

**Haut Comité pour le
Logement des Personnes
Défavorisées**

**LA MOBILISATION
DU PARC PRIVÉ
POUR CRÉER UNE
OFFRE SOCIALE**

**18^e rapport du Haut comité pour le logement des personnes
défavorisées - juin 2015**

La mobilisation du parc privé pour créer une offre sociale

**18^e rapport du Haut Comité pour le logement
des personnes défavorisées**

Juin 2015

Sommaire

Synthèse	5
Introduction	13
1. Les enjeux de la mobilisation du parc privé	15
1.1 État des lieux	16
1.1.1 Les caractéristiques de l'habitat privé	16
1.1.2 Les dysfonctionnements du marché locatif	16
1.2 La nécessaire complémentarité du parc privé et de l'offre sociale	18
1.2.1 Le maintien et le développement d'une offre de logements à loyers maîtrisés dans le parc privé	18
1.2.2 Un parc privé mobilisable pour l'hébergement	17
1.3 Les logements vacants : un gisement à exploiter	20
1.3.1 La vacance des logements	22
1.3.2 Les causes et enjeux de la vacance	23
1.4 Les avantages de la mobilisation du parc privé	25

2. Les dispositifs de lutte contre la vacance et de mobilisation du parc privé	27
2.1 La lutte contre la vacance	28
2.1.1 La taxe sur les logements vacants	28
2.1.2 La réquisition des logements vacants	30
2.1.3 La mobilisation du domaine temporaire de logements vacants des collectivités et des établissements fonciers	33
2.2 La création d'une offre sociale au sein du parc privé	35
2.2.1 Le conventionnement Anah	35
2.2.2 L'intermédiation locative	40
2.2.3 Les autres dispositifs permettant de créer une offre sociale	44

3. Les propositions pour un plan national de mobilisation de logements privés	47
3.1 Décliner des objectifs chiffrés	48
3.2 Informer et convaincre les propriétaires privés	52
3.3 Développer les différents dispositifs de mobilisation du parc privé et augmenter leur attractivité	53
3.4 Renforcer les outils de lutte contre la vacance	56

Annexe	
Annex I : Les différents plafonds de ressources pour les baux conclus ou renouvelés dans le cadre d'un conventionnement Anah en 2015	59
1.1 Les plafonds de ressources pour un logement conventionné intermédiaire	60
1.2 Les plafonds de ressources pour un logement conventionné social	61
1.3 Les plafonds de ressources pour un logement conventionné très social	62
Annexe II: Zonage en fonction de la tension du marché immobilier local.	63
Annexe III : Plafonds de loyers dérogatoires	65
Annexe IV : Nombre de logements conventionnés Anah avec ou sans travaux de 2007 à 2013	67

La composition du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées	73
----------------------------------------------------------------------------------	-----------

Synthèse

En 2014, 3,5 millions de personnes sont considérées en situation de mal logement. Les capacités d'accueil en logement social ou hébergement se trouvent totalement saturées : 1,8 millions de ménages attendent une proposition dans le parc social et seule une demande d'hébergement sur quatre est prise en compte par le 115. Face à ce constat, il est nécessaire d'explorer toutes les possibilités de création d'une offre de logements à loyers accessibles aux personnes aux revenus modestes.

A l'occasion de son 18^e rapport, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées a souhaité aborder l'enjeu de la mobilisation de logements du parc privé à des fins sociales. Ce rapport réalise un état des lieux, recense les dispositions législatives et outils opérationnels existants et propose quatre axes d'interventions et 20 propositions.

1/ Les enjeux de la mobilisation du parc privé

Des revenus de plus en plus déconnectés des niveaux de loyers pratiqués

Depuis les années 1990, les loyers pratiqués ont subi une augmentation importante, non seulement à Paris, mais aussi dans la plupart des agglomérations attractives (Nice, Lyon, Montpellier, Aix-en-Provence, Lille...). Un ralentissement de l'envolée des prix du secteur locatif privé est intervenu depuis 2008. Mais les revenus des ménages n'ont cessé de diminuer. Aujourd'hui, 8,5 millions de personnes se trouvent en dessous du seuil de pauvreté. **La conséquence directe est une déconnexion croissante entre le montant des loyers pratiqués et les niveaux de revenus perçus par les ménages.** L'encadrement des loyers prévu dans la loi Alur a pour objectif de tenter de répondre à cette problématique. Mais suite aux annonces du gouvernement, sa mise en œuvre dans l'ensemble des agglomérations initialement concernées s'avère incertaine.

¹ Source INSEE

² Du fait de leur mode de comptabilisation ces chiffres s'avèrent certainement surestimés.

Le nécessaire complémentarité du parc privé et du logement social

Historiquement, les politiques du logement ont toujours privilégié le logement social public comme solution pour loger les personnes disposant de faibles ressources. L'intervention de l'État sur le parc privé a principalement porté sur l'amélioration de l'habitat, l'incitation à la construction et l'accession à la propriété. Aujourd'hui, le parc social ne dispose pas des capacités d'accueillir l'ensemble des ménages exclus du parc privé. Par conséquent, l'accès au logement devient de plus en plus complexe pour les personnes les plus modestes. **Une politique de l'habitat capable d'apporter des réponses à la hauteur de la crise nécessite la création massive de logements sociaux et le maintien et le développement de logements aux loyers accessibles aux ménages aux revenus modestes dans le parc privé.**

De plus, les mesures de limitations d'attributions de logements sociaux aux personnes en dessous du seuil de pauvreté dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville annoncées par le gouvernement le 6 mars et 16 avril 2015 appelle la création urgente d'une offre alternative. En effet, la stricte application de la loi SRU, l'éventuelle baisse des loyers de certains logements du parc social ou l'évolution de la politique d'attribution prévus par le gouvernement s'avèrent des actions nécessaires, mais dont les effets positifs ne se feront sentir qu'à moyen ou long terme.

La vacance de logements : une opportunité pour créer une offre sociale

Le nombre de logements vacants peut être estimé entre 2,6¹ et 3 millions en France métropolitaine². L'enjeu de la vacance peut être abordé selon deux objectifs : le premier est d'inciter à remettre les logements vacants sur le marché afin d'entraîner une modération des niveaux de loyers, en augmentant l'offre par rapport à la demande. Le second est de tenter de mobiliser ces logements pour développer un parc locatif privé à des niveaux de loyers accessibles aux plus modestes.

Les avantages de la mobilisation du parc privé

Avec 1,8 millions de logements remis sur le marché chaque année, et entre 2,6 et 3 millions de logements vacants, le parc privé offre **un potentiel important de logements disponibles rapidement**. En créant une offre de logements à destination des ménages aux ressources modestes dans des quartiers peu pourvus en logements sociaux, **la mobilisation du parc privé favorise la mixité sociale**. De plus le parc privé peut être une opportunité pour augmenter l'offre d'hébergement actuellement saturée.

2/ Les dispositifs de lutte contre la vacance et de mobilisation du parc privé

Le traitement de la vacance

Les deux principaux dispositifs existants visant à réduire la vacance « structurelle » sont la taxe sur les logements vacants (TLV) et les procédures de réquisition. En 2013, la taxe sur les logements vacants a été renforcée en élargissant son champ d'application à 28 agglomérations et 1 151 communes. Son taux d'imposition s'est trouvé également augmenté à 12,5 % la première année et à 25 % à compter de la deuxième année sur la valeur locative du logement déterminée pour calculer la taxe d'habitation. Ainsi en 2013, 200 792 logements ont fait l'objet d'un avis d'imposition contre 68 359 en 2012. Le montant mis en recouvrement pour 2013 s'élève à 129,9 M€ contre 38,4 M€ en 2012. Ces évolutions permettent à la TLV de devenir plus incitative pour mettre un terme à la vacance d'un bien. Du fait de l'existence d'un fichier, elle rend possible la mise en place d'actions ciblées vers les propriétaires pour identifier le motif de la vacance et lui proposer la solution la plus appropriée. Mais la TLV fait l'objet de nombreuses exonérations dont la légitimité n'est pas toujours avérée.

Les procédures de réquisitions ont été plusieurs fois employées sans obtenir de résultats probants. Le Haut Comité considère qu'elles restent un outil dissuasif dont la mise en œuvre s'avère nécessaire dans certaines situations de vacances inacceptables : rétention spéculatives, volonté délibérée de laisser son bien vacant. L'exclusion des per-

sonnes physiques de son champ d'application réduit les possibilités de son utilisation dans de nombreux cas.

Conventionnement Anah, intermédiation locative et autres outils

Les dispositifs permettant de créer une offre sociale dans le parc privé ont pour objectif d'accueillir des ménages n'ayant pas accès au marché locatif et d'assurer si nécessaire un accompagnement social. En l'échange d'un loyer en dessous des prix du marché ou de la mise à disposition de leur bien, un propriétaire peut bénéficier de garanties des risques locatifs, d'avantages fiscaux ou financiers. L'éventuel surcoût visant à la fois à convaincre le bailleur privé à adhérer au dispositif et à réaliser l'accompagnement social du ménage est financé par les collectivités publiques.

Le conventionnement d'un logement par l'ANAH permet au propriétaire d'obtenir des avantages fiscaux et d'éventuelles aides financières en particulier dans le cas de réalisation de travaux en contre partie d'un loyer plafonné sur une durée de 6 à 9 ans minimum (conventionnement sans ou avec travaux). Depuis la généralisation du conventionnement en 2007, 141 350 logements ont fait l'objet d'un conventionnement. **Après une montée en charge du dispositif, le nombre de conventions signées a fortement décliné, passant de 26 554 en 2008 à 7 678 en 2014 du fait d'une évolution des priorités de l'agence au regard d'un budget contraint. Pourtant, le conventionnement Anah est un outil efficace pour générer des loyers en dessous des prix du marché.**

L'intermédiation locative est un terme générique désignant le fait qu'un tiers social intervient entre un propriétaire et l'occupant d'un logement. Elle est pratiquée par un important réseau d'associations agréées, par l'État à travers le programme national d'intermédiation locative « Solibail » et certaines collectivités (« Louez Solidaire » à Paris). L'intermédiation locative peut prendre deux formes : le mandat de gestion (le bail est signé directement entre la famille et le ménage) ou la location sous-location (le bail est signé entre le propriétaire et une association agréée le mettant à la disposition du ménage). Dans les deux cas, le propriétaire se trouve déchargé de la gestion de son bien. Il bénéficie le plus souvent de garan-

ties des risques locatifs et, en cas de conventionnement Anah, de déductions fiscales correspondant aux niveaux de loyers pratiqués. Les deux principaux réseaux d'associations agréées (FAPIL et SOLIHA) gèrent plus de 30 000³ logements en intermédiation locative. Le dispositif d'État Solibail concerne 7 583 logements⁴. D'autres mécanismes, dont le nombre reste faible, comme le bail à réhabilitation, la cession temporaire d'usufruit, la location à titre gratuit ou le loyer indirect permettent de mettre un logement à disposition de personnes en difficultés par l'intermédiaire d'un organisme agréé.

Les principales difficultés du conventionnement Anah et de l'intermédiation locative

Dans le contrat d'objectifs et de performance entre le ministère du logement et l'Anah pour les années 2015-2017 le conventionnement des logements ne figure pas parmi les priorités affichées. Les incitations fiscales et financières ne sont plus suffisantes pour convaincre les propriétaires. Les prévisions de conventionnement avec travaux par année sont fixées à 4 450 logements. Aucun objectif de logements conventionnés sans travaux n'a été déterminé. **La relance du développement d'une offre de logements à loyer maîtrisé ne se trouve pas dans les orientations prioritaires de l'agence.**

La connaissance par les propriétaires des différentes possibilités de location ou de mise à disposition de leur logement et de leurs avantages fiscaux et financiers reste faible

La garantie des risques locatifs est une motivation centrale pour convaincre des propriétaires de louer leur logement afin de créer une offre sociale. Dans sa version votée en mars 2014, la loi ALUR prévoyait la mise en œuvre de la Garantie Universelle des Loyers (GUL), mais le gouvernement a annoncé son abandon partiel en août 2014. Dans le cas de la location/sous-location la garantie totale et gratuite pour les propriétaires se trouve prise en charge dans le financement du dispositif. Dans le cas du mandat de gestion, la plupart des opérateurs proposent aux propriétaires de s'assurer auprès d'une compagnie d'assurance ou du dispositif de garantie des risques locatifs (GRL) porté par Action logement. **Mais le coût de ces assurances complexifie l'équilibre des opérations.** Le 2 décembre

2014, l'État et Action logement ont signé une convention prévoyant la mise en place d'un système gratuit de prise en charge des loyers impayés (VISALE) couvrant les dispositifs d'intermédiation locative et se substituant à l'ancienne GRL. Les détails et aspects pratiques de ce nouveau dispositif ont été renvoyés à une convention ultérieure. **De nombreuses incertitudes subsistent dont les modalités et la durée de prise en charge des loyers impayés et les frais de remise en état du logement.**

L'intermédiation locative en mandat de gestion du fait du caractère diffus des logements gérés, des niveaux de loyers moins élevés que ceux du marché privé et de la mise en place d'une gestion locative adaptée se traduit par des coûts importants pour les associations en comparaison avec le taux d'honoraire habituel des agences immobilières classiques. Ces différences de pratiques rendent difficiles l'équilibre des opérations.

3/ Les principales propositions pour un plan national de mobilisation de logements locatifs privés

Proposition :

Lancer un plan national de mobilisation des logements privés de 120 000 logements sur 3 ans, dont 30 000 logements conventionnés par l'Anah sociaux et très sociaux en favorisant l'intermédiation locative en mandat de gestion et 10 000 logements en location sous-location, soit 40 000 par an.

Pour atteindre ces objectifs, quatre axes d'interventions sont nécessaires :

Décliner des objectifs chiffrés

Informier et convaincre les propriétaires privés

Augmenter l'attractivité des différents dispositifs de mobilisations du parc privé

Renforcer les outils de lutte contre la vacance

³ Ce chiffre ne correspond pas à l'ensemble des logements gérés en IML, de nombreux autres organismes pratiquent l'IML (ex FNARS), mais aucune donnée globale n'est disponible.

⁴ Une possibilité de double compte existe entre les chiffres FAPIL / SOLIHA et le dispositif Solibail.

a. Décliner des objectifs chiffrés

Proposition :

Fixer un nombre de logements à mobiliser par territoires dans les PDALHPD et PLH

Dans chaque territoire, des objectifs chiffrés seront déclinés dans les documents stratégiques : plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement de personnes défavorisées (PDALHPD), et plans locaux de l'habitat (PLH). Le nombre de logements à mobiliser au sein du parc privé permettant de reloger les publics prioritaires doit être défini afin d'obtenir, à terme, une équivalence de l'offre dans chacun des territoires. Le Haut Comité recommande de s'appuyer sur les intercommunalités (EPCI) pour mettre en œuvre ce plan national. Depuis la loi Alur, les intercommunalités délégataires des aides à la pierre sont également délégataires des aides à l'habitat privé (signature des conventions avec l'Anah). Elles peuvent également instaurer des dispositifs d'intermédiation locative.

Proposition :

Créer des observatoires du parc privé dans les intercommunalités (EPCI)

La mise en œuvre de ce plan demande une connaissance fine du parc privé afin de développer des stratégies d'interventions adaptées et d'évaluer leur mise en œuvre.

Inciter les communes soumises à la loi SRU à développer l'intermédiation locative (location/sous-location) en publiant le décret d'application leur permettant de déduire les dépenses engagées du prélèvement sur leurs ressources fiscales.

L'article 34 de la loi ALUR, prévoit (article L302-7 du CCH) que les dépenses engagées par les communes dans des dispositifs d'intermédiation locative (en location/sous-location) sont désormais déductibles du prélèvement qu'elles ont à acquitter au titre de la loi SRU. Il faut inciter les communes concernées à mettre en œuvre de tels dispositifs afin d'apporter des solutions de logements immédiates aux demandes de logements prioritaires en attendant le

Proposition

Imposer la mobilisation du parc privé dans les communes en constat de carence

développement du parc locatif social au niveau prévu par la loi SRU.

S'assurer de l'application systématique par les préfets de l'article 34 de la loi ALUR permettant d'imposer un dispositif d'intermédiation locative aux communes faisant l'objet d'un constat de carence au titre de la loi SRU.

Un dispositif d'intermédiation locative peut être rapidement mis en place, aux frais de la commune, par la signature d'une convention entre le préfet et les organismes agréés sur son territoire. Cette prérogative du préfet est d'application immédiate et peut, dès maintenant, être utilisée dans les départements où des organismes agréés sont opérationnels.

Instaurer, à titre expérimental, un « droit de priorité locative » dans les communes en constat de carence où aucune solution d'intermédiation locative n'a pu aboutir.

Le droit de priorité locative est le « 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 prioritaire » (définition du CGEDD). Il doit constituer un dispositif de dernier recours lorsque les solutions précédentes n'ont pas permis d'atteindre les objectifs imposés par la loi SRU. Ce dispositif suppose que le bailleur n'aura pas la liberté de choisir son locataire ce qui peut constituer une atteinte au droit de propriété. Il faut néanmoins prendre en compte le fait que certains propriétaires délèguent le choix du locataire à une agence. De plus, le propriétaire ne se verra pas imposer de décote de loyer et bénéficiera au contraire d'une garantie de paiement et de remise en état. Le droit de priorité locative apparaît donc comme un dispositif proportionné au motif d'intérêt général que constitue la conciliation entre droit au logement et droit de propriété.

b. Informer et convaincre les propriétaires privés

Proposition :
Lancer une campagne nationale de communication

Afin de pouvoir atteindre les objectifs fixés, il est nécessaire de lancer une campagne nationale de communication à destination des propriétaires et professionnels de l'immobilier pour faire largement connaître les différents dispositifs.

Proposition :
Créer un lieu unique d'information et d'accompagnement des propriétaires

Devant la multiplicité des acteurs intervenants, et la complexité des procédures, le Haut comité propose la création d'un « lieu unique » capable d'apporter aux propriétaires toutes les informations nécessaires et d'opérer des simulations présentant les avantages fiscaux et financiers sur les dispositifs de location solidaire ou de mise à disposition temporaire de logements.

Il assurera également une mission de conseil et d'information auprès des propriétaires de logements vacants. Après avoir conseillé le propriétaire, il l'orientera vers les opérateurs et professionnels compétents. La création d'un site Internet et numéro vert unique permettrait de faciliter l'information des personnes. Cette mission de « lieu unique » pourrait être confiée aux agences départementales d'information sur le logement (ADIL).

c. Augmenter l'attractivité des différents dispositifs de mobilisations du parc privé

L'atteinte des objectifs de mobilisation de 30 000 logements conventionnés et 10 000 logements en intermédiaisons locatives location / sous-location par an nécessite de rendre plus attractif les différents dispositifs pour les propriétaires.

Proposition :
Relancer le conventionnement de logements par l'Anah avec ou sans travaux

Renforcer les incitations fiscales en cas de conventionnement

Afin de rendre attractif le conventionnement pour l'ensemble des propriétaires, dont ceux non imposés sur le revenu (estimés à 800 000), le Haut Comité propose de remplacer les déductions forfaitaires⁵ par un crédit d'impôt annuel pendant la durée du conventionnement. Le crédit d'impôt se définit par un pourcentage du montant du loyer annuel. L'évolution proposée serait la suivante :

Le conventionnement d'un logement à loyer intermédiaire bénéficierait d'un crédit d'impôt à hauteur de 15 % du montant du loyer annuel.

Le conventionnement d'un logement à loyer social bénéficierait d'un crédit d'impôt à hauteur de 30 % du montant du loyer annuel.

Le conventionnement d'un logement à loyer très social ou faisant l'objet d'une intermédiation locative en location / sous-location bénéficierait d'un crédit d'impôt à hauteur de 45 % du montant du loyer annuel.

Instaurer une prime au conventionnement avec ou sans travaux dans les zones tendues

Pour relancer le conventionnement, l'Anah pourrait proposer des primes permettant de prendre partiellement en charge, le différentiel de loyers conventionnés sociaux et très sociaux et le loyer de marché. Elle serait réservée aux propriétaires qui confient la gestion du logement pendant la durée de la convention à une association agréée au titre des activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociale afin d'y loger des publics prioritaires, notamment reconnus au titre du Dalo.

Financer des travaux en rénovation légère

Il est proposé que l'Anah subventionne les travaux légers d'amélioration réalisés par les propriétaires qui confient la gestion de leur logement à des associations agréées au titre des activités d'intermédiation locative et de gestion

⁵ 30 % pour un logement conventionné à un niveau de loyer intermédiaire, 60 % pour un logement conventionné à un niveau de loyer social ou très social et 70 % dans le cas d'un logement conventionné faisant l'objet d'une intermédiation locative en location / sous-location

locative sociale. Les logements devront faire l'objet d'un conventionnement social ou très social.

Proposition :
Sécuriser et augmenter le budget de l'Anah

Affecter la totalité des recettes de la taxe sur les logements vacants au budget de l'Anah

Le Haut comité propose d'affecter l'ensemble des recettes générées par la taxe sur les logements vacants (129,9 millions d'euros en 2013) au budget de l'Anah. Le financement de l'Anah par la taxe sur les logements vacants est actuellement plafonné à 61 millions d'euros.

Créer une taxe sur les loyers anormalement élevés dans les secteurs tendus

Le Haut Comité préconise la création d'une contribution sur les revenus locatifs concernant les loyers anormalement élevés. Au dessus d'un seuil fixé au m² (par exemple supérieur au loyer médian + 20 %), un barème progressif inciterait à la modération sur le modèle de la taxe sur les micros logements⁶. Les recettes de cette contribution participeraient à renforcer les ressources de l'Anah.

Proposition :
Mettre en place la garantie universelle des loyers (GUL)

L'élément majeur permettant de convaincre le propriétaire de conventionner son logement ou de faire appel à un dispositif d'intermédiation locative repose sur la garantie de prise en charge des risques locatifs, en particuliers des impayés de loyer. Le Haut Comité rappelle son attachement à la création de la garantie Universelle des loyers (GUL) et à l'importance d'un dispositif intégrant l'ensemble des ménages à faibles revenus. Dans l'attente de sa mise en œuvre, la garantie des risques locatifs prévue dans la convention État / Action logement du 2 décembre 2014 devra prévoir pour les populations concernées⁷ dont celles logées dans le cadre d'un dispositif d'intermédiation locative par un organisme agréé une couverture complète durant toute la durée du bail ainsi que la prise en charge des frais de remise en état suite à dégradations.

Proposition :
Assurer l'équilibre financier des opérations d'intermédiation locative en mandat de gestion

L'intermédiation locative en mandat de gestion du fait du caractère diffus des logements gérés, des niveaux de loyers moins élevés que ceux du marché privé et de la mise en place d'une gestion locative adaptée se traduit par des coûts importants pour les associations en comparaison avec le taux d'honoraires habituel des agences immobilières classiques. Ces différences de pratiques rendent difficile l'équilibre des opérations. Le développement de l'intermédiation locative en mandat de gestion nécessite des subventions compensant ce différentiel.

d. Renforcer les outils de lutte contre la vacance

Le Haut comité préconise le renforcement des outils de lutte contre la vacance « structurelle ».

Proposition :
Limitier à une année la possibilité d'exonération de la Taxe sur les Logements Vacants (TLV)

La taxe sur les logements vacants s'applique dans les secteurs ou le marché immobilier est caractérisé par un niveau de tension élevé. Un bien est imposable à la TLV après une durée de vacance d'un an. Dans le cas de travaux importants, de mise en vente ou de location au prix du marché, le propriétaire a la possibilité de demander à en être exonéré. L'existence de biens vacants durant plus de deux années consécutives doit être considérée comme une situation anormale justifiant la limitation des possibilités d'exonérations de la TLV à une seule année.

Proposition :
Impliquer les collectivités locales dans la lutte contre la vacance

Les actions visant à réduire le nombre de logements vacants devront être inscrites dans les PLH et l'utilisation du fichier de la taxe sur les logements vacants par les collectivités développée pour démarcher systématiquement les propriétaires concernés.

⁶ La taxe sur les micros logements concerne les surfaces inférieures à 14M² dont les loyers se trouvent au dessus du seuil de 41,37 €/M². Plus le loyer pratiqué dépasse les 41.37 € mensuels par mètre carré, plus le taux de la taxe est élevé (de 10 à 40 %).

⁷ Extrait de la convention État / Action logement – Publics concernés : « Personnes salariées, entrant dans un emploi par tout contrat de travail, y compris mission d'intérim, ou par promesse d'embauche, hors CDI confirmé, d'une entreprise du secteur assujéti et entrant dans un logement du parc locatif privé. Il bénéficiera également, par extension, à l'ensemble des jeunes salariés de moins de 30 ans du secteur assujéti ; ainsi qu'aux ménages accompagnés dans le cadre d'une intermédiation locative via un organisme agréé dans les conditions prévues à l'article L. 365-4 du CCH, (...) »

Proposition :
Créer une procédure de « déclaration de logement en état de vacance anormalement longue »

Dans le cas de l'échec de ces différentes incitations, le Haut Comité propose la création d'une procédure à destination des communes ou intercommunalités de « déclaration de logement en état de vacance anormalement longue ». Après deux années de vacance d'un ou plusieurs logements, et différentes tentatives de convaincre le propriétaire d'y mettre un terme, la collectivité aurait la possibilité de lancer ou de faire lancer par le préfet une procédure de réquisition ou le cas échéant, d'engager une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique afin de réaliser une opération de logement social.

Proposition :
Généraliser la procédure de réquisition avec attributaire aux personnes physiques détenant un patrimoine de plus de 5 logements

La procédure de réquisition avec attributaire est aujourd'hui limitée aux propriétaires personnes morales.

Proposition :
Organiser annuellement le recensement par les collectivités locales, du parc des bâtiments temporairement vacants leur appartenant ou propriété des bailleurs sociaux, établissements publics

Concernant les logements temporairement vacants appartenant aux bailleurs sociaux et organismes publics, le plus souvent en attente de travaux, il est proposé de rendre obligatoire leur recensement, par les collectivités locales, afin de les inciter à la mise en œuvre de convention d'occupation temporaires. Ces conventions devront être contractées avec des associations agréées ayant pour objectif le logement de personnes défavorisées.

Introduction

En France, 3,5 millions de personnes sont considérées en situation de mal logement⁸. En 8 ans, le nombre de ménages demandeurs d'un logement social a augmenté de 42 % pour atteindre 1,8 millions en 2014⁹. Trois sollicitations sur quatre pour un hébergement auprès du 115 restent sans réponse. Le droit au logement opposable n'est pas respecté : 59 502 ménages reconnus prioritaires et urgents au titre de la loi Dalo se trouvent en attente d'une proposition, parfois depuis plusieurs années. Ces données rendent partiellement compte de l'ampleur des difficultés rencontrées par les ménages modestes et fragiles. De façon croissante, de nombreuses personnes n'expriment plus leur demande pour accéder à un logement ou un hébergement, considérant les dispositifs comme inadaptés, par peur de la stigmatisation ou simplement par renoncement face à la complexité des démarches.

La crise du logement s'aggrave d'année en année du fait d'un manque d'offre de logements accessibles aux plus fragiles et d'un appauvrissement croissant de la population. 8,5 millions de personnes subsistent au-dessous du seuil de pauvreté¹⁰. Les profils des personnes sont de plus en plus divers : hommes seuls, familles monoparentales, jeunes, demandeurs d'asile, familles nombreuses...

Au coté de l'impérative nécessité d'augmenter significativement la réalisation de logements sociaux, l'ensemble des possibilités d'accroissement d'une offre de logements aux loyers accessibles pour les personnes rencontrant des difficultés pour se loger doit être exploré.

A travers son 18^e rapport, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées a souhaité aborder l'enjeu de la mobilisation du parc privé à des fins sociales.

Ce rapport définit les enjeux de la mobilisation du parc privé. Il recense les dispositions législatives et outils opérationnels existants en décrivant leurs avantages et insuffisances. Enfin il formule des propositions afin de permettre la création rapide d'une offre de logements au sein du parc privé.

Ce rapport est constitué de trois chapitres:

- I/ Les enjeux de la mobilisation du parc privé
- II/ Les dispositifs de lutte contre la vacance et de mobilisation du parc privé
- III/ Les propositions pour un plan national de mobilisation de logement locatif privé

Le choix du Haut Comité a été de se concentrer sur les dispositifs permettant de mobiliser le parc privé sans opérer de transfert de propriété définitif. Les nombreux outils permettant aux bailleurs sociaux ou aux associations agréées de devenir propriétaires de logements privés en diffus ou de créer du logement social pérenne ne seront pas présentés dans ce rapport.

⁸ Source Fondation Abbé Pierre – 20^e rapport « L'état du mal logement en France »

⁹ Source Insee – 1,2 millions de demandeurs de logements sociaux en 2006

¹⁰ Insee – Enquête revenus fiscaux et sociaux, 2012

1 - Les enjeux de la mobilisation du parc privé

1.1.1 Les caractéristiques de l'habitat privé

Le Mémento de l'habitat privé¹¹ élaboré par l'Anah recense plus de 34 millions de logements en France en 2012 dont plus de 28 millions de résidences principales, plus de 3 millions de résidences secondaires et environ 2,5 millions de logements vacants. Près de 60 % de ces résidences principales ont été construites il y a plus de quarante ans.

Le parc locatif privé représente aujourd'hui 6,8 millions de logements en France dont 5,6 millions relevant de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs. En 2014, 21,8 % des résidences principales appartiennent au secteur locatif privé (cf. tableau ci-dessous). Il s'agit majoritairement de logements collectifs, situés en zone urbaine, détenus principalement par des personnes physiques.

Tableau 1 : Statut d'occupation du parc de résidences principales (en %)

Années	2000	2003	2006	2009	2012	2013	2014
Propriétaires	55,6	56,3	57,1	57,6	57,6	57,6	57,6
Locataires	39,8	39,5	39,2	39,0	39,2	39,3	39,3
dont secteurs social	18,0	17,7	17,6	17,5	17,5	17,6	17,6
dont secteur locatif privé	21,8	21,8	21,7	21,7	21,7	21,7	21,8
Autres	4,6	4,1	3,7	3,2	3,2	3,1	3,0

Source : Insee, SoeS, estimation du parc de logement au 1^{er} janvier

En 2015, la mobilité résidentielle dans le parc locatif privé atteignait le taux de 27,7 %¹² avec une forte variation selon la taille du logement : 35,8 % pour un appartement d'une pièce, 20 % pour un 5 pièces. Chaque année, plus d'1,8 million de logements du parc privé sont remis sur le marché. Ce taux de rotation est bien supérieur à celui du parc social qui s'établit à 10 %.

La notion d'habitat privé peut prêter à confusion dans la mesure où elle évoque, au sens strict un statut juridique de propriété mais elle intègre, également, l'ensemble

des logements ne relevant pas de l'habitat social public conventionné. Il est important de distinguer le statut du propriétaire, personne physique ou morale, et le statut juridique du logement lui-même. Ainsi, des organismes publics peuvent détenir des logements non conventionnés : Offices publics de l'habitat (OPHLM), France Domaine, collectivités locales, établissements publics fonciers. De même des organismes de statut privé tels que les sociétés anonymes d'HLM ou les sociétés d'économie mixte (SEM) construisent et détiennent de l'habitat social conventionné.

1.1.2 Les dysfonctionnements du marché locatif

L'intérêt porté par le Haut Comité à la question de la mobilisation des logements privés à des fins sociales repose sur un constat simple : le marché du logement privé a une part de responsabilité importante dans la crise du logement actuelle. Cette responsabilité ne signifie pas que les propriétaires la produisent volontairement mais qu'en l'absence d'une politique de régulation, le marché du logement ne permet pas de répondre aux besoins de tous les ménages.

Tout d'abord, la mobilisation du parc privé à des fins sociales est rendue nécessaire par le constat d'une déconnexion importante entre les niveaux de loyers et les niveaux de revenus en milieu urbain ces vingt dernières années. Le déséquilibre croissant entre la demande et l'offre disponible incite les propriétaires à augmenter les loyers, créant un processus d'exclusion des ménages aux revenus modestes vers les périphéries. Pour se loger, les ménages doivent consacrer une part de plus en plus importante de leur revenu au paiement du loyer et des charges locatives. Cette augmentation touche particulièrement les ménages logés dans le parc privé qui supportent un taux d'effort plus important que les locataires du parc social.

¹¹ Mémento de l'habitat privé Anah - <http://www.anah.fr/presse/detail/actualite/memento-de-lhabitat-prive-2014-la-photographie-de-létat-du-parc-de-logements-et-de-ses-en/>

¹² Source Clameur - <http://www.clameur.fr/Tendances-du-marche/Tendances-nationales/France-entiere>

Les écarts de loyer entre le secteur HLM et le secteur locatif privé sont particulièrement forts dans les grandes agglomérations.

Tableau 2 : Ecart de loyer entre secteur HLM et locatif privé

Loyers mensuels moyens (€/m ²)	Secteur HLM	Secteur privé	Écart de loyers
Moins de 20 000 hab.	4,4	5,8	+32 %
Entre 20 000 et 99 999 hab.	4,2	6,5	+55 %
Entre 100 000 et 2 millions d'hab.	4,5	7,7	+71 %
Agglomération parisienne	5,9	13,0	+120 %
France entière	4,7	7,3	+55 %

Source : Insee - enquête nationale logement, 2006

Les inégalités face au coût du logement se creusent malgré un ralentissement de l'augmentation des prix du secteur locatif privé depuis 2008. Selon l'Olap¹³, en 2013, les loyers du parc privé ont augmenté de 1,8 % dans l'agglomération parisienne et de 1,1 % dans les six agglomérations observées en province. Cette accalmie ne permet cependant pas de compenser la hausse prohibitive des loyers constatée entre 1994 et 2008, non seulement à Paris, mais aussi dans la plupart des agglomérations attractives (Nice, Lyon, Montpellier, Aix-en-Provence, Lille...). C'est évidemment dans ces territoires que la mobilisation des logements privés à des fins sociales et la lutte contre la vacance sont les plus urgentes

Une intervention spécifique sur les territoires présentant un coût du logement élevé est nécessaire. A cet égard, la mise en œuvre de l'encadrement des loyers prévu dans le cadre de la loi ALUR constitue une étape indispensable. Pour 2015, sa mise en place se limite « à titre expérimental » à Paris. Aujourd'hui, seul l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (Olap) pour la ville de Paris, l'observatoire local des loyers du Nord pour la ville de Lille ont obtenu l'agrément ministériel nécessaire et se trouvent opérationnels pour déterminer les loyers médians sur lesquels se base le dispositif d'encadrement. Un observatoire a également été agréé sur le territoire de la communauté urbaine d'Alençon qui ne fait pas partie des zones tendues ou un encadrement des loyers doit être mis en place. Le Haut Comité encourage l'État et les communes à mettre rapidement en place les dispositions de cette loi afin de stopper l'inflation des prix du logement à l'œuvre dans de nombreuses agglomérations.

La crise du logement repose également sur des causes extérieures plus globales liées au marché du travail, à l'aménagement du territoire et à la conjoncture économique. L'implantation des entreprises et des emplois sur certains territoires concentre la demande en logement de la population. Ainsi, l'éventuelle rareté du foncier disponible sur ces territoires entraîne une hausse mécanique des coûts de construction et donc des prix de l'immobilier.

D'autres territoires moins attractifs sont confrontés à des problématiques très différentes (habitat dégradé ou vacant, exode démographique...). Certains connaissent actuellement une baisse des prix de l'immobilier et poursuivent des objectifs différents de ceux des agglomérations attractives.

Cependant la mobilisation du parc privé à des fins sociales n'en est pas moins essentielle. Elle peut permettre de faire converger une politique de logement des personnes défavorisées avec des politiques ambitieuses de lutte contre l'insalubrité et la précarité énergétique, de création d'une offre de logements accompagnés ou de lutte contre la vacance.

¹³ Observatoire des loyers parisiens, « Une modération certaine de l'évolutions de loyer des logements privés » communiqué de presse, mai 2014

1.2

La nécessaire complémentarité du parc privé et de l'offre sociale

1.2.1 Le maintien et le développement d'une offre de logements à loyers maîtrisés dans le parc privé

Historiquement, les politiques du logement ont toujours privilégié le logement social comme solution pour loger les personnes disposant des ressources les plus modestes.

L'intervention de l'État sur le parc privé a principalement porté sur l'amélioration de l'habitat, l'incitation à la construction et l'accèsion à la propriété. Encore aujourd'hui, l'idée que le logement social est l'unique outil pour assumer le droit au logement demeure prégnante pour la plupart des acteurs.

La loi du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable a d'ailleurs renforcé cette conception : la mise en œuvre des relogements des personnes reconnues au titre du Dalo s'appuie essentiellement sur la mobilisation des droits de réservations de l'État dans le parc social, à travers les contingents préfectoraux. La possibilité de relogement au sein du parc privé est pourtant prévue pour les prioritaires Dalo, mais son utilisation reste extrêmement faible. Globalement, les politiques du logement en France restent fondées sur l'opposition entre un marché du logement à loyer libre et un parc social réglementé accessible et généraliste.

Or, cette situation tend à occulter une réalité : le parc privé accueille la majorité des ménages, propriétaires et locataires, les plus modestes. Il est souvent une étape précaire qui précède l'entrée dans le logement social ou l'accèsion à la propriété. Aujourd'hui, environ un français sur cinq se loge dans le parc locatif privé. De nombreux ménages sont dans une situation où ils ne peuvent ou ne souhaitent pas accéder au parc social tout en n'ayant pas les moyens de devenir propriétaires.

L'Anah recense ainsi 70,9 % de locataires du parc privé avec des ressources inférieures aux plafonds de ressources HLM PLUS¹⁴ dont 40,7 % possèdent des ressources inférieures à 60 % des plafonds PLUS (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 3 : Répartition des ménages selon leurs revenus et selon les plafonds HLM PLUS

Revenu/Plafond HLM (PLUS)	Secteur HLM	Secteur privé
Moins de 30 %	17,6	24,7
De 30 à 60 %	23,1	31,1
De 60 à 100 %	31,2	30,4
De 100 à 150 %	18,5	11,5
+ de 150 %	9,6	2,3

Source : Filocom 2011, MEDDE d'après DGFip, France métropolitaine

34,6 % des ménages du parc privé sont sous le seuil de pauvreté Filicom¹⁵, soit davantage que le parc social HLM/SEM avec 30,2 %. Le parc privé accueille notamment un grand nombre de ménages composés d'une seule personne aux revenus modestes. Les étudiants et les personnes âgées sont sur représentés. Les locataires du parc privé à bas revenus se concentrent principalement dans les centres-villes des grandes agglomérations et consacrent par conséquent une part prépondérante de leur revenu au paiement de leur loyer et de leurs charges locatives, accentuant ainsi leurs difficultés financières. Dans une étude récente, l'Insee estimait que l'avantage mensuel lié à l'occupation d'un logement HLM par rapport à un logement privé atteignait en moyenne 227 euros. Cet avantage est amplifié dans les agglomérations où les prix du marché sont les plus forts, l'Insee l'estimant à 394 euros dans l'agglomération parisienne.

Il faut parallèlement souligner que le parc social ne bénéficie pas uniquement aux ménages les plus modestes. Les plafonds de ressources élevés déterminant l'accès au logement social permettent à environ deux tiers de la population française d'être éligible au parc social. Ainsi, pour accéder à un logement PLS à Paris, un couple avec

¹⁴ Plafond PLUS de revenu annuel pour un ménage de 4 personnes : Paris 54 098 euros, IDF 49 768 euros, autres régions 38 892 euros.

¹⁵ Le seuil de pauvreté Filicom correspond à la moitié du revenu net imposable médian soit 667 euros par mois par unité de consommation. Les prestations sociales ne sont pas comprises. Il ne faut pas le confondre avec le seuil de pauvreté de l'INSEE qui correspond à 50 % du revenu disponible médian soit 814 par mois.

un enfant ne devra pas disposer de revenus supérieurs à 58 904 euros annuellement soit 4 908 euros par mois.

Cette vocation généraliste du parc social est nécessaire pour garantir la mixité sociale. Elle peut néanmoins poser problème dans la mesure où le parc social n'a pas les moyens d'accueillir l'ensemble des ménages exclu de l'accès au parc privé. Par conséquent, l'accès au logement social devient de plus en plus complexe pour les ménages les plus modestes. Le parc social est très hétérogène selon son mode de financement. Les ménages les plus pauvres ne sont souvent éligibles qu'à un logement PLAI ou à un logement construit avant la réforme de 1977. Or les PLAI ne représentent aujourd'hui que 24 % des logements sociaux financés en 2013. De plus, dans son avis « Loyers HLM, droit au logement et mixité sociale » en 2012, le Haut Comité estimait que 39 % des logements du parc social présentaient des loyers supérieurs aux plafonds des aides au logement. Une réforme structurelle de la fixation des loyers HLM du parc existant doit être engagée¹⁶, comme l'avait proposé le Haut Comité afin de mettre en adéquation les loyers du parc social et les revenus des ménages devant en bénéficier. Il n'est pas acceptable d'exclure de l'accès au logement social les plus pauvres du fait de revenus insuffisants.

Devant ces différents constats, il apparaît illusoire de penser que la crise du logement peut se résoudre uniquement par la construction de nouveaux logements sociaux. L'augmentation du parc public est impérative, mais elle s'avère insuffisante pour répondre à l'ensemble des besoins de la population. Garantir le droit au logement pour tous implique une intervention globale. Le marché privé écarte un nombre de personnes de plus en plus important de l'accès au logement de certains territoires beaucoup plus rapidement que le parc social n'est capable de développer une offre suffisante aux loyers accessibles pour les foyers les plus modestes.

Mais la création d'une offre de logements aux loyers modérés dans le parc privé ne doit en aucun cas servir de prétexte pour réaliser moins de logements sociaux. La mobilisation des logements privés n'est pas une alternative à la construction. Elle doit proposer une offre complémentaire permettant de mieux répondre à l'ensemble des différents besoins. Le développement du parc social

public doit ainsi demeurer la solution prépondérante pour accueillir les ménages précaires. La mobilisation du parc privé ne doit pas conduire à diminuer les objectifs nationaux et locaux de construction de logements sociaux.

Cette idée de complémentarité du parc privé doit également se traduire dans les orientations budgétaires des pouvoirs publics. Le Haut Comité souhaite que le développement de dispositifs de mobilisation du parc privé ne se fasse pas au détriment des crédits dédiés au logement social. La pleine propriété reste la meilleure façon d'assurer l'équilibre et la pérennité d'un investissement social.

Le financement de déductions fiscales accordées aux propriétaires acceptant de diminuer leur loyer doit s'inscrire dans des dispositifs précis dans le cadre d'objectifs clairement identifiés. Il doit faire l'objet d'une programmation et d'un suivi de l'État. En revanche, une réorientation généralisée des aides à la pierre en faveur des propriétaires privés, tel que le propose la FNAIM, ne correspond pas à une solution viable pour répondre durablement à la crise du logement.

Le « bail Solidaire » : une solution coûteuse et inopérante

Le concept du « bail Solidaire » est défendu depuis plusieurs années par la Fédération Nationale de l'Immobilier (Fnaim). Il a été présenté au Premier Ministre lors du 68^e congrès de l'immobilier le 8 décembre 2014. Pour la Fnaim, il constitue une proposition alternative à l'encadrement des loyers.

Le principe est simple : il s'agit d'offrir au locataire un logement accessible dans le parc privé sur la base des plafonds de loyer HLM en compensant la perte de revenu du propriétaire par des déductions fiscales. Selon la Fnaim, ce dispositif permettrait à l'État et aux collectivités de générer une offre sociale rapidement et à moindre coût et pourrait être financé par une réorientation des aides à la pierre.

¹⁶ Annonce de la ministre du logement du 15 avril 2015 : « Réformer les loyers des logements sociaux. » Cette orientation devrait être traduite dans la loi « Egalité et Citoyenneté » prévue fin 2015

Le Haut Comité souhaite prévenir des possibles effets pervers de cette proposition qui engendrerait des dépenses considérables pour l'État pour la création d'un parc social temporaire et difficilement contrôlable. Le différentiel de loyer très important avec les plafonds du logement social dans les zones tendues obligerait l'État à dépenser des sommes conséquentes largement supérieures, à long terme, aux aides à la pierre et sans pour autant faire d'économie sur les aides à la personne. Il est, à cet égard, indispensable que ce type de dispositif ne soit pas financé au détriment du logement social. **De plus, en l'absence d'un encadrement des loyers, cette mesure n'endigera pas la hausse des prix sur le marché « libre ». Elle ne garantit pas non plus la création d'une offre réellement sociale qui nécessiterait de baser les loyers sur les plafonds PLAI.**

1.2.2 Un parc privé mobilisable pour l'hébergement

Le parc privé peut être une alternative à l'hébergement en accueillant des ménages dépourvus de logement (sans-abri, hébergé temporairement ou en logement adapté) nécessitant un accompagnement social adapté. Ainsi, les dispositifs d'intermédiation locative en sous-location (cf. Partie 2.2.2) peuvent constituer des solutions mieux adaptées qu'un hébergement. Le financement par l'État du dispositif Solibail est d'ailleurs compris dans le BOP¹⁷ 177 dédié à « la prévention des exclusions et l'insertion des personnes vulnérables ».

L'accès à un logement constitue un préalable indispensable à l'insertion. Les solutions qui permettent, grâce à un accompagnement adapté et transitoire, de loger les ménages les plus précaires dans le parc privé, facilitent la sortie vers le logement de droit commun. Elles offrent des solutions plus dignes et mieux adaptées aux besoins des personnes. De plus, il faut rappeler que certains ménages restent bloqués dans les structures d'hébergement alors qu'une simple gestion locative adaptée leur permettrait d'accéder à un logement.

¹⁷ Budget Opérationnel de Programme

¹⁸ Source : Plan triennal pour réduire le recours aux nuitées hôtelières, Dossier de Presse, 3 février 2015, P.6

Au-delà de l'accès au logement, la mobilisation du parc privé par des formules d'intermédiation locative demeure moins coûteuse que le recours à l'hébergement (nuitées d'hôtel, hébergement d'urgence).

En comparaison, le coût unitaire de l'intermédiation locative est largement inférieur à celui de l'hébergement hôtelier. Rapporté au budget de l'État, le coût moyen annuel par personne des principaux dispositifs d'hébergement¹⁸ est le suivant :

- Nuitées hôtelières : 6 237 € (soit 17,08 € par jour)
- Hébergement d'urgence : 8 761 € (soit 24 € par jour)
- Intermédiation locative : 2 428 € (soit 6,65 € par jour)

En moyenne, le coût annuel d'une place en intermédiation locative est donc près de trois fois inférieur à celui des nuitées d'hôtels et près de quatre fois inférieur à celui d'un hébergement d'urgence. Ce calcul n'intègre pas les éventuelles déductions fiscales dont peut bénéficier le propriétaire dans le cadre d'une intermédiation locative.

En termes de coût moyen par logement, les crédits budgétaires du BOP 177 se basent sur un coût annuel total de 3 750 euros pour le mandat de gestion et de 8 000 euros pour la location/sous-location. Le coût de l'intermédiation locative varie de façon importante selon les régions et la contribution versée par l'occupant. Le coût par ménage logé grâce au dispositif Solibail est estimé à 8 000 euros par an pour l'État dans un secteur tendu.

A titre de comparaison, le coût d'un l'hébergement hôtelier est d'environ 20 000 euros par ménage. Au différentiel de coût s'ajoute le fait que les crédits dédiés à l'hébergement hôtelier limitent le développement de l'intermédiation locative. Etant financés sur le même budget, les crédits dédiés à l'intermédiation locative ne sont, en effet, pas toujours affectés à son développement dans la mesure où les services de l'État anticipent le besoin de financement lié à l'hébergement hôtelier. Il se trouve alors utilisé comme variable d'ajustement du budget général.

Depuis plusieurs années, les gouvernements successifs ont tous fait part de leur volonté de substituer à l'hébergement hôtelier des solutions de logement d'insertion.

Pourtant, le nombre de nuitées hôtelières continue de progresser chaque année. En 2013, les crédits dédiés uniquement à l'hôtellerie sociale s'élevaient à 148 millions d'euros contre 107,4 millions d'euros en 2012 soit une hausse de 38 % principalement affectés à l'Île-de-France (79 %). Récemment, un plan triennal (2015-2017) de réduction du recours aux nuitées hôtelières a été adopté pour mettre fin à cette situation.

Ce plan prévoit notamment de dégager 66 millions d'euros afin de remplacer le financement de 10 000 nuitées d'hôtel par la création de 13 000 places alternatives dont 9 000 en intermédiation locative (sur le modèle de Solibail). Cet objectif triennal sera piloté par la Dihal et décliné par région.

Les logements vacants : un gisement à exploiter

1.3.1 La vacance des logements

Le parc de logements vacants constitue une offre privilégiée à l'heure où un grand nombre de ménages peine à se loger. Quantitativement, il représente a priori un gisement de logements disponibles important. Dans l'opinion publique, le nombre de logements vacants apparaît d'ailleurs légitimement choquant lorsqu'on le compare au nombre de personnes sans logement. Il faut néanmoins user prudemment de ce type de calcul. La mobilisation des logements vacants ne résoudra pas, à elle seule, la crise du logement. La vacance s'explique par des raisons multiples dont en premier lieu l'état des logements.

Beaucoup de logements vacants ne sont pas mobilisables en l'état mais doivent faire l'objet de travaux plus ou moins importants que ne peuvent pas toujours effectuer

les propriétaires. Il existe également une vacance « frictionnelle » liée à la mise en location ou en vente des logements. D'autres sont situés dans des zones où il n'y a peu de demandes de logements non satisfaites. Il est donc difficile de dénombrer et de repérer les logements vacants réellement mobilisables.

Au premier janvier 2014, l'INSEE¹⁹ estimait le nombre de logements vacants à 2,6 millions. Le nombre de logements vacants peut également être estimé à partir du Fichier des Logements par Communes (Filocom) constitué par la Direction Générale des Finances Publiques qui recense les logements non assujettis à la taxe d'habitation au 1^{er} janvier. Ainsi, dans la dernière estimation disponible en 2011, Filocom dénombrait 3 millions de logements vacants en France métropolitaine. Ces données s'avèrent certainement surestimées mais fournissent un indicateur sur le phénomène de la vacance.

De façon concordante, ces deux sources font chacune apparaître une augmentation du nombre de logements vacants ces dix dernières années. D'après Filicom, cette progression concernerait principalement la vacance de courte durée correspondant ainsi à une augmentation du délai de la mise en location des logements. La répartition spatiale de la vacance est très inégale selon l'attractivité des territoires et l'état du bâti. On observe, ainsi, une forte corrélation entre l'ancienneté du logement selon sa date de construction et le taux de vacance. De ce fait, 47,1 % des logements privés vacants recensés par Filicom ont été construits avant 1915.

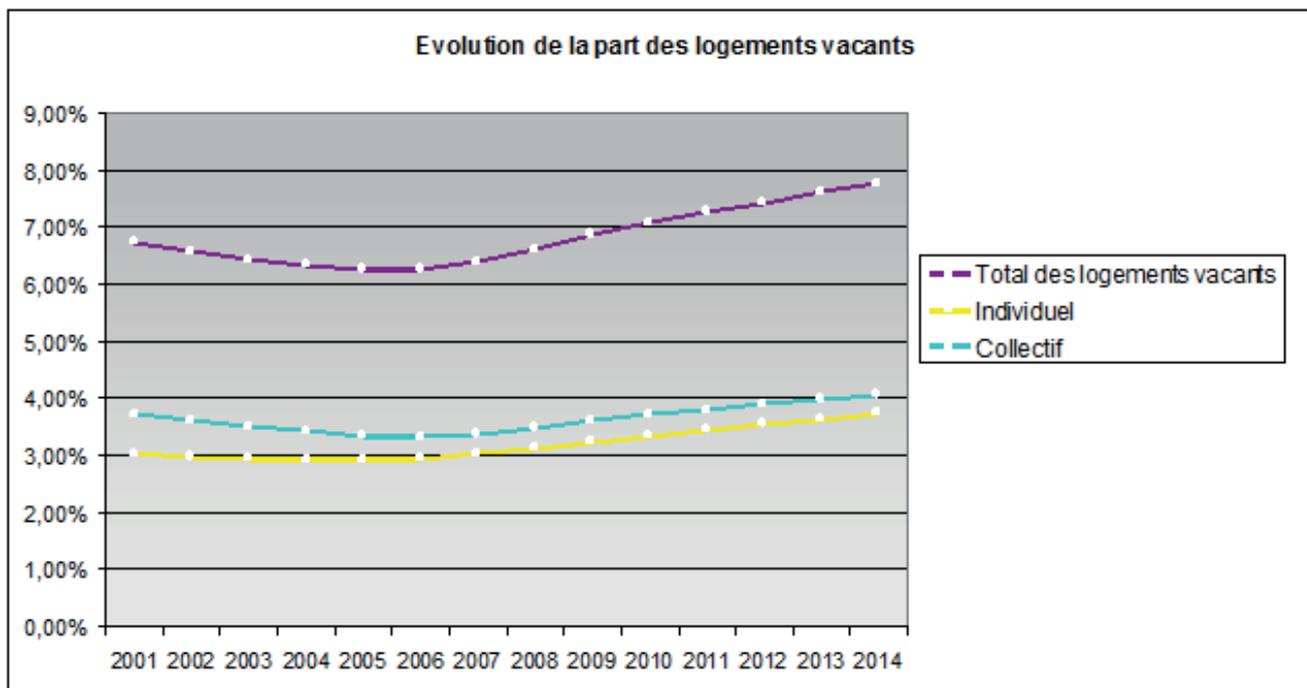
Tableau 4 : État du parc de résidences principales, résidences secondaires, logements vacants en habitat collectif et individuel

Au 1 ^{er} janvier 2014 (en milliers)	
Résidences principales	28 077
Individuel	15 928
Collectif	12 148
Résidences secondaires	3 177
Individuel	1 845
Collectif	1 332
Logements vacants	2 640
Individuel	1 267
Collectif	1 374
Total	33 894
Individuel	19 039
Collectif	14 854

Source : Insee et SOeS, estimation annuelle du parc de logements.

¹⁹ L'INSEE considère comme étant vacant, les logements vides ou se trouvant dans les cas suivants :

- proposés à la vente, à la location ;
- déjà attribués à un acheteur ou un locataire et en attente d'occupation ;
- en attente de règlement de succession ;
- conservés par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés ;
- gardés vacants et sans affectation précise par le propriétaire (exemple un logement très vétuste...)



Les 2,6 millions de logements vacants recouvrent des situations extrêmement diverses. Il faut, à ce titre, rester prudent sur les causes et la nature de cette vacance qui est difficile à déterminer et à quantifier.

1.3.2 Les causes et enjeux de la vacance

Deux types de vacances sont à distinguer :

La vacance conjoncturelle de courte durée résultant du marché du logement. Elle s'impute aux délais incompressibles lors de la mise en vente d'un logement, du changement d'un locataire ou de la réalisation de travaux d'amélioration du logement. Un taux « normal » de vacance conjoncturelle s'établit autour de 3 à 4 %.

La vacance structurelle de longue durée (plus de 6 mois) qui peut résulter de causes multiples. Elle est le plus souvent la conséquence de l'inadéquation entre l'offre de logement et la demande des ménages. Cette inadéquation peut être liée à la situation du logement, certains territoires en situation de décroissance démographique

peuvent ainsi faire face à une vacance importante. Elle est surtout liée à l'état du logement et du bâti, de nombreux propriétaires n'ont pas les moyens financiers ou ne souhaitent pas consentir les investissements suffisants pour réaliser les travaux nécessaires à la remise en état de leur logement. D'autres causes existent comme des situations d'attente liées à des aléas juridiques: indivision, successions, divorces. Mais la vacance structurelle peut également être due à un « choix stratégique » du propriétaire : réservation du logement pour soi ou pour ses enfants, rétention spéculative, faible rendement économique du logement. Certains propriétaires à haut revenu peuvent faire preuve de désintérêt ou de négligence. La rétention spéculative des logements par leurs propriétaires représentait 23,3 % des logements vacants en 2001²⁰.

Les actions visant à limiter les logements vides visent donc la vacance structurelle qu'on peut diviser en deux genres : la vacance « subie » et la vacance « volontaire ». L'identification des causes de la vacance est déterminante dans la mesure où elle permet d'apprécier la nature des dispositifs publics à mettre en œuvre. Dans le premier cas, le levier d'intervention des pouvoirs publics sera d'aider les

²⁰ Enquête logement, raisons d'avoir un logement vide, 2002

propriétaires à débloquer les freins qui pèsent sur l'usage de leur logement (incitations financières à la réalisation de travaux). Dans le cas d'une vacance volontaire par stratégie d'attente ou par désintérêt ou rétention spéculative, seuls des dispositifs coercitifs pourront s'avérer efficaces.

L'enjeu de la vacance peut être abordé selon deux objectifs clés :

Le premier objectif est de remettre les logements vacants sur le marché afin d'augmenter l'offre globale. Cet objectif ne profite pas forcément directement aux ménages les plus précaires dans la mesure où ces logements seront de nouveau accessibles au prix du marché. Il permet néanmoins de réajuster un éventuel déséquilibre entre l'offre et la demande en instaurant davantage de fluidité sur le parc privé

Le deuxième objectif est de mobiliser ces logements vacants pour développer un parc locatif privé à des fins sociales. Cela suppose de pouvoir contacter les propriétaires afin de les inciter à louer leur logement via les dispositifs de mobilisation existants (conventionnement Anah, intermédiation locative, cession temporaire d'usufruit...). Cette mobilisation de la vacance à des fins sociales peut aussi s'opérer par des mesures plus coercitives si le propriétaire est réticent aux incitations (réquisition, expropriation)

1.4

Les avantages de la mobilisation du parc privé

L'intervention sur le parc privé vise à mobiliser une offre complémentaire au logement social et à l'hébergement tout en régulant les prix du marché du logement. Elle apporte des solutions concrètes présentant de nombreux avantages :

Un potentiel important de logements mobilisables: le parc privé offre un potentiel de logements disponibles plus important que le parc public. D'un point de vue simplement quantitatif, le parc locatif privé est composé de 6,8 millions de logements contre 4,7 millions de logements locatifs sociaux²¹. Mais le parc locatif privé présente aussi l'intérêt d'avoir un taux de rotation bien plus élevé que le parc social. 1,8 million de logements sont disponibles chaque année au sein du parc privé (taux de rotation de 27,7 %) contre seulement 540 000 sur le parc locatif public (taux de rotation de 10 %)

Des logements mobilisables rapidement pour répondre à l'urgence sociale : le potentiel important de logements est d'autant plus intéressant qu'il peut être capté dans des délais relativement courts. Alors que l'augmentation de l'offre dans le parc social nécessite la "sortie de terre" de nouveaux projets qui prendront plusieurs années, la mobilisation de logements issus du parc privé est davantage en mesure de répondre à l'urgence

Un moyen de garantir la mixité sociale: le logement locatif privé est présent dans toutes les agglomérations et dans tous les quartiers. Il peut être mobilisé à des fins sociales, logement par logement, permettant ainsi une mixité sociale à l'échelle de l'immeuble. En proposant une offre dans le diffus sur le parc ancien, il permet de capter des logements dans des co-propriétés en coeur d'agglomération. Dans l'idéal, la mobilisation du parc privé devrait permettre à toutes les communes de participer au logement des personnes à faible revenu indépendamment de leur taux de logements sociaux. Elle permet donc de répondre à une contradiction forte qui pèse sur le relogement des personnes défavorisées qui ne devrait pas être

effectué dans les zones dites « politiques de la ville » au nom de la mixité sociale mais dont le relogement dans les autres quartiers est difficile du fait du faible nombre de logements sociaux aux loyers abordables. La mobilisation du parc privé favorise donc la mixité sociale à l'échelle de la commune, du quartier et de l'immeuble.

Sur ce dernier point et suite aux déclarations du Premier ministre et au comité interministériel du 6 mars 2015, le logement a été clairement identifié comme un levier d'intervention privilégié afin de garantir la mixité sociale. Afin d'éviter la concentration de populations à faibles revenus sur certains territoires, le gouvernement prévoit de limiter l'accès au logement social de ces publics dans les communes les plus pauvres.

En contrepartie, le gouvernement souhaite favoriser la construction de logements sociaux dans les communes déficitaires (application stricte de la loi SRU) et mener en collaboration avec les bailleurs sociaux une politique de baisse des loyers de certains logements sociaux hors quartiers prioritaires. Ces décisions sont censées permettre à terme de répartir plus équitablement l'offre de logements sociaux et de favoriser la mixité sociale sur l'ensemble du territoire.

Tout en partageant l'objectif recherché, le Haut Comité exprime ses vives inquiétudes face à ces décisions : les mesures visant à limiter l'accès au logement des personnes aux plus faibles revenus dans les quartiers prioritaires seront rapidement mises en œuvre tandis que celles concernant la construction de logements sociaux dans les communes déficitaires ou la nécessaire baisse des loyers de certains logements feront l'objet de nombreux blocages et nécessiteront plusieurs années pour produire leurs effets. L'offre de logements sociaux accessibles s'en trouvera ainsi diminuée sans contrepartie immédiate. Au regard de ces orientations, la mobilisation du parc privé apparaît comme un objectif impératif et urgent afin de pouvoir concilier mixité sociale et droit au logement.

²¹ Source CGDD - Le répertoire du parc locatif social au 1^{er} janvier 2014 http://www.statistiques.developpementdurable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editionaux/Publications/Chiffres_et_statistiques/2014/chiffres-stats586-rpls01012014-decembre2014.pdf

Ainsi, les ressources que constitue le parc privé en nombres de logements disponibles peuvent permettre de créer une offre temporaire à bas loyer. Ce champ d'action est une des directions possible pour pallier aux carences existantes. Sans remplacer les politiques en faveur de la construction de logement, ce parc préexistant est un gisement potentiel de logement pour les personnes en difficultés.

Il peut, également, constituer une offre de logement de transition, alternative à l'hébergement, afin d'apporter une réponse à la saturation des capacités des structures d'accueil et à l'utilisation coûteuse des nuitées hôtelières et à la dignité des solutions apportées aux personnes. Un des avantages de la mobilisation du parc privé est de permettre la mise en place d'un accompagnement personnel afin de soutenir les personnes le souhaitant.

Le Haut Comité se propose d'établir un diagnostic des dispositifs existants, de souligner les difficultés de leur mise en œuvre afin d'énoncer un ensemble de propositions pour les rendre plus efficaces.

2 - Les dispositifs de lutte contre la vacance et de mobilisation du parc privé

2.1

La lutte contre la vacance

Les dispositifs existants de lutte contre la vacance reposent principalement sur des outils coercitifs, taxe sur les logements vacants ou procédure de réquisition. Ils ont pour objectif de limiter la vacance structurelle. Mais d'autres outils existent, par exemple pour mobiliser temporairement des biens inoccupés appartenant à des organismes publics dans l'attente d'une opération immobilière.

2.1.1 La taxe sur les logements vacants

Principe

La taxe sur les logements vacants (TLV) a été instaurée par la loi 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Appliquée à partir de 1999, elle concernait initialement les propriétaires de logements inoccupés depuis au moins deux ans et portait sur huit²² agglomérations de plus de 200 000 habitants (décret n°98-1249 du 28 décembre 1998). Son objectif était de concentrer la lutte contre la vacance sur les territoires où la demande de logements était la plus forte. Le taux de la TLV variait en fonction de la durée de vacance du bien : 10 % la première année, 12,5 % la deuxième et 15 % à partir de la troisième. L'assiette de cette taxe correspond à la valeur locative du logement déterminée pour calculer la taxe d'habitation.

Récemment, la TLV a été renforcée par la loi de finance de 2013 et par le décret 2013-392 du 10 mai 2013. L'application géographique de la taxe s'étend sur tout territoire d'urbanisation de plus de 50 000 habitants en zone tendue soit 28 agglomérations et 1 151 communes. Il s'agit de communes « où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social » (article

232-I du code général des impôts). La TLV s'applique désormais pour les logements laissés vacants depuis au moins un an au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Le taux appliqué est également renforcé puisqu'il est de 12,5 % la première année et de 25 % à compter de la deuxième année.

Cette taxe ne s'applique pas à l'ensemble des logements. Elle n'est due que pour les logements dits « habitables », c'est-à-dire les logements répondant à des normes de confort (électricité, équipements sanitaires, eau courante...). Les logements détenus par les organismes HLM et sociétés d'économies mixtes n'y sont pas soumis. Les résidences secondaires et les logements meublés ne sont pas assujettis puisqu'ils sont déjà imposés au titre de la taxe d'habitation.

Surtout, « la taxe n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable » (article 232 VI du code général des impôts). Ainsi, le propriétaire mettant son logement en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur peut être exonéré du paiement de la TLV. De même, le propriétaire justifiant de la réalisation de travaux importants peut également éviter le paiement de la taxe. Il s'agit des travaux d'installation ou de réhabilitation de l'électricité, de l'eau courante, du chauffage ou d'équipements sanitaires, de travaux portant sur la sécurité des murs, des charpentes, des toitures, des planchers ou des escaliers ; de travaux impliquant un devis d'au moins 25 % de la valeur vénale du logement.

Un logement est considéré comme vacant si l'occupation est inférieure à 90 jours consécutifs au cours de l'année précédente. Cette durée n'était initialement que de 30 jours et s'appliquait au deux années précédentes. Pour prouver l'occupation du logement pendant 90 jours, le propriétaire doit fournir des justificatifs tels que ses revenus fonciers, ses factures d'eau ou d'électricité.

²² Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes

La taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)

La loi engagement national pour le logement (loi E.N.L n °2006-872 du 13 juillet 2006), a ajouté la possibilité pour les communes ne rentrant pas dans les critères de la TLV d'instituer par délibération sur leur territoire une taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV). Les intercommunalités (EPCI) disposant d'un PLH peuvent également mettre en œuvre cette taxe. Elle s'applique selon les mêmes conditions que la TLV à la différence du temps de vacance qui est de deux ans sans une occupation de plus de 90 jours consécutifs. Les bailleurs sociaux (HLM et SEM) sont également assujettis à la THLV. Les taux d'imposition sont fixés par délibération de la commune ou de l'EPCI compétent.

Objectifs de la taxe sur les logements vacants

La taxe sur les logements vacants est aujourd'hui le principal outil de lutte contre la vacance. Si elle ne permet pas, par elle-même, d'assurer directement le relogement des personnes défavorisées dans le parc locatif privé, son application présente néanmoins deux intérêts :

Inciter les propriétaires bailleurs à louer leur logement. Les logements vacants sont l'une des causes du manque d'offre de logement dans les zones tendues. Dans un contexte où la construction est difficile, la lutte contre la vacance apparaît importante.

Générer des recettes qui sont partiellement affectées au financement de l'Anah

Une des causes permettant d'expliquer la vacance de longue durée est le fait que le logement soit en trop mauvais état pour être habitable. Une grande partie de la vacance est due à l'insalubrité et à la vétusté du parc privé. Le propriétaire n'ayant pas les moyens ou la motivation de réaliser les travaux nécessaires laisse ainsi son logement vide et inhabitable. La taxe sur les logements vacants peut inciter les propriétaires bailleurs à remettre eux-mêmes en état leurs logements, ou tout au moins à se renseigner sur les dispositifs publics qui l'aideront à réaliser les travaux nécessaires (conventionnement Anah).

Évolutions des recettes de la taxe sur les logements vacants et affectation de ces recettes

Le produit de la taxe sur les logements vacants est versé à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) dans la limite du plafond défini par la loi de finance du 28 décembre 2011. Ce plafond, initialement de 21 millions d'euros, a été revalorisé à 61 millions d'euros en 2015. Les ressources supplémentaires générées par la TLV sont affectées au budget général de l'État.

L'extension du champ d'application de la taxe et le renforcement du taux a automatiquement entraîné une hausse des recettes. Ainsi en 2013, 200 792 logements ont fait l'objet d'un avis d'imposition contre 68 359 en 2012. Le montant mis en recouvrement pour 2013 s'élève à 129,9 M € contre 38,4 M € en 2012, les dégrèvements accordés sont chiffrés à 45,1 M € en 2013 contre 16,72 M € en 2012.

Limites de la taxe sur les logements vacants

Dans plusieurs situations, le propriétaire d'un logement vacant peut contourner le paiement de la TLV ou bénéficier d'une exonération. Il est ainsi par exemple assez facile pour un propriétaire de justifier l'occupation du logement pendant 90 jours consécutifs en fournissant des factures d'eau ou d'électricité sans que l'occupation du logement soit effective. Il est difficile de contrôler les fraudes.

Le recouvrement de cette taxe fait l'objet de nombreuses réclamations de la part des contribuables, ce qui occasionne un grand nombre de contentieux

Elle n'entraîne pas de démarches systématiques vers les propriétaires pour leur expliquer l'intérêt financier à mettre un terme à la vacance de leur bien et leur présenter les dispositifs pour les accompagner dans cet objectif (conventionnement Anah, intermédiation locative, mise à disposition temporaire).

La TLV : une opportunité pour identifier les logements vacants et contacter les propriétaires

La taxe sur les logements vacants constitue une base d'information très utile pour toute action visant à réduire la vacance et à mobiliser une partie de ces logements en faveur des personnes défavorisées. Par son intermédiaire, l'administration fiscale dispose d'un fichier recensant l'ensemble des propriétaires entrant dans son champ

d'application. Le Haut Comité regrette que ces données ne soient pas exploitées davantage par les collectivités locales (communes, EPCI, Départements).

Les collectivités locales peuvent demander, sous certaines conditions, à se voir communiquer gratuitement la liste des logements vacants présents sur leur territoire. La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a, en effet, ouvert la possibilité d'exploiter les fichiers fiscaux des logements vacants recensés pour l'établissement de la taxe d'habitation portant sur l'année précédente.

La liste des logements vacants transmis « **indique, pour chaque logement, son adresse, sa nature, sa valeur locative, la première année de vacance du local, le nom et l'adresse de son propriétaire et, le cas échéant, l'année à partir de laquelle le local a été soumis à la taxe sur les locaux vacants et le taux d'imposition à cette taxe** » (Article L135 B du livre des procédures fiscales).

Les informations transmises sont soumises aux dispositions de la CNIL²³ dont l'autorisation est obligatoire. La CNIL précise que le fichier peut être utilisé pour envoyer aux propriétaires de logements inoccupés un courrier d'information sur les aides à la réhabilitation des logements et à leur remise sur le marché ou des questionnaires - anonymes ou nominatifs selon l'exploitation qui en est faite - sur les causes d'inoccupation des logements, ou encore pour la réalisation de statistiques sur l'évolution du parc immobilier vacant.

La difficulté pour les collectivités locales est de pouvoir mener une action cohérente à long terme de lutte contre la vacance. Ainsi, les informations recueillies auprès de l'administration fiscale ne peuvent être conservées au-delà de la phase d'expédition du courrier personnalisé aux propriétaires. Si une collectivité souhaite mener plusieurs campagnes de communication auprès des propriétaires, elle doit effectuer une nouvelle demande auprès de l'administration fiscale.

La taxe sur les immeubles de bureaux et d'activités vacants

Le sujet des bureaux et locaux d'activités vacants n'est pas au cœur de la réflexion du HCLPD mais il semble important de signaler l'existence d'une taxe sur les bureaux vides appliquée dans certains territoires. En effet, les communes ou intercommunalités (EPCI) peuvent instaurer une « taxe sur les friches commerciales » (article L 1530 du Code général des impôts). Cette taxe concerne notamment les immeubles de bureaux ou les locaux utilisés pour une activité commerciale qui ne sont plus affectés à une activité soumise à la CFE (cotisation foncière des entreprises) depuis au moins deux ans et qui sont donc inoccupés depuis cette période. Ainsi, un bureau vacant depuis le 1^{er} janvier 2013 pourra être taxé à partir du 1^{er} janvier 2015. La taxe est calculée à partir du revenu net servant de base à la taxe foncière sur les propriétés bâties selon des taux évolutifs : 10 % la première année, 15 % la deuxième année et 20 % à partir de la troisième année d'imposition. La collectivité locale peut décider d'appliquer des taux plus élevés tout en ne dépassant pas le double du montant fixé. A signaler, que le propriétaire peut être exonéré de cette taxe si cette vacance est indépendante de sa volonté.

L'objectif de cette taxe est de dissuader les propriétaires de laisser les bureaux ou locaux commerciaux à l'abandon et de les inciter ainsi à les convertir en logements habitables. Elle est déjà mise en œuvre à Lille, à Saint-Quentin-en-Yvelines et, depuis le 1^{er} janvier 2015, à Paris.

2.1.2 La réquisition des logements vacants

La procédure de réquisition repose sur un principe simple. Elle permet à une autorité publique (État, collectivité locale) de prendre possession d'un bâtiment vide afin d'en disposer en lieu et place du propriétaire pour une durée limitée. Cette procédure, qui dépossède temporairement le propriétaire de l'usage de son bien, est très encadrée juridiquement. Son utilisation, par les maires ou les préfets,

²³ Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés

est rare. Pourtant, la réquisition s'avère particulièrement adaptée face aux situations de rétentions spéculatives pratiquées par certains propriétaires. La menace de la réquisition ou le lancement de cette procédure sans nécessairement aboutir est une incitation efficace pour mettre un terme à la vacance anormalement longue d'un logement ou d'un immeuble.

Les procédures de réquisition existantes

Le régime juridique de la réquisition résulte de l'ordonnance du 11 octobre 1945 prise en vue de remédier aux difficultés de logement suite aux destructions dues à la seconde guerre mondiale. Initialement, il devait répondre à une situation temporaire mais la procédure a été maintenue du fait de la persistance de la crise du logement. Elle prévoit que « *sur proposition du service municipal du logement et après avis du maire, le représentant de l'État dans le département peut procéder, par voie de réquisition, pour une durée maximum d'un an renouvelable, à la prise de possession partielle ou totale des locaux à usage d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés* » (article L641-1 du CCH). L'article précise que les logements réquisitionnés devront être attribués à des « *personnes dépourvues de logement ou logées dans des conditions manifestement insuffisantes* » ou à des « *personnes à l'encontre desquelles une décision judiciaire définitive ordonnant l'expulsion est intervenue* » (article L641-2 du CCH).

Cette procédure de réquisition a été beaucoup utilisée dans les années 1960 notamment pour loger les personnes rapatriées d'Algérie. Plus récemment, elle a été utilisée par l'État en 1995 et 1996 afin de réquisitionner plus d'un millier de logements. Elle est aujourd'hui largement obsolète et inadaptée juridiquement. Une nouvelle procédure juridique est ainsi venue la compléter : la réquisition « avec attributaire » instaurée par la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions.

La réquisition avec attributaire du préfet

Elle permet au préfet de réquisitionner des locaux d'habitation détenus par des personnes morales à deux conditions : les locaux doivent être vacants depuis plus de 12 mois et ils doivent être situés dans une commune où il existe un important déséquilibre entre l'offre et la

demande de logements. La durée de la réquisition doit au minimum porter sur une année et au maximum sur six ans (possibilité d'aller jusqu'à douze ans en cas de travaux importants). Le titulaire du droit d'usage pourra exercer un droit de reprise au bout de neuf ans s'il adresse un préavis d'un an à l'attributaire.

La particularité de ce dispositif de réquisition est qu'il repose sur le principe d'un « attributaire » qui va permettre de louer à des ménages défavorisés pendant la durée de la réquisition. Il a un rôle d'intermédiaire entre le propriétaire des locaux réquisitionnés et le bénéficiaire du logement. Il permet également de procéder aux travaux nécessaires de remise en état du logement et à l'indemnisation du propriétaire. L'attributaire peut être l'État, une collectivité territoriale, un organisme HLM, une SEM ou une association agréée au titre de la maîtrise d'ouvrage ou de l'intermédiation locative et de la gestion locative adaptée (article L642-4 du CCH).

La réquisition avec attributaire peut être engagée lorsque le préfet est informé d'un logement vacant ou lorsqu'il décide lui-même de repérer les logements vacants. Il peut pour cela utiliser les fichiers des distributeurs de réseaux (eau, électricité, gaz, téléphone) et les informations des services fiscaux. Après avoir demandé l'avis du maire, le préfet notifie au propriétaire son intention de procéder à la réquisition du bien. Il communique les motifs, la durée et la liste des éventuels attributaires ainsi qu'un projet de convention d'attributaire si l'attributaire est une collectivité ou une association agréée. Le propriétaire dispose alors de deux mois pour faire part de son accord ou de son opposition. Le préfet décide soit de prendre un arrêté de réquisition, soit d'abandonner la procédure s'il considère réelle la volonté du propriétaire de mettre un terme à la vacance.

L'attributaire peut procéder à des travaux et doit indemniser le propriétaire selon un montant au m² défini chaque année par arrêté. Il doit conclure un bail avec le ménage pour une durée d'un an (ou pour la durée de réquisition restante si celle-ci est inférieure à un an), ce bail pouvant être reconduit si le ménage ne se voit pas proposer une offre de relogement. Trois mois avant la fin de la réquisition, le préfet a la possibilité de proposer une solution de relogement pour le ménage. Il s'agit donc d'une solution

temporaire qui concerne principalement des personnes ne pouvant pas accéder à un bail de droit commun. La réquisition avec attributaire peut utilement être allouée à la mise en œuvre de dispositifs d'intermédiation locative.

La réquisition avec attributaire peut-être confiée aux intercommunalités disposant d'un PLH et qui sont délégataires des aides à la pierre.

Le pouvoir de réquisition du maire

Indépendamment des pouvoirs de réquisition reconnus au préfet, le maire peut, en vertu de ses pouvoirs généraux de police qu'il tient de l'article L2212-2 du code général des collectivités territoriales, prendre un arrêté prononçant la réquisition de locaux nécessaires au logement de personnes sans abri. Toutefois, ce pouvoir de réquisition dévolu au maire apparaît assez réduit car les conditions de sa mise en œuvre sont strictement encadrées par la jurisprudence administrative. Un arrêt du Conseil d'État²⁴ stipule que ce pouvoir ne s'exerce « *qu'en cas d'urgence et à titre exceptionnel, lorsque le défaut de logement de la famille dont il s'agit est de nature à apporter un trouble grave à l'ordre public* ». Dès lors que ces conditions ne sont pas remplies, la réquisition est entachée d'illégalité (Conseil d'État, 18 octobre 1989, n° 71985 ; Conseil d'État, 29 décembre 1997, n° 172556). Cette procédure se trouve très rarement mise en œuvre.

Bilan du programme de réquisitions lancé en 2012

Fin 2012, un programme de réquisitions des logements vacants avait été engagé par la précédente ministre du logement pour réquisitionner des logements vacants en Île-de-France, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Cette réquisition ne portait que sur les logements vacants détenus par des personnes morales dans des immeubles d'au moins 10 logements.

Une première phase de repérage a permis d'identifier 90 000 logements vacants appartenant à des personnes morales de droit privé en Île-de-France. Parmi eux, 70 000 logements pouvaient faire l'objet d'une réquisition mais seuls 7 500 étaient situés dans des immeubles comportant plus de 10 logements. A partir de décembre 2012, les propriétaires de ces 7 500 logements ont reçu un courrier officiel du préfet leur annonçant le lancement de la procédure de réquisition. L'objectif était d'inciter ces propriétaires à

remettre les logements vacants sur le marché.

En mars 2013, un premier bilan permettait d'évaluer la situation pour 5 053 logements. Dans 75 % des cas, les logements avaient été remis en location ou étaient sur le point de l'être, 5 % se sont révélés être des bâtiments occupés, 4,5 % ont été démolis et 7,5 % ont été jugés impropres à l'habitation. Au total, ce ne sont plus que 412 logements qui ont fait l'objet d'une intervention de l'État. Dans la plupart des cas, l'État a proposé aux propriétaires le rachat de leurs logements par un bailleur social dans le cadre d'un usufruit locatif social. Il a également négocié la mise en œuvre de baux à réhabilitation ou une mise à disposition temporaire dans le cadre de logements d'insertion. La procédure de réquisition ne s'est finalement poursuivie que sur 4 immeubles soit une trentaine de logements.

Tout comme les vagues de réquisition lancées par le Gouvernement Jospin en 2001, le programme de 2012 a montré la difficulté de réquisitionner des logements vacants pour y loger des personnes défavorisées. Malgré un nombre important de logements potentiellement réquisitionnable, la mobilisation effective est restée marginale après les différentes étapes de la procédure. En revanche, la « menace » de la réquisition semble avoir un effet incitatif fort pour les propriétaires.

Avantages de la réquisition

Un moyen de lutter contre les stratégies de rétention spéculative lorsque les propriétaires refusent de mettre fin à la vacance de leur logement

Un effet incitatif pour réintroduire sur le marché les logements vacants : sans nécessairement aboutir, la réquisition peut inciter fortement les propriétaires à trouver rapidement des solutions pour remédier à la vacance

La création d'une offre de logements et d'hébergements permettant de répondre à l'urgence

Les difficultés liées à la réquisition

Une procédure juridique longue et sujette à contentieux

Une procédure coûteuse pour les pouvoirs publics : en plus des coûts de gestion liés à la procédure elle-même, la réquisition suppose l'indemnisation du propriétaire

²⁴ Conseil d'État, arrêt Commune de Pugnac c. Banque La Hénin, 18 octobre 1989

Un équilibre financier difficile pour les bâtis dégradés nécessitant des travaux importants de réhabilitation. Ces travaux ajoutent des délais et contraintes financières à la procédure. Ils génèrent un faible retour sur investissement pour les pouvoirs publics puisque le bâtiment revient aux propriétaires à la fin de la période de réquisition

Avant la loi du 18 janvier 2013, il suffisait de présenter un devis de travaux d'aménagement du logement pour se soustraire à la réquisition. Les personnes morales propriétaires de locaux vacants peuvent encore facilement éviter la réquisition de leurs biens en justifiant de la réalisation de travaux ou d'un projet d'aménagement. La vérification de leur réalité par l'administration demande un travail important

Une procédure limitée aux personnes morales excluant un potentiel de logements vacants important détenu par les personnes physiques.

Même si la procédure de réquisition n'engendre pas de création d'offre importante du fait de la complexité de sa mise en oeuvre, elle reste un outil dissuasif face à des situations de vacances inacceptables.

2.1.3 La mobilisation du domaine temporaire de logements vacants des collectivités et des établissements fonciers

Principe

De par leurs compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme, les collectivités locales et les établissements publics fonciers détiennent des biens privés vacants. Il s'agit de réserves foncières et immobilières de biens acquis pour effectuer des opérations qui resteront vides jusqu'au lancement des travaux. Les dispositions de l'article L.221-1 du Code de l'urbanisme reconnaissent en effet aux « *collectivités locales, ou leurs groupements y ayant vocation (...), la possibilité d'acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L.300-1* »

Compte tenu des délais des procédures d'aménagement, il peut s'écouler ainsi souvent plusieurs années (entre trois et cinq ans) entre le lancement d'un projet et le début des travaux. De plus, l'acquisition de biens immobiliers se trouve souvent anticipée de plusieurs années en amont du projet d'aménagement afin de constituer les réserves foncières suffisantes à sa réalisation. Par conséquent, les collectivités territoriales, bailleurs sociaux et établissements publics fonciers sont propriétaires de nombreux bâtiments vacants qui pourraient faire l'objet d'une occupation transitoire notamment pour héberger temporairement des ménages ne parvenant pas à accéder à un logement de droit commun.

Un cadre législatif permettant la création d'une « résidence temporaire » a été introduit par l'article 101 de la loi MOLLE du 25 mars 2009 et a été modifié par l'article 51 de la loi ALUR du 24 mars 2014 : « *il est institué, à titre expérimental, un dispositif visant à assurer la protection et la préservation de locaux vacants par occupation par des résidents temporaires* ». Il permet la signature d'une convention entre le propriétaire de locaux vides et un organisme (public ou privé) s'engageant à préserver les locaux tout en lui permettant d'y loger des résidents temporaires via un contrat de résidence temporaire pour une durée de 3 ans renouvelable sur des périodes d'un an²⁵.

Mais l'utilisation de l'article 101 par des entreprises privées, a entraîné d'importantes dérives s'apparentant à un contournement du bail de droit commun. L'entreprise installe des « résidents temporaires » sans aucune garantie sur la durée de leur occupation. De ce fait, les occupants se trouvent en situation d'incertitude permanente. Ils sont soumis à un règlement strict allant à l'encontre de toute possibilité de construire un « chez soi » (pas plus de deux invités...), créant ainsi une offre de logement précaire. De plus, ces résidents peuvent se voir imposer des règles totalement discriminatoires²⁶ comme être célibataires, jeunes, salariés, sans enfants, non fumeurs...

La passation de convention d'occupation temporaire de biens vacants en attente de travaux peut être un gisement intéressant afin de créer une offre d'hébergements ou de logements de transition. Mais elle devrait être limitée aux organismes publics et associations agréés œuvrant contre le mal logement et s'intégrer dans les dispositifs classiques

²⁵ *rt. 101* « Les opérations conduites à ce titre font l'objet d'une convention entre le propriétaire et un organisme public ou privé qui s'engage à protéger et préserver les locaux qui sont mis à sa disposition et à les rendre au propriétaire libres de toute occupation à l'échéance ou lors de la survenue d'un événement définis par la convention »

²⁶ *Le Figaro*, 07/04/15 « Ils logent place Vendôme pour 200 euros par mois » http://immobilier.lefigaro.fr/article/ils-logent-place-vendome-pour-200-euros-par-mois_87c3292e-dc72-11e4-b976-8d6255ab0e84/

d'intermédiation locative garantissant le droit des occupants, en particulier en terme de durée d'occupation et du respect de la trêve hivernale des expulsions.

Avantages

Mobiliser des biens temporairement vacants pour créer une offre d'urgence d'hébergement ou de logement

Un dispositif au coût global avantageux pour les organismes publics qui permet d'économiser les coûts de gardiennage et de portage des biens temporaires engendrés par les mesures de sécurisation. A titre indicatif, le coût du gardiennage d'un immeuble inoccupé en attente d'un projet à Paris s'élève à 18 000 euros par mois pour un bailleur social.

Exemple : l'accord entre l'EPF d'Île-de-France et le GIP Habitat&Interventions Sociales afin de mobiliser les biens vacants dans le cadre du dispositif Solibail

Dans le cadre de son programme pluriannuel d'interventions 2007-2013, l'EPF d'Île-de-France a proposé aux différentes collectivités de développer des formes d'occupation transitoires des biens dont il est le propriétaire. De par ses missions, il est amené à acquérir du foncier pavillonnaire qui, après démolition, servira à la construction de logements sociaux. Constatant la longueur des délais de réalisation des programmes, l'EPF a souhaité mettre à disposition de ménages défavorisés le parc de pavillons inoccupés par l'intermédiaire du dispositif Solibail. Après une première expérimentation à Aulnay-Sous-Bois en 2011, un protocole a été signé le 30 septembre 2014 avec le GIP Habitat&Interventions Sociales pour une durée de quatre ans.

Le principe de ce protocole est le suivant. L'EPF met à disposition ces logements temporairement vacants en les louant au GIP HIS. Un travail partenarial important de repérage des logements potentiellement captables est effectué en amont par les représentants du GIP, de l'EPF, de l'opérateur responsable des captations Solibail et éventuellement de l'association pressentie pour en assurer la gestion. Les logements repérés doivent répondre à certaines normes d'habitation et ne doivent pas nécessiter de travaux lourds. Une fois le logement mis à disposition, le GIP HIS sert d'intermédiaire avec les associations locales de sous-location en passant des conventions d'occupation. Le GIP n'a pas

de rapport direct avec l'occupant du logement, la gestion locative, l'entretien du logement et l'accompagnement individualisé sont assurés par l'association gestionnaire.

La convention d'occupation « principale » entre le GIP et l'association est complétée par une convention « secondaire » entre l'association et le ménage. Comme dans le cadre d'un Solibail classique, la durée minimale d'occupation est de 18 mois, la durée maximale est quand à elle fixée à 2 ans. Le ménage pourra se maintenir dans le logement au delà de l'expiration de sa convention si la convention d'occupation « principale » est renouvelée avec l'association gestionnaire. Une redevance est versée à l'EPF de manière à couvrir la taxe foncière, l'assurance et les honoraires de gestion. Aucun bilan chiffré n'est pour l'instant disponible afin de connaître le nombre de logements vacants du parc intercalaire de l'EPFIF mobilisé et le nombre de ménages logés temporairement. Un comité de suivi réunissant l'EPFIF et le GIP HIS doit se réunir une fois par an afin d'établir un bilan du protocole

2.2

La création d'une offre sociale au sein du parc privé

Les dispositifs permettant de créer une offre sociale dans le parc privé sont multiples mais encore méconnus d'une majorité de propriétaires. En l'échange de la fixation d'un loyer en dessous des prix du marché ou de la mise à disposition de leur bien, un propriétaire peut bénéficier d'avantages fiscaux ou financiers. L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et un important réseau associatif développent ces pratiques depuis des années : conventionnement d'un logement par l'ANAH, intermédiation locative, bail à réhabilitation, bail à construction, cession ou donation d'usufruit, location à titre gratuit pour ne citer que les principaux. Plus récemment l'État s'est engagé dans cette voie par le déploiement d'un programme national d'intermédiation locative nommé Solibail. De leur côté, certaines collectivités disposent de leur propre outil comme la Ville de Paris avec Louez Solidaire.

L'ensemble des dispositifs de mobilisation du parc privé revêt des caractéristiques communes :

- Accueillir des ménages n'ayant pas accès au marché locatif libre du fait de leurs niveaux de ressources et ne disposant pas de proposition dans le parc locatif social
- Assurer, si nécessaire, un accompagnement social adapté suivant le type et le niveau de difficulté du ménage à accéder à un logement autonome
- Faire financer par les collectivités publiques l'éventuel surcoût visant à la fois à convaincre le bailleur privé à adhérer au dispositif et à réaliser l'accompagnement social du ménage

2.2.1 Le conventionnement Anah

L'Agence nationale de l'habitat (Anah) est un établissement public d'État créé en 1971 dans l'objectif d'intervenir sur le parc privé. Son action porte principalement sur l'amélioration des logements privés. L'Anah a notamment participé activement à la lutte contre l'insalubrité et l'habitat indigne. Aujourd'hui, elle priorise son action sur la

lutte contre la précarité énergétique avec le programme « habiter mieux » qui a permis de rénover près de 100 000 logements depuis 2011. L'agence intervient également sur la requalification des quartiers ANRU et des quartiers anciens de centre-ville ainsi que sur l'adaptation des logements au vieillissement des occupants. Pour l'ensemble de ces missions l'Anah subventionne les propriétaires bailleurs ou les propriétaires occupants afin qu'ils réalisent les travaux nécessaires.

En contrepartie de ces subventions, l'Anah procède au conventionnement des logements locatifs concernés. Par cet intermédiaire, l'Anah développe une mission de régulation des loyers du parc privé et participe au relogement des personnes disposant de faibles ressources. Depuis la réforme des aides de l'Anah en 2011, l'ensemble des financements fait l'objet d'un conventionnement en contrepartie de la subvention. Les propriétaires peuvent également passer des conventions avec l'Anah pour des logements ne nécessitant pas de travaux. Le conventionnement implique un plafonnement des loyers et des ressources des locataires et ouvre également droit à un avantage fiscal.

Les conditions de location dans le cadre du conventionnement

Le propriétaire bailleur s'engage à louer un logement à un loyer inférieur au plafond de l'Anah pour un locataire dont les revenus sont inférieurs à un certain niveau de ressources (Annexe 1). Les plafonds de loyers sont révisés chaque année, le tableau ci-dessous concerne ceux applicables en 2015. Trois niveaux de conventionnement sont proposés : conventionnement locatif très social (CLTS), conventionnement locatif social (CLS), conventionnement locatif intermédiaire (CLI). Seuls les plafonds de loyers du CLTS et le CLS sont comparables à ceux des logements sociaux (PLAI et PLUS). Ces deux types de conventionnement offrent systématiquement le droit à l'APL pour le locataire. Dans le cadre d'un conventionnement très social, le propriétaire bailleur s'engage à réserver son logement

à un locataire désigné par la préfecture. Les plafonds de loyer et de ressources des locataires sont déterminés en fonction de trois zones : A, B, C (Annexe 2). Le zonage caractérise la tension du marché du logement en découplant le territoire en 5 zones, de la plus tendue (A bis) à la plus détendue (zone C).

Tableau 5 : Plafonds de loyers applicables aux conventions signées en 2015 (euros/m² par mois)

	Zone A bis	Zone B1-B2	Zone C
Loyer intermédiaire	16,82 - 12,49	10,06 - 8,74	8,74
Loyer social	6,62	6,02	5,40
Loyer très social	6,26	5,85	5,21

Source : Anah 2014.

Un coefficient multiplicateur²⁷ permet de faire varier ces plafonds en fonction de la surface du logement. Les plafonds de loyers nationaux présentés ci-dessus peuvent également être réduits par arrêté du préfet de région sur un territoire. Enfin, à titre exceptionnel, il peut être dérogé aux plafonds de loyers dans la limite d'un loyer maximal dérogatoire. Cette possibilité vise en particulier les logements de moins de 65 m² de surface habitable fiscale. (Annexe 3)

Le conventionnement social et très social permet de créer une offre accessible aux ménages à faible revenu dans le parc privé. Dans les zones où le marché du logement est le plus tendu (Paris et première couronne), le propriétaire bailleur ne pourra déterminer un loyer mensuel supérieur à 375 euros pour un logement de 60 m² conventionné en très social ou 397 euros pour un conventionnement social. L'écart avec le conventionnement intermédiaire est particulièrement important puisque pour le même logement le loyer pourrait atteindre 1 009 euros. En revanche, on remarque que la différence avec le conventionnement social et très social est assez faible et donc peu incitative.

Le conventionnement Anah peut porter sur un ou plusieurs logements d'un même immeuble. Deux types de conventions peuvent être conclus avec l'Anah : « avec travaux » ou « sans travaux ». La durée de conventionnement est de 9 ans minimum dans le cadre d'un conventionnement avec travaux et de 6 ans minimum dans le cadre d'un conventionnement sans travaux. Le logement ne peut pas être loué à une personne l'occupant déjà, sauf en cas de

renouvellement du bail ni à un ascendant, un descendant, un conjoint ou un concubin. Un travail de contrôle important est effectué par l'Anah afin de vérifier que les engagements pris par les propriétaires en termes de niveau de loyer et de personnes accueillies sont respectés pendant la durée du conventionnement. A ce titre, l'Anah procède à des redressements et retire les subventions si les propriétaires ne respectent pas leurs engagements. Mais le contrôle sur toute la durée de la convention est complexe et demande des moyens importants.

Les avantages pour le propriétaire

En contrepartie des plafonds de loyer à respecter, le propriétaire bailleur bénéficie d'avantages fiscaux et d'éventuelles subventions ou primes selon le type de conventionnement (avec ou sans travaux). Dans tous les cas, les propriétaires bailleurs qui établissent une convention bénéficient d'une déduction fiscale (Borloo Ancien) sur leurs revenus bruts fonciers tirés de la location du logement conventionné.

Le montant de cette déduction est de :

- 30 % pour une convention à loyer intermédiaire
- 60 % pour une convention à loyer social ou très social
- 70 % en cas de location à une association agréée en vue d'une sous-location

Dans le cadre d'un conventionnement avec travaux

Dans le cadre de la réalisation de travaux, le propriétaire bénéficie du taux maximal de subvention :

- 35 % dans le cadre de travaux lourds de réhabilitation, de travaux portant sur la sécurité ou la salubrité de l'habitat ou visant à améliorer l'autonomie de la personne
- 25 % pour des travaux d'amélioration portant sur la réhabilitation d'un logement dégradé ou indécrot, l'amélioration des performances énergétiques ou la transformation d'usage.

Cette subvention ne peut être versée que si l'ancienneté de la construction du logement est supérieure à 15 ans.

En plus de cette subvention le propriétaire peut bénéficier d'une prime complémentaire de réduction des loyers dans le cadre d'un conventionnement social ou très social en

²⁷ Le coefficient multiplicateur se calcule en appliquant la formule suivante, S étant la surface du logement : $0,7 + 19/S$. Le résultat obtenu est arrondi à la deuxième décimale la plus proche et ne peut excéder 1,2. Exemple : Pour un logement de 80 m² situé en zone B1 conventionné loyer intermédiaire, le plafond de loyer au m² pour un bail signé en 2015 sera de 9,43 € (détail du calcul : $10,06 \times (0,7 + 19/80) = 9,4315$ arrondi à 9,43). Source : Anil.org

zone tendue. Cette prime ne peut être octroyée par l'Anah que dans les cas de travaux lourds et sous réserve qu'une collectivité locale s'engage à en financer une partie. Elle ne peut excéder 150 € par m² dans la limite de 80 m² par logement.

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 PDALHPD²⁸ 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 la prime de réservation.

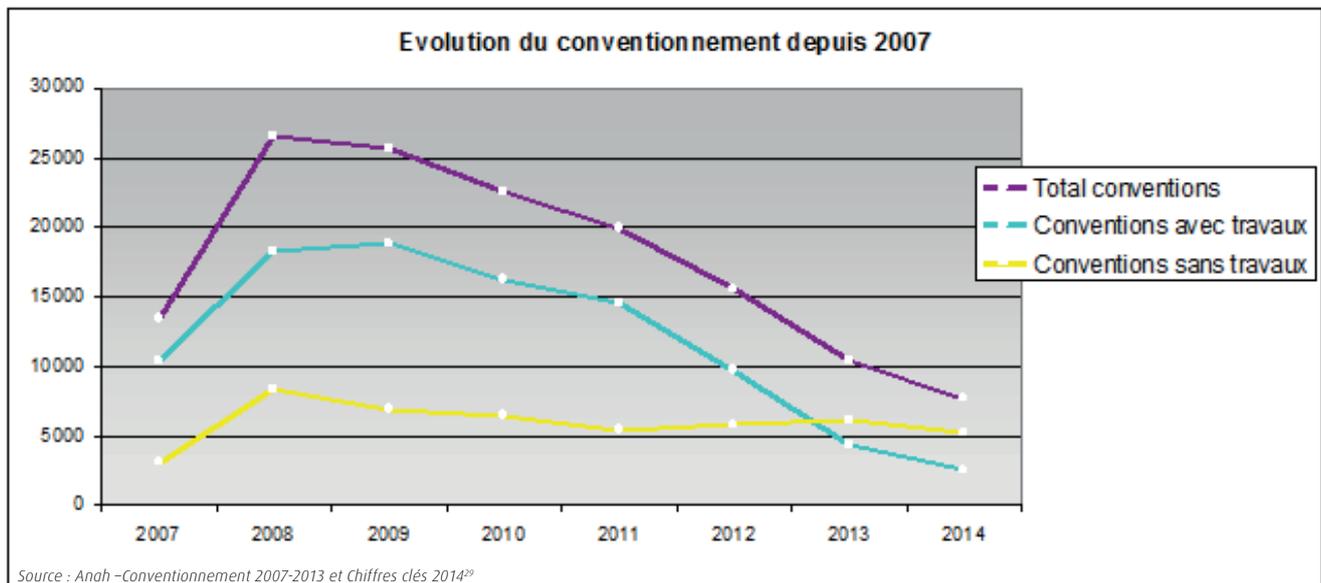
Dans le cadre d'un conventionnement sans travaux

Une prime spécifique peut-être accordée par les collectivités locales souhaitant inciter davantage les propriétaires à conventionner leur logement. Cette prime est particulièrement utile dans les territoires en forte tension où les avantages fiscaux pour le propriétaire ne sont pas de nature à compenser la perte de revenu. Le Grand Lyon (Communauté Urbaine devenue Métropole le 1^{er} janvier 2015) a ainsi mis en place une prime complémentaire de 1 000 € pour un conventionnement intermédiaire,

2 000 € pour un conventionnement social et 3 000 € pour un conventionnement très social. Cette prime est valable pour tous les logements locatifs situés sur le territoire du Grand Lyon à la seule condition qu'ils répondent à des normes énergétiques précises (étiquette énergétique d'un niveau D). Cette prime est doublée si le logement répond à une étiquette d'un niveau A, B ou C, le propriétaire doit pour cela fournir un diagnostic énergétique.

Le bilan du conventionnement de logements par l'Anah

Depuis la généralisation du conventionnement en 2007, 141 350 logements ont fait l'objet d'un conventionnement. Après une montée en charge du nouveau dispositif en 2008, le nombre de conventions signées a fortement décliné, passant de 26 554 en 2008 à 7 678 en 2014. On peut noter que le conventionnement avec travaux, nettement plus important en volume, a fortement chuté pour arriver à partir de 2013 en dessous du niveau du conventionnement sans travaux, qui reste relativement stable sur la période. Cette baisse importante s'explique par une modification des règles de financement des travaux beaucoup moins favorables aux propriétaires bailleurs. Sur les huit années étudiées, le conventionnement avec travaux reste malgré tout très majoritaire, avec 67 % des conventions signées.



²⁸ Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées

²⁹ Pour les données numériques des graphiques concernant le conventionnement Anah voir annexe 4

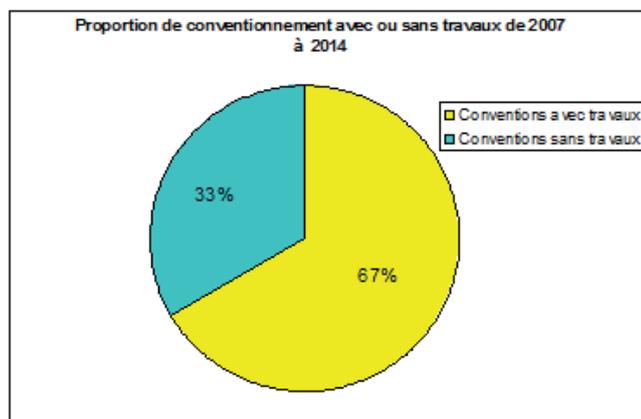
En 2014, la diminution du nombre de logements conventionnés semble se poursuivre puisque l'Anah a recensé seulement 7 678 conventions signées avec les propriétaires bailleurs au cours de l'année. Cette diminution est due à la chute du nombre de conventionnement « avec travaux », le conventionnement « sans travaux » restant stable. Même si ces chiffres sont minorés compte tenu du délai d'instruction, cette baisse confirme que les nouvelles missions de l'Anah ne sont pas favorables au conventionnement.

Ces dernières années on a assisté à une inversion forte de l'aide au propriétaire bailleur vers les propriétaires occupants. La lutte, essentielle, contre la précarité énergétique entraîne une concentration des aides sur cette nouvelle priorité. Sur les 49 831 accordées en 2014 dans le cadre du programme « Habiter Mieux », 44 054 l'ont été aux propriétaires occupants, 2 197 aux syndicats de copropriétaires et seulement 3 580 aux propriétaires bailleurs. Enfin, on constate que le loyer très social reste marginal et peu incitatif puisque seulement 333 logements font l'objet d'un tel conventionnement soit moins de 5 % de l'offre à loyer maîtrisé de l'Anah.

Tableau 6 : Logements conventionnés par l'Anah en 2014

Conventionnements	Loyer très social	Loyer social	Loyer intermédiaire	TOTAL
Avec travaux	288	1 880	309	2 477
Sans travaux	45	2 646	2 510	5 201
TOTAL	333	4 526	2 819	7 678

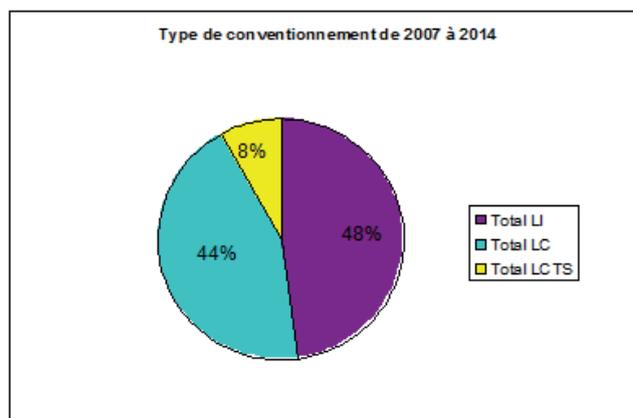
Source : Anah - Conventionnement 2007-2013 et Chiffres clés 2014



Sur les huit années étudiées, on note que le logement intermédiaire et le logement conventionné social ont été les plus mobilisés, avec respectivement 48 % et 44 % du conventionnement total. Le conventionnement intermédiaire a été le plus utilisé jusqu'en 2012. La grande majorité des logements conventionnés en zone A (agglomération parisienne, Côte d'Azur, Genevois français) entre dans le cadre des loyers intermédiaires (91,6 % en 2010, 94,5 % en 2011, 93,9 % en 2012 et 87,3 % en 2013). Le parc de logements conventionnés très sociaux a, quant à lui, eu du mal à se développer, avec seulement 8% du volume de logements conventionnés sur la période.

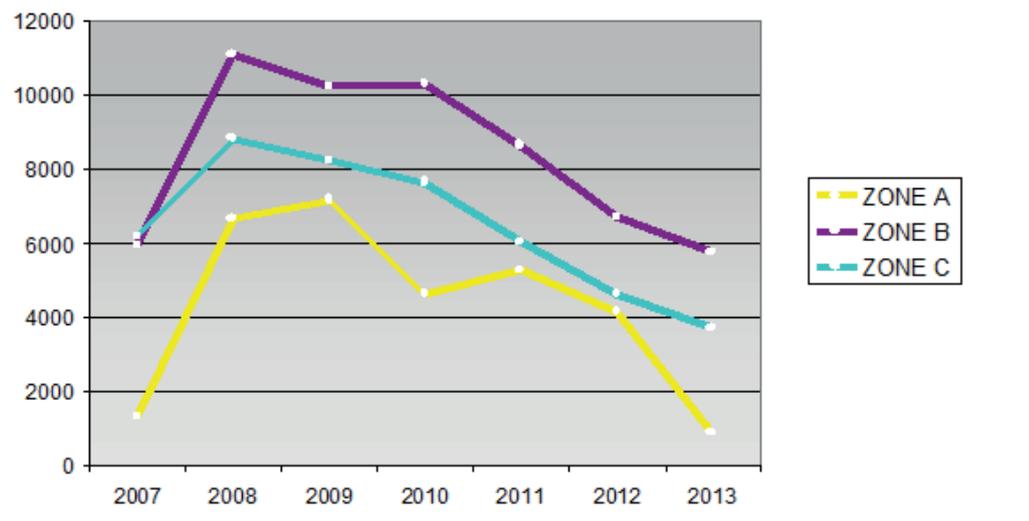
C'est en zone B que le conventionnement s'est le plus développé, avec 44 % du parc conventionné. La zone C représente 34 % du parc, et c'est en zone A, la plus tendue, que le conventionnement peine le plus à s'imposer.

On observe d'ailleurs, qu'au cours des dernières années, le décrochage du conventionnement est encore plus fort pour la zone A.

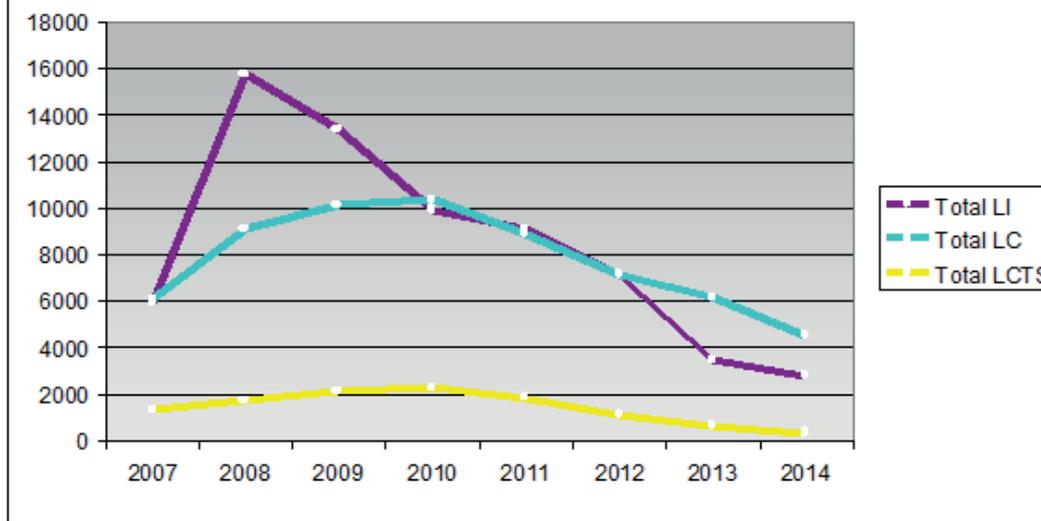


Source : Anah - Conventionnement 2007-2013 et Chiffres clés 2014

Evolution des conventionnements en fonction du zonage avec et sans travaux de 2007 à 2013



Evolution de la typologie des conventionnements avec et sans travaux de 2007 à 2014



Les limites du dispositif de conventionnement Anah

Un problème de soutenabilité financière dans les zones tendues : la perte de loyer liée au conventionnement est trop importante dans les zones tendues ce qui n'incite pas les propriétaires à recourir aux dispositifs. Les déductions fiscales et les subventions de l'Anah ne permettent pas de compenser cette perte et les primes complémentaires ne sont pas systématiques.

Les incitations fiscales sont les mêmes pour un conventionnement social et très social et les plafonds de loyer sont très proches ce qui explique le faible intérêt du conventionnement très social.

Les déductions fiscales accordées n'ont aucun effet incitatif sur les propriétaires non-imposables au titre de l'impôt sur le revenu (estimé à 800 000 propriétaires).

Malgré des contrôles réguliers de l'Anah, l'application des conventions reste assez aléatoire, il est difficile de s'assurer que les propriétaires continuent d'appliquer des loyers conventionnés au fil des années et logent bien à des personnes dont les ressources sont inférieures aux plafonds.

Dans le contrat d'objectifs et de performance entre le ministère du logement et l'Anah pour les années 2015-2017 le conventionnement des logements ne figure pas parmi les priorités affichées. Les prévisions de conventionnement avec travaux par année sont fixées à 4450 logements. Aucun objectif de logement conventionné sans travaux n'a été déterminé. Au total, le nombre de conventionnement avait pourtant atteint les 26 554 en 2008. Les contraintes budgétaires pesant sur les finances de l'Anah ont entraîné un recentrage des aides. Aujourd'hui, la majorité du budget de l'agence est affectée à la lutte contre l'habitat insalubre, la rénovation énergétique, l'adaptation du logement à la perte d'autonomie et à l'intervention sur les copropriétés en difficultés. **La relance du développement d'une offre de logements à loyer maîtrisé ne se trouve pas dans les orientations prioritaires de l'agence.**

Le financement de l'Anah

Le financement de l'Anah n'est plus intégré au budget de l'État. L'agence se finance désormais majoritairement³⁰ par l'intermédiaire du produit du marché des quotas carbone

vendus aux enchères (273 millions d'euros dans le budget 2015). Elle dépend donc de la conjoncture économique des fluctuations de la bourse et de l'achat des droits à polluer par les acteurs économiques. Si l'idée d'instituer un principe « pollueur/payeur » pour financer une partie du budget de l'Anah est légitime, la volatilité de ces recettes pose problème.

La prégnance de ce mode de financement génère ainsi une incertitude permanente quant aux ressources de l'Anah et fragilise sa gestion financière sur le long terme. En janvier 2014, la Cour des Comptes s'interrogeait sur « l'affectation à un établissement public national administratif aux missions pérennes et aux engagements pluriannuels d'une ressource principale exposée aux risques d'un marché particulièrement volatil ».

Le développement d'autres ressources financières plus stables apparaît donc comme un enjeu important pour pérenniser et renforcer les actions essentielles de l'Anah. A cet égard, l'affectation de la taxe sur les logements vacants à l'Anah constitue une solution intéressante, en particulier suite au renforcement de cette taxe en 2013. Le problème est qu'en 2015 la loi plafonne l'affectation de cette taxe pour l'Anah à hauteur de 61 millions d'euros (au lieu de 21 M€ auparavant). Ce montant est deux fois moins important que le montant des recettes réelles générées par la taxe.

2.2.2 L'intermédiation locative

L'intermédiation locative est un terme générique désignant le fait qu'un tiers social (appelé opérateur, organisme agréé ou association) intervient entre un propriétaire et l'occupant d'un logement. De manière générale, l'objectif est de faciliter l'accès à un logement et d'accompagner des personnes présentant des difficultés économiques ou sociales en réduisant le risque locatif auprès du propriétaire.

Les deux premières agences immobilières sociales pratiquant l'intermédiation locatives sont apparues dans les années 1980 avec l'Immobilière Social à Paris (1983) et Territoires à Grenoble (1987). Encouragé par le vote de la loi Besson du 31 mai 1990 et sous l'impulsion d'initiatives locales portées par des associations, la pratique de l'intermédiation locative s'est largement développée.

³⁰ Il faut également ajouter les contributions des fournisseurs d'énergies (EDF, GDF-Suez, Total) et d'Action Logement à hauteur de 50 millions d'euros en 2015.

En 2007, la Ville de Paris a mis en place son propre dispositif nommé « Louez solidaire ».

En 2009, l'État a lancé un programme national d'intermédiation locative sous l'appellation « Solibail ».

L'intermédiation locative renvoie à deux formes de mobilisation du parc privé : le mandat de gestion ou la location/sous-location.

Le Mandat de gestion

Dans le cadre du mandat de gestion, l'occupant a un statut de droit commun, un bail régi par la loi du 6 juillet 1989, le liant directement au propriétaire. Le mandat de gestion constitue donc une solution de logement pérenne pour des ménages éprouvant des difficultés d'accès au logement. Le propriétaire fait appel à un tiers social pour qu'il assure une gestion locative adaptée permettant, selon les besoins, un suivi régulier des locataires sur l'usage du logement, une aide à la gestion du budget, la prévention des impayés et en cas de difficulté particulière l'intervention de partenaires sociaux spécialisés. Il permet à ces ménages d'intégrer, pour une durée déterminée, des logements autonomes. Ces ménages bénéficient souvent d'une baisse de loyer substantielle par rapport au prix du marché (au moins 20 %).

Les organismes qui pratiquent le mandat de gestion doivent posséder un agrément préfectoral spécifique ainsi qu'une carte professionnelle délivrée par le préfet pour justifier de leurs aptitudes de gestion immobilière. Ces agences immobilières sociales agréées sont des associations ou des unions d'économie sociale (UES). Elles permettent d'assurer la gestion du logement à la place du propriétaire dans le cadre de sa compétence d'agence immobilière soumise à la loi Hoguet (loi n° 70-9 du 2 janvier 1970). Les agences immobilières sociales assurent ainsi les missions d'un agence immobilière classique : le choix du locataire éventuellement après avis du propriétaire, préparation du bail, l'état des lieux d'entrée et de sortie, l'encaissement du loyer et des charges, traitement des impayés. Les agences immobilières sociales peuvent accompagner le propriétaire dans le montage financier et la réalisation de travaux. Elles reçoivent en contrepartie des honoraires de mise en location et de gestion.

Mais la principale motivation pour un propriétaire pour

consentir à diminuer le montant de son loyer repose sur les garanties contre les impayés et les éventuels avantages fiscaux

En termes de garanties contre les impayés et autres risques locatifs

Une part importante du loyer est prise en charge par les aides au logement touchées directement par l'agence pour le compte du propriétaire. De plus l'agence immobilière sociale propose des contrats négociés avec des assureurs garantissant l'intégralité du paiement des loyers, les dégradations et l'ensemble des contentieux locatifs.

En termes d'avantages fiscaux

En cas de signature d'une convention avec l'Anah, Le propriétaire peut bénéficier d'avantages fiscaux (30 % pour un loyer intermédiaire et 60 % pour un loyer social ou très social).

La location / sous-location

Dans le cadre de la location / sous-location, les logements mobilisés sont loués par les opérateurs agréés qui servent d'intermédiaires avec le propriétaire afin de les sous-louer à des ménages défavorisés. L'occupant bénéficie d'une convention d'occupation limitée, distincte d'un bail de droit commun. Il ne s'agit donc pas d'une solution de logement pérenne pour les ménages mais d'un dispositif temporaire d'accompagnement vers le logement pérenne. Elle s'adresse donc principalement à des ménages en sortie d'hébergement ou à des ménages nécessitant un accompagnement spécifique.

Deux formules peuvent être proposées aux propriétaires :

- La sous-location classique : l'association est locataire du logement pour la durée du bail. Les locataires au terme du bail cherchent à se reloger, avec l'aide de l'association dans le parc privé ou social
- Le bail glissant : Le propriétaire signe le bail avec l'association en s'engageant à accorder le statut de locataire au ménage dès que sa situation économique lui permet d'en assumer pleinement la responsabilité.
- Il existe une différence de finalité entre le bail glissant et la sous-location. La sous-location a vocation d'accueil temporaire et d'étape résidentielle, tandis que le bail

glissant est une phase transitoire avant l'accès direct dans le même logement.

- La location / sous-location présente de nombreux avantages pour les propriétaires, même si ceux-ci peuvent varier selon les acteurs et les dispositifs concernés.

En termes de garanties contre les impayés et autres risques locatifs

L'association étant locataire elle assure le paiement régulier du loyer et des charges même en période de vacance entre deux sous locataires, la prise en charge des incidents locatifs, l'entretien courant du logement et la remise en état initial du logement à l'issu du bail.

En terme d'avantages fiscaux

En cas de conventionnement du logement, les déductions fiscales peuvent atteindre jusqu'à 70 % des revenus locatifs

Les principaux réseaux d'agences immobilières sociales gérant des logements en intermédiation locative

Trois grands réseaux associatifs regroupent des organismes agréés pratiquant l'intermédiation locative : la FAPIL (Fédération des Associations pour l'Insertion par le Logement) avec les Agences Immobilières à Vocation Sociale (AIVS), (Habitat & Développement avec les Services Immobiliers Sociaux (SIRES), le réseau PACT-ARIM avec les Clés. Ces deux derniers réseaux se sont lancés dans un processus de fusion pour créer une nouvelle entité : SOLIHA. Les différentes associations adhérentes de ces réseaux couvrent la quasi totalité du territoire.

En 2014, le nombre de logements gérés en intermédiation locative par des agences immobilières sociales issues des principaux réseaux associatifs pratiquant l'intermédiation locative (FAPIL, SOLIHA) s'élevait à 30 307³¹.

Ces chiffres intègrent un certain nombre de logements issus des dispositif Solibail et Louez solidaire dont les associations assurent la gestion pour le compte de l'État ou de la Ville de Paris. (voir ci-dessous). Le mode de calcul par fédération permet une approche intéressante mais ne permet pas de s'assurer d'éventuel double compte.

Tableau 7 : Nombre de logements gérés en intermédiation locative par des agences immobilières sociales

	Parc mandat de gestion	Sous-location	TOTAL
FAPIL	11 495	3 166	2 477
H & D - PACT = SOLIHA	9 601	6 045	5 201
TOTAL	333	9 211	7 678

Le programme national d'intermédiation locative « Solibail »

Solibail désigne le programme national d'intermédiation locative mis en place par l'État, piloté nationalement par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) et localement par les Directions Régionales de la Jeunesse des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS). Après avoir été expérimenté en 2008 sur les communes de petites couronnes franciliennes, le dispositif a été déployé par l'État en 2009 sur un nombre défini de territoires. Six régions ont été initialement choisies en raison des fortes tensions sur le marché du logement : Ile de France (en-dehors de Paris qui bénéficie du dispositif « Louez Solidaire et sans risque »), Rhône Alpes, Paca, Pays de la Loire, Nord Pas-de-Calais, Languedoc Roussillon. Solibail a été élargi à la Région Midi Pyrénées en 2012.

Les situations des ménages susceptibles d'accéder à Solibail sont les suivantes :

- Ménages hébergés en chambres d'hôtel
- Ménages sortant de CHRS
- Ménages occupant des logements indignes jusqu'au début des travaux
- Ménages menacés d'expulsion et maintenus dans le logement avec le statut de sous locataires
- Ménages en colocation
- Ménages reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable

Sur le principe, Solibail ne diffère pas de l'intermédiation locative telle qu'elle est pratiquée par les associations. Il prend en charge toutes les étapes afin de mobiliser des logements privés à des fins sociales : prospection des propriétaires, captation des logements, gestion locative, accompagnement des ménages et prise en charge

³¹ Il faut également ajouter les contributions des fournisseurs d'énergies (EDF, GDF-Suez, Total) et d'Action Logement à hauteur de 50 millions d'euros en 2015.

de leur sortie du dispositif vers le parc social. Pour cela, l'État désigne un certain nombre d'opérateurs dans chaque région afin de réaliser ces missions. Ces opérateurs sont des organismes agréés dans le domaine de l'hébergement et de l'insertion par le logement (généralement des associations), choisis après appels à projets, dans le cadre d'une convention de trois ans. Afin de favoriser la captation des logements, en complément du site Internet Solibail, un numéro d'appel unique permet aux propriétaires d'obtenir tous les renseignements nécessaires. Sa gestion est assurée par les Adil.

La mise en oeuvre de Solibail est différente selon les territoires. Elle est limitée à la location / sous-location en Île-de-France, le mandat de gestion ayant été abandonné lors du troisième appel à projet à cause de l'écart trop important entre les niveaux de loyers et les capacités financières des ménages. Dans les autres régions, les opérateurs agréés pratiquent à la fois le mandat de gestion et la location / sous-location avec un glissement possible du bail. Solibail constitue donc à la fois une alternative à l'hébergement et un dispositif d'accès au logement pérenne. La redevance du ménage est en moyenne de 25 % du montant de ses ressources. Le coût estimé par logement varie de 5 000 à 9 500 euros selon la région et le type de dispositif, mandat de gestion ou location / sous-location.¹ Outre les avantages fiscaux accordés aux propriétaires, l'État subventionne les associations assurant l'intermédiation locative sur le programme 177 intitulé « Prévention de l'exclusion et maintien des personnes vulnérables » action 12 « hébergement et logement adapté ».

Pour lancer le dispositif, la circulaire du 5 mars 2009 prévoyait la captation de 5 000 logements dont plus de la moitié en Île-de-France (hors Paris). Puis, à l'occasion du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté en janvier 2013, le Premier ministre a annoncé que sur l'Île-de-France, 2 100 logements privés supplémentaires allaient être mobilisés.

Au 30 juin 2014, 7 583 logements en intermédiation locative (mandat de gestion, location / sous-location) dont 3 195 en Ile de France étaient gérés dans le cadre du dispositif Solibail.

En février 2015, le plan de réduction des nuitées hôtelières présenté par la ministre du logement envisageait la créa-

tion de 9 000 places d'intermédiation locative sur trois ans soit environ 2 500 à 2 800 logements³³ supplémentaires en s'appuyant en particulier sur le dispositif Solibail.

Le dispositif d'intermédiation locative « Louez solidaire » mis en place par la Ville de Paris

Le dispositif Louez Solidaires a été lancé en 2007 par la Ville de Paris. Il a été conçu pour permettre à des familles prises en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) de sortir de l'hébergement hôtelier. Il vise donc un public particulier répondant à un certain nombre de critères : se trouver dans une démarche d'insertion professionnelle, être inscrit au fichier des demandeurs de logement social et relever d'une mesure d'accompagnement social lié au relogement. Le dispositif a pour objectif principal d'offrir à ce public une alternative à l'hébergement hôtelier très coûteux pour la Mairie de Paris (environ 20 millions d'euros par an). Il doit permettre, à terme, l'accès des ménages à un bail de droit commun.

Tous les logements privés de plus de 16m² situés à Paris peuvent être potentiellement captés. Le propriétaire loue son logement à l'opérateur conventionné pendant une durée de 3 ou 6 ans et se voit garantir en contrepartie le paiement du loyer et des charges locatives, l'entretien et la remise en état du logement. Comme pour Solibail, le plafond de loyer est fixé à 18 €/m² quelle que soit la surface du logement loué. Il peut également bénéficier des déductions fiscales Borloo Ancien dans le cadre d'un conventionnement avec l'Anah. Afin d'aider les locataires à payer la redevance, un différentiel est versé par la ville, via les opérateurs. La sortie se fait principalement vers le logement social via l'accord collectif départemental.

En 2013, le dispositif coûtait 8 millions d'euros à la Ville de Paris soit entre 8 000 et 9 000 euros par logement, nettement en dessous du prix d'un hébergement hôtelier. Depuis 2008, environ 1 800 familles ont bénéficié du dispositif (relogées à l'issue de l'accompagnement) ou sont toujours hébergées.

Au 1^{er} janvier 2015, 887 logements en intermédiation locative location / sous-location étaient gérés à Paris dans le cadre du dispositif « Louez solidaire ».

Les difficultés rencontrées dans la mise en place des dispositifs d'intermédiation locative

La mobilisation des logements nécessite d'entrer en contact avec les propriétaires. La multiplicité des acteurs et la complexité des dispositifs rendent difficile la lisibilité pour les bailleurs potentiels. L'intermédiation locative ne bénéficie pas d'une communication à la hauteur des enjeux.

La garantie des risques locatifs est une motivation centrale pour convaincre des propriétaires de louer leur logement afin de créer une offre sociale. Dans le cas de la location/sous-location la garantie prise en charge dans le financement du dispositif est totale et gratuite pour les propriétaires. Dans le cas du mandat de gestion, la plupart des opérateurs proposent aux propriétaires de s'assurer auprès d'une compagnie d'assurance ou du dispositif de garantie des risques locatifs (GRL) porté par Action logement. Mais le coût de ces assurances complexifie l'équilibre des opérations. Dans sa version votée en mars 2014, la loi ALUR prévoyait la mise en œuvre de la Garantie Universelle des Loyers (GUL), mais le gouvernement a annoncé son abandon partiel en août 2014.

Le 2 décembre 2014, l'État et Action logement ont signé une convention prévoyant la mise en place d'un système gratuit de prise en charge des loyers impayés (VISALE) couvrant les dispositifs d'intermédiation locative et se substituant à l'ancienne GRL. Les détails et aspects pratiques de ce nouveau dispositif ont été renvoyés à une convention ultérieure. Un certain nombre d'incertitudes subsiste sur les modalités et la durée de prise en charge des loyers impayés. Autre problème, les frais de remise en état du logement ne seraient pas pris en charge par cette nouvelle garantie.

L'intermédiation locative en mandat de gestion du fait du caractère diffus des logements gérés, des niveaux de loyers moins élevés que ceux du marché privé et de la mise en place d'une gestion locative adaptée se traduit par des coûts importants pour les associations en comparai-

son avec le taux d'honoraire habituel des agences immobilières classiques. Ces différences de pratiques rendent difficiles l'équilibre des opérations.

La pénurie de logements sociaux peut rendre complexe la sortie du dispositif pour les ménages en particulier pour la location / sous-location.

Dans la 3^e partie de ce rapport les propositions émises viseront à apporter des réponses à l'ensemble de ces difficultés.

2.2.3 Les autres dispositifs permettant de créer une offre sociale³⁴

En dehors du conventionnement Anah et de l'intermédiation locative, d'autres dispositifs permettent de créer une offre sociale dans le parc privé. Leur utilisation reste marginale du fait d'un manque d'attractivité et de connaissance de leur existence par les propriétaires. Les principaux sont : le bail à réhabilitation, le bail à construction, la cession ou donation temporaire d'usufruit, la location à titre gratuit ou loyer indirect.

Le bail à réhabilitation

Institué par la loi Besson du 31 mai 1990, le bail à réhabilitation³⁵ est un dispositif permettant de mobiliser le parc privé en garantissant à un propriétaire, d'un logement ou d'un immeuble en mauvais état, la réhabilitation de son bien. Le propriétaire peut ainsi faire réaliser les travaux nécessaires à la remise en état du bien sans en porter la charge financière. Il s'engage en contrepartie à laisser à l'organisme preneur la gestion du bien et le choix du locataire. La durée du bail à réhabilitation ne peut être inférieure à 12 ans, il donne automatiquement lieu à la signature d'un conventionnement APL pour toute la durée du bail. Cette durée, qui est souvent fixée à 15 ans permet de créer une offre sociale relativement pérenne notamment en comparaison des dispositifs d'intermédiation locative. Le prix du bail est fixé librement entre l'organisme preneur et le propriétaire en fonction notamment des travaux réalisés. Les travaux sont co-définis entre le propriétaire et l'organisme preneur. Un contrat « *indique la nature des travaux, leurs caractéristiques techniques et le délai de leur exécution* » (article L 252-1 du CCH).

³⁴ « Le guide du propriétaire solidaire « Fapil » - <http://www.fapil.net/wp-content/uploads/2014/10/Guide-du-Proprietaire-Solidaire-FAPILIDF2014.pdf>
Site H&D - <http://www.habitatdeveloppement.fr/particuliers/index.cfm?cont=projet&id=3>
Site Pact - <http://www.pact-habitat.org/uploads/File/Plaquettes/Plaquette-Insertion-BD.pdf>

³⁵ L252-1 du CCH " Est qualifié de bail à réhabilitation et soumis aux dispositions du présent chapitre le contrat par lequel soit un organisme d'habitations à loyer modéré, soit une société d'économie mixte dont l'objet est de construire ou de donner à bail des logements, soit une collectivité territoriale, soit un organisme dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées et agréé à cette fin par le représentant de l'État dans le département s'engage à réaliser dans un délai déterminé des travaux d'amélioration sur l'immeuble du bailleur et à le conserver en bon état d'entretien et de réparations de toute nature en vue de louer cet immeuble à usage d'habitation pendant la durée du bail".

La mise à disposition du logement peut ainsi se faire à titre gratuit (avec éventuellement le versement initial d'un revenu capitalisé sous forme de soulte) ou d'un loyer périodique indexé ou révisable. Les travaux réalisés au cours du bail profitent au propriétaire sans donner lieu à indemnisation. Il se trouve également déchargé de l'entretien du bien pendant toute la durée du bail.

Même si le bail à réhabilitation a une durée limitée, l'occupant possède un statut de locataire pérenne. Lorsque le bail arrive à son terme, le propriétaire bailleur peut consentir six mois avant la date d'expiration, à renouveler le contrat de location de l'occupant. Si le bail n'est pas renouvelé, l'organisme preneur a l'obligation d'offrir une solution de relogement à l'occupant.

Le bail à réhabilitation permet de remettre sur le marché du logement des biens qui en été exclus et participe à l'amélioration du parc ancien par la rénovation des logements vétustes et insalubres tout en apportant une réponse aux problématiques de précarité énergétique par la réhabilitation thermique des logements. Il nécessite un faible investissement au départ pour créer un logement très social. Le coût annuel pour les pouvoirs publics est très faible si l'on considère le rapport entre la totalité des subventions directes et indirectes et la durée de l'offre sociale.

Avantages fiscaux pour le propriétaire

Le bail à réhabilitation est incitatif pour le propriétaire dans la mesure où il propose une exonération d'impôt sur la valeur des travaux réalisés mais également une exonération de la taxe foncière pendant toute la durée du bail. De plus le propriétaire ne percevant aucun loyer pour la mise à disposition de son bien, il n'est pas imposé sur des revenus locatifs.

Son bien sort également de l'assiette de calcul de l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Ces avantages peuvent lui permettre une rentabilité locative proche de celle du marché en fonction de l'importance des travaux réalisés et de sa situation fiscale.

Le bail à construction

Il repose sur le même principe que le bail à réhabilitation mais porte sur un terrain nu ou sur un terrain déjà bâti nécessitant une opération de démolition reconstruction. Les caractéristiques du bâtiment construit sont déterminées conjointement entre l'association preneur et le propriétaire dans la convention du bail. Le bail à construction est passé par acte notarié pour une durée de 18 à 99 ans, il est en général fixé à 38 ans. Le propriétaire est exonéré de la taxe foncière et de l'ISF et récupère son bien, sans indemnisation, à la fin du bail. Le bail à construction repose sur un investissement initial important de l'association preneur ce qui le rend plus difficile à mettre en oeuvre que le bail à réhabilitation.

La cession temporaire d'usufruit

La cession temporaire d'usufruit peut se faire soit à titre gratuit (donation), soit à titre onéreux (il s'agit alors d'un rachat d'usufruit). La cession temporaire d'usufruit repose sur le principe d'un démembrement de propriété. Le propriétaire cède temporairement le droit d'usage de son bien à une association en conservant la nue propriété de celui-ci. Dans le cas d'une cession à titre onéreux, il perçoit en contrepartie un capital, calculé en tenant compte de la péréquation entre l'état du bien immobilier et de la durée de la cession. La cession fait l'objet d'une convention entre propriétaire et association et d'un acte notarié. Le propriétaire est déchargé de la gestion locative, de l'entretien et d'éventuels travaux et récupère la pleine propriété au terme de la convention. Sa durée est au minimum de 3 ans mais elle est en général pratiquée par les associations sur 10 à 30 ans.

Avantages fiscaux pour le propriétaire

Dans les deux cas, donation à titre gratuit ou rachat d'usufruit, la taxe foncière est établie au nom de l'association et la valeur du bien n'entre plus dans l'assiette de calcul de l'impôt sur la fortune durant toute la durée de la cession. Concernant le rachat d'usufruit, le produit de la cession est taxé au titre des revenus fonciers. La loi de finances de 2012 est revenue sur le principe d'une taxation en une seule fois de la plus value de cession d'usufruit

entraînant la taxation annuelle des flux de revenus qui auraient été procurés par le bien pendant toute la durée de l'usufruit. Cette évolution a limité l'intérêt de cette formule pour les propriétaires.

La location à titre gratuit ou le loyer indirect

Ce dispositif consiste à louer gratuitement à une association un logement qui sera sous loué à un ménage en difficulté. L'association prend en charge la gestion du logement et le restitue à l'échéance du bail libre, et en bon état.

Avantages fiscaux pour le propriétaire

Selon le niveau d'imposition du propriétaire deux solutions sont possibles :

- Dans le cas d'un faible impôt sur le revenu, le propriétaire et l'association signent un bail dit « commodat ». L'association assume alors la quote-part de charge de fonctionnement de la copropriété ainsi que le montant de la taxe foncière
- Dans le cas d'un impôt sur le revenu plus conséquent, le propriétaire et l'association signent un « bail à titre gratuit ». Les loyers non perçus par le propriétaire sont alors considérés comme un don entraînant une réduction d'impôt sur le revenu de 66 % de leur valeur locative de marché.

3 - Les propositions pour un plan national de mobilisation de logements privés

Afin de préserver et de développer une offre de logements à loyers accessibles, le Haut comité propose un plan national de mobilisation des logements privés définissant des objectifs chiffrés et les moyens à mettre en œuvre

pour les atteindre. Ce plan doit conduire à créer une offre complémentaire au logement social et une alternative à l'hébergement.

Proposition 1

Lancer un plan national permettant de mobiliser 120 000 logements privés supplémentaires sur trois ans, soit 40 000 logements par an³⁶.

Afin de mettre en œuvre ce plan national de mobilisation du parc privé,

le Haut Comité recommande quatre axes d'intervention :

- ✓ Décliner des objectifs chiffrés
- ✓ Informer et convaincre les propriétaires privés
- ✓ Développer et augmenter l'attractivité des différents dispositifs de mobilisation du parc privé
- ✓ Renforcer les outils de lutte contre la vacance

3.1

Décliner des objectifs chiffrés

La déclinaison des objectifs chiffrés du plan national de mobilisation de logements locatifs privés nécessite des propositions spécifiques sur l'ensemble du territoire, dans

les communes n'atteignant pas le seuil des 25 % de logements sociaux et enfin dans les communes faisant l'objet d'un constat de carence.

Proposition 2

L'objectif de 120 000 logements se déclinerait par la mobilisation par an de 30 000 logements conventionnés sociaux et très sociaux en favorisant le mandat de gestion et 10 000 logements en location / sous-location

Cette répartition vise, selon les besoins, à accueillir des ménages n'ayant pas accès au marché locatif libre du fait de leurs niveaux de ressources et ne disposant pas de proposition dans le parc locatif social, tout en assurant, si

nécessaire, un accompagnement social adapté suivant le type et le niveau de difficulté du ménage afin de pouvoir accéder à un logement autonome et d'augmenter l'offre d'hébergements.

Proposition 3

Créer des observatoires du parc privé dans les intercommunalités (EPCI)

La mise en œuvre de ce plan demande une connaissance fine du parc privé afin de développer des stratégies d'in-

terventions adaptées et d'évaluer leurs mises en œuvre.

Proposition 4

Impliquer les collectivités territoriales en inscrivant des objectifs triennaux de mobilisation du parc privé dans les PLH et les PDALHPD

La création d'une offre sociale dans le parc privé apparaît essentielle dans les agglomérations où se concentrent les déséquilibres entre l'offre et la demande de logement. Mais, il semble également important d'intervenir dans les secteurs ruraux et dans les centres bourg en déshérence afin de réhabiliter les logements vétustes et de se substituer à la pénurie d'investisseurs. Afin d'augmenter de façon significative les niveaux actuels de mobilisation du parc privé, il est nécessaire de définir les besoins et de décliner les objectifs à atteindre pour chaque territoire.

Le Haut Comité recommande de s'appuyer sur les intercommunalités (EPCI) pour mettre en œuvre ce plan national. Rappelons que, depuis la loi ALUR, les intercommunalités délégataires des aides à la pierre sont également délégataires des aides à l'habitat privé et donc de la signature des conventions avec l'Anah. Elles peuvent également instaurer des dispositifs d'intermédiation locative sur leurs territoires.

Afin d'engager une démarche efficace, ces objectifs chiffrés doivent être retranscrits dans les documents stratégiques du territoire. Les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), élaborés conjointement par les services déconcentrés de l'État et les départements, doivent déjà comprendre « *une stratégie cohérente de mobilisation de logements dans le parc privé* ». (article 74 de la loi MOLLE).

Il définit pour cela « les actions à mettre en œuvre, dont le recours aux actions d'intermédiation locative, leurs modalités, les objectifs et les moyens alloués, en s'appuyant sur un diagnostic partagé et une consultation de l'ensemble des acteurs concernés ». Les plans locaux de l'habitat (PLH) indiquent « *les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, dans le respect du droit au logement et de la mixité sociale et en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements* » (article L302-1 IV du CCH). Les PLH présentent l'intérêt de pouvoir définir une stratégie globale de territorialisation de l'offre sociale en organisant la complémentarité avec les logements sociaux.

Les objectifs inscrits dans les PDALHPD devront être repris dans les PLH afin de définir les actions à mettre en œuvre sur le territoire de chaque EPCI. Ils seront déclinés commune par commune selon les dispositifs mobilisés sur le territoire (intermédiation locative, conventionnement Anah) et localisés de façon complémentaire aux logements sociaux. Ils reposeront sur un diagnostic des publics ciblés selon leur situation sociale et leur niveau de ressource. L'échelon intercommunal doit être privilégié pour piloter la politique locale de mobilisation du parc privé à des fins sociales. Le Haut Comité recommande aux collectivités délégataires des aides à la pierre de mettre en œuvre une politique dynamique de mobilisation du parc privé par la gestion des conventions avec ou sans travaux de l'Anah.

Proposition 5

Fixer une obligation chiffrée de relogement des publics prioritaires par la mobilisation du parc privé dans les communes déficitaires en logements sociaux

La mobilisation du parc privé peut constituer une offre privilégiée dans les communes déficitaires en matière de logements sociaux. Depuis le vote de la loi SRU, complétée récemment par la loi Alur, les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France), qui sont comprises dans une agglomération ou un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant une commune d'au moins 15 000 habitants, ont l'obligation d'avoir un parc de logements sociaux représentant plus de 25 % des résidences principales (Article L302-5 du CCH). Certaines communes dans les territoires non tendus bénéficient d'un taux de 20 %. Les logements privés conventionnés Anah sont comptabilisés comme « logements sociaux ».

Le parc privé peut constituer une solution pertinente dans les communes ne parvenant pas à remplir leur objectif de réalisation de logements sociaux uniquement par la construction. Certaines communes ou agglomérations éprouvent des difficultés importantes pour construire dans la mesure où elles ne trouvent plus de terrains constructibles ou alors seulement à un coût exorbitant. La mobilisation du parc privé permet de contourner les problèmes de disponibilité foncière, de constructibilité, de coût du foncier et de permet de créer une offre immédiate. Une offre sociale pourrait ainsi être créée dans l'ensemble des communes assujetties aux obligations de la loi SRU.

Malgré des progrès importants depuis le vote de la loi SRU en 2000, on constate que les obligations de production de logements sociaux demandées aux communes ne sont toujours pas respectées. Selon le dernier bilan triennal 2011-2013, 38 % des communes n'auraient pas rempli leurs obligations de construction soit environ 340

communes sur 1 022 assujetties. Environ un tiers des communes n'ayant pas atteint leurs objectifs n'ont pas fait l'objet de constat de carence dans la mesure. Ainsi, ce sont 218 communes qui ont été pénalisées financièrement pour leur opposition à construire des logements sociaux dont 85 en Provence-Alpes-Côte-D'azur. Ces chiffres sont encore provisoires en raison de l'absence de données sur certains départements.

La mobilisation du parc privé doit permettre de compléter quantitativement le manque de logement social et de mieux répartir l'offre sociale. Cette répartition est essentielle et doit s'opérer entre les communes. Pour concilier le logement des ménages modestes et la mixité sociale, il faut que celles-ci disposent à terme, grâce à la mobilisation du parc privé, des mêmes capacités d'accueil indépendamment de leur parc de logements sociaux.

Le calcul d'un objectif chiffré de relogement devra être proportionnel au nombre de logements sociaux manquants tout en prenant en compte le parc de logements locatifs privés de la commune et le taux de rotation sur ce parc. Il semble important de tenir compte de la part des logements locatifs privés dans la commune pour ne pas aboutir à des situations où la mobilisation concernerait une fraction trop importante des logements qui se libèrent. Un mode de calcul de cet objectif chiffré doit être défini au niveau national et communiqué par le préfet aux communes déficitaires en logements sociaux. Le respect de cet objectif devra faire l'objet d'une évaluation spécifique à l'issue de chaque période triennale.

Proposition 6

Inciter les communes soumises à la loi SRU à développer l'intermédiation locative (location /sous-location) en publiant le décret d'application leur permettant de déduire les dépenses engagées du prélèvement sur leurs ressources fiscales

L'article 34 de la loi ALUR, prévoit (article L302-7 du CCH) que les dépenses engagées par les communes dans des dispositifs d'intermédiation locative (en location/sous-location) sont désormais déductibles du prélèvement qu'elles ont à acquitter au titre de la loi SRU. Il faut inciter les com-

munes concernées à mettre en œuvre de tels dispositifs afin d'apporter des solutions de logements immédiates aux demandes de logements prioritaires en attendant le développement du parc locatif social au niveau prévu par la loi SRU.

Proposition 7

Imposer la mobilisation du parc privé dans les communes en constat de carence

En matière d'application de la loi SRU, les préfets n'utilisent pas l'ensemble de leurs prérogatives, en particulier se substituer aux Maires récalcitrant pour créer une offre sociale. En matière de mobilisation du parc privé, le Haut Comité souhaite que les services de l'État appliquent de façon systématique l'article 34 de la loi ALUR (article L302-9-1 du CCH) permettant aux préfets d'imposer un dispositif d'intermédiation locative dans les communes carencées. Pour garantir l'efficacité de cette disposition, la loi pourrait permettre, à titre expérimental, la mise en place d'un droit de priorité locative permettant au préfet de capter des logements privés en intervenant directement sur le marché locatif.

S'assurer de l'application systématique par les préfets de l'article 34 de la loi ALUR permettant d'imposer un dispositif d'intermédiation locative aux communes faisant l'objet d'un constat de carence au titre de la loi SRU

Un dispositif d'intermédiation locative peut être rapidement mis en place, aux frais de la commune, par la signature d'une convention entre le préfet et les organismes agréés sur son territoire. Cette prérogative du préfet est d'application immédiate et peut, dès maintenant, être utilisée dans les départements où des organismes agréés sont opérationnels. Le plafond d'imputation du coût sur les finances communales fixé par la loi à 5 000 € par an et par logement est insuffisant dans les zones tendues ;

Pour que cette mesure soit pleinement opérationnelle, le plafond d'imputation doit être relevé.

Instaurer, à titre expérimental, un « droit de priorité locative » dans les communes en constat de carence où aucune solution d'intermédiation locative n'a pu aboutir.

Le droit de priorité locative est le « 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 prioritaire » (définition du CGEDD). Il doit constituer un dispositif de dernier recours lorsque les solutions précédentes n'ont pas permis d'atteindre les objectifs imposés par la loi SRU.

Ce dispositif suppose que le bailleur n'aura pas la liberté de choisir son locataire ce qui peut constituer une atteinte au droit de propriété. Il faut néanmoins prendre en compte le fait que certains propriétaires délèguent le choix du locataire à une agence. De plus, le propriétaire ne se verra pas imposer de décote de loyer et bénéficiera au contraire d'une garantie de paiement et de remise en état. Le droit de priorité locative apparaît donc comme un dispositif proportionné au motif d'intérêt général que constitue la conciliation entre droit au logement et droit de propriété.

3.2

Informer et convaincre les propriétaires privés

Proposition 8

Lancer une campagne de communication nationale à destination des propriétaires et professionnels de l'immobilier (agences immobilières, chambres des propriétaires, notaires, avocats fiscalistes...) afin de faire connaître les différents dispositifs.

Les dispositifs permettant de mobiliser le parc privé à des fins sociales sont nombreux et complexes. Ces dispositifs sont encadrés juridiquement et portés par des acteurs possédant une véritable ingénierie mais demeurent à ce jour trop peu connus pour permettre le développement d'une importante offre complémentaire au logement social.

La principale raison en est la faible communication auprès des propriétaires bailleurs, des collectivités locales et plus généralement du grand public. L'ensemble des dispositifs

repose sur un levier incitatif et nécessite donc une information précise sur les avantages dont peuvent bénéficier les propriétaires bailleurs. La mobilisation de logements issus du parc privé ne doit pas se limiter aux seuls propriétaires solidaires et bienfaisants. A cette fin, il s'agit de mettre en avant les contreparties financières et fiscales dont bénéficient les propriétaires, mais également les garanties en termes de risques d'impayés, d'entretien de leur bien ou les pertes de revenus liés à la vacance.

Proposition 9

Créer dans chaque département, un lieu unique susceptible d'informer et de conseiller les propriétaires bailleurs

Le Haut Comité constate également une difficulté liée à la multiplicité des acteurs et des dispositifs juridiques. L'action indispensable des collectivités, des agences et des réseaux associatifs apparaît peu lisible pour les propriétaires qui ne savent pas toujours « où » et « à qui » s'adresser. Il est donc indispensable de mettre en place un lieu unique qui puisse servir de « porte d'entrée » aux propriétaires souhaitant se renseigner sur les dispositifs de location solidaire ou de mise à disposition temporaire de logements. Pour exercer cette mission, un opérateur pourrait être désigné afin de remplir cette fonction de « lieu unique ». Du fait de leur implantation sur quasi l'en-

semble du territoire et de leurs compétences, cette mission pourrait être confiée aux ADIL. Ce « lieu unique » devra être en mesure d'apporter aux propriétaires toutes les informations nécessaires et d'opérer des simulations présentant les avantages financiers et fiscaux des différents dispositifs. Il assurera également une mission de conseil et d'information auprès des propriétaires de logements vacants. Après avoir conseillé le propriétaire, il l'orientera vers les opérateurs et professionnels compétents. Afin de faciliter la prise de contact des propriétaires bailleurs, un numéro vert pourrait être mis en place et communiqué massivement à l'image de ce qui existe pour Solibail.

3.3

Développer les différents dispositifs de mobilisation du parc privé et augmenter leur attractivité

L'atteinte des objectifs de mobilisation de 30 000 logements conventionnés et 10 000 logements en location / sous-location fixés par le Haut comité nécessite de rendre plus attractif l'ensemble des dispositifs, en particulier pour le développement d'une offre de logements très

sociaux. Les trois leviers principaux sont le renforcement des capacités opérationnelles et budgétaires des différents opérateurs, l'augmentation de l'intérêt financier pour les propriétaires et la mise en place d'une solide garantie des risques locatifs.

Proposition 10

Sécuriser et augmenter le financement de l'Anah

Affecter la totalité des recettes de la taxe sur les logements vacants au budget de l'Anah

Le Haut comité propose d'affecter l'intégralité des recettes générées par la taxe sur les logements vacants (TLV) au budget de l'Anah. Son financement n'étant plus intégré au budget de l'État, la majorité des recettes de l'agence provient désormais du produit du marché des quotas carbone vendus aux enchères (273 millions d'euros dans le budget 2015)³⁷. La nécessité de développement d'actions sur le long terme n'est pas compatible avec la volatilité de ce type de financement. L'affectation des recettes générées par la taxe sur les logements vacants au budget de l'Anah est plafonnée par la loi de finance 2015 à hauteur de 61 millions d'euros (au lieu de 21 M€ auparavant). Ce montant est deux fois moins important que le niveau des recettes générées par la taxe³⁸.

Créer une taxe sur les loyers anormalement élevés dans les secteurs tendus

Le Haut Comité préconise également la création d'une contribution sur les revenus locatifs concernant les loyers anormalement élevés. Au dessus d'un seuil fixé au m² (par exemple supérieur au loyer médian + 20 %), un barème progressif inciterait à la modération sur le modèle de la taxe sur les micros logements³⁹. Les recettes de cette contribution participeraient à renforcer les ressources de l'Anah.

³⁷ Il faut également ajouter les contributions des fournisseurs d'énergies (EDF, GDF-Suez, Total) et d'Action Logement à hauteur de 50 millions d'euros en 2015

³⁸ Recette mis en recouvrement de la taxe sur les logements vacants en 2013 : 129,9 M€

³⁹ La taxe sur les micros logements concerne les surfaces inférieures à 14M², dont les loyers se trouvent au dessus du seuil de 41,37 €/M². Plus le loyer pratiqué dépasse les 41.37 € mensuels par mètre carré, plus le taux de la taxe est élevé (de 10 à 40 %).

Proposition 11

Mettre en place une programmation pluriannuelle permettant de sanctuariser les crédits de l'intermédiation locative

Etant financés sur le budget dédié à l'hébergement et à l'accès au logement, les crédits destinés à l'intermédiation locative ne sont pas toujours affectés à son développement. En effet, les services de l'État anticipant les

besoins de financement liés à l'hébergement hôtelier, les crédits de l'intermédiation locative se trouvent alors utilisés comme variable d'ajustement du budget général.

Proposition 12

Assurer l'équilibre financier des opérations d'intermédiation locative en mandat de gestion

L'intermédiation locative en mandat de gestion du fait du caractère diffus des logements gérés, des niveaux de loyers moins élevés que ceux du marché privé et de la mise en place d'une gestion locative adaptée se traduit par des coûts importants pour les associations en comparaison avec le taux d'honoraire habituel des agences immobilières classiques. Ces différences de pratiques rendent

difficile l'équilibre des opérations. L'aide à la médiation locative (AML) étant délivrée par les départements dans le cadre du Fonds de solidarité pour le Logement (FSL), ses critères d'attribution et niveaux d'aides varient selon les territoires. Le développement de l'intermédiation locative en mandat de gestion nécessite des subventions compensant ce différentiel.

Proposition 13

Assurer l'équilibre financier des opérations d'intermédiation locative en mandat de gestion

Le recentrage des aides de l'ANAH sur les propriétaires occupants du fait d'arbitrages budgétaires des gouvernements successifs pose un vrai problème pour le développement d'une offre de logement à loyer maîtrisé.

Le Haut Comité appelle les pouvoirs publics à remettre le conventionnement de logements dans les priorités de l'ANAH.

Pour favoriser le conventionnement intermédiaire, social très social, avec ou sans travaux, et l'intermédiation locative, le Haut Comité propose de :

- **Renforcer les incitations fiscales en cas de conventionnement Anah**

Actuellement le taux de déductions forfaitaire applicable aux revenus fonciers s'élève à 30 % pour un logement conventionné à un niveau de loyer intermédiaire, 60 %

pour un logement conventionné à un niveau de loyer social ou très social et 70 % dans le cas d'un logement conventionné faisant l'objet d'une intermédiation locative en location / sous-location.

Afin de rendre attractif le conventionnement pour l'ensemble des propriétaires, dont ceux non imposés à l'impôt sur le revenu (estimés à 800 000 €), le Haut Comité propose de remplacer les déductions forfaitaires par un crédit d'impôt annuel pendant la durée du conventionnement.

Le crédit d'impôt se définit par un pourcentage du montant du loyer annuel

L'évolution proposée serait la suivante :

1. Le conventionnement d'un logement à loyer intermédiaire bénéficierait **d'un crédit d'impôt à hauteur de 15 % du montant du loyer annuel.**
2. Le conventionnement d'un logement à loyer social bénéficierait **d'un crédit d'impôt à hauteur de 30 % du montant du loyer annuel.**
3. Le conventionnement d'un logement à loyer très social ou faisant l'objet d'une intermédiation locative en location / sous-location bénéficierait **d'un crédit d'impôt à hauteur de 45 % du montant du loyer annuel.**

Instaurer une prime au conventionnement avec ou sans travaux dans les zones tendues pour des plafonds de loyer social et très social en cas d'intermédiation locative location / sous-location.

Pour relancer le conventionnement, l'Anah pourrait proposer des primes permettant de prendre partiellement en charge, le différentiel de loyers conventionnés sociaux et très sociaux et le loyer de marché.

Dans l'exemple ci-dessous, la prime est calculée pour prendre en charge 50 % de l'écart entre le niveau de loyer social ou très social et le loyer intermédiaire de l'Anah. Cette prime de l'Anah pourrait être majorée de x € si une collectivité territoriale verse elle-même un complément du même montant.

Tableau 8 : Calcul de la prime au conventionnement

Prime : prise en charge de 50 % du différentiel avec le loyer LI en euros (valeurs arrondies par l'Anah)			
Zone géographique	A	B	C
Convention sans travaux de 6 ans			
Loyer social	300	150	110
Loyer très social	360	180	120
Convention avec travaux de 9 ans			
Loyer social	450	225	165
Loyer très social	500	250	200

Cette prime à la baisse du loyer permettrait de remettre sur le marché locatif des logements à loyer maîtrisé qui devraient être réservés pour les publics prioritaires, notamment reconnus au titre du Dalo. Elle serait réservée aux propriétaires qui confient la gestion du logement pendant la durée de la convention à une association agréée au titre des activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociale.

Financer des travaux en rénovation légère

Il est proposé que l'Anah subventionne les travaux légers d'amélioration réalisés par les propriétaires qui confient la gestion de leur logement à des associations agréées au titre des activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociale. Les logements devront faire l'objet d'un conventionnement social ou très social.

Proposition 14

Mettre en place la garantie universelle des loyers (GUL) prévue dans la loi ALUR

Le Haut Comité rappelle son attachement à la création de la garantie Universelle des loyers (GUL) et à l'importance d'un dispositif intégrant l'ensemble des ménages à faibles revenus. Dans l'attente de sa mise en œuvre, la garantie des risques locatifs prévue dans la convention État / Action logement du 2 décembre 2014 devra prévoir

pour les populations concernées⁴⁰ dont celles logées dans le cadre d'un dispositif d'intermédiation locative par un organisme agréé une couverture complète durant toute la durée du bail ainsi que la prise en charge des frais de remise en état suite à dégradations.

⁴⁰ Extrait de la convention État / Action logement – Publics concernés : « Personnes salariées, entrant dans un emploi par tout contrat de travail, y compris mission d'intérim, ou par promesse d'embauche, hors CDI confirmé, d'une entreprise du secteur assujéti et entrant dans un logement du parc locatif privé. Il bénéficiera également, par extension, à l'ensemble des jeunes salariés de moins de 30 ans du secteur assujéti ; ainsi qu'aux ménages accompagnés dans le cadre d'une intermédiation locative via un organisme agréé dans les conditions prévues à l'article L. 365-4 du CCH, (...) »

3.4

Renforcer les outils de lutte contre la vacance

Les causes de la vacance recouvrent des réalités diverses. En excluant la vacance « frictionnelle » nécessaire au bon fonctionnement du marché, il reste la vacance « structurelle ». La vacance structurelle correspond à trois types de situation. Elle peut être due à un propriétaire peu scrupuleux qui conserve son bien vide pour des raisons économiques (spéculation ou désintérêt économique), Dans ce cas de figure les mesures coercitives semblent appropriées. Mais elle peut être la conséquence d'un propriétaire confronté à la nécessité de réaliser des travaux sans disposer du financement nécessaire ou de succession dans le cadre d'héritages se prolongeant dans le temps.

Ces différentes situations peuvent trouver une réponse par une prise de contact direct visant à proposer le dispositif adéquat. Enfin, une vacance peut être le temps pour un organisme public d'élaborer un projet immobilier. Dans ce cas, les locaux existants peuvent constituer, par la passation de convention d'occupation temporaire une ressource de logement provisoire.

Les propositions ci-dessous visent à tous mettre en œuvre pour limiter au maximum l'existence de biens vacants en les mobilisant, éventuellement par la contrainte, afin de créer une offre sociale.

Proposition 15

Limiter à une année la possibilité d'exonération de la Taxe sur les Logements Vacants (TLV)

La taxe sur les logements vacants s'applique dans les secteurs où le marché immobilier est caractérisé par un niveau de tension élevé. Un bien se trouve imposable à la TLV après une durée de vacance d'un an. Dans le cas de travaux importants, de mise en vente au prix du marché, le propriétaire a la possibilité de demander à être exonéré. L'existence de biens vacants durant plus de deux années consécutives doit être considérée comme une situation anormale justifiant la limitation des possibilités d'exonérations de la TLV à une seule année.

Le Haut comité propose également de renforcer les contrôles des motifs mis en avant par le propriétaire pour justifier un dégrèvement de la taxe : réalisation effective de travaux, réalité de l'occupation du logement pendant plus de 90 jours consécutifs, réalité de la mise en vente au prix du marché. En effet, la taxe sur les logements vacants fait l'objet de nombreuses stratégies d'évitements et de dérogations dont la légitimité s'avère souvent infondée.

Proposition 16

Impliquer les collectivités locales dans la lutte contre la vacance

Inscrire dans les PLH les actions à mettre en œuvre pour lutter contre la vacance par l'utilisation du fichier de la TLV dans le respect des dispositions de la Cnil.

Envoyer à tous les propriétaires assujettis pour la première année à la taxe annuelle sur les logements vacants un courrier les informant de l'existence d'un guichet unique chargé de lui apporter conseils et informations sur les dispositifs existants pour mettre fin à la vacance. Ce courrier pourrait être accompagné d'une simulation comparant le

coût de cette vacance avec les avantages d'un conventionnement Anah, d'une intermédiation locative ou d'un autre dispositif.

Envoyer à tout propriétaire assujetti pour la deuxième année à la taxe annuelle sur les logements vacants un courrier rappelant qu'un « lieu unique » est à sa disposition et indiquant l'éventualité de l'application de la loi de réquisition

Proposition 17

Mettre en place une procédure de « déclaration de logements en état de vacance anormalement longue » dans les zones tendues afin de donner aux communes ou aux intercommunalités les moyens de mobiliser les bâtiments laissés vacants sur leur territoire.

Dans ce cadre, la commune ou l'intercommunalité aurait la possibilité de mettre en demeure les propriétaires de bâtiments vacants auxquels s'applique la taxe pendant au moins deux années consécutives.

Passé un certain délai, et en l'absence de réponse ou d'initiative du propriétaire, la commune ou l'intercommunalité aurait la possibilité :

- De lancer ou faire lancer par le préfet une procédure de réquisition avec attributaire ou le cas échéant;
- D'engager une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique afin de réaliser une opération de logement social

Proposition 18

Généraliser la procédure de réquisition avec attributaire aux personnes physiques détenant un patrimoine de plus de 5 logements

La procédure de réquisition avec attributaire est aujourd'hui limitée aux propriétaires personnes morales.

Proposition 19

Rendre obligatoire la taxe sur les bureaux vacants (les friches commerciales)

Cette taxe concerne les bureaux vacants, dans les agglomérations où s'applique la taxe sur les logements vacants.

Sa mise en œuvre dépendant du choix de la collectivité, il s'agit de la rendre obligatoire.

Proposition 20

Organiser annuellement le recensement par les collectivités locales, du parc des bâtiments temporairement vacants leur appartenant ou propriété des bailleurs sociaux, établissements publics afin de les inciter à la mise en œuvre de convention d'occupation.

Ces conventions devront être contractées avec des associations agréées ayant pour objectif le logement de personnes défavorisées.

Annexe 1 :
**Les différents plafonds de res-
sources pour les baux conclus ou
renouvelés dans le cadre d'un
conventionnement Anah en 2015**

1.1

Les plafonds de ressources pour un logement conventionné intermédiaire

Composition du foyer locataire	Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2 et C
Personne seule	36 971 €	36 971 €	30 133 €	27 120 €
Couple	55 254 €	55 254 €	40 241 €	36 216 €
Personne seule ou couple ayant 1 personne à charge	72 433 €	66 420 €	48 393 €	43 554 €
Personne seule ou couple ayant 2 personnes à charge	86 479 €	79 558 €	58 421 €	52 579 €
Personne seule ou couple ayant 3 personnes à charge	102 893 €	94 183 €	68 725 €	61 853 €
Personne seule ou couple ayant 4 personnes à charge	115 782 €	105 985 €	77 453 €	69 707 €
Majoration par personne à charge supplémentaire	+ 12 900 €	+ 11 809 €	+ 8 641 €	+ 7 775 €

Source : anil.org

1.2

Les plafonds de ressources pour un logement conventionné social

Composition du foyer locataire	Paris et communes limitrophes	Île-de-France hors Paris et communes limitrophes	Autres régions
Personne seule	23 127 €	23 127 €	20 107 €
2 personnes ne comportant aucune personne à charge (à l'exclusion des jeunes ménages)	34 565 €	34 565 €	26 851 €
3 personnes ou une seule avec une personne à charge ou jeune ménage sans personne à charge	45 311 €	41 550 €	32 291 €
4 personnes ou une seule avec deux personnes à charge	54 098 €	49 769 €	38 982 €
5 personnes ou une seule avec trois personnes à charge	64 365 €	58 917 €	45 858 €
6 personnes ou une personne seule avec 4 personnes à charge	72 429 €	66 300 €	51 682 €
Majoration par personne à charge supplémentaire	+ 8 070 €	+ 7 388 €	+ 5 765 €

Source : anil.org

1.3

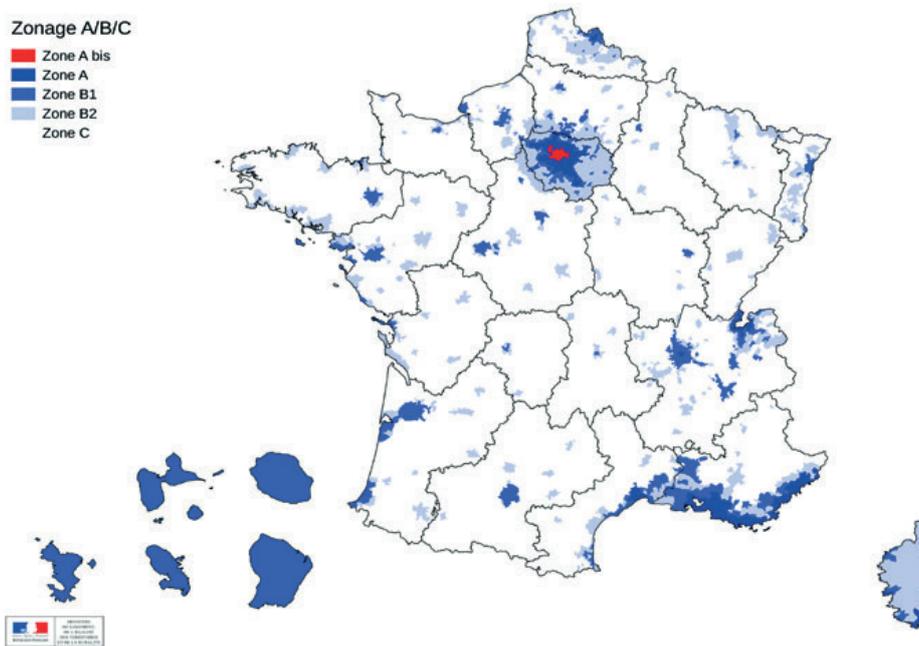
Les plafonds de ressources pour un logement conventionné très social

Composition du foyer locataire	Paris et communes limitrophes	Île-de-France hors Paris et communes limitrophes	Autres régions
Personne seule	12 722 €	12 722 €	11 058 €
2 personnes ne comportant aucune personne à charge (à l'exclusion des jeunes ménages)	20 740 €	20 740 €	16 112 €
3 personnes ou une seule avec une personne à charge ou jeune ménage sans personne à charge	27 186 €	24 929 €	19 374 €
4 personnes ou une seule avec deux personnes à charge	29 757 €	27 373 €	21 558 €
5 personnes ou une seule avec trois personnes à charge	35 399 €	32 407 €	25 223 €
6 personnes ou une personne seule avec 4 personnes à charge	39 836 €	36 466 €	28 425 €
Majoration par personne à charge supplémentaire	+ 4 438 €	+ 4 062 €	+ 3 170 €

Source : anil.org

Annexe 2 :
**Zonage en fonction de la tension
du marché immobilier local**

- **Zone A bis** : comprend Paris et 76 communes Yvelines, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-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 dont 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



Source : Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

Annexe 3 :
Plafonds de loyers dérogatoires

Pour les baux conclus entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2015, les plafonds de loyer social et très social par mètre carré, charges non comprises, sont les suivants lorsque la convention avec l'Anah a été conclue à partir du 1^{er} janvier 2012 :

	Zone A (€)	Zone B (B1 et B2) (€)	Zone C (€)
Loyers « sociaux » dérogatoires	9,91	8,19	6,38
Loyers « très sociaux dérogatoires »	9,04	6,99	5,78

Annexe 4 :
**Nombre de logements
conventionnés Anah avec
ou sans travaux de 2007 à 2013**

Nombre logements conventionnés - Par années de prise d'effet des conventions

2007	AVEC TRAVAUX				SANS TRAVAUX				TOTAL CONVEN- TIONS
	LI	LC	LCTS	TOTAL	LI	LC	LCTS	TOTAL	
Ensemble des conventions signées	3 286	5 737	1 309	10 332	2 683	720	14	3 057	13 389
ZONE A	798	143	56	997	289	20	2	311	1 308
A	500	125	36	661	186	20	2	208	869
Abis	298	18	20	336	103	0	0	103	439
ZONE B	1 492	2 017	613	4 122	1 597	195	7	1 799	5 921
B1	708	722	372	1 802	745	71	4	820	2 622
B2	780	1 287	241	2 308	852	124	3	979	3 287
C	4	8	0	12	0	0	0	0	12
ZONE C	996	3 577	640	5 213	797	145	5	947	6 160
C	996	3 577	640	5 213	797	145	5	947	6 160

2008	AVEC TRAVAUX				SANS TRAVAUX				TOTAL CONVEN- TIONS
	LI	LC	LCTS	TOTAL	LI	LC	LCTS	TOTAL	
Ensemble des conventions signées	488	649	119	18 200	7 159	1 119	76	8 354	26 554
ZONE A	5 156	351	86	5 593	1 026	25	7	1 058	6 651
A	4230	232	32	4 585	713	22	6	741	5 326
Abis	926	28	54	1 008	313	3	1	317	1 325
ZONE B	2 150	3 471	795	6 416	4 149	485	49	4 683	11 099
B1	1 099	1 614	472	3 185	1 944	168	35	2 147	5 332
B2	1 045	1 848	323	3 216	2 202	317	14	2 533	5 749
C	6	8	0	14	3	0	0	3	17
C	0	1	0	1	0	0	0	0	1
ZONE C	1 263	4 158	770	6 191	1 984	609	20	2 613	8 804
B2	3	0	0	3	0	0	0	0	3
C	1 260	4 158	770	6 188	1 984	609	20	2 613	8 801

2009	AVEC TRAVAUX				SANS TRAVAUX				TOTAL CONVEN- TIONS
	LI	LC	LCTS	TOTAL	LI	LC	LCTS	TOTAL	
Ensemble des conventions signées	488	649	119	18 754	4 892	1 814	107	6 813	25 567
ZONE A	5 432	443	107	5 982	1 026	68	63	1 157	7 139
A	3 395	351	48	3 794	672	55	40	767	4 561
Abis	2 037	92	59	2 188	354	13	23	390	2 578
ZONE B	2 071	3 549	1 009	6 629	2 837	722	19	3 578	10 207
B1	1 068	1 473	686	3 227	1 295	276	8	1 579	4 806
B2	1 001	2 060	322	3 383	1 542	446	11	1 999	5 382
C	2	16	1	19	0	0	0	0	19
ZONE C	963	4 286	894	6 143	1 029	1 024	25	2 078	8 221
C	963	4 286	894	6 143	1 029	1 024	25	2 078	8 221

2010	AVEC TRAVAUX				SANS TRAVAUX				TOTAL CONVEN- TIONS
	LI	LC	LCTS	TOTAL	LI	LC	LCTS	TOTAL	
Ensemble des conventions signées	488	649	119	16 153	4 218	2 053	83	6 354	22 507
ZONE A	3 210	220	93	3 523	1 008	41	33	1 028	4 605
A	1 693	210	61	1 964	581	30	18	629	2 593
Abis	1 517	10	32	1 559	427	11	15	453	2 012
ZONE B	1 704	4 203	1 136	7 043	2 352	879	30	3 261	10 304
B1	927	1 459	684	3 070	1 091	369	16	1 476	4 546
B2	776	2 729	451	3 956	1 261	510	14	1 785	5 741
C	1	15	0	16	0	0	0	0	16
C	0	0	1	1	0	0	0	0	1
ZONE C	746	3 908	933	5 587	858	1 133	20	2 011	7 598
C	746	3 908	933	5 587	858	1 133	20	2 011	7 598
C	747	3 909	934	5 588	859	1 134	21	2 012	7 599

2011	AVEC TRAVAUX				SANS TRAVAUX				TOTAL CONVEN- TIONS
	LI	LC	LCTS	TOTAL	LI	LC	LCTS	TOTAL	
Ensemble des conventions signées	488	649	119	14 465	3 274	2 063	60	5 397	19 862
ZONE A	4 183	139	78	4 400	782	65	8	855	5 255
A	3 320	121	44	3 485	467	47	7	521	4 006
Abis	863	18	34	915	315	18	1	334	1 249
ZONE B	1 190	3 752	919	5 861	1 826	877	29	2 732	8 593
B1	677	1 869	570	3 116	801	378	17	1 196	4 312
B2	513	1 883	349	2 745	1 025	498	12	1 535	4 280
C	0	0	0	0	0	1	0	1	1
ZONE C	441	2 976	787	4 204	666	1 121	23	1 810	6 014
C	441	2 976	787	4 204	666	1 121	23	1 810	6 014

2012	AVEC TRAVAUX				SANS TRAVAUX				TOTAL CONVEN- TIONS
	LI	LC	LCTS	TOTAL	LI	LC	LCTS	TOTAL	
Ensemble des conventions signées	488	649	119	9 688	3 285	2 425	76	5 786	15 474
ZONE A	3 126	118	57	3 301	763	63	9	835	4 136
A	2 497	96	33	2 626	466	30	9	505	3 131
Abis	629	22	24	675	297	33	0	330	1 005
ZONE B	553	2 576	567	3 696	1 828	1 132	39	2 999	6 695
B1	311	1 349	337	1 997	830	476	21	1 327	3 324
B2	242	1 224	230	1 696	998	656	18	1 672	3 368
C	0	3	0	3	0	0	0	0	3
ZONE C	202	2 022	467	2 691	694	1 230	28	1 952	4 643
C	202	2 022	467	2 691	694	1 230	28	1 952	4 643

2011	AVEC TRAVAUX				SANS TRAVAUX				TOTAL CONVEN- TIONS
	LI	LC	LCTS	TOTAL	LI	LC	LCTS	TOTAL	
Ensemble des conventions signées	488	649	119	4 277	2 944	3 039	59	6 042	10 319
ZONE A	115	74	31	220	600	60	11	671	891
A	35	65	14	114	334	43	11	388	502
Abis	80	9	17	106	266	17	0	283	389
ZONE B	309	1 764	347	2 420	1 784	1 489	29	3 302	5 722
B1	146	891	236	1 273	888	661	18	1 567	2 840
B2	163	873	111	1 147	896	828	11	1 735	2 882
ZONE C	114	1 268	255	1 637	560	1 490	19	2 069	3 706
C	114	1 268	255	1 637	560	1 490	19	2 069	3 706

Source : Agence nationale de l'habitat

La composition du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées

Le Président :

Xavier EMMANUELLI - *fondateur du SAMU social de Paris, ancien secrétaire d'État*

Les membres :

ALAOUI Khalid - *Représentant CCPA*

ARCHIMBAUD Aline - *Sénatrice EELV*

ATTAR Michèle - *Directrice HLM Toit et Joie*

BELORGEY Jean-Michel - *Conseiller d'état*

BERTHON Francis - *Représentant CCPA*

BOUCHET Paul - *ATD Quart Monde*

CHARONNAT Mireille - *Présidente de la FNARS Nord-Pas-de-Calais*

DESRUMAUX Gilles - *Délégué général de l'UNAFO*

DEVERT Bernard - *Président-Fondateur Habitat et Humanisme*

DOUTRELIGNE Patrick - *Délégué général de la Fondation Abbé Pierre*

HOFFMAN RISPAL Danièle - *Députée PS de Paris*

LEGRAND Marie-Françoise - *Vice-présidente de Paris Habitat*

LORIN Marie-Christine - *Directrice générale de l'Association des Cités du Secours Catholique*

NICOL Christian - *Président de la Fédération nationale Habitat et Développement*

PEYGE Catherine - *Maire FDG de Bobigny*

RICHARD Arnaud - *Député UDI des Yvelines*

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées
244 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris
www.hclpd.gouv.fr

