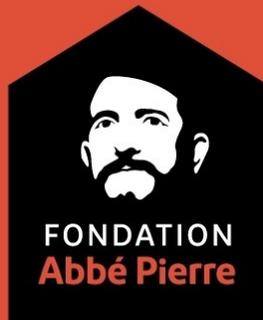


La mobilisation du parc privé à des fins sociales

Mission confiée à
Christophe Robert, délégué général de la Fondation Abbé Pierre,
par la ministre du Logement



Être humain !

Rapport
Novembre 2016

SOMMAIRE

INTRODUCTION 4

1. Une mobilisation nécessaire, efficace mais insuffisante..... 8

1. Une mobilisation nécessaire et efficace 8

1. *L'aggravation du mal-logement* 8
2. *Les limites du marché*..... 8
3. *Les limites du parc social*..... 8
4. *Les vertus de la mobilisation du parc privé à des fins sociales* 9

2. Une mobilisation insuffisante 10

1. *Etat des lieux quantitatif des dispositifs existants*..... 10
2. *Une mobilisation en baisse* 15
3. *Certains dispositifs prometteurs mais méconnus, relatifs au remembrement de propriété* 17

3. Les freins à la mobilisation..... 19

1. *Une méfiance à l'égard de ce qui n'est pas le parc social et l'ambiguïté du terme « parc social de fait »* 20
2. *Une connaissance des prix de marché défaillante, qui génère désintérêt ou effet d'aubaine* 20
3. *Une complexité unanimement déplorée*..... 21
4. *Un manque de volonté politique*..... 22

2. Quelle stratégie pour réussir la mobilisation du parc privé ? ... 24

1. **L'affichage politique : fixer un objectif ambitieux mobilisateur** 24
2. **La cible sociale : prioriser les ménages en difficulté** 25
3. **Les modes opératoires : privilégier le mandat de gestion**..... 27
4. **La mobilisation des propriétaires : renforcer l'intéressement des bailleurs** 29
5. **Du bailleur à l'investisseur** 39
6. **Les opérateurs : soutenir les organismes d'intérêt général et sans but lucratif** 39
7. **Articuler les actions de l'Etat et des collectivités locales** 42

LES PROPOSITIONS DE LA MISSION 44

1. Afficher l'ambition de passer de l'artisanal à l'industriel et s'en donner les moyens 44

1. **A l'échelle nationale, voter une loi de programmation pluriannuelle** 44
2. **A l'échelle locale, inscrire des objectifs de mobilisation du parc privé à des fins sociales dans les PDALHPD et les PLH**..... 44

2. Proposer un produit phare aux bailleurs : les 5 doigts du package « clé en main » pour promouvoir le mandat de gestion.....	46
1. Un crédit d'impôt clarifié et rénové lié au conventionnement ANAH très social, basé sur les nouveaux observatoires de loyers.....	46
2. Une exonération de taxe foncière (TFPB)	47
3. Une prime locale	47
4. Une garantie impayés-vacance-dégradation.....	48
5. Une intermédiation locative rassurante et sécurisante pour toutes les parties.....	49
3. Un produit phare accolé à des produits complémentaires	52
1. Un conventionnement intermédiaire ou social simplifié	53
2. Une sous-location type Solibail	53
3. Un plan pour l'achat d'usufruit à des fins sociales	54
4. Inscrire le conventionnement Anah avec travaux dans une stratégie de rénovation thermique des logements locatifs privés	55
4. Une offre simplifiée, appuyée sur une grande campagne de communication	56
1. Une campagne nationale d'affichage, médiatique et ciblée sur internet.....	56
2. Une campagne appuyée sur un portail national simplifié servant de porte d'entrée pour la diversité des dispositifs locaux	57
3. Une prospection adaptée aux différents publics : investisseurs, héritiers, bailleurs modestes	58
4. S'appuyer sur les outils de lutte contre la vacance.....	58
5. Pistes de financement : des baisses de loyer financées par les prix élevés	59
1. L'ordre de grandeur du besoin de financement : entre 100 et 125 M€ par an pour 20000 logements conventionnés, plus de 500 millions à terme	59
2. Un financement partagé entre Etat et collectivités	61
3. Une mise à contribution des prix et loyers de marché.....	62
CONCLUSION	63
ANNEXES	65

Introduction

La ministre du Logement, Sylvia Pinel, a confié à Christophe Robert, délégué général de la Fondation Abbé Pierre, la mission d'explorer des pistes de nature à mobiliser le parc locatif privé à des fins sociales, à l'occasion de la présentation du rapport sur l'état du mal-logement en France, le 26 janvier 2016. Cela correspondait à une préoccupation que la Fondation portait depuis de nombreuses années, puisqu'en 2012 cet objectif constituait une proposition majeure du contrat social pour une nouvelle politique du logement présenté par la Fondation Abbé Pierre.

Au premier abord, chercher à mobiliser le parc locatif à des fins sociales peut paraître paradoxal. Le parc locatif privé constitue en effet un élément du patrimoine d'acteurs privés qui attendent une légitime rentabilité de leur investissement et qui a priori n'ont pas vocation à être les auxiliaires des bailleurs sociaux. Pour autant, le secteur locatif privé constitué de plus de 6 millions de logements, est d'une extrême diversité et constitue une réponse majeure aux besoins sociaux en matière de logement. Il accueille très souvent des ménages modestes, voire pauvres, au point d'être parfois considéré comme « un parc social de fait ». Il n'est donc pas étonnant que des interrogations sur le rôle social du parc privé apparaissent régulièrement sur la scène publique et qu'il ait suscité une attention nouvelle ces dernières années.

Face à la crise du logement, ce chantier est déterminant pour suppléer aux défaillances du marché et aux limites du parc social. Mobilisable rapidement, le parc privé peut accueillir des ménages en difficulté à condition que soient mis en place des dispositifs adaptés aux attentes des acteurs, en particulier des centaines de milliers de bailleurs. Cette mobilisation combine de nombreux avantages complémentaires : elle peut participer à la lutte contre la vacance, accompagner la rénovation des logements dégradés, améliorer la mixité sociale en produisant des logements accessibles dans des quartiers qui en manquent particulièrement. Réversible, elle n'engage pas la puissance publique sur une très longue durée mais peut s'adapter finement et rapidement au contexte et aux besoins des territoires. Pourtant, cette politique, plébiscitée par la plupart des acteurs, privés autant que publics ou associatifs, semble délaissée. La captation de logements conventionnés chute de manière inquiétante, même si des offres comme Solibail ou Louez Solidaire montrent depuis quelques années l'intérêt de l'Etat et des collectivités pour ce sujet. Même si des opérateurs associatifs principalement rassemblés au sein de la FAPIL, de SOLIHA et de la FNARS, ont réussi à mobiliser plusieurs milliers de logement auprès des propriétaires privés en leur apportant le soutien et les services de leurs structures d'intermédiation locative.

C'est à partir de ce paradoxe que la mission menée par la Fondation Abbé Pierre a réuni les principaux acteurs concernés par ce sujet, afin de dresser un diagnostic aussi précis que possible et apporter des pistes de réponses, en organisant plusieurs tables rondes entre représentants des associations de terrain mettant en œuvre des solutions d'intermédiation locative, des professionnels de l'immobilier (de bailleurs, d'agences immobilières, de promoteurs), des bailleurs sociaux, des représentants de l'Etat. La mission a également procédé à de nombreuses auditions complémentaires auprès d'experts ou d'opérateurs de ces politiques, que nous tenons ici à remercier pour leur engagement et leur disponibilité à inventer de nouvelles façons de faire, à partir des pratiques locales.

Notre méthode a consisté à rechercher le plus large consensus autour d'un chantier qui peut mobiliser largement, au-delà des clivages habituels propres au monde du logement. Parce que la mobilisation du parc privé à vocation sociale nécessite par définition de franchir les frontières hermétiques des différents secteurs de l'immobilier, la mission a cherché à cerner les attentes et les

raisonnements des uns et des autres, pour aboutir à des solutions aussi simples que possibles, tout en respectant la nécessaire diversité des approches en fonction des spécialités de chacun et des spécificités des territoires.

Nous avons également pu nous appuyer sur divers rapports produits récemment, qui ont traité de manière souvent très précise le sujet, qu'il s'agisse d'une évaluation de la DIHAL¹ de deux rapports du CGEDD² de l'avis rendu par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD)³ ou du guide de la FAPIL⁴. Nous conseillons au lecteur de s'y reporter s'il veut mieux connaître tel ou tel dispositif.

Faible lisibilité de dispositifs nombreux, complexes et instables, budgets insuffisants pour motiver les bailleurs, ciblage géographique aléatoire, manque d'opérateurs très sociaux : les défauts pointés par de nombreux rapports appellent une remise à plat et un volontarisme politique inédit.

Plusieurs grands principes peuvent guider la réforme que la Fondation Abbé Pierre appelle de ses vœux et propose de mettre en débat. Tout d'abord, il faut privilégier les niveaux de loyer vraiment sociaux. S'il s'agit de mobiliser prioritairement un parc à loyer intermédiaire privé dont la vocation est de garantir des loyers raisonnables au plus grand monde, cet objectif peut être légitime mais il est autre, et il relève de dispositifs spécifiques et notamment de l'encadrement des loyers. De plus, inciter financièrement les bailleurs à pratiquer des loyers intermédiaires, c'est-à-dire environ 20 % sous les loyers de marché, ne revient-il pas pour la puissance publique à payer, sur fonds publics, cette différence de 20 %, suivant un mécanisme qui rappelle finalement l'APL ? À cette différence près que cette forme de solvabilisation publique n'est pas ciblée sur les ménages modestes et coûterait extrêmement cher si elle était étendue. Or, la mobilisation de financements publics importants ne peut de notre point de vue se justifier que si elle sert des ménages modestes avec des loyers très sociaux. De plus, c'est à cette condition qu'elle est la plus efficiente, car elle permet de faire des économies sur les politiques d'hébergement et de diminuer les coûts économiques et sociaux du mal-logement, ce qui donnerait à ce plan de mobilisation du parc privé une véritable rationalité budgétaire, en ces temps de rigueur financière.

Cela suppose donc que les logements ainsi mobilisés soient fléchés vers des ménages en difficulté, désignés par les autorités ou des associations, plutôt que par les bailleurs eux-mêmes. Cette focalisation nécessiterait d'accroître les financements publics proposés pour les dispositifs les plus sociaux, faute de quoi ce sont les solutions les plus proches du marché qui seront privilégiées. La solution actuelle la plus sociale des conventionnements Anah, proposant des « loyers très sociaux » est ainsi totalement marginalisée, avec seulement 541 logements engagés en 2014 (et 386 en 2015), contre 3 536 en « loyers sociaux » (conventionnement avec travaux hors institutionnels). Cette réalité est frappante en particulier en zones tendues, notamment en Île-de-France, dans un contexte très particulier de très fortes tensions. « *Le parc privé capté*, admet ainsi le diagnostic du Comité régional de l'Habitat et de l'Hébergement d'Île-de-France, *peine à offrir une offre locative à loyer social, plus de 92 % des conventions en cours concernent des logements à loyers intermédiaires alors que seuls 24 % des locataires éligibles à un conventionnement Anah entrent dans ses plafonds* ». Dans une logique d'accès au logement pérenne de droit commun, il convient également de favoriser la formule du mandat de gestion plutôt que celle de la sous-location, pour que le locataire dispose d'un

¹ DIHAL, « Evaluation du programme d'intermédiation locative ou « Comment mobiliser le parc privé à des fins sociales ? » », mars 2013

² CGEDD, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence », juin 2013. CGEDD, « Bail solidaire. Expertise des propositions de production d'une offre de logements à loyer minoré dans le parc privé », octobre 2015.

³ HCLPD, « La mobilisation du parc privé pour créer une offre sociale », juin 2015.

⁴ FAPIL, Guide édition 2016, « Développer le parc privé à vocation sociale ».

vrai bail. La formule de la sous-location doit toutefois être maintenue (et améliorée) mais principalement comme alternative à l'hôtel ou aux structures d'hébergement.

Ensuite, par souci de simplicité, les dispositifs devraient être au maximum unifiés ou harmonisés pour réduire leur dispersion ; de grandes campagnes de communication pourraient également être déployées en lien avec les représentants des bailleurs et des agences immobilières. Les abattements fiscaux seraient avantageusement remplacés par des crédits d'impôt afin de profiter à tous les bailleurs, même ceux qui ne sont pas imposables, en compensant une partie de l'écart entre les loyers de marché et le loyer réduit. On pourrait même imaginer une exonération de la TFPB, le temps de la mise à disposition des logements, pour des loyers comparables à ceux du parc Hlm. Ces avantages devraient de plus être complétés par une gestion locative adaptée et d'une garantie contre les impayés, la vacance et les dégradations pour rassurer les bailleurs. Ceci pour offrir aux propriétaires un package complet pour les accompagner et les sécuriser dans leur démarche.

Enfin, le ciblage géographique des dispositifs doit être élaboré plus finement, à la fois pour répondre aux besoins réels là où ils existent et pour éviter les effets d'aubaine. En raison d'une fixation trop uniforme des loyers plafonds dans des communes très différentes, il est arrivé qu'ils soient supérieurs aux loyers de marché, dans des villes peu chères. Si bien que les bailleurs étaient incités financièrement à louer au prix du marché, créant ainsi cet effet d'aubaine. À l'inverse, là où les incitations fiscales sont insuffisantes en comparaison des loyers de marché, les dispositifs n'attirent que les bailleurs les plus désintéressés, en nombre nécessairement limité.

Au-delà de ces mesures, il convient de réunir **les conditions nécessaires au déploiement d'une politique ambitieuse de mobilisation du parc privé à des fins sociales**. Cette priorité n'a jamais véritablement constitué un objectif central de la politique du logement, en tant que tel. Jusqu'à maintenant, elle apparaît au mieux comme une dimension secondaire de la politique d'amélioration de l'habitat existant (pour en maintenir partiellement la dimension sociale) ou de la politique de soutien à l'investissement locatif (dans une perspective de justice sociale et pour instituer des contreparties sociales aux aides publiques). Pour être effective, la mobilisation du parc locatif privé à des fins sociales doit constituer une priorité de la politique du logement au niveau national et être intégrée dans les objectifs des programmes locaux de l'habitat là où le marché est tendu ou quand des communes sont soumises aux impératifs de la loi SRU. Si l'impulsion doit être nationale, la mise en œuvre repose forcément sur l'organisation des collectivités locales.

Une telle politique dont nous avons souligné les avantages ne va pas de soi, car elle se heurte à deux difficultés. La première est d'ordre culturel puisque son objectif conduit à remettre en question la séparation entre parc Hlm et secteur privé, l'Etat ayant toujours fait reposer sur le parc Hlm l'exercice de sa mission sociale en matière d'habitat, ce qui ne signifie pas - bien au contraire - qu'il n'aide pas les acteurs du secteur privé, sans pour autant leur assigner de contraintes sociales à la hauteur des aides reçues. A cela s'ajoutent les réticences de certains responsables politiques ou de leurs services à dégager des aides en direction des bailleurs privés.

La deuxième difficulté est liée à un changement de paradigme et au passage d'une logique patrimoniale et de mobilisation durable de logements sociaux à une logique de flux et de mobilisation temporaire de logements. Cela fait surgir une tension entre une approche patrimoniale (aider le secteur Hlm, c'est contribuer à garantir la constitution d'une offre sociale dans la durée) et une approche en terme de flux : mobiliser chaque année une partie des 1,5 à 2 millions de logements locatifs qui changent de locataires, en engageant les propriétaires bailleurs dans une contractualisation temporaire permettant de mobiliser rapidement des logements à des fins sociales. Le dépassement de ces difficultés réside dans l'instauration d'une **démarche gagnant-gagnant** à laquelle ce rapport tente de contribuer. Une démarche gagnante pour l'Etat élargit l'offre sociale à

destination des ménages les plus modestes, contribue à la lutte contre la vacance et adapte son action aux besoins des territoires. Une démarche gagnante pour les intercommunalités qui en contrepartie de leur aide, développent l'offre sociale sur le territoire en l'adaptant à la demande et renforcent ainsi la mixité sociale. Une démarche gagnante pour les propriétaires qui voient leur contribution sociale reconnue, accompagnée et aidée à hauteur de leur engagement. Tout cela au profit des personnes et familles en quête d'un logement abordable.

1. Une mobilisation nécessaire, efficace mais insuffisante

1. Une mobilisation nécessaire et efficace

1. *L'aggravation du mal-logement*

La réalité du mal-logement en France est désormais largement connue et documentée. Selon le décompte annuel de la Fondation Abbé Pierre, notre pays compte 3,8 millions de personnes mal logées et plus largement 12 millions de personnes fragilisées par leurs difficultés de logement. Parmi ces 3,8 millions de personnes mal-logées, on compte au moins 141 500 personnes sans domicile et 900 000 personnes privées de domicile personnel, auxquels s'ajoutent notamment près d'un million de personnes en surpeuplement accentué et deux millions privées de confort.

Parmi les 12 millions de personnes fragilisées, on compte plus d'un million de personnes en copropriété en difficulté, plus d'un million en impayés menacées d'expulsion locative, quatre millions en surpeuplement modéré, 3,5 millions souffrant du froid et près de six millions en effort financier excessif. A bien des égards, hormis la progression du confort moyen des logements en France, les indicateurs sont orientés à l'aggravation : depuis le début des années 2000, on compte de plus en plus de ménages sans domicile, privés de logement personnel, en surpeuplement, en précarité énergétique, menacés d'expulsion ou en effort financier excessif⁵.

2. *Les limites du marché*

Cette situation s'explique par la précarisation des couches populaires, depuis les années 1980 avec la montée d'un chômage de masse et de manière accrue depuis la crise de 2008. Cette crise sociale rencontre un dérèglement des marchés immobiliers des grandes agglomérations les plus tendues, où la hausse des prix à l'achat comme à la location laisse de côté une part croissante des ménages à revenus faibles et moyens. Entre 2000 et 2014, les loyers des grandes agglomérations ont augmenté de 55 % en moyenne d'après l'OLAP, deux fois plus vite que l'inflation. Selon nos travaux menés dans douze agglomérations, les ménages moyens du 5e décile ne peuvent accéder dans des conditions correctes au parc locatif privé dans les zones tendues⁶. La conséquence est un report vers la demande de logement social ou vers des fractions dégradées du parc privé, ou suppose des taux d'effort déraisonnables, qui peuvent se traduire, au moindre accident de parcours, par des impayés et une grande précarisation des locataires.

3. *Les limites du parc social*

Face à cette défaillance du marché locatif privé à accueillir dignement des ménages à bas revenus, le parc social constitue une réponse centrale, qu'il convient de défendre et développer. Cependant, il est loin de suffire pour faire face aux défis du mal-logement. Cette offre est en effet limitée, représentant 14 % du parc de logements français. Ses occupants en sortent de moins en moins, en raison de la hausse des prix sur le marché de l'immobilier. Seuls 480 000 logements sociaux sont ainsi attribués chaque année, un volume quatre fois inférieur au nombre de ménages candidats.

L'offre HLM est par ailleurs très concentrée géographiquement, en particulier les logements les plus sociaux dans les quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville (QPV), si bien qu'il est difficile

⁵ Fondation Abbé Pierre, « Les chiffres du mal-logement », 21^{ème} rapport sur l'Etat du mal-logement en France, 2016.

⁶ Fondation Abbé Pierre, « La France du logement trop cher », 2016.

de n'y accueillir que des ménages les plus en difficulté, sous peine d'accroître la ségrégation territoriale. Elle est également parfois située dans des zones détendues, ne répondant donc pas aux besoins des ménages souffrant de la crise du logement dans les zones tendues. Enfin, même le parc social est parfois trop onéreux ou insuffisamment accessible aux ménages les plus en difficulté, quand bien même ceux-ci sont désignés comme prioritaires voire reconnus prioritaires et urgents à reloger au titre du DALO. Alors que les PLS sont bien trop chers pour les ménages des couches populaires, 46 % des PLAI et 81 % des PLUS affichent des loyers supérieurs aux plafonds pris en compte par l'APL, et sont donc mal solvabilisés.

Même en faisant l'hypothèse que ces défauts du parc HLM peuvent être atténués voire résolus à long terme, rien n'indique qu'il est possible que cela soit le cas dans les années qui viennent. La mobilisation d'une offre complémentaire dans le parc privé, à vocation sociale et ciblée en priorité sur les territoires manquant de logements abordables, est donc une réponse indispensable.

4. Les vertus de la mobilisation du parc privé à des fins sociales

De nombreux arguments plaident en faveur de la mobilisation du parc privé à des fins sociales. Le parc locatif privé représente un important gisement d'offres qui pourrait être mobilisé pour des ménages modestes, en complément de l'offre locative Hlm et de l'offre d'hébergement, dans une période de crise du logement où une très large partie de la demande de logement social ou d'hébergement reste sans réponse. 1,5 à 1,8 million de logements locatifs privés sont remis en location chaque année, contre moins de 500 000 logements sociaux.

Cette mobilisation a l'avantage d'être rapide, alors que la construction neuve Hlm nécessite un délai de plusieurs années pour être disponible, et permet alors de répondre à l'urgence sociale comme le montre l'expérience de Solibail. Elle ne consomme pas de foncier dans la mesure où elle repose sur le parc ancien, et n'entre donc pas en concurrence avec la construction HLM dans le cadre de nouveaux programmes immobiliers.

Elle permet aussi le maintien et le développement d'une offre de logements à loyers maîtrisés dans le parc privé, participant ainsi à la modération des loyers dans le secteur privé, notamment dans les secteurs tendus dépourvus de foncier.

Comparativement au parc social, elle ne présente pas forcément l'atout de la pérennité mais, à l'inverse, dispose de celui de la réversibilité. Une collectivité peut avoir besoin de logements accessibles pendant quelques années dans un quartier, sans pour autant souhaiter les conserver plusieurs décennies, si le marché se détend ensuite.

La mobilisation du parc privé à des fins sociales peut aussi contribuer à la mise en œuvre des politiques publiques dans le domaine du logement, qu'il s'agisse de la lutte contre la vacance, de la résorption de l'habitat indigne, du développement de la mixité sociale (compte tenu de sa répartition plus large que celle du logement social), du respect des obligations liées à l'application du Daloo ou de l'article 55 de la loi SRU, ou encore de la stratégie du « Logement d'abord » et de son corollaire qui est la sortie de la gestion saisonnière et urgentiste de l'hébergement.

Elle peut enfin, sous certaines conditions, être fléchée vers des ménages en difficulté, sans discrimination ni condition de séjour rédhitoire (même si en pratique l'absence de prestations sociales complique l'accès des personnes en situation irrégulière au parc privé), avec des modalités d'accès plus souples, et donc garantir une vraie contrepartie sociale assurée aux aides publiques. C'est le cas par exemple dans le modèle d'attribution des logements de Soliha (voir encadré).

Encadré : Comment les logements du réseau SOLIHA sont attribués à des ménages en difficulté

S'il existe des différences d'approche en fonction des partenariats locaux tissés par chaque Agence immobilière sociale (AIS) avec les collectivités locales, la logique générale est commune à l'ensemble du réseau, avec pour le mandat de gestion trois systèmes d'orientation complémentaires :

- La liste des logements disponibles est communiquée à un réseau d'« orienteurs » (service social de secteur, CCAS, mairies, CIL, Centres d'hébergements et institutions spécialisées, etc.), qui proposent aux AIS l'essentiel de leurs locataires.
- La réservation de logements (Conseil Général, services déconcentrés de l'Etat, CIL) est également une pratique centrale pour certaines AIS, et représente environ 10 % des entrées dans le parc.
- Ce travail d'orientation peut dans certains cas être complété par une diffusion plus « classique » d'annonces (support Web comme papier).

Dans tous les cas, les candidats locataires visitent systématiquement le logement avant toute formalisation de la demande et échangent sur leur situation avec les équipes AIS. Si le logement correspond au besoin du ménage et si l'adéquation loyers/ressources semble satisfaisante, l'AIS procède à l'établissement du bail et assure un accompagnement renforcé à l'entrée dans les lieux, notamment pour l'ouverture de droits (mise en place des aides aux logements, garantie Locapass ou FSL Accès).

2. Une mobilisation insuffisante

1. Etat des lieux quantitatif des dispositifs existants

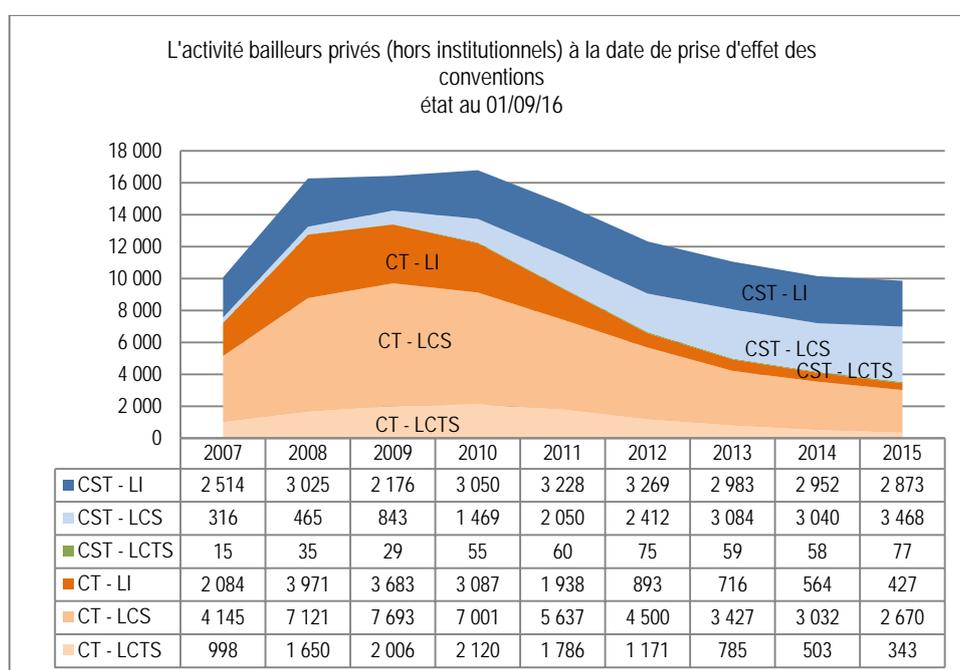
Il est à l'heure actuelle difficile de dénombrer sans doubles comptes le nombre de logements privés à vocation sociale, que cela soit en stock ou en flux annuel. Ceux-ci en effet sont adossés à plusieurs dispositifs ou réseaux et peuvent se cumuler, au risque d'être dénombrés plusieurs fois dans les bilans des différents organismes. Par exemple, certains logements en Solibail ou en Louez Solidaire (à 70 %) font l'objet d'une convention Anah, mais pas systématiquement. Les logements des fédérations FAPIL ou SOLIHA comprennent quant à eux des logements conventionnés ou entrant dans le dispositif Solibail, ou appartenant au parc social.

Les conventionnements ANAH

Afin de favoriser le développement d'une offre accessible aux plus modestes, les logements du parc locatif privé peuvent faire l'objet d'un conventionnement, à travers des subventions et avantages fiscaux accordés par l'État aux propriétaires bailleurs (avec ou sans travaux), qui s'engagent à louer le logement à des ménages dont les revenus sont inférieurs à certains plafonds de ressources et de pratiquer des niveaux de loyers inférieurs au marché pendant une durée limitée (9 ans pour une convention avec travaux, 6 ans pour une convention sans travaux). Ces niveaux de loyer diffèrent selon les territoires, en fonction d'un découpage de la France en zones A, B et C (voir annexe).

L'Anah estime aujourd'hui à 117 631 le nombre de logements qui ont fait l'objet d'une signature de convention à loyer maîtrisé dans le parc privé, avec ou sans travaux, hors institutionnels, sur la période 2007-2015. Alors que 1,5 million de nouvelles locations ont lieu chaque année dans le parc privé, le nombre de conventions signées à des niveaux de loyer maîtrisés (avec ou sans travaux, hors institutionnels) apparaît particulièrement faible. Le flux a considérablement diminué depuis 2007,

passant de 16 267 conventions à loyer maîtrisé signées (avec ou sans travaux, hors institutionnels) en 2008 à 10 149 en 2014, puis 9 858 en 2015. Si les engagements de logements conventionnés avec travaux (hors institutionnels) ont nettement chuté à partir de 2011, leur niveau s'est stabilisé depuis 2013. Quand on compare les conventions signées avec ou sans travaux, on observe cependant que le conventionnement avec travaux continue de décroître et est depuis 2012 inférieur au conventionnement sans travaux. En effet, depuis son lancement en 2006, le conventionnement sans travaux n'a cessé de croître pour se stabiliser autour de 6 000 conventions sans travaux signées par an depuis 2012. À noter que l'offre « très sociale » demeure extrêmement limitée et est en décroissance continue (561 conventions signées en 2014 (avec ou sans travaux, hors institutionnels), 844 en 2013 et 1 246 en 2012). Enfin, le nombre de logements avec travaux ayant fait l'objet d'un engagement de subvention s'élève à 96 319 logements sur la période de 2007 à 2015 (logements de bailleurs privés hors institutionnels). On note par ailleurs d'importantes disparités territoriales sur les engagements avec travaux : en 2014, alors que la zone B regroupe 48 % du parc conventionné et la zone C 44 %, le conventionnement peine à s'imposer en zone A, où la baisse des conventionnements est plus marquée.



Nombre de logements engagés pour le conventionnement avec travaux et nombre de conventions signées pour le conventionnement sans travaux (hors institutionnels)

Source Anah

Les réseaux associatifs : la FAPIL, Soliha, la Fnars...

Avant même d'être reconnue et encouragée par la loi Besson du 31 mai 1990, l'intermédiation locative s'est développée localement à partir des années 1980. Elle a été inventée par des associations pour faciliter l'accès à un logement et accompagner les personnes présentant des difficultés économiques et sociales, pour réduire le risque locatif pour le propriétaire, par le biais d'un mandat de gestion (un opérateur public agréé se voit déléguer la gestion locative) ou d'un système de location/sous-location. En 2014, le nombre de logements gérés en intermédiation locative par des agences immobilières sociales issues des principaux réseaux associatifs agréés (FAPIL et SOLIHA, de taille équivalente) s'élevait à 30 570 (13 500 pour Soliha et 12 273 pour la FAPIL) dont 22 700 en mandat de gestion (10 500 pour Soliha et 12 217 pour la FAPIL). Les chiffres de ces deux réseaux importants ne suffisent sans doute pas à appréhender l'ensemble du parc, pas plus que le

chiffre des places en intermédiation locative fourni chaque année par l'Etat, qui ne prend en compte que les places financées sur le programme 177. Aux réseaux FAPIL et Soliha, il faudrait en effet ajouter les logements d'Habitat et Humanisme, déjà compris partiellement dans ceux de la FAPIL, ceux de la FNARS (chiffres indisponibles), tout en soulignant qu'il est possible qu'il y ait des doublons ou triplons parmi les logements ainsi décomptés, si certaines structures adhèrent à plusieurs fédérations (ou à l'inverse des oublis si des structures n'adhèrent à aucune de ces fédérations).

Parc de la FAPIL

31 340 logements et places d'hébergement gérés dont plus de **2 215** mobilisés en 2014

Parc en diffus : **21 220** logements (68 % du parc) dont

- **15 205** logements ordinaires
- **6 015** logements temporaires

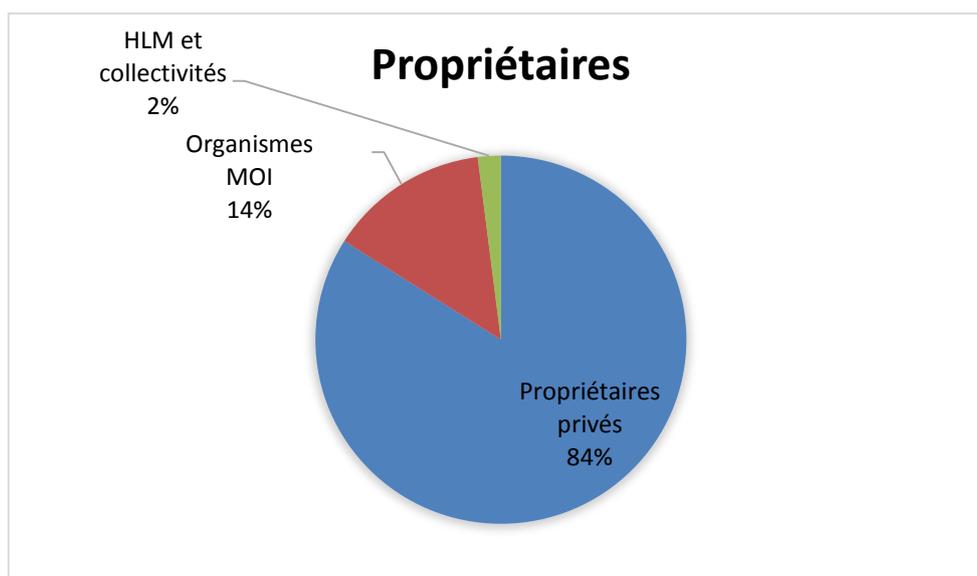
Focus parc des AIVS®

12 217 logements ordinaires gérés (soit 80 % du parc ordinaire du réseau)

En 2014 le parc ordinaire géré par les AIVS® a progressé de 4 % alors que la mobilisation de nouveaux logements représente 11 % du parc.

43 % des propriétaires privés ont choisi de conventionner leur logement

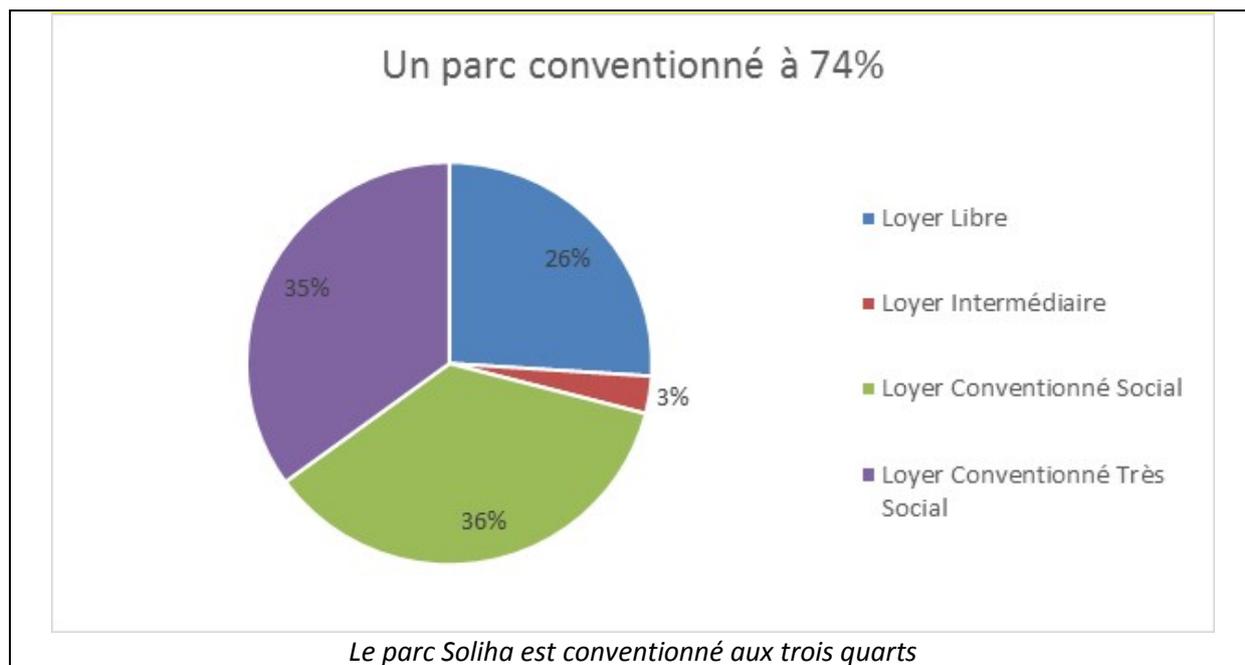
Les AIVS® de la FAPIL sont réparties sur le territoire mais absentes de départements entiers. De plus, dans les départements où existe une AIVS, celle-ci n'est pas toujours en capacité d'agir sur l'ensemble du territoire.



Présentation du parc de SOLIHA

Au 31 décembre 2015, le mouvement SOLIHA gérait 23 600 logements.

- 8 500 dont ses associations sont propriétaires
- 13 500 en intermédiation locative dont :
 - o 10 500 en mandat de gestion
 - o 3 000 en location/sous-location
 - o 1 600 logements ou places en structures collectives (résidences sociales, centres d'hébergement)



Le réseau Habitat et Humanisme quant à lui a mobilisé environ 500 logements en 2015, portant à plus de 3 000 le stock de logement mis à disposition des ménages. A noter que certains de ces logements sont déjà comptabilisés dans le cadre de la fédération FAPIL.

Propriétaires et Solidaires en chiffres	2012	2013	2014	2015 provisoire
Nombre de contacts initiés à la Fédération	1 517	1 591	1518	1732
Nombre d'associations Habitat et Humanisme impliquées	38	40	40	45
Nombre de nouveaux logements mobilisés dans l'année	431	490	400	500
- localisation en zone tendue	-	-	64%	60%
- conventionnement ANAH	35%	46%	50%	50%
Nombre de logements confiés par des propriétaires privés (stock au 31-12)	2 564	2 799	3 100	3300
- dont location sous-location	841	941	1067	1190

Nombre de propriétaires en lien avec Habitat et Humanisme

Malgré le périmètre limité de leur parc, les réseaux associatifs ont montré que la mobilisation du parc privé à des fins sociales était possible et représentait une solution pour les personnes en difficulté, résultat d'autant plus remarquable que cette action ne fait pas toujours l'objet d'un soutien par des aides publiques, puisqu'une part significative des logements sont mobilisés hors aides de l'ANAH. Ils ont privilégié la formule du mandat de gestion (10 500 sur 13 500 pour Soliha) qui offre un statut de droit commun aux occupants. Ce faisant, ils ont acquis les compétences des métiers de la gestion immobilière à caractère social. Autant d'acquis sur lesquels on peut s'appuyer aujourd'hui.

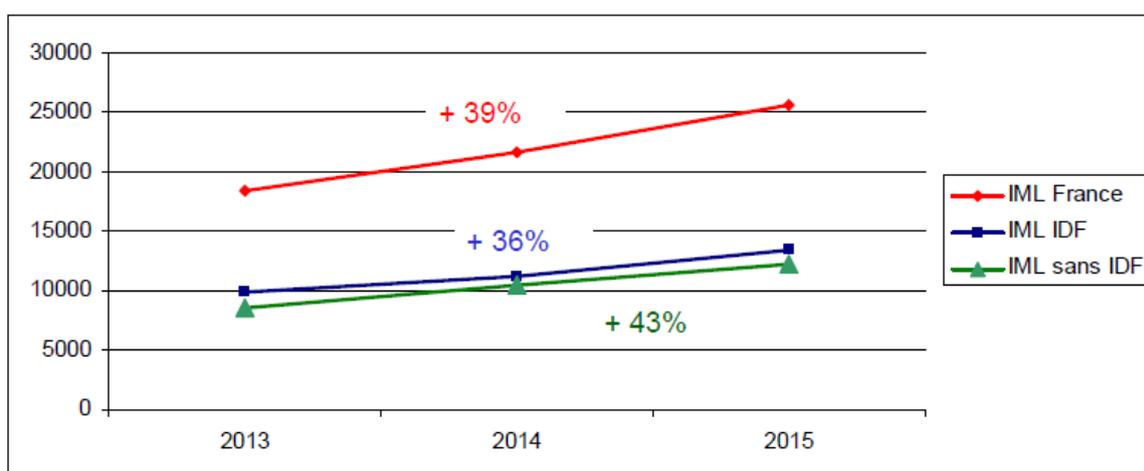
Des dispositifs nationaux et locaux

En plus des outils nationaux comme les conventionnements Anah, et des réseaux associatifs, l'Etat et les collectivités ont développé ces dernières années des dispositifs spécifiques à certaines zones ou certains publics. Le plus emblématique est aujourd'hui le programme national d'intermédiation locative, dit Solibail, qui a pour objectif de développer une offre nouvelle, à partir du parc privé, destinée à accueillir des ménages en difficultés de manière pérenne ou temporaire. Engagé en 2008, Solibail a permis d'atteindre le chiffre de 6 000 logements mobilisés (en 2014), soit 21 643 places en 2014 et 25 263 places en 2015 (contre 7 935 en 2012), dont plus de 80 % en sous-location. Le tableau suivant présente l'évolution de Solibail en places (et non en logements) pour les quatre dernières années :

	2012	2013	2014	2015
Intermédiation locative en sous-location	5 539	14 392	17 472	19 471
Intermédiation locative en mandat de gestion	2 396	3 344	2 840	3 900
Intermédiation locative en sous-location avec bail glissant	-	642	1 331	1 892
total intermédiation locative	7 935	18 378	21 643	25 263

Source DGCS : enquête AHI (en places)

Évolution du nombre de places d'intermédiation locative

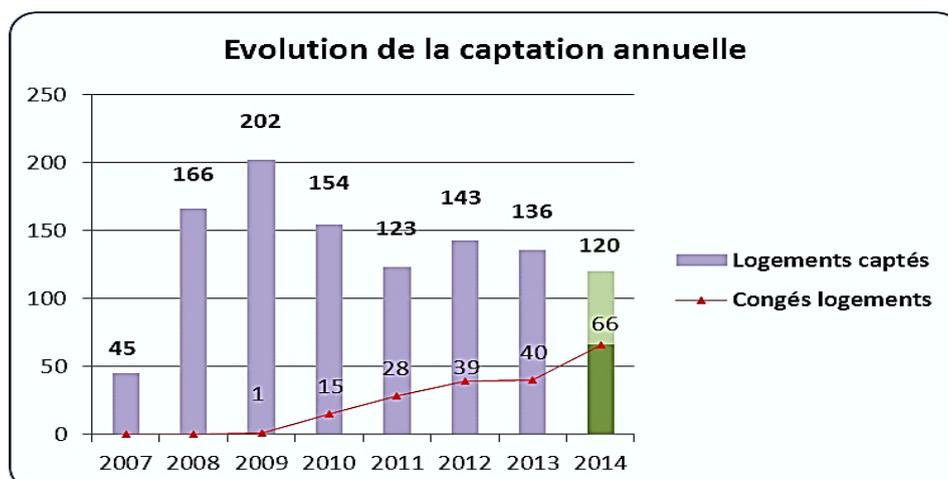


Source DIHAL

Evolution du nombre de places en Solibail (en stock)

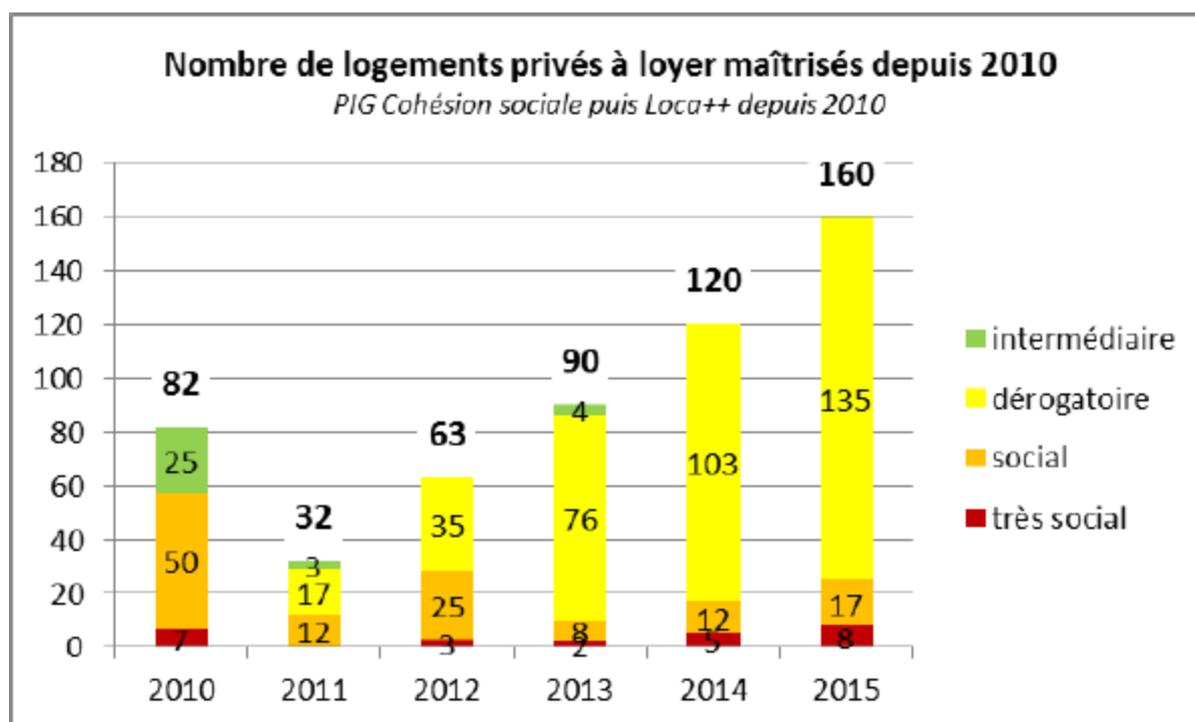
L'augmentation de l'enveloppe prévue par la loi de finances 2016 (+ 2 % par rapport à 2015, soit 1,2 million d'euros) est censée permettre de faire face à la montée en charge du dispositif et à l'impact du plan de résorption des nuitées hôtelières, qui prévoit la création de 9 000 places d'intermédiation locative supplémentaires sur trois ans (dont 6 000 à fin 2016), soit 2 500 à 2 800 logements à mobiliser, principalement en Île-de-France via le dispositif Solibail. Il est à noter, également, la mise en place d'autres dispositifs locaux expérimentaux. La Ville de Paris a ainsi initié « Louez Solidaire et sans risque », spécifiquement conçu pour permettre à des familles prises en charge par l'Aide sociale à l'enfance de sortir de l'hébergement hôtelier. Depuis 2007, 1 900 familles en ont bénéficié, accueillies dans l'un des 887 logements gérés au 1er janvier 2015, puis 950 à mi-2016. Il est à noter que, pour un dispositif précurseur, plutôt avantageux pour les bailleurs et largement médiatisé

depuis plusieurs années, le bilan quantitatif est correct sans être impressionnant. De plus, la mairie de Paris constate des difficultés à dépasser le pic des 200 logements captés par an, atteint en 2009.



Source : Bilan du dispositif « Louez solidaire et sans risque® », mairie de Paris, 2014.

A titre de comparaison, une collectivité pilote comme Grenoble-Alpes Métropole, qui a mis en œuvre le dispositif Loca++ depuis 2010, atteint aujourd'hui le nombre de 160 logements mobilisés en 2015.



2. Une mobilisation en baisse

Quantitativement, le bilan des opérations de mobilisation du parc privé à vocation sociale est décevant au regard des besoins et du potentiel qu'offre ce parc. Les objectifs affichés n'ont presque jamais été atteints, et les résultats sont même orientés à la baisse, la mobilisation du parc privé étant demeurée l'angle aveugle du gouvernement depuis 2012. Mesurée à la date de prise d'effet de la convention, la baisse du nombre de logements avec convention Anah, avec ou sans travaux, passé de

16 267 en 2008 à 10 149 en 2014, s'explique avant tout par le manque d'ambition des gouvernements successifs, au profit de l'objectif (par ailleurs essentiel) assigné à l'Anah de prioriser la rénovation des logements de propriétaires occupants.

La faiblesse quantitative des conventionnements ANAH n'est pas une fatalité. Les conventionnements avec et sans travaux ont, dans un passé proche, été bien plus importants. Après le Plan de cohésion sociale, leur nombre s'est élevé à près de 40 000 par an, si l'on cumule les conventionnements avec ou sans travaux, par les bailleurs privés particuliers ou institutionnels. Leur baisse s'explique par un ciblage accru des aides à destination des propriétaires bailleurs (travaux lourds, habitat dégradé et indigne et obligation de passer une convention à loyer intermédiaire, social ou très social), une démobilitation générale, un changement de priorité de l'ANAH à partir de 2011 au profit des logements locatifs indignes puis des propriétaires occupants en précarité énergétique, et la fin d'opérations de conventionnement avec de grands investisseurs institutionnels. Comme l'explique le CGEDD, « En début de période, une part importante des résultats a un caractère artificiel, notamment en Île-de-France, en raison du conventionnement systématique de certains propriétaires-bailleurs institutionnels : 20 000 logements en 2006, 10 000 en 2008, aucun en 2014. Il s'agit en Île-de-France, le plus souvent, de filiales de groupes de collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). [Dans le Nord Pas-de-Calais], la Soginorpa a également bénéficié de programmes importants de conventionnement avec travaux. La chute du nombre de logements conventionnés depuis 2010 traduit d'une part, les effets de la réforme des aides et d'autre part l'épuisement de ce gisement d'un conventionnement avec travaux dont l'impact sur les loyers a été très modeste, leur niveau étant souvent plafonné par ailleurs⁷. »

Encadré : le volet parc privé du plan de cohésion sociale de 2005

Formalisé au sein de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, le « plan de cohésion sociale » mis en place par le ministre de l'emploi, du Travail et de la Cohésion sociale Jean-Louis Borloo, est souvent montré en exemple pour sa volonté de planifier sur cinq années des objectifs de production de logements sociaux et privés à vocation sociale, avec une loi de programmation pluriannuelle précise assorti d'enveloppes budgétaires conséquentes.

A côté de l'objectif de passer de 80 000 logements sociaux financés en 2004 à 120 000 en 2009, cette loi, dans son article 107, prévoyait également un financement pluriannuel et des objectifs chiffrés ambitieux pour le parc privé : « Afin de financer la réhabilitation de 200 000 logements à loyers conventionnés ou réglementés et de contribuer à la remise sur le marché de logements vacants, des crédits sont ouverts par les lois de finances des années 2005 à 2009, destinés à l'Agence nationale de l'habitat, en supplément de ceux qui correspondent à son activité régulière. Ces crédits s'élèvent aux montants suivants (valeur 2004) : 1° A 70 millions d'euros en autorisations de programme en 2005 et à 140 millions d'euros en autorisations d'engagement pour chacune des quatre années suivantes ; 2° En crédits de paiement, à 70 millions d'euros en 2005 et à 140 millions d'euros pour chacune des quatre années suivantes. »

L'objectif pour l'Anah consistait donc à passer de 20 000 à 40 000 logements conventionnés par an, pour atteindre 200 000 logements en cinq ans. Il s'appuyait pour cela sur une prime Anah en cas de conventionnement, des avantages fiscaux accrus et une garantie des risques locatifs. 163 000 logements ont au final été ainsi conventionnés.

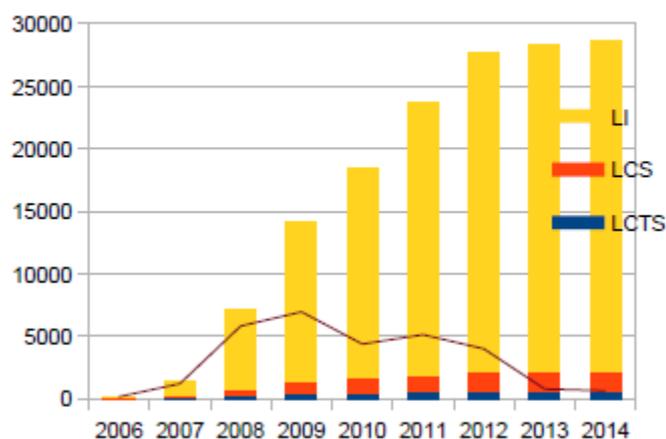
En Île-de-France, les chiffres sont également à la baisse, comme le montre ce graphique du CGEDD. En affinant, cette chute globale du nombre de conventions signées chaque année s'accompagne d'un

⁷ CGEDD, Sabine Baietto-Beysson et Eric Verlhac, « Bail solidaire. Expertise des propositions de production d'une offre de logements à loyer minoré dans le parc privé », rapport n°010176-01, octobre 2015

ciblage social insuffisant, puisque 92 % des conventions en cours concernent des logements à loyer intermédiaire, même si ce chiffre s'explique aussi en partie par le développement du dispositif Solibail, qui s'appuie sur le conventionnement « intermédiaire » mais propose des redevances réduites aux sous-locataires⁸.

La chute des nouveaux conventionnements constatés en flux, à laquelle on assiste depuis 2009, annonce, à la fin de la durée de conventionnement des années fastes de mobilisation (2006-2009), une chute brutale du nombre de logements privés à vocation sociale en stock, qui commence dès maintenant et devrait se poursuivre dans les prochaines années si rien n'est fait pour l'enrayer ou la compenser par de nouveaux conventionnements.

Nombre de conventions Anah en cours au 31 décembre de chaque année et nouvelles conventions signées au cours de l'année



Evolution du nombre de conventions ANAH en cours et signées chaque année en Île-de-France

3. Certains dispositifs prometteurs mais méconnus, relatifs au démembrement de propriété

Outre le conventionnement Anah, avec ou sans travaux, le recours à de l'intermédiation locative via des agences immobilières à vocation sociale (en mandat de gestion ou en sous-location), d'autres formes de mobilisation du parc privé à vocation sociale existent. Souvent confidentiels et relativement complexes, ou simplement méconnus comme le dispositif Anah organisme agréé qui favorise les opérations de maîtrise d'ouvrage d'insertion, ils n'en constituent pas moins des pistes prometteuses et des outils utiles, dans le cadre d'un démembrement de propriété, donnant davantage de liberté au « preneur » sur du plus long terme, qu'il s'agisse des baux à construction ou à réhabilitation, ou des baux emphytéotiques ou de la cession ou donation temporaires d'usufruit.

Le démembrement de propriété offre une valorisation du patrimoine du propriétaire et une totale décharge de la gestion de leur bien, mis à disposition sur une durée beaucoup plus longue que le mandat de gestion (soumis à renouvellement). La FAPIL édite chaque année un guide très complet de ces divers dispositifs, auquel nous nous référons ici⁹.

⁸ Ibid

⁹ FAPIL, Guide édition 2016, « Développer le parc privé à vocation sociale »

Le bail emphytéotique

Le bail emphytéotique est un contrat par lequel le bailleur confère au preneur un droit réel immobilier sur le long terme. Approprié à la création d'une offre sociale et à l'amélioration de biens jusqu'alors inhabités, il est un outil efficace pour le relogement de ménages défavorisés. Les collectivités et leurs établissements publics peuvent consentir sur leur patrimoine des baux emphytéotiques à des personnes privées sous certaines conditions.

Le bail à emphytéotique peut porter sur des terrains nus ou bâtis et confère un droit réel immobilier (emphytéose) au preneur. Le preneur peut donc librement construire, transformer et rénover lourdement le bien tant que ces modifications ne portent pas atteintes à la valeur du fonds.

Le bail à réhabilitation

Le bail à réhabilitation, une forme d'emphytéose, est utilisé depuis de nombreuses années par les associations d'insertion par le logement. Il permet de disposer de l'usage de logement, un droit réel immobilier, dans le diffus et d'en tirer les fruits (usufruit) durant 15 ans, à prix modique en contrepartie d'une réhabilitation, utilisation plutôt rationnelle des fonds publics sur des logements vacants nécessitant d'importants travaux. Il participe à l'amélioration de l'habitat, à la création d'une offre sociale et permet aux propriétaires de valoriser leur bien à moindre coût tout en conservant leur patrimoine. L'organisme preneur s'engage à réaliser les travaux d'amélioration nécessaires sur le bien immobilier, à le conserver en bon état et à le louer à usage d'habitation.

Le bail à construction

Dans un contexte de pénurie de fonciers accessibles, le bail à construction permet de monter des opérations à conditions avantageuses pour le propriétaire et le preneur qui n'a pas à s'acquitter du coût du foncier (en moyenne 32% du coût de l'opération en acquisition-amélioration et 26% en construction neuve pour les opérations en maîtrise d'ouvrage d'insertion). La mise en valeur du terrain par la construction d'un bâtiment est un élément essentiel de ce dispositif.

Proche du bail emphytéotique dans son régime et ses effets, la différence principale réside dans l'obligation du preneur d'édifier un bâtiment. Le bail à construction peut porter sur des terrains nus ou bâtis. Il confère un droit réel immobilier à l'organisme preneur sur le terrain nu et les biens préexistants. Il confère un droit de propriété temporaire sur les constructions réalisées pour une durée de 18 à 99 ans¹⁰.

La donation ou cession temporaire d'usufruit

La donation et la cession temporaires d'usufruit permettent aux propriétaires de transmettre pour une durée limitée l'usage et les revenus qui émanent de leur bien immobilier. Elles confèrent aux propriétaires la garantie d'entretien voire d'amélioration de leurs biens tout en étant assurés d'en retrouver la pleine propriété à l'expiration de l'usufruit. Elles peuvent porter sur un logement neuf, ancien ou sur un immeuble collectif. La différence principale entre donation et cession réside dans la nature, gratuite ou non, du transfert de l'usufruit. La donation comme la cession d'usufruit permet

¹⁰ FAPIL, Guide édition 2016, « Développer le parc privé à vocation sociale »

d'être exonéré de taxe foncière, de droits de mutation et d'ISF¹¹. Les recettes tirées de la cession sont imposées au titre des revenus fonciers.

L'usufruit locatif social (ULS)

Créé par la loi portant engagement national pour le logement de 2006, l'usufruit locatif social (ULS) permet un partage de la charge de la construction de logements sociaux en dissociant l'usage de la propriété des immeubles. Des particuliers ou des investisseurs institutionnels financent la nue-propriété tandis que des bailleurs sociaux disposent de l'usufruit et assurent la mise en location du bien. L'article L. 253-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que l'usufruit soit établi par une convention d'une durée minimale de quinze ans. On est ici sur une forme de mobilisation du parc privé proche du modèle HLM classique, si ce n'est que la nue-propriété reste entre les mains de propriétaires privés.

Cet instrument de financement permet la construction de logements sociaux ou intermédiaires supplémentaires dans les zones en tension foncière, favorisant la réalisation d'opérations souvent complexes à concrétiser du fait du prix élevé du foncier sur ces territoires. En 2015, 2 000 logements par an auraient bénéficié de ce type de cofinancement.

L'usufruit locatif social peut s'appliquer à l'immobilier ancien. PERL, filiale de Nexity, a par exemple réalisé une opération à Paris 15ème, 86 rue Olivier de Serres, à la demande de la ville de Paris. Depuis, d'autres opérations ont été réalisées dans du parc privé existant à Paris, Lyon, Bordeaux, Marseille, Nice. Le recours à l'ULS sur des immeubles anciens et occupés peut représenter une alternative par exemple aux ventes à la découpe et permet de garantir aux locataires en place leur maintien dans les lieux et le réajustement éventuel de leurs loyers en fonction de leurs ressources. La société PERL assure aujourd'hui produire pour moitié des logements de type PLS en Île-de-France, et en PLUS ailleurs.

La société PERL juge réaliste un objectif de production de 10 000 lots par an, qui suppose d'orienter 1,5 milliards d'euros d'épargne vers l'usufruit locatif, c'est-à-dire de mobiliser 500 à 600 millions d'euros d'épargne, investie en nue-propriété directement par des particuliers, et 800 à 900 millions d'euros, investis par des institutionnels via des véhicules collectifs. Il nécessite la constitution de véhicules collectifs dédiés à l'investissement institutionnel. Des investisseurs institutionnels, comme des caisses de retraite, pourraient être intéressés, ce qui permettrait de mobiliser davantage de fonds pour répondre aux objectifs de logements sociaux et intermédiaires, via des SCPI de nue-propriété investies exclusivement sur de l'immobilier existant, en diffus ou non.

3. Les freins à la mobilisation

L'intérêt que représente la mobilisation du parc privé à des fins sociales semble assez largement partagé et fait consensus. Devant un tel répertoire d'avantages prêtés à la mobilisation du parc privé à des fins sociales, il n'est sans doute pas nécessaire de chercher à l'enrichir mais plutôt de se demander pourquoi les actions qui y contribuent sont aussi limitées et pourquoi cet objectif ne se retrouve pas comme une priorité majeure des politiques publiques de l'habitat au niveau national comme au niveau local.

¹¹ FAPIL, Guide édition 2016, « Développer le parc privé à vocation sociale »

1. *Une méfiance à l'égard de ce qui n'est pas le parc social et l'ambiguïté du terme « parc social de fait »*

Une difficulté d'ordre culturel réside dans le fait que **l'objectif de mobilisation du parc privé à des fins sociales conduit à relativiser la séparation entre parc Hlm et secteur privé**. En retenant cet objectif pour la politique du logement, on remet en cause la séparation qui s'est instituée entre parc public et secteur privé, l'Etat ayant toujours fait reposer sur le parc Hlm l'exercice de sa mission sociale en matière d'habitat, ce qui ne signifie pas – bien au contraire – qu'il n'aide pas les acteurs du secteur privé, sans pour autant leur assigner de contraintes sociales à la hauteur des aides reçues, si l'on pense notamment aux incitations fiscales à l'investissement locatif dans le neuf (la légitimation de cette intervention passe alors par le soutien à l'activité économique du secteur du bâtiment et la nécessité de diversifier l'offre d'habitat). A cela s'ajoutent les réticences de certains responsables politiques ou de leurs services à dégager des aides en direction des bailleurs privés, moins bien connus, dispersés entre divers fédérations, constitués de centaines de milliers d'acteurs individuels peu professionnalisés et plus difficilement contrôlables.

On peut également citer, de l'autre côté, une certaine réticence des acteurs du secteur locatif privé (propriétaires et agents immobiliers) à entrer dans un système de contraintes alors que le marché locatif est actif, auxquelles répondent celles des acteurs publics à dépasser la frontière entre public et privé et à s'impliquer dans un nouveau mode d'action et de coopération (mobilisation transitoire de logements, système de convention ...).

Parallèlement, les ambiguïtés autour de la notion de « logement social de fait » appliquée au parc locatif privé ont servi à repousser les velléités d'intervention de la puissance publique quand elle se faisait trop interventionniste aux yeux des représentants de la propriété privée ou à solliciter des aides comparables à celles dont bénéficie le secteur Hlm. Puisque le parc locatif privé loge aussi des ménages pauvres ou très modestes au sein du « parc social de fait », pourquoi développer une politique volontariste de mobilisation du parc privé à vocation sociale ? En réalité, cette expression masque la question de la qualité du logement et le niveau des loyers pratiqués pour les ménages à bas revenus du parc privé : il ne suffit pas d'accueillir des ménages à bas revenus pour pouvoir revendiquer une réelle fonction sociale. D'autant plus que le parc privé à bas loyer, parfois de mauvaise qualité, accueillant des ménages à bas revenus est en diminution régulière depuis plusieurs décennies, sous l'effet de l'amélioration globale de la qualité des logements et de la hausse des prix.

2. *Une connaissance des prix de marché défaillante, qui génère désintérêt ou effet d'aubaine*

Comme le souligne le CGEDD, les plafonds de loyer PLI, qui sont aussi les plafonds de loyer du conventionnement ANAH intermédiaire sont proches du marché, voire supérieurs en dehors de l'agglomération parisienne¹². Ces plafonds peuvent heureusement être modulés à la baisse par les services locaux, mais les loyers étant encore mal connus, il arrive que des effets d'aubaine subsistent en cas de loyer intermédiaire proche du marché.

¹² CGEDD, Sabine Baietto-Beysson et Eric Verlhac, « Bail solidaire. Expertise des propositions de production d'une offre de logements à loyer minoré dans le parc privé », rapport n°010176-01, octobre 2015

Comparaison entre les loyers de marché et les loyers réglementés - (source Olap, Anah, Anil)

Loyers en €/m ²	Zone PLUS	Plafond PLUS ¹⁷	Zonage ABC	Plafond PLS ¹⁸	Plafond PLI (et maxi Anah intermédiaire)	Loyer privé médian observé ¹⁸	Loyer PLUS/Loyer privé	Décote loyer PLI/loyer privé observé
Paris	Ibis	6,66	Abis	13,00	16,72	23,1	0,29	-28% (-6,38 €)
Grande couronne ²⁰	I	6,26	B1	8,61	10,00	14,1	0,44	-30% (-4,1 €)
Nice	II	5,51	A	10,00	12,42	12,9	0,43	-4% (-0,48€)
Montpellier	II	5,51	A	10,00	12,42	11,8	0,47	+5% (+0,8€)

Le tableau ci-dessus, réalisé par le CGEDD en 2015, illustre les différences d'écart entre loyers de marché, loyers de conventionnement Anah (désormais alignés sur les plafonds de loyers PLI – prêt locatif intermédiaire) et loyers PLUS (prêt locatif à usage social), correspondant aux niveaux les plus courants des loyers sociaux, pour quelques grandes agglomérations. Le tableau tient compte des différents zonages, social et privé, qui ne coïncident pas toujours¹³.

3. Une complexité unanimement déplorée

On note une absence de stratégie et de dispositif d'action cohérent centré sur l'objectif de mobilisation du parc privé à des fins sociales, si bien que chaque acteur développe des produits sans cohérence d'ensemble, ce qui obscurcit grandement la communication.

Alors même que le nombre de logements mobilisés à vocation sociale reste très limité, les produits proposés, dont seule une partie est présentée dans ce rapport, sont nombreux et complexes, si bien qu'aucun acteur ne semble à même de tous les maîtriser. Par conséquent, les propriétaires susceptibles d'être mobilisés peinent à trouver des interlocuteurs qui puissent les conseiller sur l'ensemble de la gamme de produits disponibles.

De plus, même les produits les mieux connus et les plus intéressants financièrement souffrent parfois d'une complexité excessive au moment de l'échange avec les bailleurs potentiellement intéressés. Dans un univers de l'immobilier locatif privé complexe, où les normes sont nombreuses et la rentabilité incertaine pour des bailleurs privés très peu professionnels, la moindre complexité peut être dissuasive.

A titre d'exemple, nous avons suivi les premiers échanges entre un propriétaire récent de logement vide qui souhaitait proposer son logement à Solibail. La réponse adressée ci-dessous par l'opérateur, sans autre commentaire ou décryptage, est manifestement bien trop compliquée pour une particulière profane.

¹³ CGEDD, Sabine Baietto-Beysson et Eric Verlhac, « Bail solidaire. Expertise des propositions de production d'une offre de logements à loyer minoré dans le parc privé », rapport n°010176-01, octobre 2015

Exemple de réponse de la part d'un opérateur Solibail à un particulier

« Afin de pouvoir bénéficier du dispositif SOLIBAIL vous avez 2 possibilités :

Louer à un niveau de loyer à apprécier plafonné aux taux Borloo ancien ou Pinel, sans conventionnement ANAH durée 3 ans (Micro foncier ou Réel sans DS).

Louer à un niveau de loyer à apprécier plafonné suivant les zones géographiques du PAT, Programme d'Actions Territorial, par M. Le Préfet - avec "conventionnement ANAH sans travaux loyer Intermédiaire" durée 6 ans (Fiscalité du régime Réel - Déduction Spécifique 70% pendant la durée du bail Solibail avec possibilité de renouvellement au taux en cours ou, 30% sans intermédiation locative).

Simulation loyers pour 45 m² de Surface fiscale :

- Sans conventionnement ANAH (bail Solibail de 3 ans) – micro foncier ou Régime du Réel sans DS : < 744 € - 770€ HC /mois > (base loyer Médian – OLAP)

- Avec conventionnement ANAH (6 ans) – Régime du Réel (Intermédiation locative 70% de DS) : 743€/mois (Plafond ANAH) »

Des dispositifs en vigueur parfois depuis longtemps, comme le Besson ou le Borloo dans l'ancien sont méconnus, ne font pas l'objet de campagne de communication. Quand ils sont connus des particuliers, ils ne sont pas toujours facilement accessibles. Une des meilleures spécialistes en France de l'intermédiation locative nous confiait ainsi qu'elle avait aidé son père à passer par le conventionnement Anah sans travaux : sans ADIL dans son département, elle avait appelé celle d'un département voisin qui lui a demandé de s'y rendre physiquement. Elle a abandonné la démarche. Enfin, la multiplicité des acteurs à solliciter pour mobiliser un seul logement (Anah, opérateur, agence immobilière, EPCI, région...) alourdit les démarches, complexifie la lecture du dispositif et le fragilise en cas de changement de politique d'un des acteurs.

4. Un manque de volonté politique

Depuis 2009 et la fin du Plan de cohésion sociale, la mobilisation du parc privé à des fins sociales n'a jamais été réellement affichée comme un objectif politique en tant que tel. Elle apparaît au mieux comme un sous-produit de la politique de réhabilitation ou de lutte contre l'insalubrité et la précarité énergétique à laquelle on attache un volet social, ou de la politique fiscale de soutien à l'investissement locatif.

Au plan local, la mobilisation est très inégale. Certaines, comme Rennes, Paris, Lyon, Strasbourg ou Grenoble affichent une certaine ambition, tandis que d'autres n'en font même pas état dans leurs documents de programmation ou dans leur communication.

La mobilisation du parc privé à vocation sociale se heurte également à des obstacles budgétaires très clairs, qui se traduisent, par exemple, par l'impossibilité pour l'ANAH de mener de front ses différentes missions, à savoir la rénovation thermique du parc privé, essentiellement des propriétaires occupants, et la mobilisation du parc privé à vocation sociale, qui fait les frais de la priorité accordée à la première mission. Si bien que l'ANAH est contrainte, faute d'enveloppe budgétaire, de refuser des conventionnements. Les objectifs qui lui sont assignés, même s'ils ont augmenté en 2016 (6 000 logements de propriétaires-bailleurs), restent inférieurs aux demandes des territoires. Le conventionnement sans travaux n'a à ce jour quant à lui pas d'objectifs quantitatifs s'agissant d'un produit de défiscalisation dont l'Anah assure la simple gestion.

Au final, l'effort financier de l'Etat est relativement modeste, avec, en ce qui concerne les conventionnements ANAH, 42 millions d'euros engagés pour le Besson ancien (en 2015) et 44 millions pour le Borloo ancien (en 2016), d'après le projet annuel de performance du PLF 2017. D'après les chiffres clés 2015 de l'ANAH, 74,3 millions d'euros ont également été versés en 2015 en aides aux travaux aux bailleurs en échange d'un conventionnement intermédiaire (6,9 M), social (57,7 M) ou très social (9,5 M). On pourrait également ajouter une partie du montant de la ligne « Intermédiation locative » du programme 177 du budget de l'Etat, soit 76,5 millions d'euros dans le PLF 2017.

La priorité accordée à ce chantier est très fluctuante de la part de l'Etat. La DIHAL a été fortement mobilisée pour développer le programme Solibail, avec une intensité variable selon les périodes.

2. Quelle stratégie pour réussir la mobilisation du parc privé ?

La mobilisation du parc privé à vocation sociale attendue s'inscrit dans une visée large d'accessibilité financière du logement, de protection des personnes face aux difficultés ayant un impact sur leur logement et sa qualité, d'insertion par le logement et de mise à l'abri... Il s'agit de mieux garantir le droit au logement en investissant un pan entier du parc de logements existants, et non des moindres, aujourd'hui très peu exploités. La question est celle de la constitution progressive d'un parc privé à vocation sociale, complémentaire au parc social public pérenne.

Les rapports consacrés à la mobilisation du parc privé à des fins sociales corroborent chacun l'intérêt d'une telle perspective et ont permis d'échafauder plusieurs pistes d'action, aux aspirations plus ou moins fortes. La mission conduite par la Fondation Abbé Pierre doit évidemment s'en inspirer. Mais avant d'envisager des propositions précises, il semble primordial de définir le cadre général dans lequel elles doivent trouver leur place, en identifiant les conditions à réunir pour qu'une telle politique soit effectivement mise en œuvre, qu'il s'agisse des objectifs à fixer, de la cible sociale à définir, des modes opératoires à privilégier, des avantages à accorder aux propriétaires ou de l'articulation entre le pilotage national et la mise en œuvre locale. Se dégage ainsi une architecture qu'il convient de déployer sur différents registres, en veillant à la cohérence globale de l'ensemble.

1. L'affichage politique : fixer un objectif ambitieux mobilisateur

La mobilisation du parc privé à des fins sociales n'a jamais constitué un objet central de la politique du logement. Elle apparaît comme une dimension mineure, parfois annexée à la politique d'amélioration de l'habitat existant (pour en maintenir partiellement la destination sociale), et plus ou moins influente dans le soutien apporté à l'investissement locatif (pour fixer des contreparties sociales aux aides publiques). Pourtant, l'affichage d'un tel objectif, à part entière, est la première condition à remplir pour constituer une commande pour les services de l'Etat, mobiliser les moyens nécessaires à sa mise en œuvre et organiser l'action des acteurs, selon une stratégie commune et convergente.

Cet affichage implique de fixer un objectif quantitatif comme l'a proposé le HCPLPD, de l'ordre de 40 000 logements mobilisés par an. L'étape est incontournable tant elle dit l'ambition de cette politique publique et permet de calibrer les moyens, les opérateurs ayant par ailleurs besoin de visibilité à moyen et long terme pour agir.

Cette politique doit prendre appui sur un cadre, une programmation et une communication nationaux, relayés et adaptés localement à la spécificité des territoires et de leurs marchés immobiliers (structure de l'offre locative, niveau des loyers...).

L'affichage doit également s'exprimer à tous les niveaux de responsabilité et de mise en œuvre. Une telle politique doit ainsi prendre appui sur les EPCI qui ont désormais des compétences et des responsabilités majeures en matière de politiques locales de l'habitat. La mobilisation du parc privé à des fins sociales doit dès lors être inscrite comme une dimension essentielle des programmes locaux de l'habitat (PLH) et on peut penser que cela devrait constituer un élément d'appréciation des CRH quand ils ont à approuver les PLH. Jusqu'à maintenant, cette dimension a été assez largement ignorée par les PLH sauf quand ils déclinent des actions d'amélioration de l'habitat ou de lutte contre l'insalubrité.

Il ne s'agit pas de nier la distinction instituée entre parc public et secteur privé : l'Etat a toujours intérêt à faire reposer principalement sur le parc Hlm l'exercice de sa mission sociale en matière

d'habitat, dans une logique patrimoniale et de mobilisation durable de logements sociaux. Mais la logique de flux et de disposition temporaire de logements qu'implique le parc privé doit être prise en compte : mobiliser chaque année une partie des 1,5 à 2 millions de logements locatifs qui changent de locataires, en engageant les propriétaires bailleurs dans une contractualisation temporaire, oblige à maintenir cet affichage dans la durée et à fixer des objectifs pluriannuels prenant en compte les nécessités de renouvellement des logements et de relogement en cas de problème des habitants (équivalent incontournable du droit au maintien des occupants du parc social).

Un affichage, visible et lisible, participera en outre à reconnaître - et positionner - les bailleurs privés comme des acteurs de la politique sociale du logement, et donc de l'intérêt général.

2. La cible sociale : prioriser les ménages en difficulté

La finalité sociale de la mobilisation du parc privé doit être précisée. C'est un préalable si l'on veut sortir des ambiguïtés qu'ont soulevées les politiques qui y ont participé jusqu'à maintenant, et cibler, dans le continuum d'aides et d'avantages apportés au secteur privé, ceux qui répondent effectivement aux besoins les plus sociaux.

L'indétermination concernant la cible sociale a pour conséquence de voir la mobilisation de l'offre privée se concentrer sur une offre de logements présentant des niveaux de loyer intermédiaires au détriment des logements à loyers plus faibles, en particulier dans les zones tendues. La mobilisation s'effectue alors au profit de logements dont les loyers sont les plus proches de ceux du marché, inaccessibles aux ménages les plus modestes, encouragée par un calibrage des aides publiques insuffisamment incitatif pour les propriétaires.

D'après le CGEDD, même les loyers conventionnés « social » affichent en réalité des loyers de niveau « intermédiaire ». « *L'écrasante majorité du conventionnement est réalisée en loyer social. Toutefois, les « loyers sociaux dérogatoires » sont comptabilisés dans les logements sociaux stricto sensu. Or, si l'avantage fiscal et les plafonds de ressources sont identiques, les niveaux de loyers sont sensiblement différents, souvent proches du niveau des loyers intermédiaires¹⁴.* » L'exemple grenoblois montre les risques d'un tel déséquilibre : en 2015, 135 des 160 logements captés l'ont été en « social dérogatoire », ce qui permet d'atteindre plus facilement les objectifs quantitatifs fixés à l'opérateur, au détriment d'un ciblage réellement social du dispositif.

Pour mieux calibrer une politique à destination de propriétaires privés qui acceptent de louer leurs logements à des niveaux de loyer inférieurs, il faut sans doute reconnaître que la mobilisation du parc locatif privé sous-tend deux politiques publiques distinctes :

- le développement d'une offre intermédiaire entre le parc social et le marché locatif libre, l'écart de loyer entre l'un et l'autre pouvant atteindre 1 à 2 dans les grandes agglomérations et les zones très tendues, une telle offre étant de nature à favoriser une plus grande fluidité des trajectoires résidentielles et visant plutôt les classes moyennes ;
- la constitution d'une offre sociale complémentaire de celle du parc social pour « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence » (articles L. 301-1 du CCH et 1^{er} de la loi Besson¹⁵), repérée dans les dispositifs locaux de qualification et de traitement

¹⁴ CGEDD, Sabine Baïetto-Beysson et Eric Verlhac, « Bail solidaire. Expertise des propositions de production d'une offre de logements à loyer minoré dans le parc privé », rapport n°010176-01, octobre 2015

¹⁵ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

de cette demande (PDALHPD, Dalo, instances dédiées aux prioritaires, sortants d'hébergement, ménages accueillis en hôtel ...), le plus généralement.

On retrouve là le débat qui s'est développé à propos des différentes catégories de logements sociaux, le PLS relevant du premier registre d'action, les PLUS et PLAI du second. La mobilisation du parc privé à des fins sociales soulève les mêmes interrogations et doit être l'occasion de mieux distinguer ce qui relève d'un projet de développement d'un parc intermédiaire de ce qui relève de la production d'une offre privée sociale.

L'une et l'autre de ces finalités ne visent pas le même objet. Avec le développement d'une offre intermédiaire dans le fonctionnement des marchés immobiliers, ainsi que l'envisage par exemple la FNAIM avec son projet de « bail solidaire »¹⁶, il s'agit de modérer l'augmentation des loyers en complétant une offre locative trop polarisée. Avec la constitution d'une offre sociale dans le parc privé, il s'agit de mettre en place un système souple et réactif pour loger les demandeurs les plus modestes et ne pas faire peser cette obligation sur le seul parc social.

Distinguer l'un et l'autre de ces projets est une nécessité car les bénéficiaires n'en sont pas les mêmes et les modes opératoires sont différents. Les aides publiques doivent donc être clairement affectées. La mission considère ces deux cibles sociales comme légitimes mais il convient de donner un avantage clair aux bailleurs et opérateurs qui s'engagent vers une cible très sociale, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, et une priorité politique au ciblage le plus social.

On a plutôt assisté ces dernières années à une mobilisation des efforts, y compris budgétaires, conséquente dans l'objectif de susciter une offre de logements locatifs « intermédiaires » (dispositif « Pinel », création du statut de logement intermédiaire, encadrement des loyers 20 % au-delà des loyers médian, taxe sur les micro-logements au-delà de 41€/m², dispositif parisien « Multiloc »). La multiplicité de ces dispositifs entraîne une « cannibalisation » des produits plus sociaux, dont le développement apparaît secondaire et négligé, les ménages les plus modestes semblant condamnés à attendre un hypothétique « effet de chaîne » qui finirait par leur profiter.

La priorité à donner à un ciblage « très social » est pourtant particulièrement justifiée, en premier lieu, par l'urgence sociale liée aux situations humaines douloureuses vécues par les ménages les plus en difficulté de logement. D'un point de vue politique, le caractère prioritaire de certaines catégories de ménages en difficulté et même la reconnaissance par la justice du caractère urgent et prioritaire du relogement des ménages titulaires du droit au logement opposable (DALO), représentent un argument supplémentaire pour prioriser ce ciblage très social, alors que le parc social peine à lui seul à satisfaire ces demandes. D'un point de vue budgétaire enfin, il est rationnel d'affecter des ressources publiques pour éviter des coûts économiques et sociaux du mal-logement qui peuvent se révéler importants, sur le plan sanitaire, économique ou même scolaire, et entraînent parfois des coûts publics de prise en charge directe, par exemple en hébergement, exorbitants. En revanche, financer sur fonds publics des baisses de loyer pour des ménages plus aisés, sans difficulté particulière d'accès au logement, serait plus difficile à justifier à l'heure où l'Etat cherche à limiter les dépenses publiques destinées par exemple au logement social ou aux aides à la personne.

¹⁶ CGEDD, Sabine Baietto-Beysson et Eric Verlhac, « Bail solidaire. Expertise des propositions de production d'une offre de logements à loyer minoré dans le parc privé », rapport n°010176-01, octobre 2015.

3. Les modes opératoires : privilégier le mandat de gestion

La mobilisation du parc privé à des fins sociales consiste à rechercher la mise à disposition de logements locatifs appartenant à des propriétaires privés qui ne se dessaisissent pas des droits attachés à la propriété, même si certaines prérogatives peuvent être mises entre parenthèses le temps d'une convention (le choix du locataire ou la fixation du loyer, par exemple).

Peut aussi entrer dans le champ de la réflexion, l'investissement locatif quand il est réalisé dans cette perspective (ce qui relève de l'investissement solidaire) ou quand il est orienté dans ce sens avec des aides renforcées. Cela vise à élargir le périmètre des logements privés qui peuvent avoir une destination sociale, à faire émerger de nouveaux propriétaires, mais renvoie à la situation précédente pour la gestion des logements ainsi produits. En revanche, il semble légitime d'écarter du champ de la réflexion, la production de PLAI en diffus par des structures de maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI) ou des bailleurs sociaux, car si ces opérations contribuent à transformer des logements privés en logements sociaux, elles conduisent à un transfert de propriété et relèvent ainsi du champ du logement social.

Les modes opératoires permettant la mobilisation du parc locatif privé à des fins sociales relèvent principalement du mandat de gestion et de la location/sous-location.

Le **mandat de gestion** est une forme de médiation locative exercée par une structure disposant des qualifications requises pour exercer la gestion immobilière du logement (comme les AIVS® du réseau Fapil, les agences immobilières de Soliha ou des agences immobilières partenaires d'Habitat et Humanisme). Le locataire est titulaire d'un bail de droit commun régi par la loi du 6 juillet 1989. Le mandat de gestion ne bénéficie pas de l'abattement fiscal Borloo de 70 %.

La **location/sous-location** est une autre forme de médiation locative dans laquelle une association est locataire principal et l'occupant sous-locataire. Il s'agit donc d'une situation transitoire pour des personnes qui ne peuvent immédiatement accéder à un logement sous le régime du droit commun. La location/ sous-location bénéficie de l'abattement fiscal à hauteur de 70 %.

Ces deux formules relèvent de l'intermédiation locative telle qu'elle a été développée dans le cadre d'un programme national lancé en 2009 puis piloté par la Dihal, sous le nom de Solibail, inspiré du dispositif Louez Solidaire à Paris. Si, dans ce cadre, le choix de l'une ou l'autre modalité d'intermédiation locative est ouvert, dans les faits, la sous-location a été privilégiée compte tenu de l'équation de départ à résoudre : accueillir en urgence des populations fragiles dans le parc privé situé de fait dans des zones tendues notamment en région parisienne, aux loyers élevés. Cette tendance a été renforcée par l'engagement en 2015 du plan triennal pour réduire les nuitées hôtelières qui a prévu 9 000 places en intermédiation locative dans des logements privés d'ici 2017 (sur les 13 000 places de ce programme).

Mais les avantages comparatifs du mandat de gestion et de la location/sous-location doivent cependant être appréciés à trois niveaux : pour leur capacité à sécuriser le propriétaire, pour leur coût, pour la finalité sociale recherchée.

La location/sous-location telle qu'elle est pratiquée, notamment dans le cadre de Solibail, relève du monde de l'hébergement, au sens statutaire, sans pérennité au-delà des 18 mois prévus, même s'il se produit dans de vrais logements, et comprend un accompagnement social du ménage. Le ménage accueilli ne paie qu'une partie du loyer (« redevance ») calculée en fonction de ses ressources. Bien financée grâce au paiement par la puissance publique d'un différentiel de loyer conséquent, elle représente la forme de sécurisation la plus aboutie pour le propriétaire puisque l'association qui

prend le logement à bail joue un rôle de tiers en assurant toutes les obligations du locataire (usage, paiement du loyer et des charges...) et les risques du propriétaire (impayés, dégradations, vacance). Son coût peut apparaître relativement élevé, d'environ 8 700 €/logement/an pour un logement capté dans le cadre de Solibail, mais reste modéré quand il est comparé au coût de l'accueil dans un hôtel¹⁷ ou une structure d'hébergement d'insertion, même si cette dernière propose davantage de services d'accompagnement social en plus de l'hébergement.

La mobilisation du logement en mandat de gestion se situe quant à elle dans la perspective du « Logement d'abord » puisque le locataire est doté d'un statut de droit commun, et devient éligible aux aides personnelles au logement sur la totalité du loyer acquitté (alors que ce n'est le cas que sur la redevance due à l'association dans le cas de la sous-location). La sécurisation du propriétaire y est d'une autre nature et doit faire l'objet d'une attention particulière puisqu'elle doit compenser une baisse de loyer de sa part (moins prégnante dans la sous-location où c'est plutôt la puissance publique qui finance le différentiel de loyer éventuel) et garantir les risques qu'il supporte directement cette fois, qu'il s'agisse d'impayés, de troubles de voisinage ou de dégradations. Le coût de la gestion locative assurée par les associations est de l'ordre de 1 000 €/an et par logement en moyenne). Une partie est couverte par les honoraires de gestion (environ un tiers) dont s'acquitte le propriétaire : il reste alors à mobiliser des financements publics pour environ 600 €/an et par logement.

Cela conduit :

- à préciser l'intérêt de la location/sous-location pour des situations bien spécifiques en alternative à l'hébergement, qui n'empêche pas le passage au statut de locataire en bail glissant ; un ciblage qui apparaît d'autant plus nécessaire que le coût de cette modalité d'intermédiation locative s'avère plus élevé pour les budgets publics ;
- à concevoir un « package » attractif à proposer aux propriétaires confiant leur logement en mandat de gestion, puisqu'il s'agit aux yeux de la mission de la formule à favoriser dans le changement d'échelle de la mobilisation de logements privés à des fins sociales.

La mobilisation d'un parc privé à vocation sociale doit en effet permettre de concrétiser l'intention de permettre l'accès direct des personnes au logement pérenne et décent, sans prérequis d'insertion ou de « projet social », d'autant que la problématique d'accès au logement relève pour une grande partie de l'écart grandissant entre le montant des loyers et les ressources des ménages et entre les exigences des bailleurs et la réalité sociale (précarisation du travail, etc.).

Mais ces logements privés peuvent aussi répondre à l'urgence de trouver un abri immédiat (violences conjugales, jeunes en rupture familiale, expulsions locatives sans solution, par exemple), quand il n'y a pas le temps de trouver un logement plus durable, ou répondre à une situation temporaire (habitat dangereux ou insalubre, situation administrative en cours d'actualisation ou de régularisation au regard des APL, du droit au séjour...). Sans toutefois, sous couvert d'offrir aux personnes différentes voies adaptées à leur situation, degré d'autonomie ou besoins, reproduire une gamme de sous-statuts et entretenir l'existence de trajectoires d'insertion aléatoires et précaires. La constitution d'un parc privé à vocation sociale doit au contraire permettre de stabiliser et sécuriser les personnes en difficulté dans leurs accès et leur maintien dans un logement, et faire de ce logement la norme du service social qui leur est apporté.

¹⁷ La campagne ministérielle pour la troisième vague de la campagne Solibail souligne ainsi que la location/sous-location est « moins coûteuse que le recours aux nuitées hôtelières : 6,65 €/jour et par personne en moyenne en intermédiation locative, contre 17,08 €/ personne pour une nuit à l'hôtel ».

Faut-il alors prévoir des objectifs quantitatifs attachés à l'une et l'autre formule d'intermédiation locative ? Habitat et Humanisme consacre un tiers de son parc à la location/sous-location et deux tiers au mandat de gestion, mais d'autres agences immobilières à vocation sociale mobilisent des logements quasiment uniquement sous la forme du mandat de gestion.

A côté du mandat de gestion et de la location/sous-location, on peut aussi évoquer la possibilité de mobiliser des logements privés *via* la mise à disposition temporaire de droits réels immobiliers, l'usufruit du logement. Le démembrement de propriété peut contribuer à la constitution d'un parc privé à vocation sociale et plusieurs dispositifs utilisent ce procédé (bail emphytéotique, à réhabilitation, acquisition temporaire d'usufruit...) avec succès. Cette formule devrait être centrée sur la production de logements très sociaux et écologiques en termes de charges. Les organismes de MOI privilégient ce type d'intervention soit en mobilisant des crédits de logements sociaux, soit en mobilisant des financements de l'Anah.

4. La mobilisation des propriétaires : renforcer l'intéressement des bailleurs

La mobilisation des propriétaires sur un objectif social peut-elle aller au-delà du cercle de ceux que l'on peut définir comme des « propriétaires solidaires » séduits par la dimension humaine de la démarche ? Ceux-ci constituent certes la cible privilégiée de l'activité des associations, et représentent un noyau conséquent de propriétaires, qui peut être d'autant plus facilement élargi que des compensations sont apportées à la réduction de loyer qu'ils consentent. On peut penser que les bailleurs volontaires peuvent être assez nombreux à accepter de minorer le loyer attendu dès lors qu'on leur propose des avantages financiers proportionnels à leur effort, une garantie contre les impayés et les dégradations, et une prestation spécialisée.

Au-delà des calculs économiques de rentabilité (qui sont familiers pour la catégorie des « propriétaires investisseurs »), la grande majorité des « petits propriétaires » attendent une sécurisation de leurs revenus et d'être déchargés de la gestion locative et des rapports avec les locataires. Ce qui souligne l'importance des services de gestion locative à mettre en place pour les accompagner en ce qu'ils apportent un appui et des garanties durant la période de mise à disposition du logement : il peuvent en effet constituer des équivalents pour compenser l'écart entre un loyer de marché auquel les propriétaires peuvent prétendre et le niveau qui peut leur être effectivement versé pour être supportable par le locataire.

A partir de l'expérience des agences immobilières sociales associatives qui mobilisent des logements locatifs dans le cadre du mandat de gestion, on peut donc identifier un package en mesure de développer la mobilisation du parc privé à des fins sociales dans une démarche « gagnant-gagnant ». Ce package est présenté dans le détail dans la partie suivante de ce rapport. Il doit porter, de manière essentielle, des mesures de financement et de sécurisation.

1. Le financement d'une partie du différentiel de loyer constitue un enjeu central, d'autant plus important lorsque le logement est situé en zone tendue avec des niveaux de loyer élevés. Ce financement, aujourd'hui apporté essentiellement par des aides de l'Etat, ne semble la plupart du temps pas être assez incitatif pour les bailleurs.

D'après le CGEDD, l'avantage fiscal lié au conventionnement ANAH est la plupart du temps très loin de compenser la perte de loyer. « *Dans le cas d'un bailleur passant une convention avec l'Anah, l'avantage fiscal est variable selon le niveau de loyer, la taille du logement et le taux d'imposition. Si le loyer intermédiaire est défini comme un loyer de marché minoré de 20%, l'avantage fiscal est égal à 30% du loyer multiplié par le taux d'imposition. Même au taux marginal de 0,45, le manque à gagner*

de 20% n'est pas compensé par un avantage de $0,45 \times 30\% = 14\%$. En outre, pour les bailleurs non imposables, ou les petits bailleurs imposés au micro-foncier, l'avantage fiscal est nul. »

Exemples de simulations

L'ADIL de l'Hérault, dans une publication consacrée aux logements conventionnés ANAH¹⁸, a réalisé en 2014 certaines simulations éclairantes sur les causes purement financières des difficultés de décollage des conventionnements sans travaux de l'ANAH, dans le but de mieux ajuster, avec les collectivités, les plafonds de loyer.

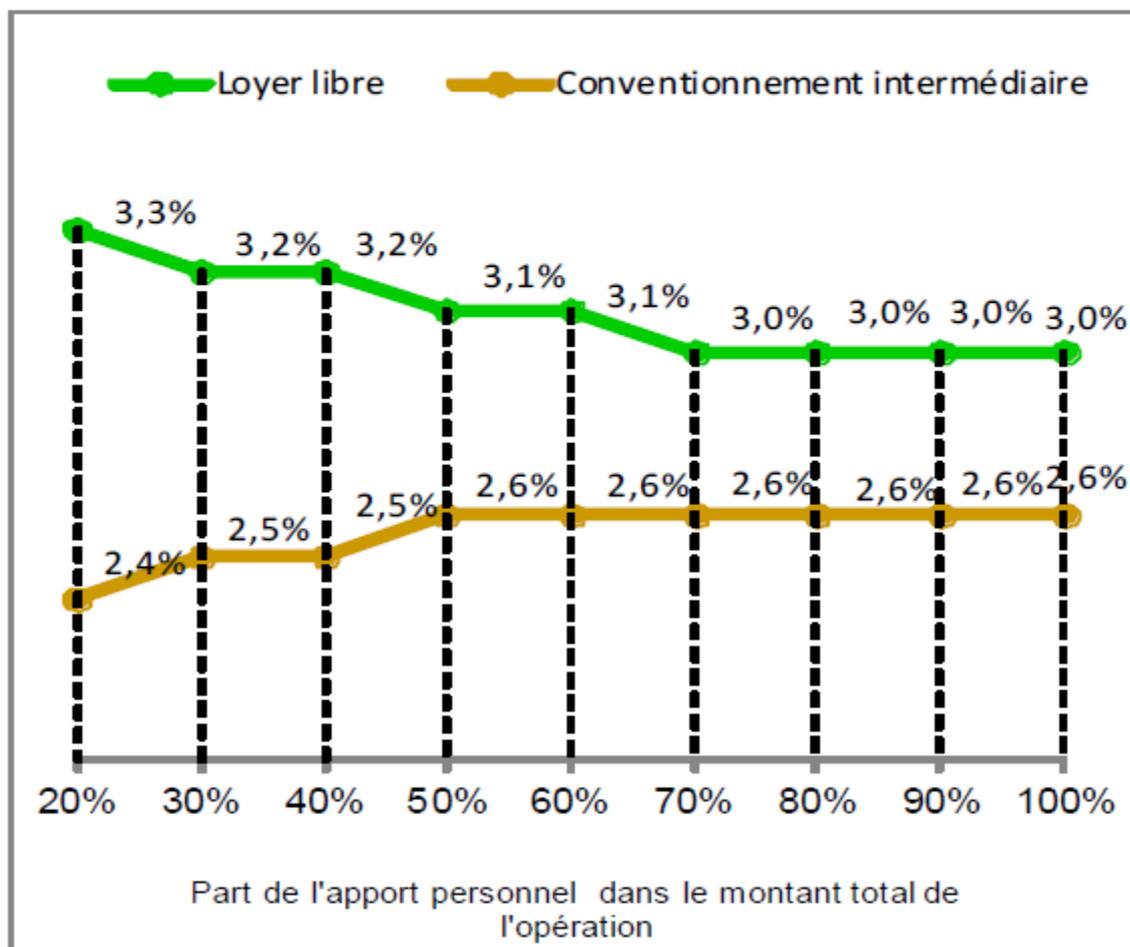
Dans une première simulation, elle montre clairement que le conventionnement intermédiaire sans travaux, dans le cadre d'une acquisition, offre des taux de rendement interne inférieurs au marché, quel que soit l'apport personnel de l'investisseur au moment de l'achat du logement¹⁹. Un écart « suffisamment important (0,5% en moyenne) pour que le conventionnement perçu par ailleurs comme compliqué et contraignant apparaisse dissuasif aux yeux de la plupart des investisseurs ».

¹⁸ ADIL 34, « Note synthétique. Les logements conventionnés ANAH », septembre 2014.

¹⁹ Hypothèses simulation : Situation familiale : Couple marié avec un enfant à charge ; 50.000€ de revenu net imposable Investissement : Appartement de 45m² habitable ; prix du logement : 125 000€ + 8 730€ (frais notariés d'acquisition) ; mise en location 5 mois après l'achat ; 3 000€ de travaux non déductibles ; revente dans 15 ans estimé à 170 000 € Financement : 50 000 € d'apport personnel ; 87.730€ de prêt sur 15 ans avec un taux de 2,90 % ; 1 000 € de frais d'emprunt Gestion : En gestion direct ; assurance impayés de loyer à 3,0% du loyer ; +1,5 % de taux de croissance des loyers et des dépenses estimés ; 6 % estimé de taux de vacance ; 700€/an de taxe foncière ; 800 €/an de charges de copropriété ; 500 €/an d'entretien courant ; prévision de grosses réparations dans 5 ans

Investissement dans un logement ancien sans travaux de 2 pièces à Montpellier (simulation n°1)

■ Graphique 1 : Taux de rendement interne en fonction de l'apport personnel



Une seconde simulation, réalisée à Béziers cette fois, en zone détendue, montre que le conventionnement intermédiaire peut rivaliser avec le marché, avec un taux de rendement interne de 2,4 % après impôt, contre 2,1 % sur le marché. Hélas, le loyer pratiqué en intermédiaire dans ce cas-là est de 378 euros, soit un niveau extrêmement proche du loyer de marché de 400 euros. Comme le mentionne la note de l'ADIL, il s'agit en réalité d'« un véritable effet d'aubaine pour les bailleurs de logements qui leur permet de bénéficier d'un abattement fiscal de 30% sans véritable contrainte sur le loyer pratiqué compte tenu du niveau des loyers libres dans un contexte de marché détendu ». En revanche, le taux de rendement interne en conventionnement social, qui permet de baisser le loyer à 266 euros / mois, soit un tiers de moins que le marché, tombe à 0,7 %, bien loin des 2,1 % du marché, ce qui n'est guère incitatif pour les bailleurs potentiellement intéressés.

Investissement dans un logement ancien sans travaux de 2 pièces à Béziers (simulation n°3)

■ Tableau 1 : Simulation financière d'un investissement dans un logement ancien sans travaux de 2 pièces à Béziers

		Investissement réalisé sans conventionnement	Conventionnement ANAH	
			Social	Intermédiaire
Loyer retenu		Loyer de marché : 400 €	266 €	378 €
Trésorerie lissée au mois (3 ^{ème} année)	Avant impôt	-19 €	-139 €	-38 €
	Après impôt	-58 €	-120 €	-41 €
Taux de rendement brut*		+7,1%	+5,2%	+6,7%
Taux de rendement interne	Avant impôt	+3,0%	+0,3%	+2,6%
	Après impôt	+2,1%	+0,7%	+2,4%

* Taux de Rendement Brut (en %) = $100 \times \text{Montant du loyer annuel} / \text{prix d'achat}$ (tous frais compris)

Simulation réalisée par l'AIVS « Territoires » (Un toit pour tous, Grenoble) :

La simulation d'Un Toit pour tous montre qu'en mandat de gestion à Grenoble, une baisse des loyers de 10 à 6 euros / m² est plus que compensée par la déduction fiscale et la prime locale pour les propriétaires, par comparaison avec une mise en location sur le marché libre, même si l'exercice de simulation est difficile car chaque situation fiscale des propriétaires est différente. La réduction des loyers intéresse *a fortiori* les bailleurs qui paient des impôts (déductions fiscales) et qui n'ont plus d'emprunt en cours sur le logement. Ce qui signifie *a contrario*, que les investisseurs (qui empruntent) et/ou les bailleurs non imposables sont beaucoup moins sensibles à l'intérêt de baisser les loyers. Il est à noter que Grenoble proposait une prime locale d'un montant conséquent, condition *sine qua none* de l'équilibre de l'opération.

Exemple Type		Micro Foncier soit 30 % abattement	Frais Réel	Loca++ POUR LE PROPRIÉTAIRE - POUR LE LOCATAIRE Loca ++
	Adresse du logement	T2, 60 m ² SU, 23 chemin Meney		
	Surface Utile	60	60	60
	Prix au M ²	10	10	5,79
	Loyer	579 €	579 €	347 €
	Charges locatives	53 €	53 €	53 €
210	Recettes			
211	Loyers (ou fermages) bruts encaissés	6 948 €	6 948 €	4 169 €
215	Total des recettes	6 948 €	6 948 €	4 169 €
220	Frais et charges			
221	Frais d'administration et de gestion*		20 €	306 €
223	Primes d'assurance**	0 €	0 €	294 €
224	dépenses pour entretiens réparation ou amélioration	0 €	0 €	0 €
227	Taxes foncières, taxes annexes		850 €	850 €
	Régimes particuliers			
228	Déduction spécifique (60 % de la ligne 215)			2 501 €
	Immeubles en copropriété			
229	Provisions pour charge année N	0 €	840 €	840 €
230	Régularisation des provisions pour charge année N-1	0 €	0 €	0 €
240	Total des charges (somme 221 à 229 - ligne 30)	0 €	1 710 €	4 792 €
250	Intérêts d'emprunt	0 €	0 €	0 €
260	Revenus fonciers taxables			
261	Ligne 215 - ligne 240 - ligne 250	6 948 €	5 238 €	-623 €
	Base de calcul impôts foncier	4 864 €	5 238 €	-436 €
	CSG CRDS	754 €	786 €	-65 €
	Taux d'imposition	15%	15%	15%
	Impôts à payer	1 483 €	1 571 €	-131 €

Exploitation

	S1	S2	Recettes S3
RECETTES	6 948 €	6 948 €	4 169 €
IMPOTS	1 483 €	1 571 €	-131 €
RESULTAT EXPLOITATION	5 465 €	5 377 €	4 300 €
PRIMES	0 €	0 €	1 467 €
RESULTAT	5 465 €	5 377 €	5 766 €

Les aides nationales de type abattement fiscal ne sont pas les seules à prendre en compte. Pour le CGEDD, à l'heure actuelle l'enjeu des primes, nationales ou locales, de l'Anah et des collectivités, en plus des mesures fiscales, est crucial pour décider les bailleurs : « *La compensation d'une baisse de loyer peut représenter de 2 à 5 €/m²/mois, soit pour un logement moyen de 50 m², de 100 à 250€/mois. Sur une période de 6 ans, il faut donc prévoir une prime de 7 200 à 18 000 € si l'on veut compenser intégralement sur la période la perte de revenu du propriétaire. (...) Elle ne peut excéder 150 € par m² dans la limite de 80 m² par logement. Le nombre total de primes [« primes réduction loyer » – PRL – créées par l'Anah en 2010 pour inciter au conventionnement social ou très social avec travaux] distribuées était d'un millier sur la période 2011-2014. Le montant moyen distribué en 2014 s'élevait à près de 8 000 €. Enfin, le propriétaire bailleur peut également bénéficier d'une prime supplémentaire « de réservation » s'il loue son logement à un ménage prioritaire (dans le cadre du Dalo, du PDALHP ou de la lutte contre l'habitat indigne) ou s'il délègue le choix du locataire au préfet dans le cadre d'un conventionnement très social. Cette prime est de 2 000 euros par logement et peut être majorée à 4 000 euros dans les zones tendues. En 2014, l'Anah recensait seulement 194 versements de primes de réservation.* » A ces primes, s'ajoutent la PIL (prime intermédiation locative) en cas de mandat de gestion ou de location/ sous-location et la Prime HM (Habiter Mieux) en cas de gain énergétique supérieur à 35%.

Le financement doit donc être pris en charge partiellement par les collectivités, afin de l'adapter plus finement aux contraintes locales, dès lors que leur rôle est de contribuer à la production de logement adapté, en vertu de leurs compétences. Par exemple, la Ville de Grenoble apportait en 2014 une prime de 6 000 €/logement à la signature de la convention, pouvant monter jusqu'à près de 10 000. Cette compensation correspondait pour un petit logement à près de deux ans de perte de loyer. Elle semble suffisamment incitative si on y ajoute les mesures fiscales nationales et l'expérience a montré que les mandats de gestion étaient souvent renouvelés après une première période de six ans²⁰.

²⁰ Ces primes ont depuis été supprimées à Grenoble.

Exemple de prime locale distribuée à Grenoble en cas de conventionnement ANAH en 2014, avec ou sans travaux

		METRO	REGION	Ville Grenoble	prime Jeunes	TOTAL METRO + REGION
Loyer intermédiaire	studio/T1/T2	1 000 €				1 000 €
	T3 et +					- €
Loyer social Dérogatoire	studio/T1/T2	5 300 €		1 000 €	1 500 €	5 300 €
	T3 et +	6 100 €		1 300 €	1 500 €	6 100 €
Loyer conventionné Social ou Très Social	studio/T1/T2	5 300 €	2 400 €	1 100 €	1 500 €	7 700 €
	T3 et +	6 100 €	3 200 €	1 300 €	1 500 €	9 300 €

Il importe d'adapter les aides financières (et leur cumul possible) au niveau d'effort des propriétaires et de marquer suffisamment la différence entre celles qui contribuent à développer un parc intermédiaire et celles qui ont pour vocation de favoriser la constitution d'un parc privé social. L'aide doit donc être graduelle en fonction de l'effort consenti par le propriétaire et du degré de rapprochement qu'il permet entre l'offre produite et le logement social, certains avantages devant être réservés aux propriétaires qui s'inscrivent dans une perspective sociale et très sociale et de logement de droit commun. Il n'est ainsi pas justifié qu'elles soient plus avantageuses pour la location/sous-location que le mandat de gestion quand le loyer versé au propriétaire reste celui du marché, que le statut d'occupation se rapproche de celui de l'hébergement et qu'un organisme agréé fait l'interface entre l'occupant et le bailleur et office de garant principal pour ce dernier.

Tous ces calculs de rentabilité comparée sont utiles, mais force est de constater qu'ils sont complexes et que les bailleurs, qu'ils soient volontaires ou non, l'effectuent rarement avec précision. La simplicité et la lisibilité des aides financières doivent donc être la règle.

2. La sécurisation des propriétaires qui mettent leur logement à disposition dans le cadre d'un mandat de gestion constitue leur autre grande attente, en particulier quand il s'agit de « petits » bailleurs, qui préfèrent souvent un revenu foncier modeste mais garanti et une gestion locative simplifiée face aux incertitudes et à la complexité du marché immobilier.

3. La propriété locative, depuis le retrait des investisseurs institutionnels, est en effet très largement détenue par de petits propriétaires, personnes physiques, qui constituent un milieu très hétérogène et peu professionnalisé. Si certains attendent de leur investissement un revenu complémentaire (souvent à leur retraite compte tenu de l'âge moyen des propriétaires bailleurs) ou au moins une ressource pour faire face au remboursement du prêt contracté pour l'acquisition du bien, d'autres, notamment ceux qui ont investi dans le cadre des dispositifs de soutien à l'investissement locatif sont plus attentifs à la rentabilité de leur investissement. Les situations des propriétaires bailleurs sont très diverses.

Une étude de l'ANIL, datant de juillet 2016²¹ réalisée à partir des données de l'enquête nationale logement 2013, sur les bailleurs et les locataires dans le parc privé, dessine le portrait des bailleurs privés français. S'agissant d'une enquête nationale, elle ne permet pas d'affiner plus précisément le portrait géographiquement, mais offre des informations précieuses pour mieux s'adresser aux bailleurs. Le parc locatif privé loué vidé est géré à 96 % par des bailleurs physiques. A l'inverse, le parc locatif appartenant à des bailleurs personnes morales a baissé de 52 % entre 1992 et 2013 (500 000 à 240 000 unités).

Les bailleurs sont plus âgés que la moyenne : 37 % sont retraités ; 10 % des 60-74 ans sont bailleurs, contre 4 % seulement chez les moins de 40 ans. 64 % des bailleurs ne possèdent qu'un seul logement locatif, représentant 36 % des logements locatifs privés loués par des personnes physiques. Leur revenu moyen (59 200 €) est quasiment le double de celui des propriétaires non bailleurs. Un tiers d'entre eux ont un niveau de vie supérieur au décile 9 et détiennent à eux seuls près de 40 % du parc. Leurs revenus locatifs ne représentent en général pour eux qu'un « revenu d'appoint », en moyenne 10 % du revenu des bailleurs (environ 6 000 € par an), d'après une étude de 2012²², allant de 6 % seulement pour les ménages ne louant qu'un logement à 38 % chez ceux qui en possèdent plus de 10.

Tableau 6 : Nombre de logements loués par bailleurs personnes physiques

Nombre de logements possédés et loués*	Bailleurs			Total des logements		
	Nombre	Pourcentage	% cumulé	Nombre	Pourcentage	% cumulé
1	1 376 000	64 %	64 %	1 376 000	36 %	36 %
2	430 000	20 %	84 %	860 000	22 %	58 %
3	144 000	7 %	91 %	431 000	11 %	69 %
4	75 000	3 %	94 %	298 000	8 %	77 %
5 à 9	96 000	5 %	99 %	245 000	15 %	92 %
10 et +	24 000**	1 %**	100 %	319 000	8 %	100,0 %
Ensemble	2 143 000	100 %		3 848 000	100 %	

Source : Enquête Logement Insee 2013, France métropolitaine

* Logements possédés par des ménages (autre que leur résidence principale) en France ayant vocation première à être loués toute ou partie de l'année

** non significatif

Ils gèrent majoritairement leur logement personnellement (64 %) et sont donc directement exposés aux risques d'impayés, de dégradations ou de manière générale des difficultés dans la gestion locative.

Tableau 5 : Type de gestion des biens du parc locatif privé loué vide

Destinataire du versement du loyer	Tranche de taille de l'unité urbaine (UU)					Ensemble
	Commune rurale	UU de moins de 50 000 hab.	UU de 50 000 à 199 999 hab.	UU de 200 000 à 1 999 999 hab.	UU de Paris	
Le propriétaire	88 %	68 %	62 %	59 %	53 %	64 %
Un professionnel de l'immobilier	11 %	32 %	37 %	41 %	45 %	35 %
Un locataire (cas de sous-location)	1 %	0 %	1 %	1 %	2 %	1 %
Total en effectifs (milliers)	781	1 335	861	1 887	948	5 812

Source : Enquête Logement Insee 2013, France métropolitaine

²¹ ANIL, Maxime Chodorge et Clément Pavard, « Le parc locatif privé et ses bailleurs en 2013 », juillet 2016.

²² ANIL, Jean Bosvieux, « Bailleurs et locataires dans le parc privé », 2012.

Cet aperçu doit évidemment être actualisé et surtout affiné localement pour déterminer précisément la stratégie à suivre, qui doit s'adapter à son interlocuteur (bailleurs ayant plusieurs logements ou un seul, modeste ou aisé, ancien ou neuf, en bon état ou dégradé, occupé ou vacant...).

En tout état de cause, le profil et les motivations des bailleurs du parc privé, parfois peu outillés face à la complexité de l'activité de bailleur, ouvrent des perspectives intéressantes à la mobilisation du parc privé à vocation sociale et aux associations qui la mettent en œuvre, notamment en direction des propriétaires de logements vides. Ainsi, un sondage conduit par l'institut BVA, dans le cadre de la mission d'inspection sur la mobilisation des logements et des bureaux vacants, 50 % des propriétaires de logements vides interrogés se déclarent « prêt à confier [leur] bien à une association qui en assurerait la gestion en garantissant l'état du bien et sa libération à la fin du bail »²³.

L'Anah quant à elle réalise régulièrement des enquêtes sur les propriétaires bailleurs qui ont bénéficié de ses aides. Leur profil en est le suivant :

²³ IGF-CGEDD, « Évaluation de politique publique Mobilisation des logements et des bureaux vacants », 2016.

PB conventionnés avec travaux nouveau régime

31% de moins de 50 ans
23% de 65 ans et plus
32% de retraités / 68% d'actifs
8% en zone A / 54% en zone C
70% en secteur programmé
15% < à 20 000€ revenus net/an
21% plus de 50 000€
27% de propriétaires d'un seul log.
11% 10 logements et plus
parc moyen = 4,7 logements
41% déclarent au moins 1 personne dans une
entreprise de + de 10 salariés
15% LI / 77% LS / 8% LCTS
21% de travaux retenus HT < 25 k€
26% de travaux > 75 k€

PB conventionnés sans travaux

16% de moins de 50 ans
45 % de 65 ans et plus
57% de retraités / 43% d'actifs
22% en zone A / 26% en zone C
20% < à 20 000€ revenus net/an
19% plus de 50 000€
18% de propriétaires d'un seul log.
21% 10 logements et plus
parc moyen = 6,6 logements
25% déclarent au moins 1 personne dans une
entreprise de + de 10 salariés
71% de LI / 29% de LS

Le profil des bailleurs engagés auprès de l'ANAH (2015)

On peut faire l'hypothèse que le succès de la location/sous-location repose sur une sécurisation maximale. Le propriétaire ne connaît qu'un locataire (l'association intermédiaire) qui paie un loyer régulier et gère la relation avec le sous-locataire tout en étant son bailleur. Si l'on veut développer la location solidaire en mandat de gestion, il faut pouvoir rendre un service au moins équivalent au propriétaire, parfois modestes avec un emprunt à rembourser.

Cette garantie peut intervenir de deux manières, cumulées : la gestion locative adaptée par des opérateurs spécialisés est censée prévenir ou apporter une réponse réactive à tout incident (voir point suivant) et la garantie des risques locatifs. Elles représentent toutes deux un coût pouvant parfois être pris en charge par les opérateurs ou les collectivités.

A titre d'exemple, on peut citer les associations du réseau FAPIL qui, jusqu'au 31 mars 2015, bénéficiait d'un partenariat avec la Macif. Celle-ci apportait une assurance contre les impayés de loyer et les dégradations aux AIVS® rassemblées au sein de la FAPIL. A l'expiration de ce contrat, un nouvel accord a été conclu avec l'assureur SADA afin de couvrir les propriétaires en cas d'impayé de loyers, de contentieux, de dégradations immobilières et de protection juridique. L'accord-cadre passé avec SADA englobe plusieurs formules afin de moduler le service en fonction des besoins du propriétaire. Le propriétaire paie une cotisation annuelle, déductible de ses revenus fonciers et parfois prise en charge par des collectivités. Le contrat, et c'est le but recherché, n'est pas conditionné à un profil de locataires, laissant toute marge aux AIVS® pour proposer un candidat à la location, assurer la gestion et le suivi du ménage en cas d'impayé de loyers, dans une logique d'insertion durable des locataires.

Plusieurs logements étaient couverts par l'ancienne GRL, notamment les logements gérés par les SIRES (« service immobilier rural et social ») du réseau Soliha. Une évaluation effectuée par l'APAGL souligne que, parmi des ménages équivalents (allocataires APL), les ménages accompagnés par un SIRES connaissent une sinistralité plus fréquente (liée au profil de personnes logées), mais que le coût moyen d'un sinistre est bien plus faible et au final le taux de sinistres sur primes (S/P) est meilleur, grâce aux procédures de gestion spécifiques (proximité, souplesse, travail social poussé...) qui « pèsent favorablement sur les résultats économiques ».

	SIRES	AUTRES	ENSEMBLE
INDICATEURS	2011	2011	2011
Taux de fréquence annuel brut	26.4%	15.6%	15.8%
Taux de fréquence annuel net	19.6%	12.0%	12.1%
Taux de recouvrement	12.8%	7.6%	7.7%
Montant moyen constaté d'un sinistre	2 905 €	4 987 €	4 917 €
Coût moyen constaté d'un sinistre	2 533 €	4 605 €	4 536 €

ESTIMATION	2011	2011	2011
S/P	230.2%	254.8%	254.3%
S (net des recours)	189 951 €	9 952 374 €	10 142 325 €
P	82 512 €	3 905 712 €	3 988 224 €

Aujourd'hui, le dispositif Visale (Visa pour le logement et l'emploi) porté par Action Logement, a une portée moindre que ces dispositifs : soit en termes de publics couverts (excluant les ménages de plus de 30 ans qui n'entrent pas en emploi comme les inactifs, chômeurs, CDI confirmés...) sauf pour les logements pris en gestion par une association agréée²⁴, soit en termes de prise en charge (durée de l'impayé, dégradations, vacance...) et quoi qu'il en soit laisse peu de marge aux organismes pour intervenir de manière adaptée en cas de sinistre. Ce qui explique la forte réserve des opérateurs sur ce dispositif qui reste incomplet.

5. Du bailleur à l'investisseur

Une autre manière de sécuriser les propriétaires ou futurs propriétaires est de leur proposer d'investir à plusieurs dans une SCI. Le parc privé à vocation sociale peut en effet également intéresser des investisseurs particuliers, qui ne possèdent pas un logement entier, mais sont prêts à s'engager dans un investissement solidaire, par exemple en souscrivant à des parts d'une SCI « solidaire », sur le modèle de ce que propose l'association Un toit pour tous à Grenoble avec la SCI « ensemble, offrir un toit ». Cette association propose à des groupes d'une douzaine d'investisseurs de souscrire des parts d'un montant moyen de 8 000 euros, avec un minimum à 1 000 euros, puis de confier leur logement à l'agence immobilière à vocation sociale Territoires, qui le rénove puis choisit un locataire, sur une liste fournie par le Plan d'Aide au Logement des personnes Défavorisées de l'Isère (PALDI). L'investissement de départ est en principe immobilisé douze ans, même s'il est possible de se désengager avant la date limite. 18 logements ont ainsi été achetés dans l'agglomération grenobloise.

6. Les opérateurs : soutenir les organismes d'intérêt général et sans but lucratif

Il n'y a pas de politique sans opérateurs pour la mettre en œuvre. Les opérateurs d'une politique de mobilisation du parc privé à des fins sociales existent déjà, même si leur activité est dans l'immédiat limitée au regard des besoins. Les organismes agréés au titre de l'intermédiation locative, de la MOI et de la gestion locative sociale concourent aux objectifs de la politique du logement (L. 365-1 et s. du CCH) et répondent à l'objet de la mission, mais doivent être renforcés dans la perspective d'une mobilisation accrue du parc privé à des fins sociales. Les organismes HLM ont une capacité d'intervention supérieure mais n'ont pas développé les modes opératoires adéquats dans ce

²⁴ Toutefois, VISALE exclut, parmi les logements en intermédiation locative, tous « les logements loués dans le cadre de dispositifs institutionnels de sous-location financés par l'Etat ou les collectivités territoriales ».

domaine et ont déjà pour mission principale de constituer et gérer un patrimoine social durable conséquent. Les agences immobilières quant à elles sont en première ligne face aux propriétaires mais n'ont pas la dimension sociale recherchée. Comme le souligne un rapport récent de l'IGF et du CGEDD, « la plupart des professionnels rencontrés ont clairement déclaré leur désintérêt face aux dispositifs publics de mobilisation du parc privé, notamment d'intermédiation locative. Ils estiment en effet qu'il ne leur appartient pas de servir d'intermédiaire dans la promotion de ces mesures publiques²⁵ ».

Pourtant, **l'intervention d'un opérateur spécialisé apparaît indispensable** pour plusieurs raisons :

- assurer les missions que le propriétaire est en droit d'attendre en contrepartie de la mise à disposition de son logement et développer une gestion locative adaptée, plus large et donc plus coûteuse que celle déployée par les agences immobilières classiques ;
- procéder aux attributions et inscrire ces logements dans le cadre des politiques publiques d'accès au logement des personnes défavorisées définies par les SIAO, les PDALHPD et les intercommunalités ;
- et ainsi faciliter le contrôle de l'occupation des logements pendant le temps des engagements souscrits par les propriétaires. D'autres systèmes de vérification risqueraient de conduire à une inflation de pratique bureaucratique ou à une absence de contrôle.

Cela ne conduit pas à s'appuyer nécessairement à chaque fois sur une association assurant une fonction de gestion sociale, mais plaide pour qu'un cahier des charges très strict soit proposé à toute structure souhaitant s'engager à mobiliser des logements privés à des fins sociales.

Il est important de bien les connecter au système d'attribution des logements, ce qui implique de renforcer la mission de facilitation de l'accès au logement des SIAO et de multiplier les partenariats entre les gestionnaires de cette offre de logements privés à vocation sociale et les SIAO. Si en théorie tous les logements bénéficiant d'un financement de l'Etat en investissement ou en fonctionnement doivent faire partie du périmètre d'observation et d'orientation du SIAO, en pratique, les logements à vocation sociale du parc privé fonctionnent très majoritairement par des circuits d'orientation propres, faiblement connectés aux SIAO.

L'existence et la reconnaissance d'opérateurs dédiés est déterminante pour le succès d'une telle politique puisque ce sont eux qui garantiront le passage du discours aux actes en s'adressant aux propriétaires et en assurant la mise en œuvre et le suivi.

- **Les structures associatives spécialisées dans la gestion locative**

Elles se sont développées dans le sillage de la politique du logement en faveur de personnes défavorisées, ont développé un savoir-faire spécifique au croisement de la gestion immobilière et du travail social. Leur expérience est cohérente avec l'objectif de mobilisation de logements privés à des fins sociales. Elle a notamment permis de mieux comprendre les attentes des propriétaires bailleurs et d'identifier les aides et services à mettre en place pour qu'ils acceptent de mettre à disposition leurs logements à des niveaux de loyer inférieurs à ceux du marché.

Elles ont un savoir-faire aujourd'hui reconnu : la gestion locative adaptée, ou sociale. Les structures associatives spécialisées dans la gestion locative sont doublement agréées pour cela : l'activité de gestion immobilière requiert une carte professionnelle délivrée par la chambre de commerce qui exige les mêmes compétences et garanties qu'une agence immobilière classique ; le service social

²⁵ IGF-CGEDD, « Évaluation de politique publique Mobilisation des logements et des bureaux vacants », 2016.

d'intérêt général d'intermédiation locative en faveur des personnes défavorisées qu'elles délivrent requiert un agrément départemental du préfet. Cette « GLA » ou « GLS » est principalement caractérisée par des relations de proximité, de conseil et d'accompagnement à la fois du propriétaire et des locataires, en s'appuyant parfois sur une équipe pluridisciplinaire, en amont et au cours de la location du logement ou des difficultés pouvant se présenter (suivi financier, administratif, technique, social). Les organismes gérant des dispositifs de sous-location simple ou avec bail glissant, quant à eux, doivent être agréés au titre de l'intermédiation locative et la gestion locative sociale (L. 365-4 CCH)

Pour autant, certains acteurs doutent de la capacité de ces organismes à se porter à hauteur d'objectifs quantitatifs ambitieux, comme des réserves peuvent parfois être faites sur leur professionnalisme et leur relative fragilité. Ces doutes et réserves doivent être pris en compte sans oublier qu'il leur a jusqu'ici été difficile de mettre en œuvre une politique qui n'a jamais été affirmée comme telle et a déployé des moyens d'action limités.

Aux yeux de certains, elles apparaissent trop petites pour relayer de l'action de l'Etat. Cette appréciation doit être nuancée car s'il s'agit de définir une politique nationale, c'est au niveau local qu'elle doit être mise en œuvre. C'est donc à ce niveau qu'il faut juger de la capacité d'intervention des opérateurs associatifs. Et de ce point de vue, les réserves sur la taille critique des opérateurs apparaissent moins pertinentes.

Il est essentiel que les structures associatives spécialisées, et agréées pour ce faire, soient confortées dans la durée : elles doivent disposer des moyens adaptés (financier et humains) et développer leur activité, aussi bien de manière quantitative que qualitative ; elles doivent être sécurisées, notamment, lorsqu'elles pratiquent la location/sous-location, car il ne leur appartient pas dans leur mission d'en supporter les risques qui doivent être pris en charge par la collectivité ; on peut aussi imaginer une contractualisation entre l'Etat et les réseaux nationaux et locaux sur des engagements réciproques et permettant à ces dernières d'apporter l'appui nécessaire (agrément, formation, charte d'action, évaluation des pratiques...).

L'activité spécifique des opérateurs associatifs mérite d'être mieux définie et mieux financée dans toutes ses dimensions : différence entre le loyer payé par l'organisme et la redevance du sous-locataire (en cas de location/sous-location), prestation de gestion locative adaptée (les honoraires des AIVS couvrent en général à peine plus d'un tiers des coûts liés à la GLA, qui s'élève en moyenne à 1 000 euros par an et par logement²⁶), montants versés au titre de la garantie de loyer et de dégradation, coûts d'entretien du logement, prestation possible d'accompagnement social du ménage, contentieux éventuel, dépenses de prospection et frais de structure de l'organisme, coût de la vacance du logement... Le contenu de la subvention définie à l'article R. 302-16 du CCH lorsque le préfet confie la mise en place d'un dispositif d'intermédiation locative dans les communes en carences au titre de leurs obligations SRU constitue une première base de discussion qui pourra être affinée en fonction de ces critères.

L'activité des associations est également déterminante au regard de la nécessité de coupler la logique du Logement d'abord avec un accompagnement social si nécessaire. Pour les personnes ayant connu d'importantes ruptures de parcours ou qui cumulent des problématiques sociales complexes, l'accompagnement est souvent la clef de voûte de l'accès et du maintien au logement autonome. Il doit être fondé sur la libre-adhésion de la personne, ne pas conditionner l'occupation des lieux, être individualisé, modulable en durée et en intensité, pluridisciplinaire et participatif. Cela

²⁶ FAPIL, « Financement de la gestion locative adaptée. Gestion du parc privé des propriétaires bailleurs. Essai d'analyse à partir d'un échantillon d'associations », septembre 2015.

implique une mise à plat de l'ensemble des dispositifs légaux et extra-légaux d'intervention sociale à l'échelle des territoires, notamment à la faveur des PDALHPD, pour organiser leur complémentarité et articuler leurs financements, souvent mis à mal.

- **Les organismes Hlm**

Les bailleurs sociaux peuvent partager l'objectif social attaché à la mobilisation du parc locatif privé et intervenir de manière complémentaire. Pour autant, l'intervention auprès de propriétaires privés ne correspond ni à leur culture, ni à leurs modes de faire, ni évidemment à leur modèle économique. Certes, les pratiques peuvent évoluer comme le montre l'engagement de certains organismes Hlm dans une fonction de syndic social, suite à la vente de logements de leur patrimoine ou à des acquisitions de logements situés dans des copropriétés dont certaines sont en déshérence du point de vue de la gestion.

Il existe aussi une disposition légale qui permettrait une intervention du monde HLM dans « un contexte privé », sans charge de gestion « en diffus », qui peut s'avérer particulièrement complexe pour eux, tout en s'impliquant lorsque l'occasion se présente. Elle prévoit la possibilité pour l'organisme de confier la gérance, sur autorisation du préfet, d'un ou plusieurs immeubles à un organisme bénéficiant de l'agrément relatif à l'intermédiation locative et à la gestion locative sociale, le gérant bénéficiant alors de toutes les délégations nécessaires à l'accomplissement de sa mission (L. 442-9 du CCH).

- **Les agences immobilières privées**

Au cœur de la relation entre propriétaire et locataire, elles en maîtrisent toutes les dimensions économiques. Pour autant, elles sont faiblement investies dans les politiques publiques et n'entretiennent généralement pas de rapports avec les porteurs de la demande de logement social. Si leur connaissance du milieu de la propriété immobilière et leur pratique d'intermédiaire entre propriétaires et locataires peuvent être utiles, il reste à connaître la façon dont elles peuvent prendre en charge la dimension sociale de la mobilisation du parc privé, leur capacité et leur volonté de l'intégrer (avec les contraintes que cela suppose) et les partenariats à créer entre acteurs sociaux et acteurs économiques. Une contractualisation entre les représentants des services de l'Etat, les EPCI concernés et les agences immobilières volontaires, dans le cadre d'un cahier des charges spécifiques, peut être envisagée. A minima, les agences privées peuvent jouer un rôle promotionnel auprès des propriétaires qu'ils reçoivent, à condition de surmonter la difficulté structurelle qui consiste à inciter les agences classiques à orienter les propriétaires vers des agences immobilières à vocation sociale, et donc potentiellement à perdre des clients. Cette contradiction pourrait amener à donner aux agences immobilières un rôle de mobilisateur de logement, et donc à le rémunérer, à la manière de ce que fait la mairie de Paris, qui offre une prime de prospection de 1 000 euros par logement aux agences qui orientent les propriétaires vers le dispositif Multiloc.

7. Articuler les actions de l'Etat et des collectivités locales

Les disparités territoriales constituent un élément de contexte important. Il n'existe pas *un* mais *des* marchés locatifs, dont les spécificités tiennent évidemment à la tension des marchés et au niveau des prix qui en résulte, mais aussi à la structure du parc de résidences principales et au poids du parc locatif privé par rapport à l'offre sociale proposée par les organismes HLM. Cela n'invalide pas une approche nationale indispensable, mais rend illusoire l'application de règles de manière uniformes, sans prendre en compte la spécificité des territoires et le pouvoir d'adaptation local.

Le rôle de l'Etat est régulièrement évoqué au point que l'essentiel des propositions présentées dans les différents rapports sur le sujet le concerne de façon prioritaire. Par contre, l'implication des EPCI

est quasiment passée sous silence alors qu'ils jouent un rôle de plus en plus déterminant dans la définition et la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat. Les dernières lois (notamment Alur et NOTRe) ont contribué à renforcer le rôle des EPCI qui détiennent désormais des responsabilités majeures en matière de politiques locales de l'habitat. Leur contribution à la mise en œuvre d'une politique de mobilisation du parc privé à des fins sociales et à son adaptation aux réalités locales, est incontournable. Le développement d'une politique de mobilisation du parc privé à des fins sociales, passe donc par l'identification du rôle respectif des collectivités locales et de l'Etat.

L'Etat doit créer les conditions de cette mobilisation du parc privé à des fins sociales. A lui le rôle de définir le contenu des conventions ANAH, les niveaux d'engagement des propriétaires, les avantages fiscaux, l'éventuelle exonération de TFPB, la définition des priorités et du budget de l'ANAH.

Les EPCI de leur côté, et à travers eux les communes, doivent **inscrire cette mobilisation comme un axe à part entière de leur programmation locale**. Ils peuvent financer une mission de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) pour assurer la prospection auprès des propriétaires, accorder une aide à la gestion locative aux opérateurs associatifs, compléter les avantages fiscaux par une prime locale...

L'efficacité reposera pour une grande part sur un calibrage fin des outils et l'animation du milieu d'acteurs par la collectivité responsable de la politique locale de l'habitat. Ainsi, le dispositif national doit aussi s'inscrire dans les PDALHPD pour en clarifier la cible et les objectifs au regard des diagnostics à 360°, mais aussi les règles d'intervention et l'implication complémentaire de chaque acteur (y compris les FSL).

La connaissance locale fine des caractéristiques du parc privé et de ses propriétaires est également indispensable pour cibler l'offre mobilisable, prospecter auprès de propriétaires et prévoir les outils adaptés. Elle permet à la fois de chiffrer un potentiel local de mobilisation des logements privés, de fixer des objectifs réalistes et d'adapter les modes d'intervention publique.

L'information des propriétaires doit de même être assurée à deux niveaux, national et local, les éventuelles campagnes de sensibilisation devant être relayées au plus proche des propriétaires et faire état des dispositifs et des acteurs locaux en capacité d'intervenir.

Enfin, les collectivités ont un rôle important à jouer en mobilisant déjà le parc « privé » en leur possession, pour donner l'exemple et amorcer la pompe. Les collectivités disposent en effet souvent d'un parc important, dans le domaine public et privé, qui peut être confié en gestion à des organismes agréés pour transformer leur destination et en faire une offre sociale.

Les propositions de la mission

La stratégie à déployer, décrite dans la partie précédente, peut être déclinée dans les propositions avancées dans cette dernière partie par notre mission.

1. Afficher l'ambition de passer de l'artisanal à l'industriel et s'en donner les moyens

1. A l'échelle nationale, voter une loi de programmation pluriannuelle

Sur le modèle de plan de cohésion sociale de 2004, la mission préconise l'adoption d'une loi de programmation pluriannuelle prévoyant la mobilisation à des fins sociales de 40 000 logements privés à vocation sociale par an, en prévoyant dans la même loi une programmation de logements sociaux, pour éviter les reports de financement d'un produit vers l'autre, à l'instar de ce que prévoyait le plan de cohésion sociale voté en 2005.

Ce chiffre de 40 000 représente environ un tiers des logements sociaux financés chaque année. Il correspond au pic de logements conventionnés chaque année atteint par l'ANAH au milieu des années 2000. Il semble donc à la fois ambitieux et réaliste. Il englobe l'ensemble des produits présentés ci-dessous, avec des cibles très sociales, sociales et intermédiaires.

L'objectif de 40 000 logements devra être atteint à la fin de la période de programmation pluriannuelle. La précision de ce chiffre et sa répartition géographique devront s'opérer dans un mouvement ascendant-descendant. Il est d'une part inconcevable que soient fixés des objectifs locaux depuis Paris, mais d'autre part l'objectif national ne peut se résumer à l'addition des objectifs locaux, afin de fixer un cap ambitieux incitant les collectivités à franchir un pallier, plutôt que de reconduire d'année en année des objectifs trop modestes.

Le suivi de cet objectif implique la création, au niveau national, d'un indicateur fiable recensant tous les logements en question, à partir des conventionnements ANAH, afin de pouvoir suivre en temps réel l'évolution du stock et du flux, et de constituer un fichier de bailleurs solidaires, permettant aux collectivités de contrôler l'application des conventions, d'anticiper leur achèvement et le cas échéant de recontacter les propriétaires pour les fidéliser. La DHUP, sur la base de son suivi des différents PDALHPD, devrait être en mesure d'effectuer un tel travail de remontée d'information, qu'il s'agisse de logements en intermédiation locative financés par l'Etat ou par les collectivités.

2. A l'échelle locale, inscrire des objectifs de mobilisation du parc privé à des fins sociales dans les PDALHPD et les PLH

Fixer un objectif national sans déclinaison locale n'aurait pas de sens. Pour être adaptés aux réalités locales et aux priorités des collectivités, il doit s'inscrire dans les documents de programmation des intercommunalités et des départements. A cet égard, les PLH comportent, selon l'article L. 302-1 du CCH, un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement, analysant les différents segments de l'offre de logements, incluant donc le parc privé. Il définit les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire, il analyse l'offre notamment publique et privée de logement et les dysfonctionnements constatés en matière d'équilibre social de l'habitat, la conjoncture du marché immobilier et les évolutions constatées. En termes de moyens

d'action, le PLH fixe les objectifs d'une offre nouvelle, s'intéresse à l'amélioration et à la réhabilitation du parc existant qu'il soit public ou privé, prévoit le nombre et les types de logements à réaliser.

Cet exercice et les constats en découlant auraient pu inciter les PLH à mobiliser le parc privé à vocation sociale. Or sur un plan opérationnel, les mesures portées ont jusqu'ici rarement abordé de front ou explicitement la question d'une production sociale dans le parc privé en réponse aux besoins sociaux. Pour que les PLH s'intéressent de plus près au parc privé, il faut prévoir cette action explicitement, et fixer clairement des objectifs de « captation ».

De tels objectifs peuvent alors être fixés de différentes manières, soit en imposant un objectif minimum à chaque commune déficitaire, sur l'exemple de la loi « SRU », au risque d'imposer des quotas « hors sol », soit en laissant le soin au niveau local d'évaluer le besoin global de mobilisation du parc privé qui serait calculé selon une méthode définie par la loi afin qu'il soit fixé en fonction des besoins, et non par la somme de ce qu'on peut espérer par commune en compilant simplement les résultats des dispositifs déjà existants. Dans les communes SRU, il pourrait dans cette optique correspondre au nombre de logements sociaux qui seraient attribués aux ménages visés par le PDALHPD si la commune atteignait son taux légal de logements sociaux, soit 20 ou 25 %, à raison d'un dixième du stock de HLM attribués par an.

L'évaluation des besoins et la programmation de production de logements privés à vocation sociale devrait s'effectuer dans le cadre des PDALHPD. Il est en effet le lieu approprié pour définir des objectifs de mobilisation en ce qu'il évalue les besoins des personnes en difficulté de logement sur les territoires, le plus souvent dus à la faiblesse du parc social ou à son inégale répartition. La « mobilisation de logements dans le parc privé, selon des modalités concertées et cohérentes », fait partie des mesures qu'il doit définir en réponse à ce diagnostic. Depuis la loi ALUR, il précise également la ou les collectivités ou leurs groupements chargés de la mise en œuvre de ces mesures dans le respect de leurs compétences respectives. On y retrouve enfin trois partenaires incontournables : l'Etat, le département et l'EPCI.

Ainsi, il est proposé dans les zones « tendues » (définies comme celles où s'applique la taxe sur les logements vacants) le schéma suivant :

- le PDALHPD fixe un objectif chiffré de mobilisation du parc privé pour chaque EPCI concerné. C'est le lieu approprié, nous l'avons dit, puisque le plan est fondé sur une évaluation territorialisée des besoins sociaux ;
- les EPCI répartissent cet objectif entre communes, notamment celles qui n'ont pas encore atteint le pourcentage de logements sociaux prévu par la loi SRU en tenant compte du nombre de logements sociaux manquants. La volonté d'« un meilleur équilibre dans l'occupation du parc social entre les territoires » impliquerait en effet, dans l'idéal, que toutes les communes aient à court terme les mêmes capacités d'accueil des publics défavorisés, indépendamment de leur taux de logements sociaux : moins il y a de logements sociaux, plus il est nécessaire de mobiliser du parc privé.

La mise en œuvre des objectifs se ferait donc par les intercommunalités dans le cadre de leur PLH et des délégations de compétences de l'Etat et des collectivités. Dans les communes SRU, en particulier celles en carence, il serait souhaitable que cet objectif constitue une obligation de résultat, à titre transitoire et complémentaire pour répondre immédiatement à la demande sociale.

Si le projet de loi Egalité et citoyenneté, dans sa version adoptée en première lecture, a déjà adopté la proposition consistant à faire préciser par les PLH « le nombre et les types de logements locatifs

privés à mobiliser », elle n'a pas encore été jusqu'à adopter le principe de fixation d'objectifs en fonction des besoins sociaux par les PDALHPD appliqués par les PLH. C'est pourtant là que tout se joue.

Le projet de loi Egalité et citoyenneté a en revanche sans difficulté ajouté le mandat de gestion parmi les opérations susceptibles d'être prises en charge par les communes SRU (au nom des dépenses déductibles), au lieu comme aujourd'hui de se limiter à la sous-location. Il s'agit là d'une modification cohérente dans un texte destiné à produire des réponses en logement de droit commun, et non d'exception et temporaires. Qu'elles soient volontaires ou contraintes par le préfet, les communes SRU disposent donc aujourd'hui apparemment de toutes les configurations possibles pour intervenir sur le parc privé.

2. Proposer un produit phare aux bailleurs : les 5 doigts du package « clé en main » pour promouvoir le mandat de gestion

Par souci de simplicité et de lisibilité, la mission propose la création d'un nouveau produit, à la place du conventionnement très social de l'ANAH, qui pourrait prendre le nom de « Bail clé en main ». Ce produit, sous forme de mandat de gestion, serait très avantageux pour les bailleurs, puisqu'il leur procurerait un crédit d'impôt, une exonération de taxe foncière, une prime locale, une gestion locative adaptée et une couverture gratuite contre les impayés, la vacance et les dégradations.

Les modalités concrètes de ce package sont décrites ici dans le cas d'un conventionnement sans travaux, mais elles doivent pouvoir se décliner également dans le cadre d'un conventionnement avec travaux, impliquant des subventions supplémentaires proportionnelles au montant des travaux prévus.

1. Un Crédit d'impôt clarifié et rénové lié au conventionnement ANAH très social, basé sur les nouveaux observatoires de loyers

La Fondation Abbé Pierre propose, comme le CGEDD ou le HCLPD, de remplacer l'abattement fiscal lié au conventionnement ANAH par un crédit d'impôt. En effet, l'abattement est difficile à calculer et anticiper, puisqu'il diminue l'assiette imposable, sans qu'il soit possible de facilement chiffrer la baisse d'impôt occasionnée. De plus, il est injuste, car il procure une baisse d'impôt d'autant plus forte que le bailleur est fortement imposé. A contrario, un bailleur non imposable n'en bénéficierait pas. Ensuite, il n'est pas possible d'aller au-delà d'un abattement total, alors que cela ne suffit pas, dans certains cas, à compenser substantiellement la baisse de loyer.

Toutefois, contrairement au CGEDD et au HCLPD, la mission propose un crédit d'impôt proportionnel non pas au loyer pratiqué, mais à la baisse de loyer consentie par rapport à une location au niveau du marché. Cette option paraît mieux adaptée au raisonnement des bailleurs et plus équitable. Il s'agirait ici d'un crédit d'impôt compensant 50 % de la perte de loyer provoquée par le package « clé en main ».

Pour cela, il est donc nécessaire de mesurer l'écart entre le loyer réduit, basé sur le loyer PLUS non majoré²⁷, et le loyer médian sur les mises en location de moins d'un an, défini par le réseau des

²⁷ Nous proposons de fixer le loyer à atteindre au niveau du loyer PLUS non-majoré, en se basant donc sur les normes et le zonage HLM, car l'expérience montre que, étant bien solvabilisé par les APL, ce niveau de loyer permet à des ménages à très bas revenus de se loger correctement.

observatoires locaux des loyers (ANIL/OLAP, ADIL et agences d'urbanisme). En effet, ce loyer médian est calculé finement en fonction du quartier, du nombre de pièces et de l'année de construction, parmi les logements mis en location depuis moins d'un an. En comparaison des trois zones A, B et C habituelles, la mesure est beaucoup plus adaptée et permettra de limiter fortement à la fois les effets d'aubaine et à l'inverse les incitations insuffisantes pour convaincre les bailleurs.

Cette modalité de calcul est permise pour la première fois par le déploiement des observatoires des loyers de l'ANIL, disponibles à présent dans une trentaine d'agglomérations, couvrant ainsi une grande part des logements locatifs privés en zone tendue. Certes tous n'ont pas encore obtenu l'agrément nécessaire à l'encadrement des loyers prévu par la loi ALUR, mais leur usage dans le cas présent ne nécessite pas nécessairement un tel agrément, puisqu'ils serviront de référence pour *bénéficier* du package, et non pour être *soumis* à un plafonnement des loyers, avec des conséquences donc bien moins coercitives. Pour le reste du territoire, il revient aux collectivités, en lien avec les ADIL et les agences d'urbanisme, de créer des observatoires de loyer, forcément moins précis qu'en zone dense, en y associant les professionnels de l'immobilier.

Calculer l'écart de loyer par rapport au marché permet en outre d'adapter automatiquement le crédit d'impôt à l'évolution du marché, pour l'augmenter quand les prix montent et le réduire s'ils baissent, de manière à conserver une attractivité constante du dispositif.

Enfin, les remontées de terrain montrent que les bailleurs ne passent pas toujours par le conventionnement Anah, par méconnaissance, manque d'information des acteurs locaux ou peur de la complexité administrative. Il est donc important d'adosser plus systématiquement les dispositifs à ces conventionnements, qui actent les engagements réciproques des parties, à la fois pour que l'Anah puisse disposer d'une vue d'ensemble la plus complète possible, et pour que les propriétaires qui s'engagent puissent profiter pleinement des avantages qui y sont liées, tout en contrôlant mieux le respect de leurs engagements.

2. Une exonération de taxe foncière (TFPB)

Dans la mesure où l'on souhaite produire des logements sociaux « privés », la « similitude » avec le parc public peut conduire à exonérer de taxe foncière les logements privés conventionnés ce qui reviendrait, en cas de compensation partielle par l'Etat, à partager l'effort de dépense fiscale. Un rapport sénatorial récent montre que l'exonération de la TFPB coûte environ 6 500 € à la collectivité territoriale et 2 500 € à l'Etat pour un logement social. La question de la compensation de ce manque à gagner par l'Etat ou de son financement par de nouvelles recettes fiscales locales se pose alors.

L'exonération de la taxe foncière est un élément important du modèle économique proposé ici, dans l'hypothèse d'un crédit d'impôt comblant seulement la moitié de la perte de loyer. Il est toutefois envisageable de ne pas y recourir si le crédit d'impôt était d'un montant supérieur. Mais il serait assez logique de prévoir une exonération de TFPB pour un produit « très social » de ce type, au moment où les logements intermédiaires de type PLI bénéficient depuis 2014 d'une exonération de TFPB de 20 ans.

3. Une prime locale

La prime locale, qui s'ajoute aux primes actuelles de l'Anah (prime d'intermédiation locative -PIL -, prime réduction de loyer -PRL- et prime de réservation dans le cadre d'un dispositif de réservation au profit des publics prioritaires), est un élément indispensable du système, surtout en zones tendues où le différentiel entre le loyer PLUS et le marché est important à combler. Outre le crédit d'impôt et l'exonération de taxe foncière, la prime locale, non-imposable, permet de mieux boucler

une opération et présente l'avantage d'être versée immédiatement. C'est donc une puissante incitation, notamment en direction de bailleurs modestes, qui présente de plus l'intérêt d'être facilement comprise.

Son caractère local lui permet d'être modulée en fonction des priorités de l'EPCI qui la verse, d'être par exemple forte en cas de besoins importants, ou en début de mobilisation, à titre promotionnel, puis éventuellement réduite si les objectifs de mobilisation sont atteints voire dépassés, ou si les besoins sont réduits. Elle peut également être ciblée sur des priorités locales, comme les petits logements, ou les très grands logements familiaux.

A Strasbourg, la prime de 1 000 euros est utilisée par les agents communaux pour entrer en contact avec les propriétaires de logements vides. A Grenoble, jusqu'à une date récente, elle était en général de 6 000 euros mais pouvait s'élever jusqu'à près de 10 000 euros pour de grands logements conventionnés en « très social ». A Vitré-Communauté, le PLH adopté en 2016 prévoit des primes de 5 à 7 000 euros pour les bailleurs s'engageant sur du conventionnement très social avec travaux. Sur le plan budgétaire, verser une prime en début de conventionnement est plutôt rationnel. La puissance publique a en effet la caractéristique de raisonner en général à plus long terme que des particuliers. Elle peut donc offrir une somme immédiatement inférieure à l'addition de ce qu'elle pourrait verser sur une plus longue période tout en intéressant ainsi des particuliers, qui ont une préférence pour le court terme.

4. Une garantie impayés-vacance-dégradation

Pour convaincre des bailleurs de se contenter de loyers modérés, il est indispensable de leur offrir la garantie la plus simple et sûre, en particulier quand il s'agit de bailleurs modestes. D'un point de vue financier, cet avantage est également avantageux pour la puissance publique, car il est relativement peu coûteux d'offrir une assurance sur des impayés finalement assez peu fréquents. L'enjeu de la garantie est de susciter la confiance entre les acteurs. Or, à cet égard, les dernières années ont brouillé les perspectives et ont pu rompre des liens de confiance toujours délicats à tisser.

La nouvelle garantie VISALE, qui couvre les opérateurs agréés en intermédiation locative et gestion locative sociale membres de la FAPIL ou de SOLIHA, constitue ainsi une régression par rapport au système précédent de Garantie des Risques Locatifs (GRL) ou à celui proposé jusqu'alors par la MACIF aux AIVS® de la FAPIL. En effet, contrairement à la GRL, VISALE ne couvrira pas les dégradations du bâti. Il est donc particulièrement important que VISALE d'une part reprenne tous les dossiers de la GRL ou de la Macif, et d'autre part qu'elle en couvre les réparations, les impayés et les frais de contentieux sans limitation de durée des baux.

Pour la puissance publique, le coût de cette prise en charge serait tout à fait modeste, mais celle-ci est déterminante pour la confiance des bailleurs actuels ou potentiels qui ont décidé de confier leur logement à des associations.

Il serait également indispensable de prendre en charge le risque de vacance. D'une part parce qu'il est limité, puisque le propriétaire abandonne son choix du locataire à la puissance publique, qui ne manque pas de ménages prioritaires à loger. D'autre part parce que cette vacance justement ne dépend pas de l'action du propriétaire, et qu'il ne peut donc pas en être tenu pour responsable.

La Belgique offre un exemple instructif d'avantage conféré aux agences immobilières sociales (AIS), en termes de garanties. La garantie publique sur les impayés, dégradations et la vacance, est apportée exclusivement aux logements gérés par des AIS, ainsi qu'une remise en état à la fin du contrat et une prise en charge par les AIS des baux, états des lieux et assurances.

5. Une intermédiation locative rassurante et sécurisante pour toutes les parties

La mission fait le choix de privilégier, pour son produit phare, le recours à l'intermédiation locative par un opérateur agréé. Pour le bailleur, cela représente une sécurité et une simplification, la gestion étant entièrement prise en charge, en échange d'honoraires modestes et d'une délégation du choix de son locataire. Pour la puissance publique, cela constitue une garantie du respect des engagements du bailleur sur la durée de la convention, notamment en matière de location à loyers faibles en direction des ménages à faibles ressources. Surtout, cela permet une attribution par les autorités fléchée vers des ménages prioritaires, condition *sine qua non* qui justifie un engagement accru des finances publiques. Les locataires devront entrer sous les plafonds de ressources du LCTS Anah actuel.

Le développement de l'intermédiation locative devrait être facilité par les avantages fiscaux et le volontarisme politique décrit par la mission, mais il implique des opérateurs associatifs capables de suivre et de porter cette mobilisation. Leur financement, assuré notamment par les FSL, est actuellement remis en cause dans différents départements. Ce financement est indispensable car, contrairement aux agences immobilières, classiques, les AIS ou AIVS® sont rémunérées en pourcentage d'un loyer plus faible, pour une gestion plus complexe auprès de locataires en difficulté, et dans le diffus, donc plus onéreuses. Il doit donc être mieux rémunéré qu'aujourd'hui.

Pour faciliter le développement de l'intermédiation locative, il est indispensable de soutenir les organismes d'intérêt général et sans but lucratif : aides à la prospection financées par l'Etat et les collectivités locales (les MOUS y pourvoient mais leur pérennité et leur systématisation ne sont pas assurées) ; aides à la gestion locative car les agences immobilières sociales ne peuvent se rémunérer uniquement sur les honoraires de gestion prélevés sur des loyers que l'on cherche à minimiser d'où la nécessité d'une aide annuelle par logement géré ; contractualisation sur plusieurs années entre l'Etat et les réseaux associatifs pour développer l'action de leurs opérateurs, qui pourrait concerner la sécurisation des acteurs, la formation des opérateurs, etc.

Comparaison des avantages pour les bailleurs du package et du marché

Les deux simulations présentées ci-dessous ne suffisent pas à calculer le gain réel net comparé sur le marché et à l'aide du package. Elles présentent simplement les sommes en jeu, le montant des aides et des loyers dans deux villes, avec ou sans le package, mais nécessiteraient une simulation fiscale avec différents profils de bailleurs contribuables.

Simulation package clé en main Montpellier

- T3 50 m² à Montpellier, zone de calcul Ouest
- Loyer médian des mises en location depuis moins d'un an (source observatoire) = 11,7 euros / m² = 585 euros / mois

<https://www.observatoires-des-loyers.org/niveau-des-loyers.htm#ca=L3400>

- Niveau PLUS non-majoré (zone II) = loyer pratiqué = 5,54 euros / m² = 277 euros
- Abandon de loyer = 585-277 = 308 euros
- Crédit d'impôt = 50 % de l'abandon de loyer = 154 euros / mois = 1 848 euros / an

Recettes	Marché	Package
Loyer (sur 11 mois pour le marché au niveau loyer médian, sur 12 mois pour le package car garantie anti-vacance)	6 435	3 324
Crédit d'impôt (50 % de l'abandon de loyer)		1 848
Prime locale		100
Total recettes	6 435	5 272
Dépenses		
Taxe foncière	1 000	
Garantie impayés (3 % du loyer mensuel)	193	
Honoraires gestion locative (7 % du loyer mensuel)	450	233
Total dépenses	1 644	233
Recettes - dépenses	4 792	5 049

Simulation package clé en main Colombes

- T2 35 m² à Colombes (92)
- Loyer médian des mises en location depuis moins d'un an (source observatoire) = 16 euros / m² = 560 euros²⁸
- Niveau PLUS non-majoré (zone 1) = loyer pratiqué = 6,30 euros / m² = 220,50 euros
 - o Abandon de loyer = 560-220,50 = 339,50 euros
 - o Crédit d'impôt = 50 % de l'abandon de loyer = 169,75 euros / mois = 2 037 euros / an

Recettes	Marché	Package
Loyer (sur 11 mois pour le marché au niveau loyer médian, sur 12 mois pour le package car garantie anti-vacance)	6 160	2 646
Crédit d'impôt (50 % de l'abandon de loyer)		2 037
Prime locale		400
Total recettes	6 160	5 083
Dépenses		
Taxe foncière	700	
Garantie impayés (3 % du loyer mensuel)	185	
Honoraires gestion locative (7 % du loyer mensuel)	431	185
Total dépenses	1 316	185
Recettes - dépenses	4 844	4 898

²⁸

https://www.observatoires-des-loyers.org/niveau-des-loyers.htm#ci=92025&ca=L7502&type_loyer=stock&city=Colombes+%2892700%29&address=&type_mode=&habitat=&pieces=4.7&construction=4.3

Encadré : garantir une sortie de conventionnement rassurante

Tous les dispositifs de réduction des loyers en échange d'avantages divers se heurtent à un problème récurrent : comment permettre une sortie du dispositif sécurisant à la fois les occupants et les bailleurs ? Concrètement, à la fin de la durée de conventionnement, comment revenir à des niveaux de loyer de marché, au moment où s'éteignent les avantages dont bénéficie le bailleur, sans exposer brutalement l'occupant, qu'il soit en sous-location ou en mandat de gestion, aux niveaux des loyers de marché ?

Quelle revalorisation du loyer à la sortie du conventionnement ?

Dans les faits, divers arrangements pratiques se conjuguent pour résoudre les difficultés : soit les ménages parviennent à s'acquitter progressivement d'un loyer plus élevé, là où les loyers de marché sont modérés, soit ils trouvent à se reloger, dans le parc social, via l'opérateur associatif ou par leurs propres moyens. Mais les règles sont généralement floues, ce qui peut dissuader les bailleurs potentiellement intéressés de s'engager dans ce type de démarche dont la fin n'est pas clairement définie. Cette incertitude de sortie a été renforcée par les évolutions légales récentes. Depuis le décret de juillet 2012 pris par la ministre du Logement Cécile Duflot, renouvelé chaque année, il n'est plus possible, dans les zones tendues, d'augmenter le loyer au-delà de l'IRL au moment du changement de locataire. Un loyer manifestement sous-évalué peut simplement être relevé de moitié en comparaison avec les loyers habituellement constatés dans le voisinage. Puis, la loi ALUR a prévu que, dans les zones d'encadrement des loyers, à savoir Paris puis bientôt Lille, Grenoble et l'agglomération parisienne, et potentiellement à terme 28 agglomérations tendues, le bailleur pratiquant des bas loyers pourrait les relever, lors du renouvellement de bail, jusqu'au loyer médian minoré de 30 %. Dans les autres zones s'applique toujours l'article 17 c de la loi de 1989, qui permet lors du renouvellement de bail de relever progressivement, par palier sur une durée de trois ou six ans, un loyer « anormalement bas » au niveau des loyers de voisinage, au terme d'une procédure contradictoire.

Bref, dans les zones tendues sans encadrement des loyers, un bailleur en fin de conventionnement Anah ne peut pas compter sur un changement de locataire pour rehausser son loyer et devra faire valoir la procédure de l'ex-article 17c de la loi de 1989, devenu article 17-2 II. Dans les zones d'encadrement des loyers, il pourra rehausser son loyer avec plus de facilité mais sans jamais pouvoir dépasser le loyer médian minoré de 30 %. Quand on sait que la plupart des bailleurs ordinaires peuvent se permettre des loyers médians majorés de 20 %, cela signifie que le bailleur voit ses revenus locatifs amputés de plus de 40 % par rapport au plafond autorisé d'ordinaire par la loi.

La question de la sortie de conventionnement est cruciale pour inciter les bailleurs à s'y engager en confiance, c'est pourquoi la mission envisage de permettre plus facilement aux bailleurs, une fois la période de conventionnement achevée, lors d'une relocation et lors du premier renouvellement de bail suivant la fin du conventionnement, de revenir sans délai (en cas de relocation) ou progressivement (en cas de renouvellement de bail) à des niveaux de marché. Cela impliquerait deux modifications :

- Une modification du décret annuel d'encadrement des loyers, pour permettre aux bailleurs de logements sortant d'un conventionnement avec l'Anah de fixer librement et

sans pallier leur niveau de loyer lors d'une relocation, dans les limites du loyer médian majoré dans les zones où s'applique l'encadrement des loyers, et éventuellement une modification législative.

- En cas de renouvellement de bail dans les zones d'encadrement des loyers, cela autoriserait à pratiquer des loyers allant jusqu'au loyer médian majoré. Le passage du loyer conventionné au loyer de marché pourrait se faire progressivement par pallier, par tiers ou par sixième, sur trois ou sur six années (modification de l'art. 17-2 I de la loi du 6 juillet 1989).

-

En parallèle, pour sécuriser les locataires, il importe à la fin du conventionnement, que les locataires dont les ressources n'ont pas sensiblement évolué et ne permettent pas de s'acquitter d'un loyer au prix du marché puissent être identifiés dans les accords collectifs d'attribution locaux comme des personnes prioritaires pour le relogement dans le parc social, et prévoir une articulation précoce avec les CCAPEX pour anticiper les fins de prise en charge.

Quelle durée d'engagements pour le bailleur ?

De même, afin de rassurer les bailleurs sur leur capacité à sortir facilement et rapidement du conventionnement en cas de besoin, la mission a recueilli plusieurs avis considérant comme nécessaire de proposer des conventionnements sans travaux de 3 années renouvelables, tacitement reconductibles (le conventionnement avec travaux implique nécessairement une durée de conventionnement minimale plus longue). La durée de six années, qui est la norme actuelle pour les conventionnements sans travaux, serait de nature à dissuader les bailleurs qui peuvent tenir à disposer de leur logement pour eux-mêmes ou leurs proches, ou pour le vendre en cas de besoin. Cette crainte d'un engagement pour six années tient également à une certaine défiance à l'égard de dispositifs publics peu connus, quand le bailleur est rétif à l'idée d'accueillir dans son logement un ménage « en difficultés », sans pouvoir être sûr que l'accompagnement social et la gestion locative adaptée saura être à la hauteur des troubles éventuels à l'égard du voisinage ou de dégradations.

Cependant, le raccourcissement de la durée minimale de conventionnement sans travaux à trois années comporte un risque : celui d'absorber des moyens pour capter des logements pour une courte durée et d'entraîner une certaine précarité pour les locataires.

Les expériences de Louez Solidaire à Paris ou de Loca++ à Grenoble montrent que les bailleurs sont majoritairement satisfaits et renouvellent leur contrat, à hauteur de 85 % pour Louez Solidaire. La reprise du logement pour soi ou ses proches survient finalement assez rarement, mais la possibilité d'y recourir constitue un argument psychologique capable de convaincre des bailleurs qui ne se projettent pas toujours à long terme.

3. Un produit phare accolé à des produits complémentaires

Ce produit phare développé ci-dessus doit concentrer l'essentiel des efforts et des logements mobilisés, mais il doit également laisser une place à des régimes plus divers, qu'il s'agisse, pour les loyers intermédiaires, d'un dispositif de conventionnement intermédiaire

simple mais bien moins avantageux, ou, pour les publics les plus en difficulté, d'un dispositif basé davantage sur la sous-location, sous la forme de Solibail.

1. Un conventionnement intermédiaire ou social simplifié

La mission a souhaité simplifier et clarifier les différents dispositifs, en proposant comme produit phare « très social » le « package clé en main » décrit ci-dessus, destiné à être promu par les pouvoirs publics en priorité, à destination de ménages prioritaires. Cela ne signifie pas pour autant que les autres produits sont voués à disparaître. Certains acteurs plaident en effet pour le maintien des niveaux « intermédiaire » et « social » du conventionnement Anah actuel.

Pour la mission, le conventionnement Anah intermédiaire peut avoir une fonction sociale, pour des classes moyennes, à 20 % sous les prix de marché. Il peut constituer notamment un objectif de niveau de loyer à atteindre pour les investisseurs institutionnels sur le marché résidentiel. A l'instar des propositions formulées par le think tank Terra Nova, il serait pertinent de réfléchir à une manière de conditionner une partie des avantages fiscaux, liés par exemple à l'assurance-vie, à un investissement minimal dans le parc intermédiaire en zone tendue par exemple²⁹.

Si le niveau « intermédiaire » vise une cible bien différente de celle de notre mission, et peut donc jouer un rôle complémentaire, le cas du conventionnement Anah dit « social » en est bien plus proche. Mais, d'après l'Anah, il est important de maintenir ce niveau-ci, pour des ménages trop modestes pour le niveau intermédiaire mais pas assez défavorisés pour entrer dans le cadre de l'intermédiation locative que nous envisageons. Ce niveau « social » est également utilisé régulièrement dans le cadre des OPAH, et joue un rôle pour le maintien d'une certaine mixité. Pour toutes ces raisons, il est sans doute pertinent de le maintenir.

De manière générale, pour les conventionnements Anah intermédiaire et social sans travaux, le CGEDD propose une procédure déclarative en ligne, à la place de la signature d'une convention en bonne et due forme, de manière à simplifier le conventionnement, charge ensuite à l'administration fiscale d'en assurer le décompte et le contrôle.

2. Une sous-location type Solibail

Louez Solidaire et Solibail étant lancés avec un certain succès depuis respectivement 2007 et 2008, il convient de ne pas casser cette dynamique, même si la mission préconise que ce type de mobilisation du parc privé, relativement onéreux et temporaire (en termes de durée d'occupation), ne soit pas privilégié par rapport au package « clé en main » développé ci-dessus.

Solibail serait dans cette perspective une solution, cofinancée par l'Etat et les départements comme à Paris avec Louez Solidaire, réservée aux situations d'urgence (femmes battues, jeunes en rupture...), transitoire, alternative à l'hébergement. Cette solution peut aussi par exemple être pertinente pour instaurer un « bail de sauvegarde », en cas de procédure d'expulsion, sur le modèle de ce que réalise l'association Aslim dans le Rhône, qui avec l'accord du bailleur devient locataire d'un logement à la place de ses locataires précédents en cas de procédure d'expulsion, avant de faire glisser le bail une fois la dette apurée.

Solibail peut être amélioré en prévoyant une prise en charge plus importante du différentiel de loyer permettant aux ménages à très faibles ressources d'y être éligibles et une augmentation de la prise en charge forfaitaire de l'accompagnement afin de pouvoir accueillir des ménages plus éloignés du logement ainsi qu'une meilleure sécurisation des gestionnaires.

²⁹ Terra Nova, « Politique du logement : et les investisseurs institutionnels ? », mai 2013.

Solibail a donc toute sa place dans cette architecture, mais en complément de produits en mandat de gestion revitalisés, alors que, dans la situation actuelle, Solibail étant plus sécurisant, mieux financé et davantage promu, il constitue parfois un frein au développement de solutions d'intermédiation locative en mandat de gestion.

Nexity, représenté au sein du groupe de travail de la mission, suggère de son côté, pour dynamiser le programme Solibail, de l'autoriser dans le neuf au sein des programmes de logements locatifs privés bénéficiant de l'incitation fiscale « Pinel ». Or, aujourd'hui, les deux avantages fiscaux Solibail et « Pinel » ne sont pas cumulables. Cette proposition aurait le mérite de mobiliser une fraction des 50 000 logements en Pinel construits chaque année. Elle doit toutefois faire l'objet d'une évaluation plus poussée, afin de déterminer le coût global par logement mobilisé ainsi occasionné. En effet, en ce qui concerne du logement neuf, un coût trop élevé d'une mobilisation du parc privé à des fins sociale devrait conduire, au-delà d'un certain montant, à privilégier l'option de la construction de logements sociaux.

3. Un plan pour l'achat d'usufruit à des fins sociales

La question de la dissociation du droit de propriété est une piste prometteuse à examiner. Dans la logique de l'usufruit locatif social, cela permettrait d'aller chercher de l'offre pour une durée plus longue que les conventionnements ANAH, de donner un vrai statut de locataires aux occupants avec des modèles économiques incluant des contreparties pour les propriétaires bailleurs. Le bail à réhabilitation d'une part et l'achat d'usage d'autre part constituent dans cette optique des pistes intéressantes à explorer plus avant. Quand des travaux sont à réaliser, le bail à réhabilitation est un outil intéressant mais nécessiterait des ajustements fiscaux pour qu'il soit plus facilement utilisé et une communication adaptée pour mieux le faire connaître, auprès des bailleurs mais aussi potentiellement des investisseurs.

L'achat d'usage, avec une différenciation en fonction des travaux à effectuer ou non, pourrait être envisagé avec le versement d'une « soulte³⁰ », correspondant à l'achat de loyers capitalisés pendant la durée de mobilisation du logement (15 à 20 ans). S'agissant de loyers payés d'avance, ils coûtent a priori moins cher pour le preneur. Pour le ménage occupant ce logement capté, le loyer dû serait bien en deçà du loyer de marché. Le financement de cette soulte pourrait s'opérer, indépendamment des aides à la pierre, via un grand emprunt consomptible dont le remboursement s'effectuerait grâce aux économies réalisées sur la ligne Hébergement du budget de l'État (alternative aux coûts hôteliers et d'hébergement) ou sur les dépenses de santé. A l'instar du Fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) alimenté par le Programme investissements d'avenir (PIA) qui n'a pas à être remboursé par l'Anah, le principe consisterait donc à faire porter la charge de remboursement sur l'Etat, en raison des coûts évités.

Le porteur du droit réel, avec ou sans travaux à effectuer, pourrait être un maître d'ouvrage d'insertion (MOI). Le loyer même faible (niveau PLAI utilisé dans des simulations de modèle économique) permet de faire face aux coûts d'entretien et de gestion et même de générer des fonds pour mobiliser une partie de l'offre de sortie par des montages classiques (droits réels ou acquisition-amélioration, voire neuf), afin de faciliter un éventuel relogement des locataires au terme des baux.

La fiscalité inhérente au versement d'un loyer capitalisé pose une question fiscale. La Fondation Abbé Pierre a conduit en 2013 un travail avec un notaire sur ce sujet qui opère des simulations à partir de

³⁰ Une soulte, ou loyer capitalisé, désigne le montant d'une compensation versée par une partie à une autre partie qui prend en charge ses droits et devoirs financiers.

son portefeuille de détenteurs. Quels sont les impacts fiscaux d'un versement cash par comparaison avec des versements au fil de l'eau ? Y a-t-il changements de tranches d'imposition ? Pour les héritiers, quel est le montage optimal : comment acquitter les droits de succession avec des concessions d'usage pour conserver le patrimoine en nue-propiété ? A priori une solution permettant des revenus étalés sur la durée du droit réel (15 à 20 ans) offrirait des rendements meilleurs pour l'État (IR et CSG-CRDS) et les collectivités et serait fiscalement préférable pour le détenteur de biens en évitant le changement de tranche. Un autre gisement potentiel à explorer réside dans la possibilité de financer les droits de succession pour les héritiers ayant à en régler et souhaitant à terme conserver le patrimoine. Des pistes ont été identifiées pour permettre d'acquitter les droits de succession avec des concessions d'usage pour conserver le patrimoine en nue-propiété. A côté de ce plan d'achat d'usufruit, on peut citer divers projets évoqués dans le cadre des auditions de cette mission. Deux d'entre eux n'entrent pas précisément dans le cadre de notre travail, puisqu'elles prévoient l'achat de logements privés pour y organiser des solutions d'intermédiation locative, sortant ainsi ces logements du « parc privé », qui constitue le périmètre de notre travail.

D'une part, l'USH propose l'acquisition temporaire par des bailleurs sociaux, pour neuf années, de logements dans le diffus pour les confier à des opérateurs pour y faire de l'intermédiation locative dans le cadre du programme Solibail, afin de surmonter le risque de tarissement du gisement de bailleurs intéressés. Ce portage serait financé par des prêts de la Caisse des dépôts, et non sur les fonds propres des bailleurs sociaux. « Le principe réside en l'acquisition de logements en bon état (ou nécessitant que quelques travaux d'embellissement) situés en zone A et B1. L'acquisition du logement à 5 000 €/m² puis le portage sur 9 ans s'équilibrent avec un emprunt à taux fixe de 1,5 % sur 10 ans (avec différé d'amortissement de 10 ans) et un loyer d'équilibre de niveau PLS, sans mise de fonds propres de l'organisme Hlm. Le bien serait loué pour une durée minimale de 9 ans dans le cadre de « Soli Hlm » à une association agréée qui gèrerait le choix et le suivi de l'occupant. »

D'autre part, le comité de suivi DALO a proposé dans son sixième rapport annuel un plan d'achat de 3 000 logements vacants dans le diffus par la Caisse des dépôts, chaque année pendant cinq ans, pour un portage d'une durée d'une trentaine d'années, avant revente et retour dans le parc privé. Cette société céderait pendant cette période de portage l'usufruit à des « opérateurs secondaires », bailleurs sociaux et organismes agréés en MOI, pour dégager à court terme une offre accessible.

4. Inscrire le conventionnement Anah avec travaux dans une stratégie de rénovation thermique des logements locatifs privés

Les logements locatifs privés font aujourd'hui figure de parent pauvre de la rénovation énergétique. Habiter Mieux s'est pour l'instant développé essentiellement en direction des propriétaires occupants, tandis que la rénovation des logements sociaux s'effectue à un rythme correct. Or, la loi de transition énergétique impose aux bailleurs, à une échéance qui reste à déterminer par un décret en cours d'écriture, un critère de performance énergétique minimale à respecter avant toute mise en location. Cette avancée ouvre une opportunité pour imposer des travaux aux bailleurs, à la condition que les bailleurs modestes disposent d'aide à la hauteur de cette nouvelle obligation. C'est pourquoi il serait utile de renforcer les aides liées au conventionnement Anah avec travaux, afin de mieux solvabiliser les bailleurs impécunieux, en lien avec les aides locales à la rénovation.

Pour le cas de bailleurs réellement démunis, il est possible de développer davantage la solution plus ambitieuse du bail à réhabilitation, qui leur permet de voir leur bien monter en qualité avec un financement et des travaux entièrement pris en charge, à la condition d'abandonner pendant douze à quinze ans l'usufruit de leur logement, en particulier en direction d'opérateurs associatifs qui peuvent alors le mettre à disposition de ménages en difficulté.

Par ailleurs, depuis 2014, les bailleurs ne sont plus éligibles au Crédit d'impôt transition énergétique (CITE, ex-CIDD). Il pourrait être envisagé de les y rendre éligibles à nouveau s'ils conventionnent leur logement avec l'ANAH dans le cadre du « package clé en main » développé plus haut.

Outre ce grand chantier de la rénovation thermique, la mise en location se heurte parfois à un besoin de légers travaux d'amélioration. A l'instar du HCLPD, la mission estime que les propriétaires qui s'engagent dans le package « clé en main » proposé dans ce rapport puissent voir ces travaux légers mieux et plus facilement pris en charge par l'ANAH, qui finance mieux aujourd'hui les travaux lourds.

4. Une offre simplifiée, appuyée sur une grande campagne de communication

1. Une campagne nationale d'affichage, médiatique et ciblée sur internet

Les campagnes d'affichage menées pour promouvoir Solibail, malgré leurs moyens limités, ont eu des répercussions immédiates sur le nombre de contacts établis avec des bailleurs, comme le montre le graphique ci-dessous. Un même phénomène encourageant sur l'efficacité de telles campagnes a été constaté dans le cas de Louez Solidaire à Paris. La première condition d'une mobilisation effective des bailleurs est donc une campagne nationale de communication à destination du grand public. Elle doit s'accompagner d'une communication plus ciblée en direction des acteurs clés du secteur. Elle doit aussi être pensée en lien avec les opérateurs de cette politique, sous peine de créer des contresens, à l'exemple de la campagne d'affichage Solibail qui promettait en Île-de-France une prime de 1 000 euros qui n'est quasiment pas pratiquée en réalité dans cette région, créant une déception immédiate chez les propriétaires et une défiance dès la première prise de contact.

▼ Les apports de la campagne de communication grand public (Juillet-Septembre 2015)
Source : SOLIHA IDF



Au lancement de la campagne, il serait utile d'organiser une tournée des principales métropoles pour présenter la nouvelle offre, en associant des acteurs divers, comme les représentants des bailleurs, des agents immobiliers, des principales associations et fédérations d'intermédiation locative, des élus

locaux et les ADIL. Cette tournée, à laquelle pourrait s'associer la Fondation Abbé Pierre, ainsi que les délégations territoriales des réseaux associatifs concernés, serait un gage de mobilisation de l'Etat et des collectivités, en même temps qu'un moyen de faire connaître et de mettre en débat les produits proposés localement.

2. Une campagne appuyée sur un portail national simplifié servant de porte d'entrée pour la diversité des dispositifs locaux

Le portail national doit permettre à un propriétaire de découvrir toutes les offres à sa disposition sur un territoire donné. En entrant l'adresse de son logement, sa superficie, sa typologie, le temps de mise à disposition souhaitée, le type de bail envisagé, le propriétaire d'un logement doit pouvoir laisser ses coordonnées, recevoir une simulation en ligne ou un message dans les 48 heures lui proposant toute la gamme d'offre solidaire disponible sur un territoire, et être renvoyé vers une plate-forme téléphonique pour le conseiller.

Le guichet unique, physique et téléphonique, par territoire pourrait être géré par les ADIL. Il devrait s'appuyer sur des maisons de l'habitat, lieu physique regroupant divers services et associations liés au logement sur territoire. Les collectivités locales compétentes doivent pouvoir actualiser directement leur offre locale sur le portail national en fonction de l'évolution de leurs dispositifs.

L'information des bailleurs potentiellement intéressés par ces dispositifs suppose un outil de simulation financière simple, efficace et accessible, à bâtir à partir des outils déjà à la disposition des ADIL ou de l'ANAH, via son calculateur mini-SIM.

Mini-Sim : outil d'aide à la décision

Mini-Sim est un outil d'aide en ligne qui aide les collectivités à définir leur politique locale d'aide aux propriétaires bailleurs et à déterminer leur budget annuel. Il permet d'évaluer le juste montant d'investissement public à effectuer en fonction des objectifs de modération des loyers. Il permet aussi d'ajuster le montant de l'investissement public local par rapport aux aides versées par l'Anah aux propriétaires bailleurs pour faire les travaux. Par exemple, pour un objectif visant à développer une offre de logements à loyers très sociaux, Mini-Sim permet de faire une simulation de ce que coûtera cette politique locale. Cet outil est mis gratuitement à disposition par l'Anah, mais n'est pas destiné aux particuliers.

Plusieurs témoignages montrent que le dispositif Solibail doit encore évoluer en matière d'outil d'aide à la décision. La mairie de Paris quant à elle garantit cette information sans délai pour le dispositif Louez Solidaire à toutes les personnes qui appellent son numéro Vert. Cette simulation immédiate est donc possible mais complexe. Le remplacement de l'abattement fiscal propre au conventionnement Anah par un crédit d'impôt devrait le simplifier, puisqu'il ne sera plus nécessaire de connaître sa tranche d'imposition pour calculer son avantage fiscal.

S'il n'est peut-être pas toujours possible de proposer un outil fiable et adapté à la situation de chacun, n'importe où ou pour n'importe quel produit, il est en revanche tout à fait possible à court terme de proposer des simulations pour des ménages type, pour des produits type, dans les grandes agglomérations, afin de donner un ordre d'idée aux bailleurs. De plus, le portail national doit être en mesure, en quelques jours, d'adresser des simulations à la demande des bailleurs, soit en les réalisant en interne soit en renvoyant aux autorités locales chargées de ces calculs.

Une autre mesure de simplification pourrait porter sur les avenants aux conventions sans travaux. Par exemple, le président de l'UNPI 78, Pierre Malet, se déclare très favorable au conventionnement et à l'IML, mais regrette « la lourdeur de la gestion des avenants de révision et des échéances de conventionnement » (Mobiliser plus, Forum 2015).

Si la mise en place concrète et le calibrage de l'offre solidaire est entre les mains des collectivités, l'Etat a pour rôle d'animer le dispositif et de dynamiser les acteurs locaux. Cela implique naturellement des moyens humains pour monter le portail, l'animer et relancer les collectivités. En cas de montée en charge des conventionnements Anah, il conviendra également d'étoffer l'équipe de la DHUP chargée de leur suivi. Aujourd'hui, d'après le CGEDD, seuls 13 ETP y seraient affectés³¹.

3. Une prospection adaptée aux différents publics : investisseurs, héritiers, bailleurs modestes

La campagne d'affichage, le portail national et l'existence d'une offre attrayante est une condition nécessaire mais pas suffisante à la mobilisation du parc privé. Il convient de leur adjoindre une politique pro-active de prospection, afin d'aller au-devant des propriétaires.

Il est nécessaire de financer la mission indispensable, de nature commerciale, des « capteurs » de logements (sous forme de MOUS par exemple) comme cela se fait dans certains départements.

Les démarches de publicité et de prospection doivent donc s'adapter au profil attendu des bailleurs. Pour cibler les bailleurs qui auraient hérité d'un bien, il convient par exemple de cibler le congrès des notaires et de leur proposer des formations. Pour les bailleurs âgés, en revanche, il est plus judicieux de cibler des publicités auprès de médias adaptés. Pour les propriétaires de logements vacants, il sera plus judicieux de s'adresser à eux au moment du paiement de la taxe sur les logements vacants en leur proposant des conventionnements avec travaux.

La communication et la prospection, pour être crédibles, doivent associer des acteurs reconnus par chaque segment du public visé. Pour convaincre les bailleurs privés, par exemple, il serait important d'imaginer des actions publiques aux côtés de l'UNPI, main dans la main avec des acteurs associatifs et des collectivités, à la manière de ce qui a pu se faire ponctuellement pour la présentation de Solibail. La présence de l'UNPI peut constituer le gage pour des bailleurs hésitants que leurs intérêts sont bien pris en compte dans cette opération.

De même, dans l'objectif de dynamiser les collectivités, il est indispensable de s'appuyer sur un réseau de collectivités volontaires, tel que l'a proposé la métropole de Strasbourg. Ce réseau, en lien avec l'ADCF, aurait pour rôle d'inspirer des collectivités attentistes ou tout simplement insuffisamment outillées pour lancer cette mobilisation. Il servirait également à assurer des remontées de terrain propres à ajuster le dispositif national et à jouer un rôle de lobbyiste du parc privé à vocation sociale pour pousser l'Etat à fournir des moyens suffisants sur le long terme.

4. S'appuyer sur les outils de lutte contre la vacance

La mobilisation du parc privé à des fins sociales est une opportunité pour sortir par le haut des polémiques récurrentes autour de la vacance de logement, en réconciliant les approches « punitives » et « incitatives ». En effet, cette mobilisation peut s'appuyer sur les taxes et menaces de

³¹ CGEDD, Sabine Baietto-Beysson et Eric Verlhac, « Bail solidaire. Expertise des propositions de production d'une offre de logements à loyer minoré dans le parc privé », rapport n°010176-01, octobre 2015.

réquisition pour convaincre les propriétaires de bien vacants du bien-fondé des dispositifs proposés. Pour ces propriétaires, les dispositifs en question ne doivent pas être plus compétitifs que le marché, mais plus compétitifs que la vacance. Tout mécanisme, par exemple la taxe sur les logements vacants, qui augmente le coût de l'inaction, renforce ainsi l'attrait des dispositifs « solidaires ». De plus, pour les propriétaires de logements vides qui laissent leur bien vacant faute de moyens financiers ou humains pour remettre en location leur bien, la palette des dispositifs « solidaires » peut leur proposer des solutions clés en main pour réaliser des travaux ou garantir une gestion locative adaptée.

Les politiques de lutte contre la vacance, comme la taxe sur les logements vacants ou la réquisition, sont à poursuivre, sachant qu'elles permettront à cette occasion de constituer des fichiers actualisés de logements vides et de nouer un contact avec les propriétaires pour leur faire connaître des solutions plus valorisantes pour mobiliser à des fins sociales leurs logements. C'est la démarche initiée par la métropole de Strasbourg, qui s'appuie sur les communes pour écrire à tous les propriétaires de logements vides depuis plus de trois ans pour leur proposer toutes les aides nécessaires afin de cesser cette vacance. Après un premier envoi, 40 % des 3 500 destinataires du courrier ont répondu. C'est également ce que la ville de Charleroi, en Belgique, a mis en place, sous le nom de « réquisition douce » : contacter les propriétaires de logements vides pour les avertir d'un risque de réquisition, mais leur proposer une solution plus souple, consistant à sortir de la vacance « par le haut » en confiant leur logement à une agence immobilière sociale leur offrant un loyer modéré et une gestion locative garantie, voire une aide aux travaux si besoin.

5. Pistes de financement : des baisses de loyer financées par les prix élevés

Quelles que soient les formes privilégiées de mobilisation du parc privé à vocation sociale, il sera strictement impossible de passer du stade artisanal au stade industriel sans un apport de fonds publics conséquent. Les solutions alternatives à cet engagement budgétaire seraient vouées à l'échec. Si elles ambitionnent une mobilisation de logements à loyer très social en s'appuyant sur la simple solidarité des bailleurs, sans compensation substantielle de la baisse de loyer consentie et sans garanties significatives, elles ne dépasseront pas le stade artisanal. Si elles ambitionnent une mobilisation quantitativement importante sans financer de baisse de loyer importante, elle se contentera de baisser légèrement le loyer pour certains ménages des classes moyennes.

Plusieurs sources de financement s'offrent aux pouvoirs publics pour rendre possible la mobilisation de 40 000 logements par an. La Fondation Abbé Pierre, après avoir fourni un ordre de grandeur des sommes en jeu, propose un financement basé sur une péréquation entre les quelques milliers de bailleurs prêts à s'engager dans ces produits à vocation sociale, et les centaines de milliers d'autres qui ne souhaitent pas le faire. Un produit ciblé sur quelques milliers de bailleurs, financé par la contribution de tous les bailleurs, ou du moins ceux qui pratiquent des loyers élevés.

1. L'ordre de grandeur du besoin de financement : entre 100 et 125 M€ par an pour 20 000 logements conventionnés, plus de 500 millions à terme

Pour évaluer le coût d'une politique de mobilisation du parc privé à vocation sociale réussie, nous pouvons partir de l'hypothèse de 20 000 logements « très sociaux », sur le modèle du « package clé-en-main » détaillé ci-dessus. Pour atteindre 40 000 logements privés par an, il conviendrait d'ajouter 20 000 autres logements à des niveaux de loyer plus élevés (social et intermédiaire), en fonction des choix politiques effectués (répartition entre « très social », « social » et « intermédiaire », niveau de

subvention des travaux, choix des zones...). Pour chiffrer, nous sommes partis des hypothèses suivantes, qui peuvent naturellement être modulées selon les choix politiques.

Nos hypothèses sont les suivantes :

- Objectif : mobiliser 20 000 nouveaux logements très sociaux du parc privé par an via le package clé-en-main.
- Dont 7 500 logements en Île-de-France et 12 500 en province (zone 2).
- Objectif de baisse des loyers : atteindre le loyer PLUS non-majoré, soit 6,30 €/m² en Île-de-France (niveau du PLUS en zone 1 bis : 6,70€), 5,54€/m² en province (en zone 2). Ces niveaux sont proches de ceux du conventionnement Anah « très social ».
- Les loyers de marché des logements captés : selon les observatoires de loyers sur les locataires entrants : 22 €/m² à Paris-petite couronne, 11 €/m² en province
- L'écart de loyer, à compenser dans une certaine mesure, s'établit donc à 16 €/m² à Paris, 6 €/m² en province
- Selon deux hypothèses, on fixe le besoin minimum de compensation
 - soit (H1) à 75 % de l'écart de loyer
 - soit (H2) en laissant 2 €/m² à la charge du bailleur (niveau censé correspondre à l'avantage lié à la garantie)
- Le besoin de financement s'établit ainsi à :
 - (H1) 12 €/m² en Île-de-France, 4,5 €/m² en province
 - (H2) 14 €/m² en Île-de-France, 4 €/m² en province
- La surface moyenne des logements, au vu des besoins de logements familiaux hors QPV, est supposée de 65 m²
- le besoin annuel de financement par logement est alors de :
 - (H1) 9 360 € en Île-de-France et 3 510 € en province
 - (H2) 10 920 € en Île-de-France, 3 120 € en province
- au vu de l'objectif 7 500 logements en Île-de-France, 12 500 en province, le financement nécessaire est de :
 - (H1) 70 M€ en Île-de-France, 44 M€ en province, soit 114 M€/an
 - (H2) 82 M€ en Île-de-France, 39 M€ en province, soit 121 M€/an

L'ordre de grandeur, entre 100 et 125 M€ pour une première année de mobilisation, est sensiblement le même dans les deux hypothèses de détermination de la compensation. Il serait plus élevé si l'on tenait compte de l'objectif de cumuler chaque année l'entrée de 20 000 nouveaux logements dans le conventionnement très social. Si l'on estime que le conventionnement dure en général six années, et que de nouveaux logements entrants viennent compenser les logements sortants, le nombre de logements conventionnés en stock en rythme de croisière, à la fin de la montée en puissance du plan de mobilisation, serait de $20\,000 * 6 = 120\,000$ logements. Soit 684 millions en hypothèse 1 et 726 millions en hypothèse 2.

Ces ordres de grandeur ne prennent pas en compte les coûts autres que la compensation de la baisse de revenus consentie par le propriétaire, notamment la garantie des risques locatifs, la GLA, la prospection, l'instruction des dossiers notamment par l'ANAH, l'information du public notamment par les ADIL ou les campagnes de communication. Il ne prend pas non plus en compte les subventions ANAH en cas de conventionnements avec travaux.

Ce coût estimé total ne serait toutefois dû que dans une douzaine d'années :

- au terme d'une période, située de 2017 à 2022, de montée en charge pour atteindre un flux de 20 000 en 2022

- et au terme d'une période, située de 2022 à 2028, où se cumulent intégralement les 20 000 logements captés par an.

Ce coût est important mais permettrait de diminuer en partie à moyen terme :

- le dispositif Solibail et le programme 177
- les astreintes versées au titre du DALO
- divers coûts économiques et sociaux du mal-logement (dépenses de santé, perte de productivité, retard scolaire...)

Il n'y a quasiment pas d'alternative viable à ces besoins budgétaires conséquents, sauf à rogner l'ambition de la mission. Pour diminuer le besoin, il n'y aurait en effet que quatre « solutions », qui comportent chacune d'elle trop de défauts pour être pertinentes :

- réduire l'objectif de mobilisation, surtout en Île-de-France où il coûte le plus cher mais où il est le plus nécessaire ;
- capter des logements plus petits, mais le besoin concerne largement les logements familiaux et les loyers/m² des petits logements sont plus chers
- viser des loyers de conventionnement moins bas, mais avec le risque que les logements soient inabordables pour la cible recherchée sans pour autant réduire significativement le besoin de financement en Île-de-France
- moins compenser l'écart de loyer, mais au risque de reproduire l'inefficacité actuelle.

2. Un financement partagé entre Etat et collectivités

Au vu de la situation budgétaire, la dépense nécessite un financement, en particulier si elle incombe à l'Etat. Or, celui-ci semble refuser la création de nouvelles taxes comme il était proposé en 2012 avec le rétablissement de la contribution sur les revenus locatifs ou la contribution de solidarité urbaine, ou encore pour le financement de la GUL. C'est pourquoi nous avons considéré qu'une des issues possibles, cohérente avec l'idée de confier aux EPCI la responsabilité d'atteindre un objectif chiffré de mobilisation, consistait à leur donner la faculté d'instaurer de nouveaux prélèvements.

Nous sommes confrontés à une vraie contradiction : une recette fiscale ne semble pouvoir être mise en place que par les collectivités, alors que l'ossature du dispositif de compensation de l'écart de loyer proposé ici est un crédit d'impôt, donc un dispositif relevant de, et financé par l'Etat.

Pour responsabiliser les communes, et contribuer à réduire le financement nécessaire, on pourrait imaginer que le bénéfice du crédit d'impôt sur l'abandon de loyer soit subordonné à une exonération de taxe foncière par la commune et l'EPCI. Les données fournies par le Forum pour la gestion des villes et des collectivités territoriale permettent d'esquisser un chiffre sur le montant de la TFPB d'un logement, un peu plus de 1 000 €, soit, en province, le tiers de l'écart de loyer que l'on souhaite combler par l'aide publique.

C'est en Île-de-France, que le problème de financement est le plus difficile. En cohérence avec la responsabilité que nous proposons de donner à la métropole dans la répartition de l'objectif de captation, il semble impératif de l'obliger à contribuer au financement. Dans tous les cas de figure, il est illusoire d'espérer un dispositif significatif de conventionnement avec mandat de gestion sur le Grand Paris qui serait financé par le contribuable national. La question d'une recette métropolitaine est donc cruciale.

3. Une mise à contribution des prix et loyers de marché

De l'avis général, le coût pour les collectivités locales, notamment pour financer les différentiels de loyer, est un des principaux facteurs limitant la mobilisation du parc privé. Le contexte n'est pas propice à la création de nouvelles taxes par l'Etat, comme en témoigne l'abandon de cette piste pour financer la garantie universelle du logement. La seule issue possible consiste donc à donner la faculté aux EPCI d'instaurer de nouveaux prélèvements, qui contribuerait de plus à réguler le marché.

On évoquera ici quatre pistes de recettes, à expertiser davantage, qui consistent toutes à mettre le marché à contribution, c'est-à-dire à financer ces quelques milliers de réduction de loyers réduits par les centaines de milliers de loyers et transactions élevés :

- une contribution additionnelle sur les droits de mutation à titre onéreux, payée par le vendeur et qui toucherait les transactions les plus chères, dépassant un certain prix au m² : l'EPCI serait libre de décider ou non de la taxation, fixerait le prix au m² à partir duquel elle intervient et le taux de taxation du dépassement. Ce dispositif pourrait prendre en 2016 la suite de la majoration temporaire³² permise aux départements par le PLFI 2014 ;
- une contribution additionnelle, basée sur le même principe, sur les loyers dépassant un certain prix au m², qui élargirait la taxe instaurée par Benoist Apparu sur les « micro-surfaces » louées à des prix prohibitifs. A l'initiative de la métropole pourrait être taxé ainsi le « complément de loyer exceptionnel » identifié par la loi Alur en cas d'encadrement des loyers. Cette piste a l'avantage de taxer les loyers chers, largement à l'origine du problème à résoudre. On pourrait imaginer aussi que le produit de la taxe, levée uniquement sur le Grand Paris, reste à l'Etat ;
- une contribution additionnelle à la taxe foncière, payée par les « non-propriétaires occupants » (bailleurs et propriétaires de résidences secondaires ou de logements vacants), éventuellement au profit de l'Etat ; elle deviendrait d'autant plus juste que serait mise en place la révision des valeurs locatives ;
- un « versement habitat », sur le modèle du versement transport, qui serait payé par les entreprises du Grand Paris : la formation des prix du territoire s'effectuant en fonction des revenus, il ne serait pas illogique de faire contribuer les entreprises, l'idéal serait même de faire reposer un tel versement sur les salaires supérieurs à un certain montant.

³² Article 58 : « I. – Les conseils généraux peuvent relever le taux de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement prévu à l'article 1594 D du code général des impôts au-delà de 3,80 % et dans la limite de 4,50 % pour les actes passés et les conventions conclues entre le 1er mars 2014 et le 29 février 2016. »

Conclusion

La mobilisation du parc privé à vocation sociale est donc un objectif majeur de la politique sociale du logement, malheureusement bien trop délaissée au cours des dernières années. Il convient de développer cette offre complémentaire au parc social, en tirant les leçons des limites du système actuel. Complexe, sous-financé, insuffisamment incitatif, mal calibré en fonction des marchés locaux de l'immobilier, porté par des acteurs fragilisés, l'environnement n'est pas propice à convaincre des bailleurs potentiellement intéressés.

Au terme de ses investigations, après avoir rencontré de nombreux acteurs concernés, la mission de la Fondation Abbé Pierre appelle à refonder ce système autour d'objectifs ambitieux, fixés au niveau national au niveau de 40 000 logements à capter chaque année, et déclinés à l'échelon des intercommunalités. Elle propose la création d'un nouveau dispositif, simplifié, mieux financé, reprenant les meilleurs éléments des différents dispositifs en essayant d'en éviter les lacunes : un conventionnement Anah, permettant de proposer à des ménages en difficulté des niveaux de loyer PLUS sans majoration, financé grâce à un crédit d'impôt compensant pour moitié la baisse de loyer consentie par le propriétaire, en comparaison avec les loyers de marchés mesurés finement par les observatoires locaux des loyers.

En cette période de fin de quinquennat, il est difficile de se projeter pour les prochaines années. Pourtant, si toutes les propositions énoncées ici n'ont pas la même temporalité, il est possible de proposer un échéancier destiné à amorcer sans attendre ce chantier décisif et capable de transcender les clivages habituels.

Certaines propositions peuvent être appliquées rapidement :

- Le projet de loi égalité et citoyenneté doit imposer dans les PLH un plan de mobilisation du parc privé et compléter la loi SRU par des objectifs chiffrés, différenciés selon les communes.
- Le projet de loi de finances pour 2017 pourrait permettre de créer le nouveau package simplifié
- Il faudra en revanche sans doute attendre la prochaine législature pour prévoir une loi de programmation pluriannuelle

La Fondation Abbé Pierre s'est limitée ici à l'objet de la lettre de mission : la mobilisation du parc privé à des fins sociales. Toutefois, cette mission ne peut réussir à faire reculer sensiblement le mal-logement qu'à la condition d'être articulée à d'autres politiques volontaristes pour rendre le logement abordable aux personnes les plus modestes.

La mobilisation du parc privé tout d'abord doit venir s'ajouter à la production de logements sociaux, à hauteur de 150 000 par an, et non s'y substituer. La pérennité du parc social et sa plus grande maîtrise par les pouvoirs publics en font en effet l'outil central face au mal-logement, qu'il convient de renforcer et d'orienter davantage vers la satisfaction des besoins des personnes les plus démunies et les plus en difficulté.

Le parc locatif privé, au-delà de la mobilisation d'une part minoritaire de ses logements via les dispositifs à vocation sociale évoqués ici, a besoin d'une meilleure régulation d'ensemble. L'encadrement des loyers prévu par la loi ALUR en particulier doit s'appliquer au plus vite dans les 28 agglomérations prévues. Cette régulation a minima ne permettrait pas de réelle baisse des loyers mais au moins de modérer les excès, et par ricochet de limiter les écarts entre loyers de marché et bas loyers prévus par le conventionnement Anah, et donc les fonds publics à y consacrer. Un parc

privé mieux adapté aux ressources des ménages moyens présenterait également l'avantage de limiter le nombre de ménages ayant besoin d'un parc à vocation sociale à bas loyer. Le niveau de loyer n'est pas le seul obstacle à l'accessibilité du parc locatif privé. C'est pourquoi la Fondation Abbé Pierre soutient l'idée d'une garantie universelle des loyers, qui limiterait les phénomènes d'éviction de ménages capables de payer un loyer mais pas d'offrir aux bailleurs des garanties suffisantes, notamment une caution solidaire.

Enfin, une action sur le parc existant est importante mais insuffisante. La France manque de logements dans les zones tendues et cette pénurie accroît les tensions sur les prix. Toutes ces politiques impliquent des efforts budgétaires en direction des aides à la pierre comme des aides à la personne, une action volontariste de maîtrise du foncier et de régulation des prix.

Annexe : Lettre de mission de la ministre du Logement



MINISTÈRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ

La ministre

Paris, le 28 JAN. 2016

Monsieur le Délégué Général,

Depuis de nombreuses années, la France fait face à un déficit d'hébergements et de logements disponibles notamment pour les familles en difficulté. Compte tenu de cette situation de nombreux acteurs, en particulier associatifs, ont cherché à mobiliser le parc privé à des fins sociales. C'est ainsi que les agences immobilières à vocation sociale ou les Services immobiliers Ruraux et Sociaux ont développé une offre locative à loyers maîtrisés. D'autres initiatives ont été prises pour utiliser les logements privés pour l'hébergement avec d'abord Louez Solidaire de la Ville de Paris et Solibail porté par l'Etat. D'autres collectivités ont également cherché à répondre aux besoins de leurs habitants en suscitant une offre locative privée à prix maîtrisé par le biais d'aides spécifiques, de garanties pour les propriétaires et de soutien à la gestion à l'instar de Loca++ dans la communauté d'agglomération de Grenoble-Alpes-Métropole.

La mobilisation du parc privé vacant a été également soutenue par le biais de l'ANAH et d'aides à la réhabilitation liées à un conventionnement. L'Etat a largement contribué à ces efforts, à la fois par des interventions directes mais aussi en aménageant des dispositifs fiscaux soutenant les propriétaires engagés dans ces actions.

Cette utilisation du parc privé à des fins sociales présente notamment l'avantage de permettre la production rapide d'une offre de logements à loyers maîtrisés ou d'hébergement destinés à répondre à l'urgence sociale et d'assurer une bonne répartition géographique de cette offre, indépendamment du taux de logements sociaux. Pour autant, il importe non seulement de prolonger cet effort mais aussi de l'accroître. Il s'agit de mobiliser plus complètement l'ensemble des acteurs : associations bien sûr mais également fédérations d'agences immobilières et de propriétaires privés, investisseurs institutionnels, bailleurs sociaux et collectivités territoriales.

Monsieur Christophe ROBERT
Délégué Général
Fondation Abbé Pierre
3 et 5 rue de Romainville
75019 PARIS

La Fondation Abbé Pierre dans son vingtième rapport sur l'état du mal-logement en France, a également souligné l'importance d'une plus grande utilisation du parc privé pour loger des familles en difficulté, en suscitant par exemple, une offre supplémentaire de logements intermédiaires, en mobilisant autant que possible le parc vacant notamment par des dispositifs incitatifs et surtout en proposant de capter 100 000 logements du parc privé à loyers modérés par an. Il est proposé entre autres de s'appuyer sur des objectifs de mobilisation du parc privé qui s'intégreraient dans l'article 55 de la loi SRU et plus globalement d'utiliser au mieux l'ensemble des outils existants pour assurer un accès au logement dans le parc privé aux foyers à faibles revenus.

Compte tenu de cette volonté commune de mobiliser le parc privé à des fins sociales, je souhaite proposer à la Fondation Abbé Pierre de procéder à un large examen de cette question par l'inventaire critique des dispositifs actuels et la recherche des possibilités de les dynamiser notamment en levant d'éventuelles contraintes qui en restreignent le développement en particulier dans les territoires tendus. Je souhaiterais aussi que vous puissiez proposer, le cas échéant, de nouvelles formes de mobilisation de ce parc. Ces propositions devraient s'inscrire dans un équilibre économique permettant d'assurer la meilleure utilisation des ressources publiques, y compris issues de dispositifs fiscaux.

A cette fin et si la Fondation Abbé Pierre en est d'accord, vous pourriez réunir l'ensemble des acteurs pouvant contribuer à cette mobilisation et procéder à l'examen des dispositifs concernés. Vous pourrez pour cela solliciter des données auprès des diverses administrations et organismes publics en charge de la politique du logement, notamment l'ANAH et la DHUP, qui les tiendront à votre disposition.

Un membre de l'inspection générale des affaires sociales pourrait être spécifiquement désigné pour apporter un appui technique à la mission.

Je serai aussi particulièrement sensible à ce que des propositions d'actions communes avec la Fondation puissent être faites donnant une pleine visibilité à cette politique de mobilisation du parc privé à des fins sociales.

Enfin, afin que l'ensemble du travail qui va être réalisé soit immédiatement mis à profit, je souhaite que des actions soient engagées par l'ensemble des acteurs qui se seront mobilisés pour la mission dans les trois mois qui suivront la remise de ses conclusions, que j'attends avant l'été.

Je sais pouvoir compter sur la Fondation Abbé Pierre pour lutter sans jamais faillir contre le mal-logement et c'est dans cet esprit que je souhaite votre soutien dans cette action.

Je vous prie de croire, Monsieur le Délégué Général, à l'assurance de ma meilleure considération.



Sylvia PINEL

Membres du groupe de suivi

Bruno Arbouet, directeur général d'Action Logement
Lucie Assmann, chargée de mission à la fédération Soliha
Jean-François Buet, président de la FNAIM ; Benoit Fauchard, administrateur ; Valérie Souïed, service juridique
Bernard Cadeau, président du réseau ORPI
René Dutrey, secrétaire général du HCLPD
Géraldine Chalencon, directrice générale de l'ANIL ; Roselyne Conan, responsable du pôle juridique
Cécilie-Cristia Leroy, adjointe au DIHAL, directrice du pôle hébergement/accès au logement
Sebastien Cuny, délégué général de la FAPIL et Pauline Maisondieu, chargée de mission
Gilles Desrumaux, délégué général de l'UNAFO
Blanche Guillemot, directrice générale de l'ANAH et Soraya Daou, directrice des études
Chrystel Gueffier-Pertin, Direction de la Maitrise d'ouvrage et des politiques patrimoniales de l'USH
Florent Gueguen, directeur général de la FNARS et Ninon Overhoff, chargée de mission hébergement et logement
Anne Mollet, directrice développement durable et marketing stratégique de Nexity
Christian Nicol, président délégué de la fédération Soliha
Paul Philippot, délégué général de l'UNPI

Personnes auditionnées par la mission

Brigitte Augier, responsable du service accès au logement et prévention des expulsions à la DRIHL et Caroline Nigon, chargée de mission Solibail
Daniel Bintz, président de HH Gestion Alsace, Agence Immobilière à Vocation Sociale et président de la FNAIM Alsace
Lucie Cahn, directrice de l'APAGL
Géraldine Chalencon, directrice générale de l'ANIL et Maxime Chodorge, directeur des études
Bernard Coloos, Directeur aux Affaires économiques, financières et internationales de la Fédération française du bâtiment
Sebastien Cuny, délégué général de la FAPIL et Pauline Maisondieu, chargée de mission
Claire Delpesch, responsable finances, fiscalité, Politiques locales de l'habitat à l'ADCF
Andrée Demon, présidente de l'association Un Toit Pour Tous ; Bernard Duru, administrateur ; Frédéric Cesbron, directeur ; Georges Douillet, secrétaire ; Anne Rabillard responsable du service Communication ; Michel Delafosse, président de l'association et AIVS® Territoires
Marie Gaffet, cheffe de projet logement à la DIHAL
Laurent Girometti, directeur de la DHUP
Blanche Guillemot, directrice générale de l'ANAH et Soraya Daou, directrice des études
Noémie Houard, directrice de cabinet de Ian Brossat, adjoint au maire de Paris chargé du logement et de l'hébergement d'urgence ; Stanislas Degroote, directeur de cabinet adjoint, Mathilde Reynaudi, conseillère ; Laurence Assous, sous-directrice de l'insertion et de la solidarité (DASES) ; Anne-Sophie Tissier, Cheffe du bureau de l'intermédiation locative à la DLH
Alain Jund, adjoint au maire de Strasbourg en charge de l'urbanisme et vice-président de l'Eurométropole en charge de la transition énergétique
Denis Landart, Responsable du Département Production et Patrimoine, Direction de la Maitrise d'Ouvrage et des Politiques patrimoniales, et Chrystel Gueffier-Pertin, Direction de la Maitrise d'ouvrage et des politiques patrimoniales

Denis Laurent, délégué général de SNL-Paris

Alain Laurier, président de PERL ; Marc Bonjour, directeur des relations institutionnelles ; Frédéric Lauprêtre, Président des Premières Pierres ; Alexis Vignon, directeur général

Alain Simon, adjoint au maire de Dunkerque en charge du Logement

Ce rapport a bénéficié pour son écriture du concours de René Ballain, Daniel Bazin, Béatrice Buguet, Noria Derdek, Manuel Domergue, Patrice Lanco, Bertrand Lapostolet, Sylvie Leroux et Marc Uhry.

Plafonds de loyer HLM et conventionnements ANAH actuels

Plafonds mensuels de loyers HLM

Périodes de référence : 2015

Plafonds mensuels de loyers des opérations conventionnées par l'Etat					
Calculés selon la surface utile (surface habitable + annexes privatives/2)					
Types de logements	Zone I (*)	Zone I bis (*)	Zone II (*)	Zone III (*)	
PLA-I (1)	5,61 €	5,97 €	4,92 €	4,56 €	
PLUS (1)	6,30 €	6,70 €	5,54 €	5,14 €	
Types de logements	Zone A bis (**)	Zone A (**)	Zone B1 (**)	Zone B2 (**)	Zone C (**)
PLS (2)	13,07 €	10,06 €	8,66 €	8,31 €	7,71 €
Types de logements	Zone A bis	Zone A	Zone B	Zone B2	Zone C
PLI (3)	16,82 €	12,49 €	10,06 €	8,74 €	8,74 €

(1) Loyers applicables aux conventions conclues entre le 1er janvier 2015 et le 31 décembre 2015 (source – [avis du 10 février 2015](#)- Annexe 1 tableau A - relatif à la fixation du loyer et des redevances maximums des conventions conclues en application de l'art. L.351-2 du code de la construction et de l'habitation- Texte non paru au JORF)

(2) Loyers des "logements ordinaires" (hors foyers) applicables aux conventions conclues à compter du 1er janvier 2015 (source – [avis du 10 février 2015](#)- Annexe 1 tableau A - relatif à la fixation du loyer et des redevances maximums des conventions conclues en application de l'art. L.351-2 du code de la construction et de l'habitation- Texte non paru au JORF)

(*) Les zones sont définies par l'[arrêté du 29 mars 1999 pris pour l'application de l'article 2 terdecies de l'annexe III au CGI](#). Celui-ci classe les communes en quatre zones :

- Zone I bis : Paris et communes limitrophes ;
- Zone I : communes appartenant à la zone I figurant en annexe à l'[arrêté du 17 mars 1978 relatif au classement des communes par zones géographiques](#), à l'exception de Paris et de ses communes limitrophes ;
- Zone II : communes appartenant à la zone II figurant en annexe à l'arrêté du 17 mars 1978 ;
- Zone III : communes situées en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer qui ne sont pas comprises dans les zones I bis, I ou II.

(**) Les zones A bis, A, B1 et B2 sont celles définies à l'[article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation \(CCH\)](#).

Plafonds mensuels de loyers des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif			
Calculés selon la surface utile (surface habitable + annexes privatives/2 dans la limite de 8 m ²)			
Types de logements (conventions conclues à compter de 2012)	Zone A / A bis	Zone B1 et B2	Zone C
BORLOO ancien : secteur très social	6,26 €	5,85 €	5,21 €
BORLOO ancien : secteur social	6,62 €	6,02 €	5,40 €
BORLOO ancien : secteur très social - loyers dérogatoires(*)	9,04 €	6,99 €	5,78 €
BORLOO ancien : secteur social - loyers dérogatoires(*)	9,91 €	8,19 €	6,38 €

BESSON ancien : BORLOO ancien (conventionnement intermédiaire)	18,48 €	12,08 €	7,75 €
-------------------------------------------------------------------	---------	---------	--------

Pour les conventions conclues du 1er janvier 2012 au 31 décembre 2014, la liste des communes est fixée par l'arrêté du 10 août 2006.

Pour les conventions conclues à compter du 1^{er} janvier 2015, la liste des communes comprises dans les zones A bis, A, B1, B2 et C est fixée par l'annexe I de l'arrêté du 1^{er} août 2014 pris en application de l'article R.304-1 du code de la construction et de l'habitation, modifié

Le zonage A / B / C a été créé en 2003 dans le cadre du dispositif d'investissement locatif dit « Robien ». Il a été révisé depuis, en 2006, 2009 et 2014. Le critère de classement dans une des zones est la tension du marché immobilier local.

Le zonage A / B / C caractérise la tension du marché du logement **en découpant le territoire en 5 zones**, de la plus tendue (A bis) à la plus détendue (zone C).

Le zonage A / B / C s'appuie sur des critères statistiques liés aux dynamiques territoriales (évolution démographique, etc.), à la tension des marchés locaux et aux niveaux de loyers et de prix.

- **Zone A bis** : comprend Paris et 76 communes Yvelines, des Hauts de-Seine, de Seine-St-Denis, du Val-de-Marne et du Val-d'Oise ;
- **Zone A** : agglomération de Paris (dont zone Abis), la Côte d'Azur, la partie française de l'agglomération genevoise, certaines agglomérations ou communes où les loyers et les prix des logements sont très élevés ;
- **Zone B1** : comprend certaines grandes agglomérations où les loyers et le prix des logements sont élevés, une partie de la grande couronne parisienne non située en zone Abis ou A, quelques villes chères, les départements d'Outre-Mer ;
- **Zone B2** : villes-centre de certaines grandes agglomérations, grande couronne autour de Paris non située en zone Abis, A et B1, certaines communes où les loyers et les prix des logements sont assez élevés, communes de Corse non situées en zones A ou B1 ;
- **Zone C** : reste du territoire.

Vers un droit de priorité locatif ?

Il convient toutefois de souligner que tous les procédés de mobilisation du parc privé mis en œuvre jusqu'ici reposent sur la bonne volonté des propriétaires. Dès lors, si l'on reconnaît au parc privé la fonction aussi de répondre aux besoins de la politique sociale du logement, il convient de prévoir un outil plus directif également à l'égard des propriétaires qui peuvent eux-aussi se révéler en carence (absence de mise en location, abandon du bien qui se dégrade...). Un propriétaire doit avant tout pouvoir être incité par le « package » présenté par la mission, mais le propriétaire démissionnaire ou en infraction (indécence, insalubrité...) doit aussi pouvoir être contraint.

Il serait alors nécessaire d'envisager un « droit de priorité locatif », en guise de mécanisme de dernier recours, lorsque les dispositifs incitatifs ne suffisent pas. Pour reprendre la définition du CGEDD, ce droit de priorité locatif est un « pouvoir accordé à une personne publique ou à son délégataire de contraindre le propriétaire d'un logement ayant manifesté sa volonté de le mettre en location, de le lui louer, en vue de le sous-louer à un ménage désigné prioritaire³³ ». Une option que le CGEDD n'envisage pas « avant que d'autres solutions soient explorées ».

Enfin, comme toute sanction, il revêtirait un caractère forcément limité. Le droit de priorité le plus souvent ne sera pas utilisé, mais son existence contribuera à faciliter l'entrée du nombre voulu de bailleurs dans le dispositif. Il pourrait donc être pensé à la fois comme un outil de repérage du parc

³³ CGEDD, «La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence », juin 2013

privé mobilisable et une arme ultime en cas d'échec des différentes propositions amiables faites aux propriétaires dans les zones où les difficultés de logement sont les plus importantes.

Dans cette optique, l'argument de l'obstacle constitutionnel - bien qu'incertain - serait plus facilement surmonté. L'atteinte au droit de propriété semble limitée dès lors qu'ils n'y a pas de décote de loyer imposée ou que celle-ci est proportionnée à l'état du bien, au service que la collectivité apporte au propriétaire (remise en état du logement, entretien, gestion et revenus locatif...) et au motif d'intérêt général que constitue la conciliation entre droit au logement et mixité sociale.

Les conditions opérationnelles de mise en œuvre du droit de priorité locatif méritent d'être analysées précisément. Les obstacles sont de trois ordres :

- Les canaux permettant l'information en temps utile de la collectivité. De manière générale, une déclaration d'intention de louer pourrait être mise en place sur certaines communes ou zones locatives et/ou sur certains types de logements.
- Le risque de retarder la remise en location par le délai nécessaire à la décision de louer ou non le logement. Les études et stratégies définies préalablement doivent prédéterminer l'intention et permettre de gagner le temps de l'hésitation.
- La nécessité d'un service dédié pour la collectivité, connectés aux services techniques et d'hygiène pour une visite systématique afin de constater l'état du logement. Le mandatement d'un organisme agréé pourrait apporter un peu de souplesse et de réactivité.

Ces obstacles ne semblent toutefois pas rédhibitoires, comme le montre l'exemple écossais. D'après nos informations, les propriétaires qui disposent d'un logement à louer y ont l'obligation de le déclarer, à la manière d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) sur les locations et de l'inscrire sur un registre national écossais en ligne³⁴. Tous les logements disponibles sont censés apparaître sur ce registre, dans une transparence totale de l'offre, les autres étant considérés comme du marché noir. Les autorités locales disposent alors d'une forme de droit de préemption sur l'attribution, pour faire face à leur obligation d'avoir à loger. La pression est moins forte que dans les zones tendues françaises, mais permet d'assurer le relogement en particulier de catégories vulnérables, ou de personnes à éloigner d'urgence comme les criminels sexuels ou les maris violents, qui ont des zones d'assignation ou d'interdiction incluant leur domicile. Ce dispositif n'est mobilisé que rarement, en cas de pic de pression, mais apparemment bien reçu par les bailleurs, qui n'y voient pas une atteinte à leur propriété : des mécanismes de garanties locatives, type FSL sont apportées par la Ville pour les candidats qu'elle loge alors que les autres ne disposent que de garants privés. La sécurité de paiement du loyer est donc accrue pour le bailleur.

34 <https://www.landlordregistrationscotland.gov.uk/Pages/Process.aspx?Command=ShowHomePage>.

Une maison rénovée à Amiens sous forme de bail à réhabilitation pour des occupants en grande difficulté

Exemple issue du programme « Toits d'abord » de la Fondation Abbé Pierre³⁵

Après plus d'un an et demi de travaux, le couple propriétaire des lieux qui n'avait jamais eu la capacité financière d'isoler la maison et d'y faire les travaux nécessaires afin de pouvoir y vivre dans des conditions décentes, retrouve son domicile. La vétusté du logement était telle qu'un arrêté d'insalubrité avec interdiction d'habiter avait été publié en août 2012. Le couple propriétaire occupant avait racheté le bâtiment à l'ancien employeur de Monsieur. Après de nombreuses difficultés, dont la perte de l'emploi principal du couple et des problèmes de santé, le logement est tombé en désuétude. Les propriétaires se chauffaient avec un unique poêle à charbon, les murs étaient isolés avec des cartons ; des trous étaient bouchés avec des couvertures, certains murs étaient de véritables éponges...

C'est l'association locale de ménage qui avait alerté à l'époque les services sociaux. Puis, l'association amiénoise d'accompagnement et d'insertion sociale «Aprémis» a pris en charge le projet de réhabilitation et accompagné les occupants, à partir de novembre 2011. Une fois le dossier de financement constitué, le permis de construire a été rapidement obtenu. Pendant les 7 mois de travaux, le couple, relogé dans un T2 du parc social amiénois, s'est impliqué totalement dans le suivi du chantier.

Le couple emménagera très prochainement dans une maison de 50 m² au sol entièrement refaite à neuf : toiture, doublage thermique des murs en parpaings, chaudière gaz à condensation, VMC, nouvelles ouvertures, électricité refaite entièrement... Le rez-de-chaussée comprenant une chambre, un séjour, une salle de bains adaptable au handicap, un salon et une cuisine sera désormais l'espace de vie des propriétaires qui n'utiliseront plus l'étage. L'association «Aprémis» poursuivra son accompagnement jusqu'à ce que le couple puisse être autonome dans le logement. Il est désormais locataire et paye un loyer très social à l'association, grâce à un bail à réhabilitation signé entre les parties pour 23 ans.

³⁵ www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/les_fiches_projets_du_programme_toits_dabord.pdf

COÛT		FINANCEMENT	
Total foncier	3 000 €	Subvention État Anah	70 100 €
Travaux + honoraires	131 300 €	Fondation Abbé Pierre	12 000 €
Prix de revient au m ²	1 767 €	Emprunts banque privée	45 000 €
		Fonds propres	7 200 €
Loyer à 4,86 €/m ² – APL non déduite			



Détails du plan pour l'achat d'usufruit à des fins sociales **Evaluation du modèle économique, description de la matrice proposée**

Mobiliser des logements du parc privé ne nécessitant pas de travaux importants :

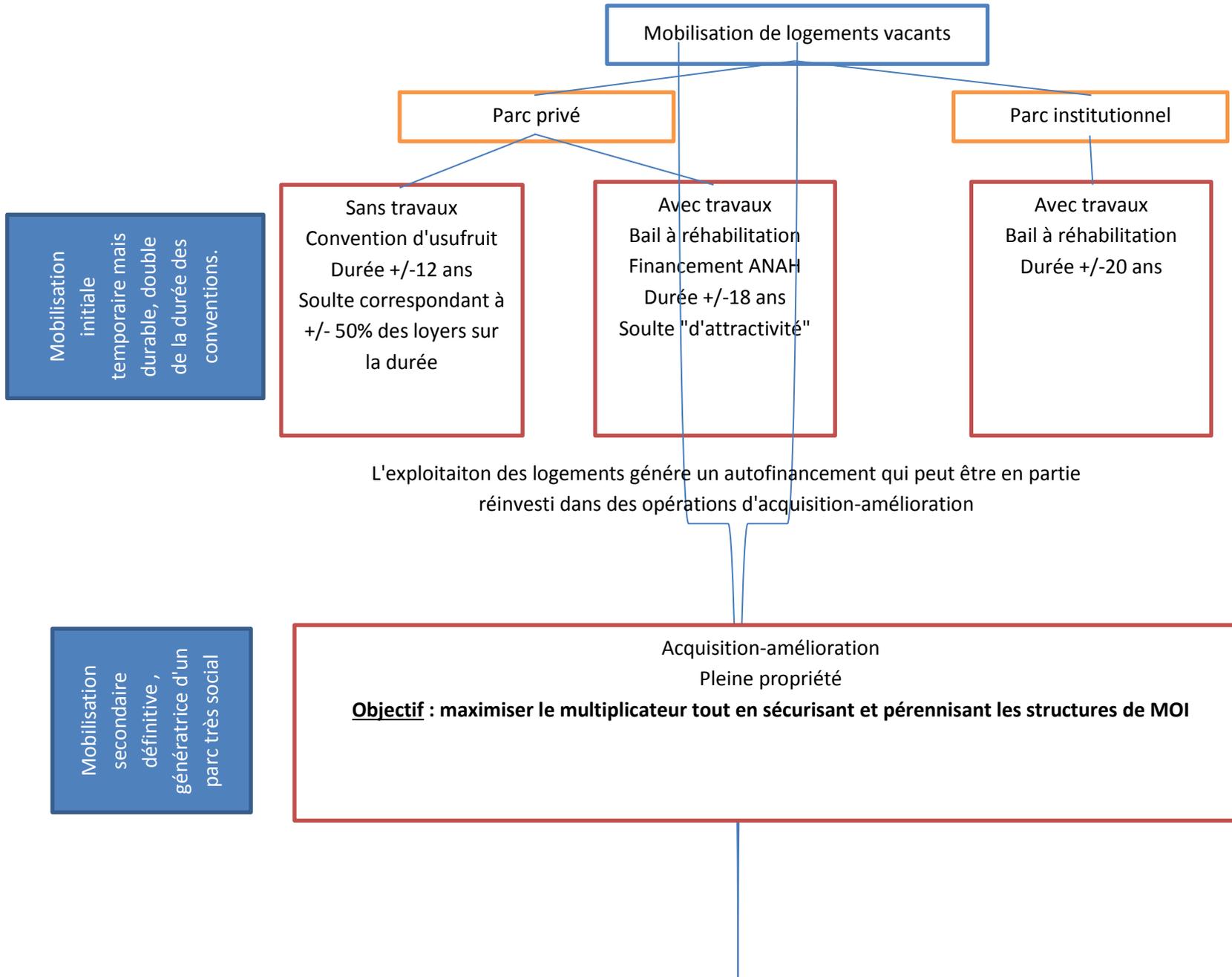
- Achat d'usufruit ou emphytéose pour des logements ne nécessitant pas de travaux lourds pour une durée de 20 ans.
- Valeur usufruit/emphytéose 50% de valeur locative car on verse tout de suite un loyer capitalisé et défiscalisation du revenu
- Coût : moitié du loyer moyen soit 4€ /m² mensuel
- Soit de l'ordre de 4€*50m²*10000 logements*20 ans + frais d'ingénierie/gestion du dispositif / et prospection/captation initiale 20M€ = 500 M€.

Les simulations jointes détaillent le modèle économique proposé (la matrice est paramétrable pour faire varier les scénarii, notamment au regard des hypothèses à décliner en fonction des marchés immobiliers/situations de la demande locaux). Il est intéressant de noter par exemple :

- que le modèle proposé porte en lui-même l'économie de sa poursuite dans la durée, les loyers n'étant pas affectés au remboursement du capital initial servent pour une part notable à reconstituer l'offre qui devra être rendue au terme des 20 ans (simulation en annexe générant à partir de la mobilisation de 10 000 logements 3400 logements à 20 ans);
- Que si l'emprunt constitue une charge pour l'Etat, celle-ci est décalée dans le temps et l'alternative logement vs hébergement constitue une économie d'exploitation importante pour le même budget de l'Etat ;
- Que le coût du dispositif en exploitation est 3 fois moins cher que la prise en charge hôtelière avec les hypothèses les moins favorables de comparaison

L'hypothèse n'intègre que partiellement la question fiscale (TFPB mais pas revenu locatif). Elle doit être localisée en fonction des contextes locaux : marché immobilier, nature du gisement à mobiliser (types de bailleurs, état des logements, etc.), capacité et articulation des acteurs en mesure de porter le dispositif autour des métiers de prospection/captation, maîtrise d'ouvrage d'insertion, gestion locative adaptée. L'intensification des dispositions de lutte contre la vacance renforcerait l'attrait de ce type de dispositif.

SCHEMA



INDICATEURS

Offre de logements

Moyenne 6-20 ans 12 201 logements mobilisés en moyenne entre la 6^{ième} année et la 20^{ième}

Multiplicateur 1,22

Création 33,8% La mobilisation des 10.000 logements permet la création de 3380 logements sur la période produits sur un usage au moins 2 fois plus long (40,50 ans) donc compte-double

Le mécanisme multiplicateur

Etape 1 (moyenne)	€ au logement	Travaux	"Loyer capitalisé"
Investissements	-54 756	-30 000	-24 756
Subventions	42 756		
Emprunts	12 000		
Fonds propres	0		

Objectif : Générer un potentiel financier permettant de réinvestir dans une solution pérenne

492 € au logement en moyenne / an

Etape 2	€ au logement
Investissements	-115 000
Subventions	51 750
Emprunts	46 000
Fonds propres	17 250

44 logements mobilisés permettent d'apporter le potentiel financier annuels nécessaire à l'acquisition amélioration d'un logement en conservant une

marge face à l'imprévue puisque seulement 0,8 du potentiel financier est réinvesti.

Attention, le modèle est très sensible à la structure de coût, 100€ au logement de coût supplémentaire équivalent à 5 logements

Un modèle économique et financier vertueux sous contraintes

Un équilibre économique et financier pérenne sous la condition de l'obtention durable des financements et de l'équilibre d'exploitation

Un potentiel d'adressage ciblé des financements vers le logement d'insertion.

Bilan en M€	à 5 ans	à 10 ans	à 15 ans	à 20 ans
Immobilisations	-570,6	-527,6	-484,5	-401,2
Subventions	409,8	340,8	270,8	182,3
Net à financer	-160,8	-186,8	-213,8	-218,9
Emprunts	150,7	165,7	176,5	165,6
Trésorerie investie	-10,1	-21,1	-37,2	-53,3
Fonds propres	14,3	28,9	47,2	61,6
Potentiel financier	4,2	7,8	10,0	8,2

Nombre de logements	10 923	11 841	12 760	11 875
Potentiel financier €/lgts	381	660	784	694
Fonds propres / nette à financer	8,9%	15,5%	22,1%	28,1%
Fonds propres / dettes	9,5%	17,5%	26,8%	37,2%

