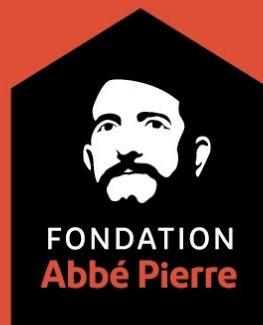


La mobilisation du parc privé à des fins sociales

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

Synthèse



Être humain !

Rapport
Novembre 2016

Le 26 janvier 2016, à l'occasion de la présentation du rapport sur l'état du mal-logement en France, 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. Ce chantier correspond 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.

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

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.

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 relève de dispositifs spécifiques comme l'encadrement des loyers ou la mobilisation d'investisseurs institutionnels par exemple. 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.

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 vrai bail et d'un logement autonome pérenne de droit commun. 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 doivent être au maximum unifiés ou harmonisés** pour réduire leur dispersion ; de grandes campagnes de communication devraient également être déployées en lien avec les représentants des bailleurs et des agences immobilières. Les abattements fiscaux doivent être remplacés par **un crédit 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**. La mesure de cet écart, donc de cet abandon de loyer du bailleur par rapport aux loyers de marché peut, pour la première fois, être évaluée finement grâce aux observatoires des loyers qui voient le jour dans la plupart des grandes agglomérations.

On pourrait aussi 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 doivent de plus être complétés par **une gestion locative adaptée et une garantie contre les impayés, la vacance et les**

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

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 solidaires et 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**. Si l'impulsion doit être nationale, la mise en œuvre repose forcément sur l'organisation des collectivités locales.

Le dépassement des réticences de certains acteurs 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.