



## **FAMILLES ET LOGEMENT**

### **AVIS**

**Adopté par consensus par le Haut Conseil de la Famille  
lors de la séance du 10 mai 2012**

## **I. ELEMENTS DE CONSTAT ..... 3**

1. LA DIVERSITE DES SITUATIONS FAMILIALES APPELLE UNE EVOLUTION DES SOLUTIONS DE LOGEMENT.....	3
2. LES SPECIFICITES DE LA FRANCE PAR RAPPORT AUX AUTRES PAYS EUROPEENS .....	3
3. LES CONDITIONS DE LOGEMENT S'AMELIORENT GLOBALEMENT MAIS RESTENT PROBLEMATIQUES POUR UN NOMBRE SIGNIFICATIF DE FAMILLES .....	4
a) <i>Les conditions de logement sont plutôt en amélioration mais sont contrastées selon les ménages .....</i>	4
b) <i>La hausse du coût du logement conduit à des taux d'effort très lourds pour certains ménages .....</i>	4
c) <i>La situation du logement reste cependant particulièrement tendue dans certaines zones géographiques, en particulier en Ile-de-France .....</i>	5
d) <i>Un nombre important de familles est confronté au "mal logement" .....</i>	5
4. LE SECTEUR DU LOGEMENT EST GLOBALEMENT PEU SOCIALISE .....	6
5. DES AIDES PUBLIQUES MULTIPLES DONT L'IMPACT EST INCERTAIN .....	7
a) <i>La politique française poursuit une diversité d'objectifs en matière de logement .....</i>	7
b) <i>Cette politique s'accompagne d'une multiplicité d'aides.....</i>	7
c) <i>Les principales interrogations sur l'efficacité des aides .....</i>	7

## **II. LES PISTES DE PROPOSITION RETENUES PAR LE HCF ..... 8**

1. POUR DEVELOPPER L'OFFRE DE LOGEMENTS, EN PARTICULIER DE LOGEMENTS SOCIAUX.....	9
a) <i>Maintenir un objectif de construction élevé en veillant à l'adaptation de leur localisation et à leur accessibilité à la majorité des ménages.....</i>	9
b) <i>Renforcer la loi SRU .....</i>	9
c) <i>Lutter contre la rétention de terrains non bâtis et de logements vacants.....</i>	10
2. POUR ADAPTER ET DYNAMISER LA GESTION DU PARC SOCIAL .....	10
a) <i>Poursuivre les avancées sur la transparence des critères d'attribution .....</i>	11
b) <i>Faire évoluer les modalités de fixation des loyers .....</i>	11
c) <i>Encourager la mobilité au sein du parc social.....</i>	12
3. POUR FAVORISER LA MISE EN LOCATION DE LOGEMENTS A DES CONDITIONS RAISONNABLES .....	13
a) <i>Encadrer les relations locataires/bailleurs dans le parc privé .....</i>	13
b) <i>Développer, voire généraliser, la garantie des risques locatifs.....</i>	13
c) <i>Encourager l'intermédiation locative.....</i>	14
4. POUR RESTAURER L'EFFICACITE DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT .....	14
a) <i>Ne pas déconnecter les aides personnelles de la dépense de logement.....</i>	14
b) <i>Restaurer l'efficacité des aides personnelles au logement.....</i>	14
c) <i>Des pistes de financement de ces réformes.....</i>	16
5. POUR FACILITER L'ACCESSION A LA PROPRIETE .....	16
a) <i>Maintenir des mécanismes protecteurs pour les ménages .....</i>	16
b) <i>Recentrer les aides à l'accession en limitant les effets d'aubaine .....</i>	17
c) <i>Réfléchir au rétablissement d'aides à l'accession et à la réhabilitation des logements dans le parc ancien .....</i>	17
6. POUR PRESERVER LES FAMILLES D'UNE DEGRADATION DE LEURS CONDITIONS DE LOGEMENT .....	17
a) <i>Prévenir les expulsions en cas d'impayé de loyer .....</i>	18
b) <i>Lutter contre la précarité énergétique et la privation d'eau.....</i>	18
c) <i>Lutter contre l'habitat indigne .....</i>	19
d) <i>Renforcer les moyens des FSL et harmoniser leurs conditions d'intervention.....</i>	19

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. Les conditions de logement constituent en effet un aspect essentiel des conditions de vie des familles.

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 traités 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.

## **I. Eléments de constat**

### **1. La diversité des situations familiales appelle une évolution des solutions de logement**

La croissance démographique de la France accentue les tensions en matière de logement : chaque année 300 000 à 400 000 personnes supplémentaires vivent en France, en particulier dans les grandes agglomérations ou à proximité de celles-ci.

En outre, trois grandes tendances sont à prendre en compte :

- la taille des ménages va continuer de se réduire, en raison de la diminution des familles nombreuses mais surtout des séparations des parents et du veuvage, entraînant des besoins supplémentaires de logements : entre 1984 et 2006, le nombre de ménages est passé de 19 millions à près de 26 millions, leur taille moyenne passant de 2,9 à 2,3 personnes ;
- les trajectoires familiales devraient poursuivre leur diversification : séparations, isolement, recompositions, garde alternée ;
- les parcours professionnels sont de moins en moins linéaires et la mobilité professionnelle devra être favorisée par des conditions de logement facilitant les mutations géographiques.

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

La politique du logement ne peut donc 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.

### **2. Les spécificités de la France par rapport aux autres pays européens**

Par rapport à la plupart des autres pays européens, la France compte une proportion relativement élevée de ménages propriétaires ou accédant à la propriété et est plus pavillonnaire. 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%).

Des pays comme les Etats Unis, la Grande-Bretagne, l'Espagne ou les Pays-Bas ont connu une forte augmentation des couts 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.

Ce qui caractérise également la France est la très faible proportion de ménages supportant une dépense excessive de logement<sup>1</sup> : moins de 10% des ménages (moins de 2% des couples avec enfants et 5,5% des foyers monoparentaux) tandis que cette proportion dépasse 20% pour tous les types de ménages en Grèce (33% pour les couples avec un enfant, 57% pour les foyers monoparentaux) et 19% en Allemagne (19% pour les couples avec un enfant et 37% pour les foyers monoparentaux). Pour autant, la France est l'un des pays les moins bien placés en Europe en termes d'arriérés de paiement des dépenses de logement.

### **3. Les conditions de logement s'améliorent globalement mais restent problématiques pour un nombre significatif de familles**

Si, globalement, les conditions de logement s'améliorent au fil du temps, la situation est difficile en zone tendue, et la hausse du coût du logement pose de nombreux problèmes aux familles, dont une part est en situation de mal-logement.

#### a) Les conditions de logement sont plutôt en amélioration mais sont contrastées selon les ménages

Entre 2005 et 2010, la surface par personne augmente progressivement, en particulier pour les propriétaires. La grande majorité des familles vit en situation de sous-peuplement (62%) ou de peuplement normal (22%), la situation étant moins favorable pour les familles nombreuses et les foyers monoparentaux. Ceci étant, globalement - et sachant que les situations de surpeuplement et de sous-peuplement varient selon les zones géographiques et les bassins d'emploi - les couples sans enfant 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).

Le surpeuplement a diminué : 16% des familles vivaient en 2006 en situation de surpeuplement (dont 2% en surpeuplement accentué), alors qu'elles étaient 25% dans cette situation en 1984 et 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 ans.

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

Le Compte du logement évalue la dépense annuelle moyenne pour se loger à 9800 € en 2010 (7000 € de loyer, 1800 € de dépenses d'énergie et eau et 1000€ de charges). Elle varie de 6400 € pour les locataires du secteur social, à 8 400 € pour les locataires du secteur privé et à 11 400 € pour les propriétaires avec ou sans charges d'accession.

---

<sup>1</sup> Dépense nette de logement supérieure à 40% du revenu disponible du ménage.

Entre 1984 et 2006, les dépenses nettes de logement ont augmenté de 19% en euros constants. La hausse touche prioritairement les locataires, compte tenu de la forte augmentation des loyers dans le parc privé et des charges, et est croissante avec le nombre d'enfants. Le coût du foncier a également progressé très rapidement au cours de la période. Ainsi, au cours des 25 dernières années, la dépense courante de logement a progressé plus rapidement (+5% par an en moyenne) que le revenu disponible, conduisant de fait à une augmentation des taux d'effort.

Ce sont les ménages locataires du parc privé et accédants à la propriété qui ont les taux d'effort<sup>2</sup> les plus élevés :

- les taux d'effort médians décroissent avec le niveau de revenu : pour les locataires du parc privé, ils représentent 42% des revenus des ménages relevant du premier quintile et 19% de ceux relevant du cinquième quintile ;
- ils ont augmenté entre 1984 et 2006, en particulier pour 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 pour ceux du parc privé (+27%) et pour les accédants à la propriété (+19%).

#### c) La situation du logement reste cependant particulièrement tendue dans certaines zones géographiques, en particulier en Ile-de-France

Le niveau des prix y est particulièrement élevé, 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 de transport et des coûts associés. Cet éloignement peut avoir des conséquences négatives pour l'accès à l'emploi, mais aussi pour la vie familiale (diminution du temps passé ensemble et augmentation du nombre de couples vivant séparément tout ou partie de la semaine) ;
- une moindre mobilité des ménages dans les zones les plus tendues, en particulier lorsqu'ils sont locataires du parc social (taux de rotation de 5,4% en Ile de France contre 8,7% au plan national), qui a pour conséquence des difficultés accrues d'accès au parc social. A 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.

#### d) Un nombre important de familles est confronté au "mal logement"

Plus de 5 millions de personnes (dont 2,6 millions d'enfants), vivent dans des foyers avec enfants 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<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</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.

Un nombre relativement important de ménages se plaignent du froid, en particulier les ménages monoparentaux (près d'un sur cinq). Au total, ce sont 1,6 millions d'enfants dont les parents se plaignent du froid et un peu plus d'un million d'enfants dont les parents se plaignent d'infiltrations d'eau dans leur logement. 122 000 familles avec 243 000 enfants vivent dans un logement insalubre ou menaçant de tomber en ruine, induisant différentes pathologies pesant sur leur santé et leur développement

Un enfant sur cinq vit en situation de surpeuplement, situation qui touche en premier lieu les familles nombreuses et les foyers monoparentaux. Près du tiers des familles relevant du premier décile de revenus estiment que leur logement est trop petit.

Ce sont surtout les familles locataires, en particulier dans le parc social, qui vivent dans un logement surpeuplé : 31% d'entre elles sont dans cette situation (28% dans le secteur locatif privé). En revanche, les trois quart des familles propriétaires ou accédant à la propriété vivent en situation de sous-peuplement. C'est aussi le cas d'une partie importante des locataires du parc social.

Plus de 100 000 décisions d'expulsion ont été prononcées en 2009. On estime que le nombre de ménages potentiellement concernés par le DALO varie entre 461 000 et près de 800 000. Fin 2010, près de 200 000 recours avaient été déposés dont près des deux tiers en Ile de France. Les familles sont surreprésentées parmi les ménages recourant au DALO.

Par ailleurs, plus d'un million de ménages avec enfants déclarent avoir connu des difficultés pour faire face à leurs dépenses de logement ; cette situation touchant un cinquième des ménages locataires dans le parc social. Les impayés de loyer sont plus fréquents pour les ménages où le nombre d'unité de consommation (généralement des enfants) est élevé.

Le nombre de ménages aidés par les FSL est estimé à près de 560 000 en 2009, soit 2% de l'ensemble des ménages ; leur nombre tend à augmenter.

#### **4. 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 auquel ils consacrent 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.

## **5. Des aides publiques multiples dont l'impact est incertain**

### a) 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 logement ;
- 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.

Par ailleurs, l'Etat joue un rôle important, tant en matière de fixation des règles de construction que d'encadrement des relations entre bailleurs et locataires.

### b) Cette politique s'accompagne d'une multiplicité d'aides

Les principales sont les aides personnelles au logement versées par les CAF, 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'accession avec des prêts aidés, les aides à l'investissement (aides à la rénovation (ANRU) ou aux travaux (ANAH)), les aides aux ménages en difficulté (FSL), etc.

### c) Les principales interrogations sur l'efficacité des aides

*En matière de logement social, deux grandes interrogations se font jour :*

- *sur la localisation des logements construits* : 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 ;
- *sur la gestion du parc social existant* : la faible mobilité des locataires conduit à des difficultés d'accès (en moyenne, un tiers de demandeurs<sup>4</sup> a accès chaque année à un logement social). A l'inverse, certains locataires dont la situation a évolué (leurs revenus ont augmenté, leurs enfants ont quitté le logement familiale) voient leur situation de logement inchangée.

*Les aides personnelles au logement* sont fortement familialisées et sont devenues l'un des principaux outils de la politique du logement depuis 1977. Elles constituent aussi la prestation

---

<sup>4</sup> Le nombre de ménages demandeurs est estimé à 1,3 million mais la mise en place du numéro unique départemental a conduit à dénombrier 1,7 million de demandes dont près de 500 000 de la part de ménages déjà logés dans le parc social ; il n'est actuellement pas possible de connaître avec précision le nombre de doublons enregistrés.

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. Cette hausse du taux d'effort résulte notamment de ce que les plafonds de loyer (et le forfait charge) sur lesquels on calcule les aides personnelles ont évolué beaucoup moins vite que les loyers réels (avec une augmentation de 12% et 32% respectivement entre 2001 et 2010), l'écart s'amplifiant avec le nombre d'enfants des ménages concernés. Il faut également souligner la très faible modulation des aides en fonction des zones géographiques.

*Pour les accédants à la propriété*, malgré des aides importantes - prêt à taux zéro (1,2 Md€), crédits d'impôt sur les intérêts d'emprunt (1,8 Md€) et aides personnelles au logement principalement (0,9Md€), la part de ménages propriétaires ne progresse que lentement, en raison notamment de l'augmentation des prix (le coût relatif moyen en années de revenu est passé dans le neuf de 3,5 années de revenu au début de 2001 à 4,5 actuellement et de 3,1 à 4,6 dans le neuf).

En outre, l'accession à la propriété est de moins en moins fréquente pour les ménages modestes<sup>5</sup>. Une grande partie des aides à l'accession conduirait à des effets d'aubaine, voire pour certains encouragerait la hausse des prix à l'achat.

*Les dispositifs de soutien à l'investissement locatif privé* ont également fait l'objet de critiques récurrentes, portant tant sur leur impact réel sur l'offre de logement locatif (en raison de l'existence d'effets d'aubaine) que sur leur impact sur le marché (possibles effets inflationnistes, localisation dans des zones non prioritaires, faible conditionnalité en matière de niveau des loyers et de ressources de locataires).

Dans ce contexte – et sans exclure une augmentation des dépenses publiques – l'objectif doit être de concentrer les aides sur les priorités majeures et d'en éviter le saupoudrage d'une part, de mieux gérer le parc social d'autre part.

## **II. Les pistes de proposition retenues par le HCF**

Sur la base de cet état des lieux et de ce diagnostic, le HCF a retenu parmi les propositions évoquées par de nombreux rapports publics un certain nombre d'entre elles qu'il juge prioritaires.

Ces propositions visent principalement à favoriser le développement de l'offre de logements, dynamiser la gestion du parc social, faciliter l'accès au logement à un prix raisonnable dans le parc privé, restaurer l'efficacité des aides personnelle au logement et des aides à l'accession, prévenir les expulsions et plus globalement améliorer les conditions de logement des familles et en particulier de celles qui connaissent le plus de difficultés.

---

<sup>5</sup> Actuellement, le revenu imposable brut moyen par UC est de 13200 € pour les locataires du parc social, 17600 € pour les locataires du parc privé et 25600 € pour les propriétaires occupants.



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

### a) Maintenir un objectif de construction élevé en veillant à l'adaptation de leur localisation et à leur accessibilité à la majorité des ménages

En moyenne, 360 000 logements sont construits chaque année depuis dix ans, mais la situation n'est pas pour autant satisfaisante dans certaines zones très tendues (en Ile de France et, dans une moindre mesure, en région PACA et dans quelques grandes métropoles).

Si le HCF n'est pas compétent pour se prononcer sur un objectif quantitatif en matière de nombre de logements à construire, il considère que, compte tenu des besoins liés à la démographie et à l'évolution des structures familiales, il faut conserver un rythme élevé et régulier de construction et concentrer les efforts dans les zones les plus tendues dans le cadre d'une programmation pluriannuelle. Il faut également maintenir la diversité de l'offre et les possibilités de mobilité, sans s'enfermer dans un modèle unique, en s'appuyant sur l'ensemble des segments du parc.

Afin d'atteindre ces objectifs, le Haut conseil de la famille juge particulièrement pertinentes et prioritaires les propositions suivantes.

*Pour faciliter globalement la construction et la réhabilitation de logements*, il s'agit avant tout – ainsi que le préconise le Conseil d'Etat – de « déverrouiller les principaux obstacles à la production de l'offre » de logements et d'actualiser les normes juridiques, techniques et environnementales en les mettant en cohérence entre elles.

*L'augmentation du nombre de logements sociaux* est 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. L'augmentation des droits à construire (COS) dans des communes où la proportion de logements sociaux est particulièrement faible y contribuerait. 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.

*Afin de favoriser leur accessibilité à la majeure partie des ménages*, une option complémentaire, en particulier en Ile de France, serait d'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).

### b) Renforcer la loi SRU

Seules 63% des communes qui y sont assujetties respectent la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) leur imposant de compter au moins 20% de logements sociaux dans l'ensemble des logements de leur territoire. Le Haut conseil de la famille estime donc nécessaire d'accroître les sanctions en cas de non respect de la loi.

Dans le même sens, il paraît nécessaire de mettre plus systématiquement en œuvre le droit de préemption urbaine par les Préfets ainsi que la possibilité qui leur est accordée de passer convention avec des organismes en vue de la construction et de l'acquisition de logements sociaux.

Par ailleurs, une faible part des logements construits par les communes concernées sont accessibles aux ménages aux ressources les plus faibles<sup>6</sup>.

Dans ce contexte, les membres du Haut conseil de la famille estiment qu'il est indispensable d'adapter la loi SRU aux spécificités de certains territoires dans les zones tendues : le taux obligatoire pourrait être relevé à 25% voire à 30% et les modalités de décompte des logements sociaux mériteraient d'être revues (notamment afin de pondérer davantage les logements destinés aux locataires les plus modestes) puis stabilisées.

### c) 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 souvent mises en avant sont soutenues par le Haut conseil de la famille :

- réformer la fiscalité sur les plus-values afin d'inciter à la vente rapide des terrains (le caractère dégressif dans le temps du taux de taxation des plus-values immobilières aujourd'hui applicable pourrait au contraire inciter les propriétaires à différer les ventes) ;
- 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. Afin de réduire les situations de vacance, il conviendrait de s'assurer de la fiabilité des modalités actuelles de recensement des logements vacants, d'élargir le périmètre géographique de la taxe annuelle sur les logements vacants, d'améliorer l'information des propriétaires qui y sont assujettis, d'augmenter le niveau de la taxe et de faciliter la mise en œuvre du droit de préemption.

Le Haut conseil de la famille estime par ailleurs que certaines pistes encore expérimentales mériteraient d'être soutenues comme le développement des dispositifs de SCI ou de coopératives d'habitat pour faire le lien entre propriétaires impécunieux et locataires souhaitant habiter en centre-ville ou encore la promotion du bail à réhabilitation.

## **2. Pour adapter et dynamiser la gestion du parc social**

Initialement conçu comme une étape dans le parcours résidentiel de toutes les familles, l'habitat social 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 faut donc envisager des solutions qui permettent de s'adapter à cette situation nouvelle.

---

<sup>6</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). Or les loyers du parc social sont fixés en référence à leur mode de financement, à leur localisation et à la taille du ménage et non aux revenus des locataires.

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. Elle doit également concerner les locataires en place.

Il s'agit également de concilier l'objectif de mixité sociale avec les exigences nées du droit au logement opposable pour l'attribution des logements sociaux.

#### a) Poursuivre les avancées sur la transparence des critères d'attribution

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 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.

Actuellement, les procédures d'attribution des logements sociaux ne conduisent pas à défavoriser les actifs, y compris ceux des classes moyennes : 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.

Ce sont souvent, au contraire, 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). Le HCF considère que pour ces ménages, il conviendrait de veiller à ce que 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.

Les membres du HCF sont partagés sur l'opportunité d'une diminution des plafonds de ressources pour l'accès au logement social, qui sont aujourd'hui très peu discriminants (seuls un peu plus de 20% des locataires ne sont pas éligibles au PLUS par exemple). Pour certains, une diminution de ces plafonds pourrait être envisagée. Pour d'autres, elle ne constitue pas une solution. Dans tous les cas, il convient de garder à l'esprit qu'une telle évolution ne modifierait pas radicalement les conditions d'accès au logement social, la majorité des entrants dans le parc se situant bien en deçà de ces plafonds.

Enfin, le Haut conseil de la famille estime indispensable de tout mettre en œuvre pour améliorer la transparence des procédures d'attribution des logements sociaux et afficher clairement les critères d'attribution, en s'appuyant notamment sur les bonnes pratiques identifiées en France ou à l'étranger.

#### b) Faire évoluer les modalités de fixation des loyers

Le Haut conseil de la famille estime qu'il serait intéressant d'envisager une évolution des modalités de fixation des loyers afin qu'ils ne dépendent plus uniquement des modalités de financement de l'opération et de son équilibre économique mais qu'ils tiennent compte également des revenus des locataires.

Pour certains membres du HCF, il s'agit de poursuivre la logique du surloyer de solidarité voire de l'intensifier. Ces surloyers pourraient être mutualisés et reversés aux ménages qui ont les revenus les plus modestes, sous la forme par exemple d'une remise sur quittance.

Pour d'autres membres du HCF, il serait intéressant d'aller plus loin en fixant les loyers à partir d'une logique de taux d'effort (politique déjà expérimentée par certains bailleurs comme Foncière logement). Un membre du conseil indique qu'il considère que le taux d'effort logement, intégrant les dépenses de loyer et de charges, ne devrait pas alors dépasser 20% du revenu mensuel (sans que l'on puisse évaluer l'incidence financière globale de ce taux).

Une telle évolution ne pourrait toutefois avoir lieu que de façon progressive, afin de lisser les effets redistributifs entre locataires et de s'assurer qu'elle ne déséquilibre pas l'équilibre économique des bailleurs. Cette modulation conduirait à revoir le système des aides personnelles dans le parc social, ce qui permettrait financer une revalorisation des aides dans le parc privé (cf. *infra* au 4). Cette option impliquerait vraisemblablement que l'on desserre le loyer plafond et que l'on étudie des modalités de péréquation entre bailleurs.

Le HCF insiste sur la nécessité de disposer d'éléments chiffrés permettant de connaître annuellement le niveau effectif des loyers et des charges dans le parc social.

#### c) Encourager la mobilité au sein du parc social

Au-delà de la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion de 2009 (dite « loi MOLLE ») qui a parmi ses objectifs d'améliorer la fluidité du parc social, et qui devra faire l'objet d'une évaluation rapide, les membres du HCF sont favorables au développement de dispositifs incitatifs réalistes permettant d'encourager la mobilité au sein de ce parc, tout en étant respectueux des situations individuelles des locataires :

- par l'amélioration des mutations 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 ;
- par l'utilisation d'une partie des sommes issues du surloyer pour la constitution d'un « pécule » restitué au ménage concerné s'il quitte le parc social dans un délai prédéfini ;
- par le durcissement des critères relatifs au dépassement des plafonds de ressources ou à la sous-occupation, tout en veillant à ne pas déstabiliser les ménages qui sont dans ces situations ;
- *a contrario*, pour les personnes de plus de 65 ans, le droit au maintien dans les lieux devrait être maintenu, mais la sous-occupation pourrait conduire à une modification du niveau de leur loyer.

Les membres du HCF estiment indispensable que les locataires soient informés, dès leur entrée dans le parc, des conséquences d'une évolution de leur situation personnelle.

Il apparaît aux membres du HCF que ces pistes visant à développer la mobilité seraient moins nécessaires si les modalités de fixation des loyers évoluaient, comme évoqué *supra* au b) afin de limiter l'écart entre les coûts de location dans le secteur privé et dans le secteur social.

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

#### a) Encadrer les relations locataires/bailleurs dans le parc privé

Dans les zones tendues, la majorité des membres du HCF est favorable à ce que les dispositifs d'encadrement des loyers existants pour les locataires en place soient étendus pour les premières locations et les relocations<sup>7</sup>. Certains membres craignent toutefois qu'un tel encadrement conduise à décourager les propriétaires d'entretenir ou de louer leur bien, et les investisseurs de choisir l'actif immobilier plutôt qu'un autre, en raison de la baisse du rendement des biens loués. En sens inverse, un tel encadrement pourrait contribuer à modérer l'évolution des prix à l'achat, ce qui serait de nature à relancer le marché locatif et celui de l'accession.

Il conviendra par ailleurs d'évaluer l'efficacité du dispositif récent de récupération fiscale opérée sur les locations de petits logements à des prix dépassant la norme réglementée.

Un système de « bonus-malus » sur les loyers pourrait également être instauré en deçà ou au-delà d'un certain prix de location au m<sup>2</sup> ; option qui demande une connaissance exhaustive et précise des loyers pratiqués dans la zone et donc la création d'Observatoires locaux du logement.

Les membres du HCF estiment en revanche qu'il n'est pas souhaitable de faire évoluer l'encadrement des baux de location, que ce soit en termes de durée ou de modalités de fin de bail. Il leur semble en effet que la situation française est équilibrée et qu'il convient de ne pas la déstabiliser.

#### b) Développer, voire généraliser, la garantie des risques locatifs

La garantie des risques locatifs (GRL) est un mécanisme assurantiel qui permet d'amortir les effets d'une défaillance des locataires qui ne parviennent plus à payer leurs loyers. Ce dispositif sécurise également 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. Ceci étant, ce dispositif ne couvre actuellement que 5 à 6% des logements.

Aussi, les membres du HCF souhaitent-ils voir se développer le système GRL. Ils seraient favorables à sa généralisation pour autant que l'on sache définir un modèle juridique et financier équilibré qui ne conduise pas d'une part à favoriser les stratégies de non paiement des loyers par les locataires et d'autre part, à inciter les bailleurs à laisser courir la garantie jusqu'à son terme en cas de non paiement.

A minima, les membres du HCF estiment souhaitable que soit élargi le champ actuel de la GRL aux ménages dont les ressources sont inférieures au plafond PLS et dont le taux d'effort dépasse 33%.

Certains membres souhaiteraient que soit explorée la piste d'une mutualisation des cautions locatives pouvant conduire à la création d'un Fonds de garantie universelle et mutuelle associant le secteur public et le secteur privé et couvrant à la fois les risques d'impayés et les accidents de la vie.

---

<sup>7</sup> Ce dispositif, prévu par la loi Besson a déjà été appliqué dans les années 1990 en Ile de France.

#### c) Encourager l'intermédiation locative

Toujours dans le but de faciliter l'accès à la location de ménages en difficulté, les membres du Haut Conseil de la Famille sont très favorables à un développement des dispositifs d'intermédiation locative.

Ces dispositifs passent par des associations intermédiaires ou des agences immobilières à vocation sociale (AIVS) qui se chargent de la location et de la 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.

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

Les aides personnelles au logement constituent un outil essentiel de redistribution et de réduction des taux d'effort en matière de logement. Les membres du HCF sont très attachés à leur amélioration, ainsi qu'ils l'ont déjà exprimé dans leur avis du 28 avril 2011 sur « l'architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les quinze prochaines années ? ».

##### a) Ne pas déconnecter les aides personnelles de la dépense de logement

Le remplacement des aides au logement par une aide non affectée, sous condition de ressources et versée aux ménages qui font face à des dépenses de logement éviterait leur éventuelle captation par les propriétaires et permettrait aux ménages concernés d'affecter librement cette prestation en fonction de leurs préférences. Ainsi que le soulignait par exemple la Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté », cette déconnexion qui conduirait à une nette simplification et permettrait un rapprochement avec le RSA ne modifierait guère la situation actuelle dans laquelle 86% des locataires du secteur privé ont un loyer réel supérieur au loyer plafond

Les membres du HCF sont plutôt opposés à cette hypothèse de déconnexion par rapport aux dépenses de logement dans la mesure où ils craignent que, l'aide n'étant plus affectée, 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. En outre, une telle évolution conduirait à la disparition des contreparties aujourd'hui fixées au versement de l'aide en matière de décence et de conditions de peuplement notamment, et au contrôle que ces contreparties sont supposées permettre de la part des CAF. Enfin, l'absence d'affectation de l'aide serait susceptible d'accroître le risque et l'ampleur des situations d'impayés de loyer.

Les membres du Conseil ont au contraire considéré qu'il serait intéressant d'encourager la diffusion voire la généralisation du tiers payant dans le parc privé, sous réserve que soient approfondies toutes les conséquences d'une telle option.

##### b) Restaurer l'efficacité des aides personnelles au logement

Pour les membres du HCF, il est essentiel de 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. La division du territoire national en trois zones paraît insuffisante pour rendre compte de la diversité des niveaux de loyers. Par ailleurs, le taux d'effort des allocataires est presque deux fois plus élevé dans le secteur privé que dans le secteur social.

Cette restructuration semble prioritaire par rapport à une politique de meilleure indexation des barèmes.

Afin de réduire les disparités de taux d'effort, les membres du HCF considèrent comme prioritaire une *augmentation du loyer plafond dans le parc privé*, le cas échéant limitée aux zones les plus tendues (ce qui supposerait une redéfinition du zonage à un niveau plus fin).

A titre d'exemple, un relèvement du loyer plafond de 30% de l'ALF location, aurait - à champ constant - un coût de 918 M€<sup>8</sup> et près de 92% des allocataires de l'ALF verraient leur aide progresser, pour un gain moyen de 105 € par mois. Bien entendu, le taux de relèvement du loyer plafond devrait être modulé selon les zones redéfinies comme proposé ci-dessus.

Pour beaucoup de membres du conseil, l'augmentation du loyer plafond dans le parc privé ne devrait être mise en œuvre que si on optait pour un encadrement accru de l'évolution des loyers dans ce parc, tel qu'évoqué au 3.a ci-dessus.

*Une amélioration générale des modalités d'indexation des barèmes* permettrait certes de contenir les taux d'effort mais elle le ferait de manière identique pour tous les ménages, quelle que soit leur situation. S'agissant d'une mesure qui entraînerait des conséquences financières importantes<sup>9</sup>, les membres du HCF lui préfèrent une amélioration des aides personnelles qui viserait prioritairement, de manière ciblée, les familles dont les taux d'effort sont les plus élevés.

*De façon alternative, l'instauration d'un « bouclier logement »* consisterait à uniformiser les taux d'effort des ménages, en garantissant pour chacun que le taux d'effort en matière de logement ne dépasse pas - pour un logement jugé conforme à ses besoins - un taux maximal, fixé en fonction de son niveau de revenus et de sa composition.

Une telle évolution modifierait assez profondément la logique des aides personnelles, et pourrait notamment se traduire par une disparition de ces aides dans le secteur public, si les loyers y étaient fixés en fonction du revenu et de la composition familiale, intégrant en quelque sorte les aides actuelles dans le niveau des loyers.

L'ampleur d'une telle réforme plaiderait à tout le moins pour une montée en charge progressive et une évaluation de son impact éventuel sur le montant des loyers.

---

<sup>8</sup> Les résultats détaillés de cette simulation réalisée par la Cnaf 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 d'1 Md€.

<sup>9</sup> Une indexation sur le SMPT aurait un coût de 4,5Mds€ à l'horizon 2025, et sur un indice mixte (1/3 prix, 1/3 SMPT, 1/3 croissance) aurait un coût de 3,2Mds€ à cet horizon (en Euros constants 2010) : Cf. note du HCF « Architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les quinze prochaines années ? ».

### c) Des pistes de financement de ces réformes

Dans le contexte socio-économique actuel, il est peu vraisemblable de disposer à court ou moyen terme de ressources supplémentaires permettant de financer les réformes précitées<sup>10</sup>. Mais leur financement pourrait se faire par redéploiement :

- au sein de l'enveloppe des aides personnelles, pourrait être envisagé un redéploiement du « forfait charges » qui est régulièrement critiqué pour son caractère uniforme quelle que soit la zone géographique ; cette mesure se traduirait obligatoirement par une diminution des aides au logement pour certains ménages ; l'enveloppe maximale concernée serait d'environ 3,7 Mds€ sur le champ de la location ; le redéploiement de cette somme permettrait de diminuer les taux d'effort les plus importants, principalement dans le parc privé, mais également dans le parc social ; cette option est toutefois rejetée par certains membres du Conseil, pour qui l'amélioration de la situation de certains allocataires ne doit pas conduire à augmenter le taux d'effort des autres ;
- si les loyers du parc social étaient fixés selon une logique de taux d'effort, la réforme des aides personnelles au logement qui en découlerait permettrait d'améliorer les montants de l'ALS et de l'ALF afin de réduire les taux d'effort les plus élevés dans le parc privé ;
- au sein de l'enveloppe des aides au secteur du logement : le redéploiement pourrait passer de manière privilégiée par une évolution de la fiscalité, préconisée par exemple par l'OCDE qui considère que « la fiscalité favorise inefficacement le secteur du logement, et en particulier la résidence principale (non-imposition des loyers imputés, exonération des plus-values) » et « les travaux de rénovation et d'entretien qui bénéficient d'une niche fiscale peu justifiable avec un taux de TVA réduit ». L'OCDE préconise ainsi la création d'une « nouvelle tranche de la taxe foncière », applicable au niveau national. A titre d'illustration, une cotisation additionnelle de 10% à la taxe foncière dégagerait environ 2,5 Mds€ de recettes, pour un supplément de taxe par ménage propriétaire de l'ordre de 140 € / an, soit moins de 0,5% du revenu moyen des propriétaires. Sans rejeter cette piste, certains membres du Conseil considèrent qu'elle devrait s'intégrer dans une réforme plus globale de la fiscalité sur le patrimoine immobilier.

## **5. Pour faciliter l'accèsion à la propriété**

### a) Maintenir des mécanismes protecteurs pour les ménages

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. De ce point de vue, le choix français d'un encadrement fort du crédit immobilier a permis de protéger les familles d'opérations d'accèsion trop risquées. Il ne semble donc 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'accèsion qui, dans d'autres pays, auraient trouvé prêteur.

---

<sup>10</sup> Certains membres du Conseil tiennent toutefois à indiquer qu'ils considèrent qu'il serait possible de disposer de telles ressources si le choix en était fait.



Afin de sécuriser l'accèsion 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. Celui-ci pourrait ainsi adapter les remboursements aux ressources des locataires. Expérimenté par quelques acteurs, ce dispositif mériterait d'être généralisé.

Par ailleurs, les aides personnelles à l'accèsion constituent un « filet de sécurité » permettant de protéger les ménages pendant le déroulement de l'opération d'accèsion et il importe de les maintenir.

#### b) Recentrer les aides à l'accèsion en limitant les effets d'aubaine

Si l'on peut souhaiter encourager l'accèsion 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 déclencher l'opération d'accèsion. Les membres du HCF sont favorables à ce recentrage des aides publiques, le nouveau PTZ restant à leur yeux, malgré le rétablissement d'une condition de ressources, trop peu sélectif et souffrant encore d'importants effets d'aubaine.

Ce recentrage permettrait de renforcer le Prêt à taux zéro (PTZ+), 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 ( ceux pour qui le PTZ+ permettrait de faire passer le taux d'effort sous le seuil usuel de 33%).

Les membres du Conseil considèrent également qu'il est important de continuer à encourager l'accèsion sociale à la propriété et la location-accession, en les sécurisant davantage.

#### c) Réfléchir au rétablissement d'aides à l'accèsion et à la réhabilitation des logements dans le parc ancien

Un certain nombre de membres du HCF estiment qu'il serait nécessaire d'étudier, pour les ménages modestes, le rétablissement d'une aide à l'acquisition ou à l'amélioration dans le parc ancien, aide aujourd'hui fortement réduite suite à la restriction du Prêt à taux zéro au neuf et à la suppression du Pass travaux.

L'objectif serait de prévenir une dégradation de l'habitat des ménages logés dans le parc ancien mais également d'éviter le recours au travail non déclaré pour réaliser les travaux nécessaires.

Le recentrage des aides évoqué ci-dessus pourrait dégager quelques marges financières qui seraient utilement affectées à des soutiens très sélectifs à des opérations dans le parc ancien.

### **6. Pour 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, il paraît souhaitable de continuer à requalifier en profondeur des quartiers en « politique de la ville », dans lesquels résident près de 8 millions d'habitants, sans négliger pour autant les zones de revitalisation rurale.

#### a) Prévenir les expulsions en cas d'impayé de loyer

En cas d'impayé de loyer et dès lors que ces aides sont versées aux bailleurs, les membres du Haut conseil de la famille sont favorables à un maintien du versement de l'AL et de l'APL pendant un temps déterminé (proposition formulée également par Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO).

Ils soutiennent également une autre proposition formulée par plusieurs acteurs<sup>11</sup> : mieux articuler les procédures liées au surendettement, à la prévention des expulsions 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.

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.

#### b) Lutter contre la précarité énergétique et la privation d'eau

##### *Développer des actions de prévention et d'accompagnement à l'éducation à la consommation*

Afin d'aider les familles dans la maîtrise de leurs dépenses d'eau et d'énergie notamment<sup>12</sup>, le HCF souhaite que soient intensifiées et soutenues les actions d'information et d'accompagnement. Les initiatives intéressantes de certains bailleurs sociaux, qui visent à accompagner leurs locataires pour leur permettre de mieux connaître et de mieux maîtriser leurs charges, gagneraient à être généralisées.

##### *Mettre en place des aides spécifiques ? Affecter cette compétence aux FSL ?*

La mise en place d'aides tarifaires en matière d'alimentation en eau, sur le modèle de celles qui sont en vigueur pour l'électricité ou le gaz, est rendue difficile compte tenu du nombre d'opérateurs (environ 15 000 services distributeurs d'eau) et de l'importance des charges fixes dans certaines zones.

Si les membres du HCF considèrent qu'il convient de mieux prendre en compte les charges associées au logement pour les ménages modestes, ils ont débattu des voies à emprunter pour cela : revalorisation du forfait charges des aides au logement, création d'une aide spécifique

---

<sup>11</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>12</sup> 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.

(tarifaire ou sous forme d'allocation versée sous condition de ressources et affectée aux dépenses d'énergie et d'eau), affectation de ressources nouvelles aux FSL.

La majorité des membres du Conseil juge légitime de conserver des outils spécifiques permettant d'accompagner les ménages modestes éprouvant des difficultés à faire face à ces charges. Ces dispositifs devraient par ailleurs servir de support à une politique de services aux ménages sur la maîtrise de leurs consommations.

#### c) 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.

L'ANAH devrait également être dotée de moyens pluriannuels à la hauteur de l'enjeu.

#### d) Renforcer les moyens des FSL et harmoniser leurs conditions d'intervention

Une augmentation des crédits attribués aux FSL est nécessaire compte tenu de l'augmentation des recours à ces fonds en raison de la crise économique et sociale et de l'augmentation du coût du logement et de ses charges<sup>13</sup>.

Par ailleurs, il paraîtrait plus efficace et lisible 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.

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.

Sur la majeure partie des sujets abordés dans cet avis, le HCF a regretté qu'ils ne soient pas mieux documentés, en particulier pour ce qui concerne les familles. Il estime qu'il est indispensable d'améliorer l'évaluation des politiques du logement et de leurs outils.

Il souhaite également mettre l'accent sur le fait qu'une bonne part des recommandations formulées dans cet avis supposent, pour être mises en place, que des moyens humains suffisants soient mis à disposition des différents opérateurs (CAF, FSL,...), pour mieux informer et accompagner les familles afin qu'elles accèdent à leurs droits et puissent faire face à leurs éventuelles difficultés en matière de logement.

***Le détail des constats et des recommandations du HCF figure dans la note  
« Famille et logement »  
disponible sur le site du HCF  
[www.hcf-famille.fr](http://www.hcf-famille.fr)***

---

<sup>13</sup> Les FSL sont de la compétence des départements qui reçoivent à cet effet une compensation financière de l'Etat d'un montant de 93,52M€.