de l'AL et de l'APL pendant un temps déterminé, mieux articuler les procédures liées au surendettement, à la prévention des expulsions et le Droit au logement opposable (DALO), améliorer le fonctionnement des Commissions de coordination des actions de prévention

des expulsions (CCAPEX) afin qu'elles jouent réellement leur rôle de coordination

- 6.4. Développer les actions de prévention et d'accompagnement à l'éducation à la consommation d'eau et d'énergie
- 6.5. Pour lutter contre l'habitat indigne, imposer aux copropriétaires de constituer des provisions pour travaux (provisions qu'ils récupéreraient en tout ou partie au moment de la vente de leur bien)
- 6.6. Doter l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) de moyens pluriannuels à la hauteur de l'enjeu
- 6.7. Renforcer les moyens des Fonds sociaux de solidarité (FSL) – en leur affectant notamment des ressources nouvelles pour les aides aux dépenses d'eau et d'énergie – et harmoniser leurs conditions d'intervention, réunir en leur sein l'ensemble des compétences et des moyens en matière de prévention et d'aides aux ménages en difficulté, veiller à leur coordination avec les aides accordées aux requérants DALO

7. Pour améliorer la connaissance et l'évaluation

- 7.1. Créer des Observatoires locaux du logement (pour connaître les loyers par zone)
- 7.2. Disposer d'éléments chiffrés permettant de connaître annuellement le niveau effectif des loyers et des charges dans le parc social
- 7.3. Évaluer rapidement la « loi MOLLE » (loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion de mars 2009).
- 7.4. Améliorer l'évaluation des politiques du logement et de leurs outils. 📌

Retrouvez le détail des constats et des propositions du HCF dans la note et l'avis sur « Familles et logement » sur www.hcf-famille.fr

