

INSTITUT
MONTAIGNE



HLM, parc privé

Deux pistes pour que tous aient un toit

Gunilla BJÖRNER

NOTE JUIN 2008

L'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées - *think tank* - indépendant créé fin 2000 par Claude Bébéar. Il est dépourvu de toute attache partisane et ses financements, exclusivement privés, sont très diversifiés, aucune contribution n'excédant 2 % du budget. Il réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons et des expériences les plus variés. Il concentre ses travaux sur trois axes de recherche.

Cohésion sociale :

mobilité sociale, intégration des minorités, légitimité des élites...

Modernisation de la sphère publique :

réforme de l'État, éducation, système de santé...

Stratégie économique et européenne :

compétitivité, spécialisation industrielle, régulation...

Grâce à ses chercheurs associés et à ses groupes de travail, l'Institut Montaigne élabore des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées. Ces recommandations résultent d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique. Elles font ensuite l'objet d'un lobbying actif auprès des décideurs publics.

À travers ses publications et ses conférences, l'Institut Montaigne, *think tank* pionnier en France, souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.

L'Institut Montaigne s'assure de la validité scientifique et de la qualité éditoriale des travaux qu'il publie, mais les opinions et jugements qui y sont formulés sont exclusivement ceux de leurs auteurs. Ils ne sauraient être imputés ni à l'Institut, ni, a fortiori, à ses organes directeurs.

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

INSTITUT
MONTAIGNE



L'AUTEUR

Gunilla Björner est diplômée de l'Institut d'Études Politiques de Paris et de l'université d'Uppsala (Suède). Depuis 2005, elle est chargée de programme et chercheur associé à l'Institut Montaigne. Elle est notamment co-auteur, pour l'Institut Montaigne, du briefing paper *Manifeste pour l'Europe – 20 propositions pour faire redémarrer l'Union*.

HLM, parc privé
Deux pistes pour
que tous aient un toit

par Gunilla BJÖRNER

SOMMAIRE

Introduction	5
Partie I : Favoriser la mobilité au sein du parc locatif social	9
Chapitre I : Le logement social dans l'Union européenne – un tour d'horizon	11
Chapitre II : Le parc locatif social en France : une demande forte et une mobilité faible	15
Chapitre III : Lever les freins à la mobilité dans le parc locatif social	19
Chapitre IV : Propositions	27
Partie II : Développer le parc locatif privé accessible	37
Chapitre I : La fonction sociale du parc locatif privé	39
Chapitre II : Les conventions à loyers maîtrisés	42
Chapitre III : Lever les freins au développement des logements à loyers maîtrisés	48
Chapitre IV : Propositions	58
Partie III : Vers un marché locatif « bis » ?	63
Conclusion	67
Remerciements	69
Annexes	71

INTRODUCTION

Au moment où la loi instituant le droit au logement opposable (DALO) entrait en vigueur (janvier 2008), la Fondation Abbé Pierre estimait que plus de 3 millions

« Plus de 3 millions de Français connaissaient une problématique forte de mal-logement. »

de Français connaissaient une problématique forte de mal-logement. Le logement est d'ailleurs au cœur des préoccupations des Français ; 87 % d'entre eux considèrent qu'il est difficile de trouver un logement¹. Et ils y consacrent une partie grandissante de leur revenu. En 2006, le logement

représentait 24,8 % de leur consommation en biens et services (contre 22 % en moyenne au niveau de l'UE-27)².

La crise actuelle³ s'explique d'abord par l'insuffisance de la construction de logements depuis un quart de siècle. Selon certains experts, le déficit serait aujourd'hui de l'ordre de 800 000 logements⁴. Et ce déficit ne peut être comblé rapidement malgré les progrès réels de la construction depuis quelques années. Mais la crise est également due à un déséquilibre entre l'offre (la construction et la transformation du parc de logements) et la demande sociale⁵. La flambée des prix immobiliers et des loyers renforce encore la difficulté d'accéder au logement pour un grand nombre de ménages⁶. À chacune des étapes, des goulots d'étranglement, des blocages, apparaissent. En témoignent par exemple l'allongement des files d'attente pour obtenir un logement HLM, ou la difficulté qu'éprouvent de nombreux locataires de logements sociaux (ainsi que d'autres ménages d'ailleurs) pour pouvoir s'installer dans le parc locatif privé ou pour accéder à la propriété.

¹ « Les Français et la situation en matière de logement », TNS Sofres (pour Nexity), janvier 2007.

² Source : INSEE 2006 in *L'état du mal-logement en France*, rapport annuel 2008, Fondation Abbé Pierre, 2008 ; Laurent Ghekiere, *Le développement du logement social dans l'Union européenne – Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, Dexia Editions, 2007.

³ À noter que la crise touche surtout certaines régions et la plupart des grandes agglomérations et frappe plus particulièrement les ménages modestes ou à revenus moyens.

⁴ Voir par exemple *L'état du mal-logement en France*, rapport annuel 2008, *op.cit.* À noter qu'il ne semble pas exister de consensus sur le chiffre exact.

⁵ Voir par exemple Michel Mouillart, « La crise du logement en France, pourquoi et pour qui ? » in *Crise et politique du logement*, Regards sur l'Actualité, n° 320, avril 2006 ; mais également les rapports annuels de la Fondation Abbé Pierre.

⁶ Le budget nécessaire à une famille pour acheter un appartement ancien a été multiplié par 2,3 en moyenne entre 1998 et 2006. Les loyers de marché (proposés lors de la mise en location d'un logement ou lors d'un changement de locataire) ont augmenté de 40 % entre 1998 et 2007. Source : *Atlas 2008 de l'habitat privé – fonctions, enjeux, évolutions*, ANAH / Ministère de l'Environnement, du Développement et de l'Aménagement durables / Ministère du Logement et de la Ville, 2008.

Face à cette crise, le gouvernement a entre autres fixé l'objectif de 500 000 nouveaux logements construits par an dont 120 000 logements sociaux. Il a également affiché une volonté forte de favoriser l'accès à la propriété et de « faire de la France un pays de propriétaires »⁷.

Le logement constitue de fait un bien de première nécessité. Avoir un toit, un logement décent, c'est essentiel pour réussir à l'école, fonder une famille, trouver un travail et participer pleinement à la société. Un marché du logement qui fonctionne et qui est fluide est important à la fois pour la cohésion sociale, pour permettre des parcours résidentiels et pour favoriser la mobilité professionnelle.

Pour résoudre la crise du logement, il n'y a bien entendu pas de solution miracle, pas de potion magique. Les solutions à long terme sont connues dans leurs grands traits : il faut construire plus de logements (sociaux et privés) surtout dans les zones tendues, développer l'accès (sociale) à la propriété et plus généralement accroître la qualité de l'habitat. La lutte contre l'habitat indigne constitue par ailleurs un objectif prioritaire pour faire baisser le nombre de logements nécessaires et réduire les risques sanitaires et sociaux qu'il engendre, la recrudescence de ce phénomène traduisant concrètement la situation de crise du secteur.

Sans prétendre vouloir résoudre l'ensemble du problème, cette Note (qui se concentre sur le secteur locatif⁸) propose d'étudier deux points de blocages de la chaîne du logement qui nous paraissent importants et corrélés : la faible mobilité dans le parc locatif social et l'absence d'une offre locative accessible suffisamment abondante dans le parc privé.

- La première partie de cette Note examine différentes solutions **pour augmenter la mobilité au sein du parc locatif social** et libérer ainsi plus de logements pour les ménages qui en ont besoin. Le **taux de rotation** dans le parc social a en effet fortement **chuté** au cours de ces dernières années (9,6 % en moyenne nationale en 2006, contre par exemple 12,1 % en 1999, et ce taux est presque divisé par deux en zone tendue)⁹.

⁷ Voir par exemple la déclaration de politique générale du Premier ministre François Fillon le 3 juillet 2007. En 2006, 56,9 % des ménages français étaient propriétaires. Source : *Compte du logement provisoire 2006 et les perspectives 2007*, DAEI/SESP et DGUHU, 2007 (www.statistiques.equipement.gouv.fr).

⁸ Les dispositifs d'investissement locatif dans le neuf (Borloo populaire, Robien recentré, etc.) ne font pas partie de cette étude.

⁹ Christelle Belkacem, Catherine Gilles et Lauren Trigano, *Vacance et mobilité dans le parc locatif social*, SEPS en bref, n°11 août 2006 ; *Accès au logement social à Paris : analyse de la demande de logement social et bilan d'activités de 2006*, APUR, juin 2007 ; audition.

- Mais, au-delà (et c'est l'objet de notre deuxième partie), il est indispensable de **mobiliser le parc locatif privé** pour y développer une offre de logements accessibles en faveur des ménages modestes. Les logements privés existent déjà et pourraient donc contribuer à une production (relativement) rapide d'offre supplémentaire. Ils permettraient également de favoriser la mixité sociale, car ces logements sont généralement bien localisés et bien insérés dans le tissu urbain.
- On peut enfin imaginer – c'est la vocation de notre troisième partie – que la crise actuelle soit mise à profit pour **expérimenter un nouveau « deal » entre locataires et bailleurs**.

Notre objectif est de formuler sous ces trois angles successifs quelques propositions concrètes. Elles permettront de **favoriser la mobilité au sein du parc locatif social – mais aussi entre les deux parcs de logements – et de mobiliser plus fortement le parc locatif privé accessible en faveur des ménages modestes**.

PARTIE I

FAVORISER LA MOBILITÉ
AU SEIN DU PARC
LOCATIF SOCIAL

CHAPITRE I

LE LOGEMENT SOCIAL DANS L'UNION EUROPÉENNE – UN TOUR D'HORIZON⁽¹⁰⁾

L'Union européenne (UE) compte aujourd'hui un peu plus de 22 millions de logements sociaux. Historiquement, dans la plupart des pays européens, le logement

« L'Union européenne (UE) compte aujourd'hui un peu plus de 22 millions de logements sociaux. »

social a été créé pour répondre aux besoins de logements générés par l'industrialisation et l'urbanisation au début du 20^e siècle. À cette époque, le logement social s'est développé à l'initiative du secteur privé. Plus tard, pendant la période d'après-guerre, l'État a pris la main

pour encadrer et généraliser le logement social à grande échelle. Aujourd'hui, dans la plupart des pays membres, la tendance est à nouveau à se reposer sur les initiatives privées et à but non lucratif, tout en maintenant les subventions gouvernementales et les réglementations sectorielles. Ce que l'on pourrait appeler « logement social » en Europe est donc aujourd'hui une combinaison d'offre de logements publics et un éventail d'acteurs divers qui fournissent des logements sociaux.

En réalité, il n'y a pas, au niveau européen, de définition commune du « logement social ». Au contraire, le logement social se caractérise par la grande diversité des situations nationales du secteur du logement, des conceptions et des politiques dans les pays membres. Néanmoins, les missions spécifiques qui sont confiées au logement social par les États membres sont relativement homogènes et

¹⁰ Ce chapitre est essentiellement basé sur les rapports *Housing Europe 2007- rapport sur le logement social, le logement public et le logement en coopérative dans les 27 États membres de l'UE*, Observatoire européen du logement social du CECODHAS, 2007 et Laurent Ghekiere, *Le développement du logement social dans l'Union européenne – Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, Dexia Editions, 2007. Au vu de la diversité des situations en Europe, le rapport *Housing Europe* parle de « logement public », de « logement social » et de « logement en coopérative » afin de couvrir toutes ces différentes formes.

peuvent se résumer à « *la satisfaction des besoins en logement des ménages par l'accès et le maintien dans un logement décent et accessible financièrement* »¹¹.

Schématiquement, on peut dire qu'il existe trois « modèles » ou conceptions du logement social en Europe.

- Dans la **conception résiduelle du logement social**, les efforts se concentrent exclusivement sur l'offre de logements destinée aux plus démunis. Le loyer est ici généralement presque intégralement pris en charge par les systèmes d'aide sociale dont bénéficient les ménages logés. Les pays appartenant à ce modèle sont par exemple **le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Estonie, Malte, la Hongrie, Chypre, la Bulgarie, la Lituanie, la Lettonie et la Roumanie**. Ces pays ont en commun un marché de logement caractérisé par une forte domination de propriétaires occupants, une offre locative privée marginale et non régulée et un secteur locatif social orienté uniquement sur la satisfaction des besoins des personnes très défavorisées ou des groupes sociaux exclus du marché du logement.
- La **conception généraliste du logement social** vise une cible de bénéficiaires plus large, incluant les personnes défavorisées mais aussi les ménages qui, en raison de leurs faibles revenus, ont du mal à accéder à un logement. Le prix du logement est en général plafonné et les ménages bénéficient d'allocations de logement prenant en charge une partie du loyer en fonction du niveau de leurs revenus. Contrairement à la conception résiduelle, ce modèle vise à peser sur le niveau global de l'offre de logements et par conséquent sur le niveau général des prix. Parmi les pays appartenant à ce modèle, on trouve par exemple **la France, la Finlande, la Pologne, la Belgique, l'Autriche, la Slovénie et le Luxembourg**.

Pour résumer, on peut dire que **dans ces deux premiers modèles**, la conception du logement social est basée sur l'idée que **seuls les ménages pour lesquels le marché est incapable d'offrir un logement décent à un prix abordable doivent bénéficier d'un logement social**.

- Enfin, dans **un troisième groupe de pays de conception universelle**, le logement social par définition n'existe pas et on lui préfère généralement le terme de « logement d'utilité publique ». Celui-ci n'est pas conçu pour loger des caté-

¹¹ Ghekiere (2007), *op.cit.*, p.139.

gories spécifiques de la population. Au contraire, l'idée est de fournir à tous les ménages des logements décentes à un prix abordable, en complément de l'offre présente sur le marché. Afin de garantir l'accès de tous à un logement de qualité, le « logement social » a ici un rôle de régulateur du marché (par exemple à travers le contrôle des loyers). Dans ce modèle, les locataires jouent également un rôle important (notamment en Suède et au Danemark). En Suède, par exemple, les loyers sont fixés annuellement dans des négociations locales entre l'union locale des locataires et la société de logements communale. Les loyers ainsi négociés fixent ensuite les plafonds de loyers pour des logements similaires du secteur privé.

Dans cette approche, le « logement social » est attribué sur liste d'attente (avec ou sans critère de priorité) et l'attribution n'est pas adossée à des plafonds de revenus. Les loyers se basent sur les coûts et il existe un loyer maximum pour les ménages défavorisés ainsi que des allocations de logement. Les pays appartenant à ce modèle sont **la Suède, les Pays-Bas et le Danemark**. Le marché du logement est ici caractérisé par un faible taux de propriétaires occupants, un secteur locatif privé dynamique mais régulé par l'État et un secteur locatif social d'utilité publique très représentatif et dominant le marché locatif.

Comme on peut le constater dans le tableau comparatif ci-après, **la France dispose, par rapport à sa population, de l'un des plus grands parcs de logement de l'Union européenne (513 logements pour 1 000 habitants)¹²**. Elle fait également partie d'un groupe de huit pays (Autriche, Danemark, Finlande, Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni et République tchèque) ayant le nombre le plus important de logements sociaux par rapport à leur population. Et pourtant, la crise du logement affecte un nombre grandissant de ménages français...

¹² Ce chiffre est en partie dû à un nombre important de résidences secondaires (environ 3 millions en 2006). Sources : *Housing Europe 2007- rapport sur le logement social, le logement public et le logement en coopérative dans les 27 États membres de l'UE*, op.cit. ; *Compte du logement provisoire 2006 et les perspectives 2007*, DAEI/SESP et DGUHU, 2007.

Parc de logements sociaux dans les 27 États membres de l'Union européenne

	Parc de logements sociaux locatifs	Nombre de logements sociaux pour 1 000 habitants	% de logements sociaux dans le parc total de logements	% de logements sociaux dans le parc locatif	Parc de logements pour 1 000 habitants
Pays-Bas	2 400 000	147	35	77	422
Autriche	840 000	102	21	53	421
Danemark	542 600	102	20	43	456
Suède	860 000	95	21	48	486
République tchèque	867 200	85	20	61	438
Royaume-Uni	5 123 000	85	21	68	<i>nav</i>
Finlande	437 580	74	18	52	503
France	4 300 000	71	19	43	513
Pologne	1 520 000	39	12	47	332
Irlande	125 509	29	8,5	38	400
Allemagne	2 471 000	27	6	11	477
Belgique	337 400	26	7	24	461
Slovénie	470 000	24	4	57	408
Malte	7 585	22	6	23	315
Estonie	25 000	18	7	44	463
Italie	1 061 040	18	5	26	479
Hongrie	165 360	16	4	66	423
Portugal	159 540	15	3	14	505
Bulgarie	109 853	14	2	40	465
Slovaquie	75 000	14	4	80	349
Chypre	879	9	3	14	391
Lituanie	29 000	8	2,3	66	377
Roumanie	178 000	8	2,2	58	374
Lettonie	1 245	5	1	4	403
Luxembourg	2 250	5	2	8	391
Espagne	141 000	3	1	9	486
Grèce	0	0	0	0	500
<i>UE-27</i>	<i>22 296 081</i>				

Source : Enquête CECODHAS-USH-Dexia (2007) in *Housing Europe 2007- rapport sur le logement social, le logement public et le logement en coopérative dans les 27 États membres de l'UE*, Observatoire européen du logement social du CECODHAS, 2007 (extrait de tableau).

CHAPITRE II

LE PARC LOCATIF SOCIAL EN FRANCE : UNE DEMANDE FORTE ET UNE MOBILITÉ FAIBLE

Une demande croissante...

La France dispose d'un parc de logements locatifs sociaux important, composé d'un peu plus de 4,3 millions de logements (soit 43 % du parc locatif ou 19 % du parc total de logements). Près d'une résidence principale sur cinq est ainsi un logement social. Un quart des logements locatifs sociaux sont situés en Ile-de-France¹³.

Cependant, la demande ne cesse de croître, rendant impossible la satisfaction de tous les besoins. Quelques chiffres suffisent pour s'en convaincre. On compte actuellement plus de 1,3 million de demandeurs de logements sociaux¹⁴ (au passage, on peut noter qu'il serait utile de simplifier et de rendre plus transparentes les procédures d'attribution de logements sociaux). Ce chiffre important est bien sûr lié à la difficulté qu'éprouvent de nombreux ménages à se loger sur le marché privé. De surcroît, la mise en œuvre de la loi DALO (droit au logement

¹³ *Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2006*, SEPS Infos rapides, n° 382, juillet 2007 (www.statistiques.equipement.gouv.fr) ; Ghekiere (2007), *op. cit.*

¹⁴ L'Union social pour l'habitat (USH) estime à 1,3-1,4 million le nombre de demandeurs d'un logement social, dont un tiers de demandes de mutation. Sources : audition. La Fondation Abbé Pierre rapporte des chiffres légèrement plus élevés : 1 787 534 demandes d'un logement social enregistrées en 2006 dont 556 074 demandes de mutation, ce qui porterait à environ 1 231 460 le nombre de nouveaux demandeurs de logement social. Source : *L'état du mal-logement en France*, rapport annuel 2008, *op. cit.*

opposable)¹⁵ augmentera encore la pression sur le parc locatif social. En effet, le Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable estime à 600 000 le nombre de ménages prioritaires (soit 1,7 million de personnes) pouvant exercer leur droit à compter de 2008¹⁶.

... et une mobilité en baisse

En même temps, le **taux de rotation dans le parc locatif social a fortement chuté** au cours de ces dernières années. Le taux de rotation moyen au niveau national était de 9,6 % en 2006, contre 12,1 % en 1999 et ce taux est pratiquement divisé par deux en zone tendue (5,4 % par exemple à Paris en 2006), à comparer avec un taux de mobilité moyen de l'ordre de 30 % dans le parc locatif privé¹⁷. Par conséquent, **le nombre de logements sociaux libérés pouvant être proposés aux familles en attente diminue d'année en année**. En 2006, 430 000 logements sociaux ont été libérés contre près de 500 000 en 1999¹⁸ (à noter que le parc locatif privé libère environ 2 millions de logements chaque année¹⁹). Cette situation s'explique bien sûr en grande partie par l'insuffisance de possibilités de sortie du parc social, liée à l'augmentation des prix en location comme en accession, dans le secteur privé, mais aussi pour partie par certains « mécanismes » du fonctionnement du parc.

Certains points pourraient laisser à penser que ce parc n'est pas toujours utilisé d'une manière optimale. Selon une étude récente de l'INSEE, on observe, au sein du parc social, la coexistence d'un **surpeuplement** et d'un **sous-peuplement**

¹⁵ **La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO)** : Le droit au logement est garanti par l'État aux personnes qui ne peuvent accéder par leurs propres moyens à un logement décent et indépendant. Pour ces personnes, la loi DALO a créé deux recours : un recours amiable devant une commission de médiation, puis, à défaut de solution, un recours contentieux devant le tribunal administratif, afin de garantir à chacun un droit au logement effectif. Le recours devant la commission de médiation est possible depuis le 1^{er} janvier 2008. Le recours devant le tribunal administratif sera possible à partir du 1^{er} décembre 2008 (pour les ménages qui connaissent les situations les plus urgentes) ou du 1^{er} janvier 2012 (pour l'ensemble des demandeurs de logements sociaux qui n'ont pas reçu une proposition de logement adaptée à l'issue d'un délai « anormalement long »). La loi DALO stipule que les relogements effectués par le préfet après désignation par la commission de médiation s'imputent sur ses droits de réservation. Source : *Droit au logement opposable*, publication DGUHU, janvier 2008.

¹⁶ *Franchir les étapes pour rendre effectif le droit au logement opposable*, 1^{er} rapport annuel du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, octobre 2007.

¹⁷ Belkacem, Gilles et Trigano, *op.cit.* ; *Accès au logement social à Paris : analyse de la demande de logement social et bilan d'activités de 2006*, APUR, juin 2007 ; Mouillart (2006), *op. cit.* ; audition.

¹⁸ Source : *L'état du mal-logement en France*, rapport annuel 2008, *op. cit.* L'USH affiche le chiffre de 450 000 logements attribués chaque année, mais ce chiffre contient aussi bien des logements neufs que des logements libérés par leurs habitants. Source : *Chiffres clés 2007*, Union sociale pour l'habitat (USH) (chiffres au 31 juillet 2007).

¹⁹ Voir par exemple Mouillart (2006), *op. cit.* ; *Crise du logement – la résoudre en 15 ans*, Livre blanc, UNPI, 2007.

importants. Entre 650 000 et 800 000 logements sociaux seraient en situation de sous-peuplement prononcé et 430 000 à 830 000 logements en situation de surpeuplement. Le sous-peuplement est essentiellement le fait de ménages âgés de petite taille, alors que le surpeuplement frappe surtout les familles, et plus particulièrement les familles nombreuses²⁰. L'Union sociale pour l'habitat (USH, qui représente environ 800 organismes HLM à but non lucratif) conteste les chiffres de l'INSEE et avance des chiffres de sous-peuplement accentué plus faibles (entre 580 000 et 650 000 logements selon la norme retenue), mais malgré tout significatifs²¹.

Bien sûr, les locataires du parc social déclarent en moyenne un revenu imposable inférieur à celui de l'ensemble de la population. **Le peuplement devient même de plus en plus « social »** : 51 % des locataires d'un logement social appartiennent aux trois premiers déciles ayant le niveau de vie le plus faible²² (contre 36 % des locataires du secteur privé en 2005)²³. La part de locataires « très sociaux » (c'est-à-dire qui disposent des revenus imposables inférieures à 60 % des plafonds HLM) a augmenté pour atteindre 66,2 % en 2006²⁴. **Cependant, le parc social ne loge pas uniquement des populations défavorisées, mais également des ménages ayant des niveaux de vie plus élevés.** Ainsi, 10 % des locataires d'un logement social se situent dans les trois déciles de niveau de vie les plus élevés (2005)²⁵ et environ 20 % appartiennent aux quatre déciles supérieurs (2002)

²⁰ Alain Jacquot, « L'occupation du parc HLM : éclairage à partir des enquêtes logement de l'INSEE » (document de travail), N° F0708, INSEE, 2007 (cette étude est essentiellement basée sur les données de l'enquête logement 2002).

²¹ Voir par exemple Dominique Dujols et Claude Taffin (USH), « Est-on aisé avec 1 366 € par mois ? », *Actualités habitat*, n° 846, 30 octobre 2007.

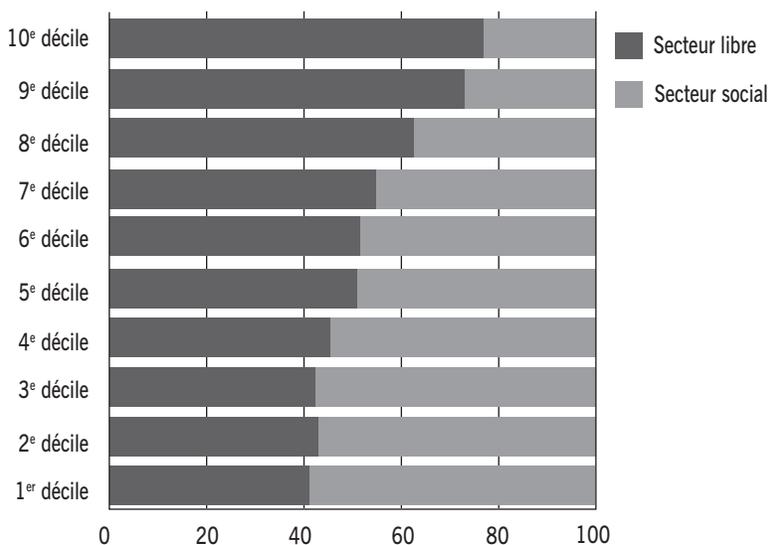
²² Pour quantifier le niveau de vie d'un ménage, on divise son revenu par un nombre « d'unités de consommation » (U.C.) calculé comme ceci : on compte une unité de consommation pour le premier adulte du ménage, plus 0,5 unité de consommation pour chaque personne supplémentaire âgée de quatorze ans ou plus, plus 0,3 unité de consommation pour chaque enfant de moins de 14 ans. Les ménages sont ensuite classés par déciles de niveau de vie : le 1^{er} décile contient les 10 % de ménages au niveau de vie le plus faible et le 10^e décile les 10 % de ménages dont le niveau de vie est le plus élevé. Source : Jacquot (2007), *op. cit.*

²³ Karl Even, Josée Rakotomalala et Annelise Robert (SEPS), *Logement social : des locataires plus âgés et plus modestes*, SEPS en bref, N° 23, décembre 2007.

²⁴ Source : *Enquête sur l'occupation du parc social et son évolution*, enquête nationale 2006, synthèse des données nationales, étude réalisée par le CREDOC à la demande de la DGUHU, janvier 2007. Le rapport fait noter que la part des ménages dont le niveau de ressources est inférieur à 60 % du plafond HLM a fortement augmenté (passant de 60,3 % en 2003 à 66,2 % en 2006), mais que « *l*cette évolution ne signifie pas pour autant que les revenus des habitants du parc social ont baissé dans des proportions identiques en trois ans. Cette augmentation est, en effet, pour partie imputable à une évolution des plafonds de ressources entre 2003 et 2006. » Le rapport fait référence à une étude réalisée à partir de l'enquête logement 2002 de l'INSEE qui « *fait apparaître que le nombre de ménages éligibles à un logement PLUS aurait augmenté de 7 points entre 2003 et 2006 du fait notamment de l'indexation des plafonds de ressources sur le SMIC qui a augmenté de 17,6 % alors même que les revenus des ménages de France entière sur cette période n'ont crû que de 5 %.* »

(dans Paris et les communes qui lui sont limitrophes (zone I bis), ce chiffre monte à 47 %, même si la tendance est à la baisse)²⁶. Pour le dixième décile (c'est-à-dire les 10 % des ménages dont le niveau de vie est le plus élevé), la part de locataires appartenant à ce décile qui bénéficient d'un logement social est encore de 23 % (2002)²⁷, ce qui est peu compréhensible.

Répartition des ménages (hors étudiants) selon le niveau de vie et le secteur locatif



NB. Le 1^{er} décile contient les 10 % de ménages ayant le plus faible niveau de vie et le 10^e décile les 10 % de ménages dont le niveau de vie est le plus élevé.

Source : Enquête Logement 2002, INSEE – tableau tiré de Christelle Minodier, *Portrait de locataires*, INSEE Première, n° 1010, mars 2005.

²⁵ Karl Even, Josée Rakotomalala et Annelise Robert (2007), *op. cit.*

²⁶ Jacquot (2007), *op. cit.* (cette étude est essentiellement basée sur les données de l'enquête logement 2002).

²⁷ Christelle Minodier (division Logement INSEE), *Portrait de locataires*, INSEE Première, n° 1010, mars 2005.

CHAPITRE III

LEVER LES FREINS À LA MOBILITÉ DANS LE PARC LOCATIF SOCIAL

Pour augmenter le taux de rotation dans le parc locatif social, et ainsi augmenter le nombre de logements pouvant être proposés aux ménages en attente, il conviendrait de desserrer certains freins à la mobilité. (Nous sommes convaincus qu'une augmentation de la mobilité dans le parc social suppose également qu'il existe, dans le parc locatif privé, une offre accessible. Nous y reviendrons dans la deuxième partie de cette étude).

- Il faut d'abord noter que les **plafonds de ressources** pour être éligible à un logement HLM sont très élevés en France. Près de 70 % des ménages peuvent actuellement, en raison de leurs ressources, prétendre à un logement social « standard »²⁸. La demande potentielle est donc structurellement plus importante que l'offre.
- Ensuite, une fois entré dans le parc, le locataire d'un logement HLM bénéficie actuellement d'un **droit au maintien dans les lieux** sans limitation de durée. Le fait que le locataire occupe un logement trop grand ou que ses ressources dépassent les plafonds de ressources ne sont pas aujourd'hui des motifs valables pour lui donner congé²⁹.
- Certes, les bailleurs sociaux ont la possibilité d'appliquer un « **supplément de loyer de solidarité** » (SLS) aux ménages qui dépassent les plafonds de ressources³⁰. Mais, actuellement, le « surloyer » n'est obligatoire qu'à partir d'un dépassement de 60 % des plafonds et aucun surloyer ne peut être demandé au locataire dont les ressources ne dépassent pas d'au moins 20 % les plafonds³¹.

²⁸ Logement social « PLUS ». Sources : *L'état du mal-logement en France*, rapport annuel 2008, *op. cit.* et Jacquot (2007), *op. cit.*

²⁹ Marie-Odile Thiry-Duarte, *Louer en HLM et connaître ses droits*, INC Hebdo (Institut national de la consommation), n° 1442, 27 août – 2 septembre 2007, J. 244/08-07.

³⁰ En 2006, 6,8 % des locataires métropolitains d'un logement social géré par des organismes HLM ou des Sociétés d'économie mixte (SEM) dépassaient le plafond de ressources PLUS. Source : *Enquête sur l'occupation du parc social et son évolution*, enquête nationale 2006, synthèse des données nationales, étude réalisée par le CREDOC à la demande de la DGUHU, janvier 2007. Dans un discours en décembre 2007, le président de la République a estimé que 400 000 logements sociaux étaient occupés par des ménages dépassant les plafonds.

³¹ Fiche « Le montant du supplément de loyer de solidarité d'un logement HLM » sur le site www.logement.gouv.fr

Certains de nos interlocuteurs ont en effet souligné l'inefficacité de l'actuel système de surloyer (certains d'entre eux n'hésitent pas à le qualifier de « peanuts »), surtout sur les marchés tendus où la demande est forte et les loyers du secteur privé élevés, comme en Ile-de-France³².

- La **politique des loyers** (c'est-à-dire la façon dont le montant des loyers est fixé dans le parc HLM) constitue une autre entrave potentielle à la mobilité (mais aussi à la mixité sociale). Les logements sociaux sont généralement désignés par le prêt qui a contribué à leur financement et le niveau de loyer dépend de fait de cette classification et donc de la nature du prêt initial³³. Aujourd'hui, il existe quatre types de financement : le PLA-I (logement très social), le PLUS (logement social « standard »), le PLS et le PLI (logements de type intermédiaire) (voir encadré page suivante). Les logements PLA-I présentent ainsi les loyers les plus bas et les logements PLI les loyers les plus élevés³⁴.

Or, ce système est, entre autres, susceptible de créer des « rentes de situation » qui sont désincitatives à la mobilité. Par exemple, un locataire qui entre dans un logement social neuf et dont les ressources sont inférieures à 60 % du plafond HLM se voit attribuer un logement PLA-I (logement très social), identique aux autres, mais dont le loyer est réduit de 11 %. Dans le système actuel, l'augmentation de ses ressources n'entraîne pas une remise en question de cet abattement, dont il va continuer à bénéficier durant toute sa présence dans le logement, ce qui ne l'incitera guère à déménager³⁵.

Un de nos interlocuteurs a également évoqué deux autres problèmes liés au système actuel. D'abord, la hiérarchisation des logements par niveaux de loyers aurait pour effet de « trier » les ménages en fonction de leurs niveaux de revenus. Ce « tri » est lié au fait que l'APL (Aide personnalisée au logement) ne solvabilisant les ménages que jusqu'à un certain niveau de loyer réglementé (qui est inférieur ou au mieux égal au niveau du loyer réel), les ménages les plus démunis peuvent difficilement appor-

³² Auditions.

³³ Depuis peu de temps, les organismes de logement social ont la possibilité de conclure une convention globale de patrimoine avec l'État, qui permet de définir une politique locale des loyers (en fonction du service rendu aux locataires), définie entre la puissance publique, l'organisme et les collectivités territoriales d'implantation des logements dans le cas de la mise en place d'une délégation de compétences en matière de logements. Mais cette politique est émergente. Source : audition. Le Conseil de la modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 a cependant décidé qu'une généralisation du conventionnement global sera mise en place et rendue obligatoire d'ici 2012. Source : *La révision générale des politiques publiques (RGPP)*, Conseil de la modernisation des politiques publiques, 4 avril 2008.

³⁴ Le loyer maximum d'un logement PLA-I est actuellement inférieur de 11 % au loyer maximum des logements PLUS. Source : audition.

³⁵ Auditions.

ter la contribution personnelle qui leur permettrait de se loger dans les logements dont les loyers se situent au plafond de loyers PLUS. Par conséquent, les ménages les plus modestes n'auraient notamment pas suffisamment accès à la production des nouveaux logements PLUS et ne pourraient être accueillis que dans les résidences les plus stigmatisées, dont les loyers sont très inférieurs aux plafonds³⁶.

Ensuite, selon ce même interlocuteur, les ménages ayant les ressources les plus élevées dans le parc HLM (et qui sont donc les plus susceptibles de pouvoir quitter le parc) occuperaient généralement les logements les mieux situés et dont les loyers sont au plafond. S'ils partaient, les logements qui seraient remis sur le marché seraient donc ceux dont les loyers sont les plus élevés, et par conséquent ils seraient inaccessibles aux ménages les plus démunis (selon la Fondation Abbé Pierre, « *plus d'un "demandeur" sur deux appartient aux trois premiers déciles de la distribution des revenus et un sur quatre est pauvre* »³⁷). Par conséquent, même si l'on arrivait à libérer un certain nombre de logements sociaux (par exemple par un système de « surloyer » plus exigeant pour les ménages dépassant les plafonds de ressources), la situation de blocage ne serait pas forcément résolue pour autant³⁸.

Principaux types de financement des logement sociaux³⁹

PLA-I (Prêt locatif aidé d'intégration)

Logements très sociaux destinés aux ménages ayant des difficultés particulières d'accès au logement. Environ un tiers des ménages métropolitains se situent en dessous des plafonds de ressources PLA-I⁴⁰.

PLUS (Prêt locatif à usage social)

Le PLUS finance des logements sociaux « standards ». Il favorise l'accès aux logements sociaux au plus grand nombre. Près de deux tiers des ménages

³⁶ Audition.

³⁷ Source : *L'état du mal-logement en France, rapport annuel 2008, op cit.*, p. 21.

³⁸ Audition.

³⁹ Sur les différents prêts PLAI, PLUS, PLS, PLI : « Aides financières au logement », Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, septembre 2006 ; « Le logement dans la décentralisation – Pour une coopération renouvelée collectivités locales-HLM », référentiel commun association de collectivités locales-HLM ; « Quels sont les plafonds de ressources applicables aux locataires de logements financés par un prêt locatif intermédiaire pour l'année 2008 », question-réponse ANIL n° 02/08, janvier 2008 ; « Quels sont les plafonds de ressources applicables aux locataires de logements financés par un PLS pour l'année 2008 ? », question-réponse ANIL n° 56/07, janvier 2008 et auditions. Pour les plafonds de loyers : www.logement.gouv.fr

⁴⁰ Source : Insee, enquête logement 2002 in Jacquot (2007), *op. cit.*

métropolitains peuvent, en raison de leurs ressources, prétendre à un logement social PLUS⁴¹.

Les prêts PLA-I et PLUS ouvrent droit à une aide de l'État sous forme d'une subvention et d'un abattement du taux de la TVA de 19,6 % à 5,5 %. Ces prêts, qui sont distribués par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), ont pour source la collecte de l'épargne publique sur le Livret A. Une réforme du système de l'épargne est en cours et devrait autoriser toutes les banques à distribuer le Livret A à partir de 2009. Un certain nombre d'observateurs craignent qu'une telle réforme ne fragilise le financement du logement social⁴².

PLS (Prêt locatif social)

Logements sociaux de type intermédiaire. Ces logements sont situés en priorité dans les zones où le marché immobilier est tendu. Les plafonds de ressources PLS sont égaux à ceux du PLUS majoré de 30 %. Quatre ménages métropolitains sur cinq sont éligibles aux logements PLS⁴³.

Contrairement aux prêts PLA-I et PLUS, le PLS n'ouvre pas droit à une subvention de l'État. En revanche, il permet de bénéficier de la TVA à taux réduit et d'une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant 25 ans.

Les logements locatifs aidés financés par l'un des ces trois prêts donnent lieu à une convention avec l'État qui prévoit l'encadrement de la destination des logements – notamment des plafonds de loyers et des plafonds de ressources – et permet aux locataires de bénéficier de l'aide personnalisée au logement (APL) lorsqu'ils y sont éligibles. Ils sont comptabilisés comme logements sociaux au titre de l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellements urbains (SRU)⁴⁴.

⁴¹ Source : Insee, enquête logement 2002 in Jacquot (2007), *op. cit.* NB. Le Conseil de la modernisation des politiques publiques (CMPP) du 4 avril 2008 a décidé d'abaisser de 10 % les plafonds de ressources pour avoir droit à un logement social. Source : *La révision générale des politiques publiques* (RGPP), Conseil de la modernisation des politiques publiques, 4 avril 2008.

⁴² Voir par exemple : « Agir pour la croissance et l'emploi » (projet de loi de modernisation de l'économie), dossier de presse de la conférence du 28 avril 2008 (sur le site du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi) ; « Le monde du logement social s'inquiète de son financement », *Les Echos*, 25 septembre 2006 ; « Livret A : les enjeux d'une banalisation », A.C., *Les Echos*, 25 septembre 2006 ; « Livret A : Bercy prépare sa contre-attaque », Alexandre Counis, *Les Echos*, 19 septembre 2006 ; audition.

⁴³ Source : Insee, enquête logement 2002 in Jacquot (2007), *op. cit.*

⁴⁴ L'article 55 de la loi Solidarité et renouvellements urbains (SRU) de 2000 impose à un certain nombre de communes un quota de logements sociaux de 20 % des résidences principales d'ici 2020.

PLI (Prêt locatif intermédiaire)

Ce prêt finance des logements situés en priorité dans les zones où le marché immobilier est particulièrement tendu. Les logements PLI n'ouvrent pas droit à une subvention de l'Etat et ne bénéficient pas des avantages fiscaux des autres logements locatifs aidés. Ils ne sont pas non plus comptabilisés comme logements sociaux au titre de l'article 55 de la loi SRU. Environ 90 % des ménages sont éligibles aux logements PLI⁴⁵.

Les plafonds de ressources annuelles pour le PLI sont compris entre 140 % et 180 % des plafonds PLUS selon les zones A, B, C dans lesquelles ils sont situés.

Plafonds de loyers (en €/m² de surface utile)⁴⁶

	Zone I bis ⁴⁷	Zone I	Zone II	Zone III
PLA-I	5,42	5,09	4,46	4,14
PLUS	6,09	5,73	5,03	4,67
PLS	9,14	8,60	7,54	7,01

Plafonds de loyers PLI⁴⁸

Paris et communes limitrophes	16,82 €/m ²
Reste de la zone A ⁴⁹	14,01 €/m ²
Zone B	9,74 €/m ²
Zone C	7,01 €/m ²

⁴⁵ L'État du mal-logement en France, rapport annuel 2008, *op cit*.

⁴⁶ Source : www.logement.gouv.fr

⁴⁷ **Zone I bis** : Paris et communes limitrophes. **Zone I** : Agglomération de Paris, zones d'urbanisation et villes nouvelles de la région Ile-de-France. **Zone II** : Région Ile-de-France hors zone I, agglomération et communauté urbaines de plus de 100 000 habitants, zones d'urbanisation et villes nouvelles hors la région Ile-de-France, îles non reliées au continent, cantons du département de l'Oise : Creil, Nogent sur Oise, Creil Sud, Chantilly, Montataire, Neuilly en Thelle, Pont Saint Maxence, Senlis, Nanteuil le Haudoin. **Zone III** : Reste du territoire à l'exclusion des départements d'Outre-mer.

⁴⁸ « Plafonds de loyers PLI au 1/1/08 – Contrats de prêts signés à compter du 1/8/04 », Question – Réponse ANIL n° 06/08, janvier 2008.

⁴⁹ La zone A comprend l'agglomération parisienne, la Côte d'Azur, le Genevois français. La zone B comprend les agglomérations de plus de 50 000 habitants et agglomérations chères situées aux franges de l'agglomération parisienne et en zones littorales ou frontalières. La zone C correspond au reste du territoire.

- **L'écart du loyer entre le parc social et le parc privé** constitue un autre frein important à la mobilité. En moyenne, au niveau national, le loyer du parc privé est presque deux fois plus élevé que le loyer HLM – mais avec des disparités géographiques importantes : dans certaines régions, on est presque à parité. Dans les zones tendues, le ratio est encore plus élevé (dans l'agglomération parisienne, par exemple, le rapport est de 2,4)⁵⁰. L'absence d'une offre locative privée accessible et suffisamment abondante freine ainsi la mobilité des ménages et rend les passages entre les deux parcs difficiles, voire impossibles. La flambée des prix immobiliers ces dernières années a également rendu plus difficile l'accession à la propriété.

- Enfin, les blocages ne concernent pas uniquement l'entrée et la sortie du parc locatif social, mais également la mobilité interne au parc. Les possibilités **d'échange de logements** entre locataires sont limitées et compliquées, alors

« Les blocages ne concernent pas uniquement l'entrée et la sortie du parc locatif social, mais également la mobilité interne au parc. »

que la demande de mobilité au sein du parc social est très forte. Les demandes de mutation représentent en effet un tiers des demandes de logements sociaux⁵¹.

Dans le parc social, l'échange est seulement possible lorsque les deux ménages souhaitant changer de logement habitent deux logements appartenant au même

bailleur et situés dans le même ensemble immobilier. Et même dans ce cas, l'échange peut être difficile à cause du droit de réservation⁵², si les deux logements en question n'appartiennent pas au même contingent⁵³. Les autres demandes d'échange sont traitées comme des demandes initiales de logement.

⁵⁰ Source : Union sociale pour l'habitat (www.union-hlm.org) et INSEE – enquête trimestrielle loyers et charges au 01/01/2007 in *L'état du mal-logement en France*, rapport 2008, *op. cit.*

⁵¹ Audition. Voir également *L'état du mal-logement en France*, rapport annuel 2008, *op. cit.*

⁵² Outre les bailleurs sociaux, les mairies et les préfets, ainsi que les employeurs qui cotisent au 1 % patronal, disposent d'un contingent de logements réservés dans les ensembles HLM (qu'ils ont contribué à financer), sur lesquels ils ont un droit de réservation. Source : Marie-Odile Thiry-Duarte, *Louer en HLM et connaître ses droits*, INC Hebdo (Institut national de la consommation), n° 1442, 27 août – 2 septembre 2007, J. 244/08-07.

⁵³ Auditions.

Cela veut dire que le locataire doit déposer une nouvelle demande, qu'il doit respecter les conditions de ressources et que le dossier doit passer en commission d'attribution⁵⁴.

La complexité des procédures d'échange risque bien entendu de « dissuader » les locataires de déménager pour accepter un emploi ailleurs ou pour s'installer dans un logement plus adapté à la taille du ménage, etc.

Révélatrice de l'insuffisance des possibilités d'échange officielles, une pratique officieuse d'échange de logements sociaux via Internet s'est même développée sur certains sites. Mais, comme le fait noter la Commission Attali, les locataires changeant ainsi de logements se trouvent dans une situation juridiquement fragile⁵⁵.

* * *

Pour résumer, nous pouvons donc constater au moins **trois points** où la **mobilité est « freinée »** : à l'entrée du parc social (notamment à cause de la baisse de la mobilité et du décalage entre l'offre de logements sociaux et la demande sociale) ; à la sortie du parc (surtout à cause de l'écart entre le loyer du secteur social et le loyer privé, mais aussi à cause d'un certain nombre de facteurs désincitatifs à la mobilité) ; enfin, dans la mobilité *au sein même* du parc.

Des annonces de réforme récentes

Plusieurs pistes de réformes dans le domaine du logement ont été lancées ces derniers temps. L'actuel droit au maintien dans les lieux devrait être aménagé et évoluerait vers un droit au maintien dans le parc social. Dans un discours prononcé le 11 décembre dernier à Vandœuvre-lès-Nancy, le président de la République a déclaré que « *la situation de chaque ménage devra être réexaminée tous les trois ans pour envisager soit un maintien dans le logement, soit un relogement dans un logement plus adapté au sein du parc social, soit*

⁵⁴ Marie-Odile Thiry-Duarte, *Louer en HLM et connaître ses droits*, INC Hebdo (Institut national de la consommation), n° 1442, 27 août – 2 septembre 2007, J. 244/08-07.

⁵⁵ Voir *Premières propositions sur le pouvoir d'achat*, Commission pour la libération de la croissance française, octobre 2007.

un parcours d'accèsion à la propriété »⁵⁶. Cependant, ni les modalités concrètes de mises en œuvre de cette réforme, ni le calendrier ne sont connus aujourd'hui⁵⁷.

Un certain nombre de mesures en matière de politique du logement ont également été adoptées par le Conseil de la modernisation des politiques publiques (CMPP) le 4 avril 2008. Les trois priorités de la politique du logement sont définies comme étant de garantir une production de logements suffisante pour répondre aux besoins des Français, de permettre à tous l'accès à un logement décent et de favoriser l'accèsion à la propriété. En ce qui concerne le parc locatif social, le CMPP souligne que l'équité et l'efficacité du parc devront être améliorées. À cet effet, les surloyers seront augmentés⁵⁸ et les plafonds de ressources pour avoir droit à un logement social seront abaissés de 10 %, ce qui devrait ramener l'ouverture du parc social à 60 % de la population en annulant les effets mécaniques de l'harmonisation des *smic* en 2000 (qui avait eu pour conséquence, selon le gouvernement, d'élargir indûment l'accès au parc social). Les plafonds de ressources seront désormais indexés sur l'indice des prix à la consommation (et non plus sur le *smic*)⁵⁹.

Ces mesures sont certes intéressantes et constituent un pas en avant, mais nous pensons qu'il faut aller plus loin pour fluidifier le parc locatif social et donner une priorité effective aux ménages les plus nécessiteux.

⁵⁶ Discours du président de la République, Hôtel de Ville de Vandoeuvre-lès-Nancy, mardi 11 décembre 2007.

⁵⁷ Dans l'accord entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat relatif aux parcours résidentiels des locataires et au développement de l'offre de logements sociaux du 18 décembre 2007, le Mouvement HLM s'engage à favoriser la mobilité de ses locataires par la « *mis[e] en place [d'] un dossier de mobilité résidentielle se traduisant par des rencontres régulières entre le bailleur et le locataire. Lors de ces rendez-vous périodiques seront évoqués l'occupation du logement et les difficultés éventuelles qu'elle pose, les souhaits de mobilité des locataires, dans le parc locatif ou vers l'accèsion à la propriété, soit par l'acquisition de son logement occupé, soit par l'accèsion dans le neuf.* » Un de nos interlocuteurs explique qu'en cas de sous-occupation, le bailleur pourrait proposer un logement plus petit au locataire et en cas de dépassement des plafonds de ressources, un logement intermédiaire ou l'accèsion à la propriété. Source : audition.

⁵⁸ Un décret en ce sens est en cours. Cette mesure devrait s'appliquer à partir du 1^{er} janvier 2009. Sources : ANIL, *Habitat Actualité*, n° 64, avril 2008 ; Emmanuelle Chevallereau, « 140 000 locataires de HLM devront payer un surloyer dès le 1^{er} janvier 2009 », *Le Monde*, 17 mai 2008.

⁵⁹ *La révision générale des politiques publiques (RGPP)*, Conseil de la modernisation des politiques publiques, 4 avril 2008. Parmi les autres mesures adoptées, on note également une réforme des outils de programmation de l'urbanisation (PLU, PLH), le recentrage des aides à l'investissement locatif, la mutualisation des ressources financières des organismes HLM, la généralisation d'un conventionnement global (relatif à la mission d'intérêt général confiée à chaque organisme HLM) qui sera rendue obligatoire d'ici 2012 et la rénovation du 1 % Logement et de sa gouvernance. Le rapport du CMPP indique également qu'« *Un loyer progressif, fonction des revenus, sera étudié en vue d'une expérimentation avec certains organismes HLM.* » Voir aussi « La modernisation de la politique du logement », dossier de presse sur le site du ministère du Logement et de la Ville, 4 avril 2008.

CHAPITRE IV

PROPOSITIONS

Proposition 1 : Repenser la politique des loyers dans le parc HLM en introduisant le concept de « loyer mutuel ».

Cette proposition a pour objectif d'encourager à la fois la mobilité et la mixité sociale par un changement de paradigme en matière de loyers, qui consisterait à déconnecter totalement le niveau du loyer du mode de financement initial et à l'individualiser⁶⁰. Comme nous l'avons vu, aujourd'hui, le niveau de loyer d'un logement HLM dépend (notamment) du mode de financement qui a été utilisé lors de la construction (PLA-I, PLUS, PLS, PLI). Nous proposons d'introduire, au niveau d'un ensemble immobilier, le concept de **loyer mutuel, qui serait fonction des revenus des ménages**. Il serait donc évolutif à la hausse ou à la baisse en fonction de l'évolution des revenus, sur une base déclarative mais attestée par la feuille d'impôt.

Dans ce nouveau système, un plafond de ressources maximum pour être éligible à un logement social devrait être fixé. Il serait également judicieux de garder le principe d'un loyer de référence qui s'attacherait au bien, et non pas à la personne, pour que les locataires soient conscients de la valeur locative, de la valeur de ce « service ».

Le loyer mutuel serait sensiblement plus élevé que le loyer HLM « normal » pour les ménages aux revenus les plus élevés du parc (il pourrait même être proche du prix du marché pour les ménages les plus « aisés ») et, en revanche, plus faible pour les ménages les plus modestes. Cette mutualisation devrait globalement assurer l'équilibre financier au niveau de l'ensemble immobilier considéré. Elle nécessiterait toutefois qu'une aide à la personne au moins égale au niveau actuel soit maintenue⁶¹.

⁶⁰ Cette proposition irait plus loin que le conventionnement global de patrimoine proposé par l'État aux organismes HLM.

⁶¹ Audition.

Deux modalités peuvent être envisagées.

1. Un loyer mutuel évoluant – *en continu* – en fonction du revenu du ménage locataire

Dans ce cas, le niveau de loyer de chaque logement social serait fonction du niveau de revenu du locataire en place à un moment donné. Pour un logement social donné, le niveau de loyer est donc susceptible de varier au fil des changements de locataires et, pour un même locataire qui se maintient dans les lieux, en fonction de l'évolution de ses ressources.

2. Un loyer mutuel évoluant – *par palier* – en fonction du revenu du ménage locataire

Dans ce cas, lorsqu'un ménage dépasse un plafond de ressources donné, il devrait acquitter un loyer correspondant au niveau de loyer de la catégorie « au-dessus ». Ainsi, les ménages dont les revenus dépassent les plafonds de ressources PLA-I (logement très social) devraient, dans ce cas, payer un loyer correspondant au niveau « PLUS » (logement social standard). Les ménages dont les ressources dépassent les plafonds PLUS paieraient un loyer correspondant au niveau PLS (logement intermédiaire) et ainsi de suite. Enfin, les ménages dont les ressources dépassent le plafond PLI devraient payer un loyer proche du niveau du marché et/ou se verraient proposer une solution dans le parc privé ou l'accession à la propriété.

Les sommes supplémentaires dégagées grâce à ce nouveau système devraient être mutualisées pour aider les ménages les plus démunis pour qui même les logements sociaux sont devenus trop chers. La Fondation Abbé Pierre note dans son dernier rapport que « *les ménages pauvres [...] ou relevant des classes populaires [...] ne peuvent en effet prétendre à aucun logement neuf, pas même à des logements sociaux financés en PLA-I et en PLUS, sauf à bénéficier d'une aide au logement qui les rend vulnérables à toute modification des conditions d'octroi de ces aides* »⁶². Une fois cette péréquation réalisée, le « surplus » éventuel pourrait également contribuer au financement de nouveaux logements sociaux.

Tout cela doit bien sûr se faire dans la plus grande transparence, car l'objectif n'est pas d'« enrichir » les bailleurs, mais bien de mutualiser le loyer pour contribuer à la fois à la mobilité et à la mixité sociale en faisant disparaître les « rentes de situation » et en solvabilisant les ménages dont les ressources sont très faibles.

⁶² *L'état du mal-logement en France, rapport 2008, op. cit.*, p. 18-19.

Dans ce nouveau système, la multiplicité actuelle des financements des logements sociaux (PLA-I, PLUS, PLS, PLI) deviendrait obsolète. Le prolongement logique serait de fusionner les financements existants en un financement unique.

Expérimentation

Cette déconnexion financement initial – niveau de loyer pourrait être d’abord simulée, puis expérimentée avec un bailleur social volontaire sur un ou plusieurs ensemble(s) immobilier(s) défini(s). L’objectif serait de vérifier son impact sur la mobilité, sur la mixité sociale (avec la coexistence, dans une même résidence, de locataires payant pour des appartements identiques des loyers différents) et sur l’utilisation du parc social. Cette expérimentation devrait également permettre d’identifier les conditions nécessaires pour atteindre un équilibre financier (équilibre d’exploitation). À court et moyen terme, ce dispositif pourrait s’avérer plus adapté aux marchés tendus où les revenus des ménages sont susceptibles de progresser plus rapidement, et peut-être moins à certains segments du parc concentrant les ménages à bas revenus.

L’État et le bailleur fixeraient en concertation, en fonction des besoins, et au niveau de chaque aire géographique ou de chaque résidence, le pourcentage de ménages « pauvres », « modestes » et « moyens » que le bailleur social devrait accueillir, tout en respectant l’équilibre financier nécessaire.

En cas de dérive constatée entre les objectifs ainsi fixés et l’évolution de l’occupation sociale réelle, les ajustements seraient effectués à l’occasion des nouvelles attributions.

Il faut souligner que cette proposition ne vise pas à mettre en cause la notion de conventionnement⁶³. Il est important de veiller à la stabilité de la définition d’un logement social (un logement de qualité dont le niveau de loyer est réglementé par l’autorité publique, et qui ouvre droit à l’APL au profit des locataires).

⁶³ Depuis la loi du 3 janvier 1977 portant réforme de l’aide au logement, la réalisation de chaque programme aidé de logement social donne lieu à la conclusion d’une convention entre le représentant de l’État dans le département et le bénéficiaire de l’aide (bailleur public ou privé). La convention définit notamment les plafonds de ressources et le loyer maximal applicable par le bailleur et permet aux locataires des logements concernés de percevoir l’aide personnalisée au logement (APL) lorsqu’ils y sont éligibles. Source : *Projet de loi relatif aux libertés et aux responsabilités locales, tome 1*, Rapport n° 369 de M. Jean-Pierre Schosteck, fait au nom de la commission des lois, juin 2004.

Les **avantages** potentiels de ce nouveau système sont multiples. Il est susceptible de favoriser la mobilité des ménages pour plusieurs raisons. D'abord, pour les locataires d'un logement social ayant des ressources élevées, le loyer mutuel serait supérieur au loyer HLM « normal » actuel et pourrait être proche du loyer du marché pour les ménages aux ressources les plus élevées. (Les ménages « aisés » qui, malgré cela, désireraient rester dans leur logement social contribueraient à la mixité sociale.) Ensuite, les rentes de situation, très désincitatives à la mobilité, disparaîtraient (car le loyer deviendrait proportionnel au revenu). Enfin, le niveau de loyer ne devrait plus constituer un obstacle pour les ménages modestes souhaitant déménager au sein du parc.

Ce système permettrait également de mettre fin au décalage entre l'offre (la construction de nouveaux logements sociaux) et la demande sociale, régulièrement dénoncé, par exemple, par la Fondation Abbé Pierre. La Fondation note en effet que la production de logements sociaux compte de plus en plus de logements PLS (leur nombre a été multiplié par 4 entre 2001 et 2006), alors que ces logements sont inaccessibles pour la quasi-totalité des demandeurs de logement social⁶⁴.

Et enfin, du point de vue de la mixité sociale, il n'est pas mauvais que les ménages dont les revenus ont augmenté au fil du temps puissent rester, mais sous réserve que leur loyer augmente d'une manière proportionnelle à leur revenu et qu'un plafond de ressources maximum soit fixé.

Par ailleurs, le rapport du Conseil de la modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 indique qu'« *[u]n loyer progressif, fonction des revenus, sera étudié en vue d'une expérimentation avec certains organismes HLM* »⁶⁵. Cela semble aller dans le bon sens, mais nous pensons qu'une inflexion plus forte est nécessaire. Cette proposition est une contribution à la réflexion lancée par le gouvernement.

Créer des passerelles entre le parc social et le parc privé

Pour faciliter la sortie du parc social pour les ménages qui souhaitent s'installer dans le parc locatif privé (mais également pour inciter ceux qui dépassent sensi-

⁶⁴ *L'état du mal-logement en France*, rapport annuel 2008, *op. cit.* Le rapport note cependant que « les données provisoires pour 2007 laissent entrevoir un fléchissement du nombre de logements financés en PLS ».

⁶⁵ *La révision générale des politiques publiques (RGPP)*, Conseil de la modernisation des politiques publiques, 4 avril 2008.

blement les plafonds de ressources actuels à libérer leur place en faveur des ménages plus nécessiteux), plusieurs mesures pourraient être envisagées.

Pour commencer, il faudrait **mieux organiser la mobilité entre le parc social et le parc privé, notamment le parc privé à loyer maîtrisé**. Aujourd'hui, il n'existe aucune « passerelle » entre les deux parcs et personne n'est chargé d'organiser la mobilité entre les différentes offres locatives aidées⁶⁶.

Pour faciliter le passage (dans les deux sens) entre les deux parcs, il faut **encourager une coopération entre les acteurs du parc social** d'une part et **les acteurs du parc privé** (Agence nationale de l'habitat (ANAH), opérateurs associatifs de type Pact-Arim, agences immobilières à vocation sociale (AIVS), etc.) d'autre part. Aujourd'hui, le parc public et le parc privé « se côtoient » en effet très peu. Ils sont séparés par une « barrière culturelle » (selon l'expression de l'un de nos interlocuteurs) et par conséquent les coopérations sont rares.

Proposition 2 : Faciliter l'accès, voire réserver, une partie de l'offre privée « à loyer maîtrisé » aux locataires quittant le parc social, à condition qu'ils respectent les plafonds de ressources fixés pour le nouveau conventionnement ANAH (pour être pleinement efficace, cette proposition suppose un nombre plus important de logements conventionnés à loyer maîtrisé dans le parc privé – voir la deuxième partie de cette étude).

À cette fin, on pourrait imaginer la mise en place, au niveau local, de *listes d'attente* pour l'accès aux logements privés conventionnés ANAH ou la création d'une *base de données publique* (disponible sur Internet) recensant les offres à loyers maîtrisés disponibles par zone ou par bassin d'emploi. Un tel service serait utile à tous les ménages cherchant un logement locatif privé à moindre coût, mais pourrait également être utile aux propriétaires d'un logement conventionné qui cherchent un locataire correspondant aux critères imposés par les conventions à loyers maîtrisés.

⁶⁶ Audition.

Proposition 3 : Mettre en place une **incitation financière à la mobilité vers le parc privé** en instaurant une « **prime à la mobilité** »⁶⁷. Cette prime devrait permettre au locataire de payer les frais de déménagement ou les services d'une agence immobilière, etc. Pour les ménages dépassant les plafonds de ressources actuels, cette prime pourrait être dégressive dans le temps : en cas de départ rapide, la prime serait plus élevée.

Faciliter la mobilité au sein du parc social

Proposition 4 : **Renforcer/multiplier les possibilités d'échange de logements entre locataires d'un logement social – même entre différents ensembles immobiliers et entre différents bailleurs sociaux – et simplifier les procédures d'échange.** Les demandes de mutation ne doivent plus être traitées comme des demandes initiales de logement, mais selon **une procédure simplifiée et plus rapide.**

Il est important d'encourager la mobilité et les échanges entre locataires d'un logement social, mais certaines conditions doivent néanmoins être respectées. Ces échanges doivent se faire en toute transparence et ne doivent pas pérenniser des rentes de situation. C'est pourquoi il est important de s'assurer que les locataires candidats à un échange sont toujours sous les plafonds de ressources. On pourrait cependant, dans certains cas, permettre une dérogation à cette règle lorsque cela permet de « récupérer » de grands logements sous-occupés. Les bailleurs sociaux doivent aussi rester maître de l'occupation et donner leur feu vert aux échanges. Les échanges ne doivent pas non plus, bien sûr, entraîner une remise d'argent.

Dans d'autres pays européens, la mobilité des locataires est facilitée par différentes mesures. C'est le cas par exemple en Suède où la **Ville de Stockholm** gère une **agence immobilière municipale**. L'agence couvre une grande partie de la région de Stockholm. Les sociétés communales de logement public ont l'« obligation » de mettre 75 % de leurs logements libérés à la disposition de l'agence et pour les sociétés de logement locatif privées cette « obligation » est fixée à 50 %⁶⁸

⁶⁷ Pour les ménages ayant acquitté un surloyer, cette prime pourrait consister à leur permettre de récupérer une partie de la somme versée au sortir du parc social.

⁶⁸ Il s'agit d'une recommandation émise par *Fastighetsägarna* (qui représente 20 000 propriétaires immobiliers privés) à ses membres à Stockholm. Cependant, certaines sociétés privées choisissent de mettre l'intégralité de leurs logements libérés à la disposition de l'agence (voir par exemple « *Diligenta lämnar alla sina hyresrätter till Stockholms stads bostadsförmedling* », communiqué de presse du 17 avril 2007 – à consulter sur www.bostad.stockholm.se).

de leurs logements libérés. Le descriptif des logements disponibles peut être consulté directement sur le **site Internet** de l'agence (www.bostad.stockholm.se). Les personnes cherchant un logement locatif s'inscrivent sur une liste d'attente (frais d'inscription sur la liste : 30€/an) et indiquent ensuite à l'agence (par Internet) quels logements les intéressent parmi ceux disponibles. La liste des locataires potentiels est ensuite transmise aux bailleurs qui attribuent leurs logements (le principal critère d'attribution est celui du temps d'attente sur la liste). Ce service est gratuit pour les bailleurs publics et privés. Les particuliers paient des « honoraires » de 100 à 200 euros en cas d'obtention d'un logement⁶⁹.

Proposition 5 : Mettre en place une bourse d'échange de logements sociaux sur Internet.

En s'inspirant en partie de cet exemple étranger, et à l'instar de la Commission Attali⁷⁰, on pourrait imaginer que la pratique officieuse d'échange de logements sociaux via Internet soit officialisée et mieux encadrée par la **création d'une bourse d'échange de logements sociaux sur Internet**. En plus des logements disponibles pour échange, cette bourse pourrait également recenser les logements sociaux vacants.

Pour encourager une **meilleure utilisation du parc social** (c'est-à-dire inciter notamment les ménages en situation de sous-peuplement à s'installer dans un logement plus adapté), plusieurs mesures sont possibles. Celles-ci pourraient comprendre une aide au déménagement et/ou une prime. Il faudrait rendre l'installation dans un logement plus adapté à la taille du ménage fortement incitative (voire obligatoire dans certains cas).

Des pratiques intéressantes, visant à inciter les locataires à changer de logement en fonction de l'évolution de leur situation, existent localement. Certains bailleurs s'engagent, par exemple, à appliquer un loyer au mètre carré identique à celui de l'ancien logement et/ou proposent de prendre en charge le coût du déménagement. D'autres ont mis en place une incitation financière (prime ou somme déduite sur le prochain loyer, somme affectée aux travaux dans le nouvel

⁶⁹ www.bostad.stockholm.se ; auditions Per Anders Hedkvist, directeur général, Stockholms stads bostadsförmedling (agence immobilière de la Ville de Stockholm) et Tomas Lindencrona, ancien directeur général adjoint de SABO (Fédération des sociétés communales de logement suédoises) ; Ghekiere (2007), *op. cit.*

⁷⁰ Voir *Premières propositions sur le pouvoir d'achat*, Commission pour la libération de la croissance française, octobre 2007, et *300 décisions pour changer la France*, Commission pour la libération de la croissance française (sous présidence de Jacques Attali), 2008.

*appartement, etc.) pour les locataires qui souhaitent changer et s'installer dans un logement plus petit. Il serait utile de réunir, et de diffuser plus largement, les **meilleures pratiques** des bailleurs sociaux en termes d'incitation à la mobilité au sein du parc HLM⁷¹.*

* * *

Les différentes propositions que nous venons de passer en revue ne nous dispensent toutefois pas d'une réflexion sur le rôle que doit réellement jouer le parc locatif social. Il est très important de conserver ce parc car, même sur les marchés détendus, il y a des situations que le seul marché ne peut résoudre. Il y aura toujours des locataires qui ne trouveront pas à se loger dans des conditions décentes et à un prix abordable sur le marché libre. Mais les logements sociaux doivent-ils être des logements « de transition », une étape dans le parcours résidentiel, ou plutôt constituer une solution plus permanente, voire à vie, quelle que soit l'évolution de la situation des ménages ? Le droit à un logement social doit-il être un droit « définitif » ? Ou faut-il poursuivre, voire aller au-delà, de la réforme du droit au maintien dans les lieux annoncée par le gouvernement, pour par exemple, arriver à terme à un contrat à durée déterminée pour les ménages dont la situation ne justifie plus un maintien dans le parc social ?

La mixité sociale – un argument souvent invoqué contre une réforme du droit au maintien dans les lieux – est un objectif louable et légitime. Mais cet argument est-il suffisant pour justifier le droit au maintien ? Plusieurs études récentes de l'INSEE font en effet remarquer que la présence de locataires « relativement aisés »⁷² au sein du parc social n'est pas à elle seule un gage de mixité sociale. Selon ces études, les locataires HLM modestes et les locataires HLM ayant des niveaux de vie plus élevés ne résident généralement pas dans les mêmes types d'immeubles, ni dans les mêmes quartiers. Les ménages « relativement aisés » du parc sont, selon ces études, nettement sur-représentés dans le parc social récent, alors que les ménages à faibles ressources habitent majoritairement dans les quartiers les plus pauvres et doivent plus souvent se contenter de logements plus anciens et de moindre qualité⁷³.

⁷¹ Auditions.

⁷² Terminologie utilisée par A Jacquot dans « *L'occupation du parc HLM : éclairage à partir des enquêtes logement de l'INSEE* » (document de travail), N° F0708, INSEE, 2007.

⁷³ Jacquot (2007), *op.cit.* Voir aussi exemple Christelle Minodier, *Portrait de locataires*, INSEE première, mars 2005.

Faut-il chercher à favoriser la mixité sociale à l'intérieur du parc social ou plutôt l'encourager par une meilleure intégration des logements sociaux dans le parc de logements environnant (par exemple par des programmes mixtes qui intègrent un certain pourcentage de logements sociaux dans les opérations immobilières classiques, etc.) ? Ou les deux ?

PARTIE II

DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF
PRIVÉ ACCESSIBLE

L'ensemble des mesures évoquées dans le chapitre précédant visent à encourager la mobilité dans le parc locatif social pour libérer ainsi un nombre plus important de logements. Mais il est évident **que le parc social ne pourra à lui seul répondre à tous les besoins. Une mobilisation forte du parc locatif privé accessible est également indispensable.** Le parc public et le parc privé sont en effet complémentaires – et non pas concurrents – et doivent tous les deux contribuer au logement des personnes qui peinent à trouver un toit.

CHAPITRE I

LA FONCTION SOCIALE DU PARC LOCATIF PRIVÉ

Le parc locatif privé français compte environ 6,6 millions de logements et loge un quart des ménages métropolitains⁷⁴. Ce parc a une fonction d'accueil, mais il remplit

« En 2005, 78 % des locataires du parc privé avaient des revenus inférieurs à ceux d'accès au parc HLM. »

également une fonction sociale importante en logeant de nombreux ménages modestes⁷⁵. En effet, en 2005, **78% des locataires du parc privé** (soit **4,9 millions de ménages**) **avaient des revenus inférieurs à ceux d'accès au parc HLM** (rappelons ici tout de même que les plafonds de ressources sont relativement élevés). Près de la moitié des locataires du privé

(soit 2,9 millions de ménages) avaient des revenus inférieurs à 60 % des plafonds HLM/PLUS (contre 62 %, ou 2,6 millions de ménages, dans le parc locatif social).

⁷⁴ « *Compte du logement provisoire 2006 et les perspectives 2007* », DAEI/SESP et DGUHU, 2007 (www.statistiques.equipement.gouv.fr).

⁷⁵ Le rapport *Atlas 2008 de l'habitat privé* remarque toutefois que si le parc locatif privé accueille autant de ménages à faibles revenus que le parc social, il les accueille parfois dans des conditions dégradées (loyers inadaptés aux revenus des locataires, logement indécents, etc.).

Enfin, **1,2 million de ces ménages locataires pouvaient être considérés comme pauvres** au sens où leur revenu imposable était inférieur à 30% des plafonds HLM⁷⁶. Par comparaison, 1,1 million des locataires d'un logement social correspondaient à cette catégorie – une maigre différence...⁷⁷

Revenus imposables des ménages par statut d'occupation

	Ménages modestes (revenu < 100 % des plafonds HLM)	Ménages à faibles revenus (revenu < 60% des plafonds HLM)	Ménages pauvres (revenus < 30 % des plafonds HLM)
Parc locatif privé	78 % des locataires du secteur privé (soit 4,9 millions de ménages)	46 % des locataires du secteur privé (soit 2,9 millions de ménages)	19 % des locataires du secteur privé (soit 1,2 million de ménages)
Parc des HLM, des SEM (sociétés d'économie mixte) et des communes	91 % des locataires HLM et SEM (soit 3,8 millions de ménages)	62 % des locataires HLM et SEM (soit 2,6 millions de ménages)	27 % des locataires HLM et SEM (soit 1,1 million de ménages)
Parc des propriétaires occupants (PO)	58 % des PO (soit 8,5 millions de ménages)	25 % des PO (soit 3,7 millions de ménages)	6 % des PO (soit 0,9 million de ménages)

Source : FILOCOM 2005, MEDAD d'après DGI/Anah (extrait de tableau tiré de *Atlas 2008 de l'habitat privé – fonctions, enjeux, évolutions*, ANAH / Ministère de l'Environnement, du Développement et de l'Aménagement durables / Ministère du Logement et de la Ville, 2008).

Le Plan de cohésion sociale accorde un rôle important au parc privé pour développer l'offre de logements accessibles. Il fixe comme objectifs la production de 200 000 logements locatifs privés à loyers maîtrisés sur la période 2005-2009 et la remise sur le marché de 100 000 logements vacants en cinq ans⁷⁸.

⁷⁶ À propos du nombre de ménages « pauvres » dans le parc privé, le rapport *Atlas 2008 de l'habitat privé* note que (p. 74) « [m]ême si ce constat est à nuancer par la présence d'environ 350 000 ménages d'étudiants dont les revenus sont généralement faibles, voire nuls, et qui par conséquent rentrent pour partie dans cette catégorie de ménages pauvres, il demeure que le parc locatif privé est, de fait, souvent à occupation sociale et parfois très sociale ».

⁷⁷ *Atlas 2008 de l'habitat privé*, op. cit.

⁷⁸ Plan de cohésion sociale, Programme 13 : « Résoudre la crise du logement par la mobilisation du parc privé », ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale.

Développer une offre de logements accessibles (en termes de niveaux de loyers) dans le parc privé est bien évidemment important à la fois pour permettre aux ménages modestes de se loger dans des conditions correctes et à moindre coût, mais aussi pour désengorger le parc social et favoriser une plus grande mobilité de ses locataires. Car comme nous l'avons vu, l'écart de loyer entre le parc social et le parc privé libre est important et rend généralement difficile la sortie du parc HLM.

Le développement d'une offre accessible dans le parc privé **favoriserait également le « logement social » en diffus** et, partant la mixité sociale, car **les logements privés sont généralement bien localisés et bien insérés dans le tissu urbain.**

Enfin, la mobilisation du parc privé est aussi nécessaire pour que le droit au logement opposable (loi DALO) puisse devenir effectif. Comme nous l'avons vu, les experts estiment à 600 000 le nombre de ménages susceptibles d'être en situation de demandeur prioritaire, alors que la capacité d'accueil du parc social sur le contingent préfectoral est estimée à environ 60-65 000 logements/an⁷⁹. La mobilisation du parc privé permettrait donc de diminuer la pression sur le parc locatif social et d'atténuer la spécialisation sociale de certains quartiers et ensembles HLM.

⁷⁹ *Franchir les étapes pour rendre effectif le droit au logement opposable*, 1^{er} rapport annuel du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, octobre 2007.

CHAPITRE II

LES CONVENTIONS À LOYERS MAÎTRISÉS

Le développement d'une offre locative de logements privés à loyers bas est l'un des objectifs majeurs de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Pour ce faire, elle dispose d'un dispositif nouveau (entré en vigueur le 1^{er} octobre 2006) : le nouveau conventionnement ANAH.

Le conventionnement ANAH, associé au dispositif fiscal « Borloo ancien », fonctionne selon le principe (quelque peu simplifié) suivant : une convention est conclue entre l'ANAH⁸⁰ et le bailleur privé par laquelle celui-ci **s'engage à louer son logement à des locataires⁸¹ sous conditions de ressources et à des niveaux de loyer inférieurs aux loyers du marché, dits « loyers maîtrisés »** (il existe trois niveaux de loyers maîtrisés : le « loyer intermédiaire », le « loyer social » et le « loyer très social ») et, le cas échéant, de respecter les modalités de choix des locataires⁸².

En contrepartie, le propriétaire-bailleur bénéficie d'une **déduction fiscale spécifique sur ses revenus fonciers** (déduction de 30 % en cas de loyer intermédiaire et de 45 % en cas de loyer social ou très social).

Si le logement nécessite des travaux avant sa mise en location, le propriétaire peut bénéficier, en plus de la déduction fiscale spécifique, d'une **subvention**

⁸⁰ Ces conventions peuvent également être promues et montées par des opérateurs associatifs tels que Pact-Arim et Habitat & Développement, pour ne citer qu'eux.

⁸¹ Depuis la loi instituant le droit au logement opposable (loi DALO du 5/3/07) les logements faisant l'objet d'un conventionnement ANAH social ou très social peuvent être loués à des organismes publics ou privés en vue de leur sous-location, meublés ou non, aux personnes bénéficiaires du droit au logement opposable. Cette possibilité est étendue, dans la loi de finances rectificative pour 2007 (loi du 25/12/07 : JO du 28/12/07) aux locations de logements locatifs faisant l'objet d'un conventionnement intermédiaire. Ces mêmes logements pourront également être pris en location par des organismes publics ou privés en vue de l'hébergement des personnes bénéficiaires du droit au logement opposable. En corollaire, le bénéfice de la déduction spécifique « Borloo ancien » est étendu aux logements locatifs de niveau intermédiaire loués à des organismes publics ou privés afin que ceux-ci les mettent à disposition à usage d'habitation principale pour loger ou héberger des personnes physiques. Source : « Loi de finances pour 2008 et loi de finances rectificative 2007 », Question/Réponse ANIL, N° 60/07, décembre 2007.

⁸² En cas de conventionnement au loyer « très social » avec des travaux subventionnés, le propriétaire-bailleur doit choisir son locataire sur une liste de candidats établie par le préfet. Source : Formulaire « Convention à loyer social ou très social », ANAH, 2007.

majorée de l'ANAH (le taux de la subvention s'échelonne de 20 % à 70 % des travaux subventionnables selon l'engagement social du propriétaire)⁸³.

La durée d'une convention est de six ans minimum pour une convention sans travaux et de neuf ans minimum pour une convention avec travaux subventionnés.

En conventionnement intermédiaire, les ressources du locataire (à la date de conclusion du bail) doivent être inférieures à celles prévues pour le dispositif « Besson ancien » (voir annexe). En conventionnement social, les plafonds de ressources sont ceux du Prêt locatif à usage social (PLUS) et en conventionnement très social, ceux du Prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I). Contrairement à la convention à loyer intermédiaire, les conventions à loyer social ou très social ouvrent droit à l'Aide personnalisée au logement (APL). Les logements conventionnés en loyer social ou très social sont également comptabilisés comme des logements sociaux au sens de l'article 55 de la loi SRU⁸⁴.

Plafonds mensuels de loyers par mètre carré (charges non comprises) pour un conventionnement ANAH

En cas de travaux subventionnés par l'ANAH, le niveau du loyer mensuel maximal peut être fixé à un niveau encore inférieur⁸⁵.

Niveau de loyer			
	Loyer intermédiaire	Loyer social	Loyer très social
Zone A <i>(marché tendu)</i>	16,35 €	5,90 €	5,59 €
Zone B <i>(marché moyennement tendu)</i>	10,68 €	5,36 €	5,22 €
Zone C <i>(marché détendu)</i>	7,73 €	4,82 €	4,63 €

Zone A (zone tendue) : L'agglomération parisienne, la Côte d'Azur, le Genevois français.

Zone B (zone moyennement tendue) : Les agglomérations de plus de 50 000 habitants et les agglomérations chères situées aux franges de l'agglomération parisienne et en zones littorales ou frontalières.

Zone C (zone détendue) : Le reste du territoire.

Source : Formulaires « *Convention à loyer intermédiaires* » et « *Convention à loyer social ou très social* », ANAH, 2007. Plafonds de loyers valables pour les baux conclus jusqu'au 30 juin 2007.

⁸³ Rapport d'activité 2006, ANAH.

⁸⁴ *Le conventionnement du parc locatif privé*, ANIL, Habitat Actualité, mars 2007.

⁸⁵ Formulaires « *Convention à loyer intermédiaire* » et « *Convention à loyer social ou très social* », ANAH, 2007.

Comme on peut le constater à partir de ce tableau, l'effort de modération des loyers exigé par les conventions est souvent assez important. À titre de comparaison, le prix moyen à la location (appartements anciens) à Paris (zone A) était de 22,94€/m² en 2007⁸⁶.

Théoriquement, le « loyer très social » doit être inférieur de 75 % aux loyers du marché à la relocation, le « loyer social » inférieur de 50 % et le « loyer intermédiaire » inférieur d'au moins 20 %⁸⁷.

Une certaine possibilité d'adapter les plafonds de loyers aux conditions locales existe cependant. Les plafonds de loyers définis au niveau national sont en effet des *maxima maximorum*⁸⁸. Les plafonds locaux peuvent donc être fixés à un niveau *inférieur* aux plafonds nationaux pour tenir compte des loyers effectivement pratiqués au niveau local. L'objectif est d'éviter des effets d'aubaine, notamment concernant le loyer intermédiaire, dans certaines zones où le loyer du marché peut être inférieur au plafond de loyer réglementé. Il y a donc une possibilité d'adapter localement les loyers plafonds « à la baisse », mais cela ne permet pas de résoudre la problématique des marchés tendus où l'écart entre le loyer du marché et le loyer plafond est important. Si cette possibilité d'adapter les plafonds de loyers aux conditions locales est essentielle, elle n'est sans doute pas suffisante, car le découpage du territoire en trois zones (A, B, C) est trop sommaire pour que le barème des plafonds de loyers soit pertinent partout⁸⁹.

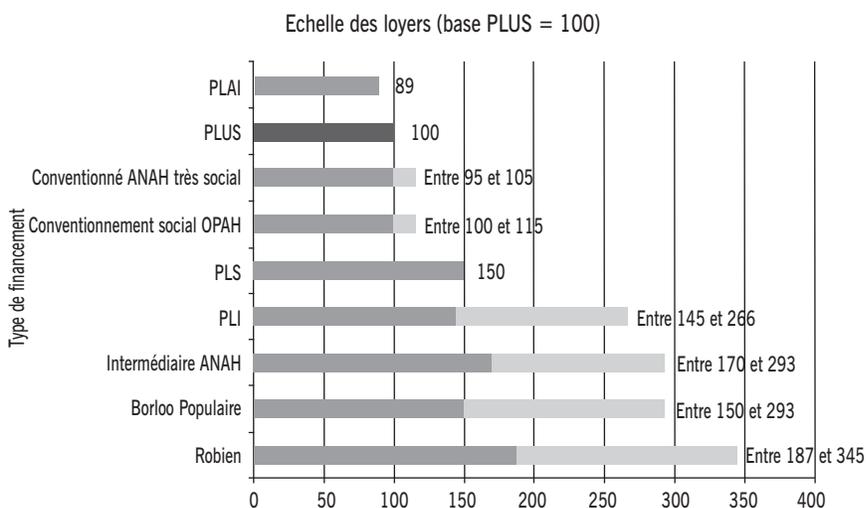
⁸⁶ L'Observatoire des marchés dans l'ancien, Lettre de conjoncture n° 51, FNAIM, janvier 2008.

⁸⁷ Audition.

⁸⁸ Pour les loyers « sociaux » et « très sociaux » et, à titre exceptionnel, il est possible de déroger aux plafonds de loyers, mais dans la limite d'un loyer maximal dérogatoire, principalement pour tenir compte de la taille des logements (les petites surfaces étant généralement proportionnellement plus chères au m²). Le loyer « social dérogatoire » maximal est de 8,84 €/m² (en zone A), de 7,29 €/m² (en zone B) et de 5,68 €/m² (en zone C). Le loyer « très social » dérogatoire maximal est de 8,05 €/m² (en zone A), de 6,22 €/m² (en zone B) et de 5,15 €/m² (en zone C). Sources : Jean Bosvieux, *Investissement locatif et conventionnement privé : quel sera l'impact des nouveaux dispositifs ?*, ANIL, Habitat Actualité, janvier 2007 ; « Conditions d'attribution des subventions pour l'amélioration des logements privés », ANAH, septembre 2007.

⁸⁹ Bosvieux (2007), *op. cit.*

Comparatif des loyers (secteur social et secteur privé conventionné et non conventionné)



Source : *Politique de l'habitat et décentralisation – deux ans après la loi du 13 août 2004*, Conseil national de l'habitat, rapport intermédiaire présenté par le groupe de travail « Décentralisation » et adopté par le CNH le 14 mars 2007.

Création de logements à loyers maîtrisés en 2007 : « des avancées... qui restent insuffisantes »

Pour produire des logements locatifs privés à loyers maîtrisés, l'ANAH s'appuie notamment sur la remise sur le marché des logements auparavant vacants⁹⁰. En 2006, le nombre de logements vacants en France était estimé à 1,923 million⁹¹. Sur ces près de 2 millions de logements vacants, nos interlocuteurs à l'ANAH ont estimé à environ 400 000 - 450 000 le nombre de logements mobilisables pour créer une offre nouvelle⁹².

⁹⁰ Rapport d'activité 2006, ANAH.

⁹¹ « Compte du logement provisoire 2006 et les perspectives 2007 », DAEI/SESP et DGUHU, 2007. À noter toutefois qu'il est difficile de mesurer la vacance avec précision.

⁹² Auditon. Voir aussi *Atlas 2008 de l'habitat privé*, op. cit. Il ne semble toutefois pas exister de consensus sur le nombre exact de logements vacants réellement mobilisables.

En 2007, l'ANAH a produit au total 41 323 logements en loyer maîtrisé (soit 91 % de l'objectif fixé pour 2007, contre 110 % en 2006) dont 33 663 conventions avec travaux et 7 660 conventions sans travaux. Parmi les conventions avec travaux, 18 571 logements ont été conventionnés à un loyer intermédiaire, 12 643 à un loyer social et 2 449 à un loyer très social. Quant au conventionnement sans travaux, il concerne pour 86 % des logements à loyer intermédiaire. En revanche, le nombre de logements étant sortis du conventionnement pendant cette même période n'est pas connu, ce qui empêche de raisonner en solde net. En ce qui concerne les logements vacants depuis plus de 12 mois, environ 10 500 ont été remis sur le marché en 2007⁹³.

Si la production de logements à loyers maîtrisés a augmenté ces dernières années – ce qui est une bonne nouvelle ! – **le nombre de logements accessibles ainsi créés semble largement insuffisant par rapport aux besoins et modeste par rapport au potentiel de logements vacants mobilisables**. Le stock de logements privés conventionnés a été estimé à 100 000 - 120 000 logements⁹⁴.

Il faut également noter que les logements à loyer intermédiaire représentent une partie importante du résultat pour 2007 (plus de 60 %). Même si un effort est fait sur le loyer, ces logements ne sont pas facilement accessibles aux ménages les plus modestes. *A contrario*, en ce qui concerne les logements à loyer très social, le résultat se situe en dessous de l'objectif fixé (avec un taux de réalisation de 61 %⁹⁵).

Alors, qu'est-ce qui freine le développement des logements à loyers maîtrisés ? Comment rendre les conventions plus attractives pour convaincre un plus grand nombre de propriétaires privés à s'engager dans les loyers maîtrisés ? Rappelons tout d'abord que **les bailleurs privés sont essentiellement des petits propriétaires** (60 % d'entre eux n'ont qu'un seul bien)⁹⁶. Pour mobiliser les propriétaires

⁹³ *Chiffres clés 2007*, ANAH, février 2008 ; chiffres communiqués par l'ANAH en mars 2008.

⁹⁴ Source : audition et *L'état du mal-logement en France*, rapport annuel 2008, *op. cit.* Un rapport récent indique que selon une enquête DDE de mars 2007, le parc locatif privé conventionné représentait approximativement 200 000 logements dont la moitié sont détenus par des personnes morales, filiales de CIL et du groupe CDC notamment. Source : « *Faciliter l'accès au logement en sécurisant bailleurs et locataires – place d'un système assurantiel* », rapport établi à la demande de Madame Christine Lagarde, ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et de Madame Christine Boutin, ministre du Logement et de la Ville par Madame Sabine Babinet-Beysson, inspectrice générale de l'Équipement, directrice générale de l'ANAH et Monsieur Bernard Béguin, directeur de l'équité, groupe Generali, mars 2008.

⁹⁵ Selon les chiffres communiqués par l'ANAH en mars 2008.

⁹⁶ Les bailleurs privés individuels détiennent 90 % du parc locatif privé. Parmi eux, 60 % n'ont qu'un seul bien et environ 25 % dépendent des ressources locatives pour leur revenu. Source : « *Faciliter l'accès au logement en sécurisant bailleurs et locataires – place d'un système assurantiel* », rapport 2008, *op. cit.* Voir aussi : « *Les propriétaires bailleurs en 2005* », Sereho / Anah, décembre 2005.

privés et les convaincre de s'engager dans des loyers maîtrisés, il faut les rassurer par rapport aux problèmes qu'ils peuvent rencontrer, le principe étant bien entendu de préférer les incitations aux contraintes. Quels sont ces problèmes ?

Avant de répondre à cette question, il est utile de rappeler que la récente loi sur le pouvoir d'achat (publiée au Journal Officiel le 9 février 2008) a apporté un certain nombre de changements qui touchent aux relations locatives. Tout d'abord, l'indice de révision des loyers (IRL) a été modifié (toute révision de loyer d'immeuble à usage d'habitation doit dorénavant être faite en utilisant ce nouvel indice comme plafond de la révision du loyer). Le nouvel IRL correspond désormais à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers (l'ancien indice s'appuyait sur l'évolution des prix à la consommation, du coût des travaux d'entretien et d'amélioration du logement et de l'indice du coût de la construction), l'objectif étant de modérer la progression des loyers. Un rapport de l'Assemblée nationale soulève cependant la question de savoir si cette mesure ne risque pas d'avoir un impact sur les acteurs du bâtiment et sur l'effort de construction de logements nouveaux. Ensuite, le dépôt de garantie a également été réduit à un mois de loyer hors charges (contre deux mois auparavant). Si cette mesure est susceptible de faciliter l'accès au logement des ménages, elle pourrait en revanche « inquiéter » les bailleurs privés et, selon le même rapport, avoir un effet de rétention sur l'offre de logements. Parallèlement à la réduction du dépôt de garantie, le dispositif « Avance LOCA-PASS », qui finance le dépôt de garantie du locataire par une avance remboursable sans intérêt et sur une durée de trois ans maximum, a été étendu, à compter de la publication de la loi sur le pouvoir d'achat, à tous les ménages qui entrent dans un logement locatif du parc privé ou public. Et enfin, à l'instar de ce qui existe pour l'APL dans le parc social, l'allocation logement (AL) peut désormais être versée directement au bailleur (sans transiter par le locataire), si le bailleur en fait la demande. L'objectif est de mieux garantir le caractère dédié de l'AL au paiement des loyers et ainsi réduire le risque d'impayés⁹⁷.

⁹⁷ « Location / indexation des loyers et dépôt de garantie (loi sur le pouvoir d'achat du 8/2/08 : JO du 9/2/08) », Question-Réponse ANIL n° 58/07 (mis à jour en février 2008) ; Rapport (n° 504) de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi, après déclaration d'urgence, pour le pouvoir d'achat (n° 498) (M. Pierre Morange), déposé le 12 décembre 2007.

CHAPITRE III

LEVER LES FREINS AU DÉVELOPPEMENT DES LOGEMENTS À LOYERS MAÎTRISÉS⁹⁸

Le développement des conventions à loyers maîtrisés se heurte actuellement à un certain nombre de freins.

3.1. LA MÉCONNAISSANCE DES CONVENTIONS À LOYERS MAÎTRISÉS PARMI LES BAILLEURS PRIVÉS

Les conventions à loyers maîtrisés, ainsi que les avantages et contraintes qui y sont liés, sont largement méconnues parmi les bailleurs, selon une étude de Sereho/Anah⁹⁹. Cette lacune a également été soulignée par une majorité de nos interlocuteurs¹⁰⁰.

« Les conventions
à loyers maîtrisés sont
largement méconnues
parmi les bailleurs. »

Une meilleure connaissance de ce dispositif, qui – il faut l’admettre – reste assez complexe, est bien évidemment indispensable pour favoriser le développement des logements accessibles dans le privé. En effet, un dispositif d’incitation ne

peut avoir un réel impact que s’il est connu et compris du public auquel il s’adresse.

⁹⁸ Ce chapitre est en très grande partie basé sur des auditions et des entretiens avec des acteurs et spécialistes du logement.

⁹⁹ *Les propriétaires bailleurs en 2005*, Sereho / Anah, décembre 2005.

¹⁰⁰ Auditions ; colloque « Habitat privé et droit au logement opposable », VIII^e entretiens de l’Habitat, 9 octobre 2007 (organisé par l’ANAH).

Les opérateurs associatifs, tels que le Mouvement Pact Arim, Habitat & Développement, etc., agissent certes comme des « forces de vente » sur le terrain, mais ils manquent de moyens pour faire suffisamment de « buzz » (« le bouche à l'oreille »)¹⁰¹.

Des campagnes d'information sur les conventions à loyers maîtrisés sont donc nécessaires. En parallèle, une communication sur le terrain à travers les opérateurs, les notaires, les conseillers en patrimoine, les responsables habitat locaux, etc., est importante. Pour que la communication soit efficace, il faut adapter le message aux différents types de propriétaire (ils n'ont pas tous les mêmes motivations, contraintes, besoins, etc.)¹⁰².

À l'heure actuelle, il est également difficile d'avoir des informations exactes sur les logements vacants¹⁰³. Une meilleure connaissance sur ces logements permettrait de mieux cibler les actions à destination des propriétaires et faciliterait la mobilisation du parc.

3.2. LA CRAINTE D'IMPAYÉS DE LOYERS

La crainte d'impayés de loyers, et la peur de ne pas pouvoir récupérer son logement en cas d'impayés, constituent également un frein important chez les propriétaires¹⁰⁴. Le risque d'impayés a beau être relativement faible, il a malgré tout un fort impact psychologique, d'autant plus qu'il est souvent difficile d'obtenir l'expulsion.

Pour répondre à la crainte d'impayés et favoriser l'accès et le maintien dans le logement locatif des ménages modestes ou disposant de revenus irréguliers, le dispositif **GRL (garantie des risques locatifs)**¹⁰⁵ a été mis en place sur le modèle

¹⁰¹ Audition.

¹⁰² Audition.

¹⁰³ Auditions.

¹⁰⁴ Auditions.

¹⁰⁵ Source : audition. Le dispositif GRL a été créé par une convention signée le 20 décembre 2006 entre l'État et l'UESL. Le dispositif devrait être opérationnel fin 2007 et a vocation à se substituer à terme à l'actuel dispositif Garantie LOCA-PASS. Pour plus d'information sur la GRL, voir par exemple « Les PASS-GRL du 1 % logement- un nouvel outil pour favoriser l'accès au logement », APAGL, septembre 2007 ; le site www.passgrl.fr ou « La garantie des risques locatifs/GRL », Question/réponse ANIL n° 28/07, juillet 2007. Le montant de la prime d'assurance impayés de loyers « GRL » est déductible des revenus fonciers comme n'importe quelle prime d'assurance d'impayés de loyers. Les personnes qui louent un ou plusieurs logements dans le cadre d'un conventionnement avec l'État ou l'ANAH et qui concluent un contrat « GRL » bénéficient d'un crédit d'impôt sur le revenu égal à 50 % du montant de la prime d'assurance payée au cours de l'année d'imposition et ne peuvent pas dans ce cas déduire les primes de leurs revenus fonciers. Source : « La garantie des risques locatifs/GRL », Question/réponse ANIL, N° 28/07, juillet 2007.

de contrats d'assurance. La GRL propose des garanties renforcées par rapport au dispositif « Garantie LOCA-PASS » dont la couverture a été jugée insuffisante pour que les propriétaires acceptent de louer leurs logements à un locataire qui ne répond pas aux critères habituels de solvabilité. La GRL garantit notamment les impayés de loyers et de charges sur toute la durée du bail et prend en charge les détériorations immobilières éventuelles au départ du locataire. Elle propose également un accompagnement social du locataire en cas d'accident de la vie. Le locataire est également dispensé de fournir une caution personne physique ou morale.

Pour bénéficier des garanties de la GRL, le propriétaire-bailleur doit souscrire au contrat GRL auprès d'une compagnie d'assurance conventionnée GRL et le locataire doit demander un « Pass GRL ». Pour être éligible, le locataire doit soit avoir un taux d'effort (rapport du loyer au revenu) compris entre 33 % et 50 %, soit avoir un contrat de travail précaire, soit ne pas être en mesure de fournir la caution d'une personne physique éventuellement demandée par le bailleur. En revanche, certaines catégories de locataires, par exemple ceux dont le taux d'effort est supérieur à 50 %, mais qui sont en CDI, sont pour l'instant exclues du dispositif. Pour intégrer aussi ces ménages, il pourrait être intéressant d'étudier la possibilité de remplacer dans ce cas précis le critère de « taux d'effort » par un critère de ressources.

Au-delà, malheureusement, la GRL reste inconnue du grand public. Et malgré les garanties renforcées qu'elle propose, il est difficile, sur les marchés tendus, de convaincre les bailleurs privés d'accepter un public fragile (comme celui visé par la GRL). Ils préfèrent généralement des locataires solvables. Pour les y inciter, les collectivités pourraient proposer de prendre en charge les primes d'assurance GRL et de participer au coût du traitement social¹⁰⁶. Cela se fait déjà par exemple dans la communauté d'agglomération Val de Seine (et d'autres y songent). La Ville propose en effet à tous les propriétaires de logements vacants depuis plus de deux ans de prendre en charge le coût de l'assurance GRL¹⁰⁷.

Le président de la République a récemment annoncé son souhait d'aller plus loin que la GRL et de mettre en place une véritable garantie universelle des risques locatifs, en contrepartie d'une réforme de la caution. Le contenu de ce nouveau

¹⁰⁶ Audition.

¹⁰⁷ Audition ; www.boulognebillancourt.fr.

dispositif n'est pas encore connu (que signifie par exemple « universel » : tout public ?, tout parc ?, etc.). Le rapport que le gouvernement a commandé sur ce sujet écarte en effet l'idée d'une généralisation d'un système de garantie, sur le modèle de la GRL existante, et recommande de cantonner la GRL aux populations fragiles/modestes.¹⁰⁸ Le gouvernement a annoncé qu'une concertation sera menée, à la suite de ce rapport, avec l'ensemble des partenaires concernés.

Au-delà de ces garanties, et pour inciter les propriétaires privés hésitants à conventionner leur logement, il serait utile de pouvoir leur proposer des **services d'accompagnement et de faciliter la gestion locative**. Certains acteurs proposent déjà ce type de services. À titre d'exemple, les Pact Arim¹⁰⁹ proposent un certain nombre de services aux propriétaires privés, notamment le montage des dossiers de conventions ANAH avec travaux et la mobilisation d'une garantie d'impayés de loyer à travers le Pass-GRL. Ils peuvent également assurer la gestion locative (contre rémunération) ainsi que le relogement du locataire à la fin de la convention si celle-ci a été montée par le Pact Arim¹¹⁰. La SIEMP (Société immobilière d'économie mixte de la Ville de Paris) propose des services similaires aux propriétaires privés à Paris¹¹¹.

La lourdeur administrative lors de la mise en place d'une convention, et les différentes contraintes imposées aux bailleurs, peuvent également constituer un frein¹¹². Il convient dès lors de simplifier les démarches administratives nécessaires et de réduire autant que possible les contraintes.

¹⁰⁸ « *Faciliter l'accès au logement en sécurisant bailleurs et locataires – place d'un système assurantiel* », mars 2008, *op.cit.*

¹⁰⁹ Le Mouvement Pact Arim est le premier réseau associatif national pour l'amélioration de l'habitat. Il est composé de 145 associations et organismes répartis sur tout le territoire national, adhérents à la Fédération nationale des centres Pact Arim. Ses objectifs sont, entre autres, de produire une offre de logements à loyer maîtrisé favorisant la diversité de l'habitat, de combattre l'habitat insalubre et de travailler à la mise en œuvre d'un accès durable des plus démunis à un logement et assurer leur accompagnement. Pour en savoir plus : www.pact-arim.org.

¹¹⁰ Auditions.

¹¹¹ La SIEMP réalise uniquement des loyers intermédiaires. Certains des services proposés sont payants.

¹¹² Source : auditions. Les contraintes concernent par exemple le choix du locataire (en conventionnement très social avec travaux) et les règles lors d'une revente d'un logement conventionné. En effet, en cas de revente, la convention en cours (et les engagements qui y sont associés, par exemple en termes de niveau de loyer) s'impose de plein droit au nouveau propriétaire, ce qui risque d'entraîner une dévalorisation patrimoniale du bien. Source : *Le conventionnement du parc locatif privé*, ANIL, Habitat Actualité, mars 2007.

3.3. UNE RENTABILITÉ PLUS FAIBLE, SURTOUT SUR LES MARCHÉS TENDUS

Un autre frein important au conventionnement est le niveau de loyer exigé par les conventions. Rappelons que les bailleurs privés doivent, dans la plupart des cas, appliquer une « décote » importante par rapport aux loyers du marché. Mais les contreparties qui leur sont proposées ne compensent pas toujours suffisamment les différentes contraintes imposées par les conventions, en particulier cet effort de modération de loyer dans la durée. Le problème de rentabilité est bien évidemment surtout pertinent pour les loyers « sociaux » et « très sociaux » et sur les marchés tendus où les loyers du marché sont très élevés¹¹³. Le conventionnement sans travaux semble en particulier souffrir de ce handicap¹¹⁴.

Les conventions à loyers maîtrisés « fonctionnent » en effet quand l'écart entre le loyer plafonné exigé par la convention et le loyer du marché n'est pas trop important. Pour rendre, par exemple, les conventions sans travaux plus attractives, il faudrait que le loyer plafond soit fixé en prenant plus en compte le marché local. Aujourd'hui, les loyers plafonds sont variables dans l'espace mais il n'existe que trois zones (A, B, C), ce qui ne constitue pas une grille suffisamment fine pour que le barème des plafonds de loyers soit pertinent partout¹¹⁵.

De surcroît, **l'avantage fiscal est le même qu'il s'agisse d'un loyer social ou très social**, alors que les contraintes imposées par ce dernier sont plus importantes. **L'avantage fiscal n'est pas non plus modulé selon les zones** : la déduction fiscale est la même que l'on loue sur un marché tendu (où l'écart, et donc l'effort, entre le loyer réglementé et le loyer du marché est plus important) ou sur un marché détendu/équilibré.

Difficile dès lors de convaincre le bailleur de pratiquer un loyer très social..., surtout sur un marché tendu¹¹⁶. En 2006 par exemple, seuls... 9 « loyers très sociaux » ont

¹¹³ Auditions.

¹¹⁴ Voir par exemple Jean Bosvieux, 2007, *op.cit.*

¹¹⁵ Audition.

¹¹⁶ Pour qu'une convention à loyer social ou très social soit (potentiellement) intéressante pour le bailleur sur un marché tendu, il faut que le logement à conventionner nécessite beaucoup de travaux (possibilité d'obtenir une subvention importante) ou que le bailleur dispose d'un parc important (le mix entre loyer libre et loyer maîtrisé peut dans certain cas permettre d'équilibrer l'opération). Mais même en cas d'importants travaux, sur un marché tendu, le propriétaire peut avoir intérêt à faire un emprunt classique (pour financer les travaux) afin d'éviter les contraintes d'une convention. Source : auditions.

été créés à Paris¹¹⁷, alors que l’Île-de-France représenterait à elle seule 40 % des publics concernés par le droit au logement opposable¹¹⁸ !

Dans ce contexte, il est intéressant de regarder ce qui se fait ailleurs en termes de mobilisation du parc locatif privé en faveur des populations modestes. Le système de « logements temporaires » (**temporary housing**) au **Royaume-Uni** est à cet égard un exemple très instructif (voir encadré page suivante), car il repose sur un certain pragmatisme qui permet de conjuguer l’économie et le social. Dans ce système, les propriétaires privés qui acceptent d’accueillir un ménage modeste se voient en effet proposer un loyer très proche de celui du marché ainsi qu’un nombre important de garanties (le paiement des loyers est garanti même pendant les périodes de vacance, la gestion locative ainsi que l’entretien et la remise en état du logement sont assurés par les *housing associations*, etc.). Contrairement à la France, la contrepartie sociale réside ici dans le fait d’accueillir quelqu’un qui ne peut pas se loger sur le marché libre, et ne porte pas sur le montant du loyer¹¹⁹.

Un montage similaire, « **Louez solidaire** » (voir encadré page suivante), a d’ailleurs été lancé à Paris l’année dernière.

Si le dispositif britannique ne peut bien entendu pas être transposé tel quel en France, le principe d’un niveau de loyer attractif (quoiqu’un peu en dessous du marché), combiné à un « package » de services et de garanties assez complet, pourrait néanmoins servir de source d’inspiration pour mobiliser plus fortement (et plus rapidement) le parc locatif privé dans les zones tendues. Ce type de système a bien sûr un coût, mais selon les estimations de l’Agence nationale pour l’information sur le logement (ANIL), celui-ci ne serait pas forcément plus élevé que celui des hôtels meublés, un calcul qui semble se confirmer dans le cadre du dispositif « Louez solidaire »¹²⁰.

¹¹⁷ *Bilan d’activité 2006 – Île-de-France*, ANAH, 2007. Le nombre de loyers « très sociaux » monte à 137 si l’on considère toute l’Île-de-France.

¹¹⁸ *Franchir les étapes pour rendre effectif le droit au logement opposable*, 1^{er} rapport annuel du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, octobre 2007.

¹¹⁹ *Le traitement des sans-abri et mal logés en Angleterre*, ANIL, Habitat Actualité, février 2007.

¹²⁰ Audition et *Le traitement des sans-abri et mal logés en Angleterre*, op. cit.

Le système de *temporary housing* au Royaume-Uni¹²¹

Le *Housing (Homeless Persons) Act* de 1977 (révisé à deux reprises) a mis toutes les collectivités locales britanniques (municipalité ou *borough*) dans l'obligation de loger les mal-logés ayant un lien avec la commune. Depuis lors, un système de logements temporaires (*temporary housing*) a été mis en place (notamment à Londres) pour loger ces populations. Les personnes dont le droit à un logement a été reconnu se voient ainsi proposer un logement temporaire en attendant de trouver ou de se voir proposer un logement durable. Aujourd'hui, environ 60 000 ménages sont logés en *temporary housing* à Londres¹²².

Le système de logement temporaire mobilise quatre types d'acteurs : l'État, les collectivités locales, les *housing associations* et les propriétaires privés. Les **collectivités locales** dressent la liste des populations qu'elles sont dans l'obligation de loger et s'adressent ensuite à des gestionnaires spécialisés, notamment des *housing associations*, qu'elles rémunèrent pour trouver les logements nécessaires dans le parc privé. Les **housing associations** (qui sont en concurrence entre elles pour les parts de marché) contractualisent ensuite avec les **propriétaires privés** (contrat de 3 à 5 ans). Elles leur proposent un loyer proche du celui du marché (généralement inférieur de 10 à 15 %) et leur garantissent le versement du loyer (même pendant les périodes de vacance), l'entretien et la remise en état du logement à l'issue du bail. Elles s'occupent de la gestion locative et assurent un accompagnement des locataires. Le rôle de l'État consiste à fixer les règles du jeu. Il finance également la majeure partie du dispositif à travers l'aide au logement (*housing benefit*).

Grâce à cette contractualisation individualisée avec les propriétaires privés (qui conduit de fait à des « logements sociaux » en diffus), certaines populations démunies peuvent même être logées dans des quartiers chics de Londres, ce qui favorise la mixité sociale et limite les effets de ghettoïsation.

La sortie du dispositif (condition indispensable à sa réussite) se fait de plusieurs façons : soit le ménage se relogé dans le privé, si ses ressources ont augmenté ; soit il est relogé dans le parc social ou dans un autre logement temporaire par la collectivité locale (mairie).

¹²¹ Pour tout ce passage, voir notamment : *Le traitement des sans-abri et mal logés en Angleterre, op cit.* ; Yann Maury, « Le logement social dans la métropole européenne : le rôle des associations – les exemples de Londres, Rome, Berlin et Barcelone », 2001 PLUS, n° 66, octobre 2006 ; Compte rendu d'un voyage d'études à Londres « *Le logement temporaire géré par les associations* », DAL.

¹²² Source : *National Housing Federation* (Royaume-Uni).

Paris : « Louez solidaire » en faveur des familles en difficulté¹²³

Pour héberger de nombreuses familles parisiennes en difficulté (actuellement hébergées en hôtel et engagées dans un parcours d'insertion sociale ou professionnelle), la Ville de Paris, avec l'aide d'associations partenaires, a lancé au printemps 2007 le dispositif « Louez solidaire » afin de mobiliser des logements privés.

Fonctionnement

Le propriétaire privé signe, avec une des associations conventionnées par la Ville de Paris, un bail d'une durée de 3 ou 6 ans. L'association sous-loue ensuite le logement à une famille.

Le propriétaire perçoit un loyer plafonné à 16,35 €/m² (17,20 €/m² pour les petites surfaces) hors charges. La Ville de Paris et ses partenaires garantissent au propriétaire la gestion locative, l'accompagnement social des locataires, le paiement des loyers et des charges pour toute la durée de la location (que le logement soit occupé ou non) et la remise en état de l'appartement. Ils proposent également une solution de relogement au terme du contrat. La durée de l'hébergement est de 18 mois maximum, l'objectif étant que chaque ménage accède le plus rapidement possible à un logement définitif. Les familles logées doivent contribuer à hauteur du quart de leur revenu au paiement du loyer.

Ce dispositif, qui vise actuellement uniquement des logements situés à Paris, n'a réussi à ce jour à mobiliser qu'entre 60 et 70 logements. Mais il est très récent et fait l'objet d'une information sans doute encore trop limitée.

3.4. DES RÈGLES DE SORTIE D'UNE CONVENTION PAS TOUJOURS SUFFISAMMENT CLAIRES

La complexité et les contraintes liées à la sortie d'un conventionnement peuvent constituer un autre frein important pour les bailleurs¹²⁴.

¹²³ Audition ; « *Louez solidaire et sans risque* », Guide à destination des propriétaires, Mairie de Paris, 2007. Voir aussi le site de la Mairie de Paris (www.paris.fr).

¹²⁴ Auditions.

Les modalités de sortie d'une convention apparaissent en effet comme des zones d'ombre, concernant à la fois la durée *réelle* de l'engagement du bailleur, le niveau de loyer qui pourra être pratiqué à la sortie du conventionnement et la possibilité de récupérer le logement à la fin de la convention.

D'abord, la durée « réelle » de l'engagement du propriétaire-bailleur peut s'avérer plus longue que celle prévue lors de la signature de la convention. En effet si, à la fin de la convention, le bail est toujours en cours, le bailleur *devrait* continuer à respecter ses engagements (par exemple en termes de loyer), alors qu'il ne bénéficie plus des avantages liés à la convention. La durée de l'engagement du bailleur pourrait donc en réalité être par exemple de 11 ans, et non pas de 9, si le bail en cours a été signé un an avant la fin de la convention¹²⁵. Cette perspective est évidemment peu rassurante pour le bailleur.

Le niveau de loyer qui pourra être pratiqué à la sortie du conventionnement peut également poser problème. Si, à la fin de la convention, le locataire en place reste, le propriétaire qui souhaite augmenter le loyer doit le faire par « palier »¹²⁶. Il lui faut alors 6 ans (au moins) pour revenir au niveau du loyer de marché¹²⁷. Pendant une

« Il y a une incertitude quant à la possibilité de récupérer rapidement le logement à la fin d'un conventionnement. »

période importante après la convention, le propriétaire-bailleur doit donc continuer à pratiquer un loyer en dessous du niveau du marché, alors qu'il ne bénéficie plus des avantages financiers liés à la convention¹²⁸. Et là encore, cela peut nourrir des inquiétudes légitimes.

Enfin, et c'est le point le plus important, il y a une incertitude quant à la possibilité de récupérer rapidement le logement à la fin d'un conventionnement. En effet, à la différence du système de « *temporary housing* » britannique, personne

¹²⁵ Auditions.

¹²⁶ En revanche, si le propriétaire signe un nouveau bail avec un nouveau locataire à la fin de la convention, il peut revenir au loyer libre.

¹²⁷ Auditions.

¹²⁸ Auditions.

n'est responsable du relogement du locataire à la fin de la convention si le propriétaire-bailleur ne souhaite plus renouveler son engagement¹²⁹.

Ces incertitudes sont regrettables, car pour que les propriétaires privés osent s'engager, il leur est indispensable de connaître les règles du jeu.

La durée actuelle des conventions peut également constituer un obstacle à la mobilisation rapide du parc privé, notamment en faveur du public le plus fragile¹³⁰. On pourrait dès lors imaginer que le propriétaire qui signe une convention sans travaux et qui accepte de loger un « locataire DALO », puisse choisir entre la durée actuelle de l'engagement (6 ans) et une durée plus courte (par exemple 3 ans).

¹²⁹ Auditions.

¹³⁰ Auditions.

CHAPITRE IV

PROPOSITIONS

Proposition 6 : Organiser régulièrement des **campagnes d'information** ciblées, à destination des propriétaires privés (bailleurs potentiels) pour les informer des avantages et des contraintes des **conventions à loyers maîtrisés**.

En parallèle, organiser une **campagne nationale de sensibilisation** sur le rôle et la contribution importants du parc locatif privé dans la création d'une offre de logements accessibles aux ménages modestes.

Proposition 7 : Réduire le coût de la **Garantie des risques locatifs** (GRL) – **voire la rendre gratuite** – pour les propriétaires qui acceptent des ménages à bas revenus.

Un effort de communication est également nécessaire pour porter la GRL à la connaissance de l'ensemble des bailleurs et des locataires.

Proposition 8 : Proposer sur tout le territoire un « **kit** » **complet de services** (montage des dossiers de convention ANAH, mobilisation d'une garantie d'im-payés, gestion locative, relogement, etc.), pour les propriétaires privés qui en ressentent le besoin.

Renforcer les moyens d'actions des réseaux associatifs déjà engagés dans ce type d'actions (Pact Arim, AIVS, etc.) et de ceux qui les rejoindraient.

Rendre les conventions à loyers maîtrisés plus attractives économiquement pour les bailleurs privés

Cela peut se faire de plusieurs façons, soit en **renforçant la contrepartie fiscale** pour le loyer social et très social, soit en **modérant l'effort demandé sur le niveau de loyer** à l'instar du système de *temporary housing* britannique (quitte à limiter cette possibilité à certains marchés et à certaines périodes en fonction des besoins).

Proposition 9 : Définir une grille plus fine de loyers maîtrisés afin de mieux prendre en compte la réalité des marchés locaux.

La grille de loyers maîtrisés actuelle, avec un découpage du territoire en trois zones (A, B, C) ne permet pas toujours de prendre correctement en compte l'hétérogénéité des niveaux de loyer sur le territoire national. C'est pourquoi il serait utile de définir une grille plus fine, qui prenne plus en compte la réalité des marchés locaux (permettant un ajustement à la hausse ou à la baisse), à la fois pour rendre les conventions (loyer social et très social) plus attractives sur les marchés tendus, mais aussi pour éviter d'éventuels effets d'aubaine sur les marchés détendus.

En cas d'ajustements des plafonds de loyers maîtrisés à la hausse, il pourrait être nécessaire d'ajuster également les plafonds de l'allocation logement (AL)¹³¹.

Proposition 10 : Moduler plus fortement l'avantage fiscal à la fois en fonction de **l'effort de modération de loyer** consenti par le propriétaire (loyer très social, social ou intermédiaire) et en fonction de **l'état du marché** (marché tendu, moyennement tendu, détendu, etc.). Ainsi, plus le propriétaire-bailleur fait un effort sur le loyer et/ou plus le marché est tendu, plus l'avantage fiscal sera important.

Sur les marchés les plus tendus, on pourrait même, à l'instar par exemple du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable et de l'ANAH, imaginer une **exonération totale d'imposition aux revenus des logements conventionnés sociaux et très sociaux**. On pourrait également imaginer de **sortir les logements conventionnés social ou très social de l'assiette de l'ISF pour la durée de la convention**¹³².

¹³¹ Audition.

¹³² Une proposition similaire a été présentée par exemple par le Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, voir *Franchir les étapes pour rendre effectif le droit au logement opposable*, *op. cit.*

Proposition 11 : Pour mobiliser rapidement des logements en faveur des ménages les plus fragiles, et dans le cadre des conventions à loyers maîtrisés, **mettre en place un dispositif temporaire et dérogatoire pour les marchés les plus tendus en proposant aux propriétaires-bailleurs un niveau de loyer attractif et des services et garanties renforcés et gratuits**. En contrepartie, les bailleurs accepteront d'accueillir les ménages les plus fragiles (tels les ménages prioritaires au sens de la loi DALO).

L'État et/ou les collectivités locales s'engageraient à payer le différentiel de loyer pour que le taux d'effort des ménages logés soit acceptable.

Proposition 12 : **Réduire la durée d'une convention sans travaux à par exemple 3 ans** pour les propriétaires bailleurs acceptant le public DALO (s'ils le souhaitent).

Proposition 13 : **Clarifier les règles de sortie des conventions** concernant notamment :

- la **situation du bail à la fin de la convention**, afin que le bailleur connaisse la durée réelle de son engagement. Si, à la fin de la convention, le bail est toujours en cours, le bailleur devrait pouvoir continuer à bénéficier des avantages liés à la convention jusqu'à la fin du bail, sans que son engagement soit prolongé au-delà de cette période ;
- le **niveau de loyer** qui pourra être pratiqué à la sortie du conventionnement. À la fin de la convention, le bailleur ne bénéficie plus des avantages liés à celle-ci (notamment l'avantage fiscal). Par conséquent, ne devrait-il pas avoir la possibilité de revenir assez rapidement à un niveau de loyer du marché, à condition de prévenir le locataire avant ? ;
- la possibilité de **recupérer rapidement son logement** à la fin de la convention (si le propriétaire-bailleur ne souhaite plus renouveler son engagement) en **désignant un responsable du relogement du locataire** (préfet/organismes HLM). Si une solution de relogement n'a pas été trouvée à la fin de la convention, l'État et/ou les collectivités locales devraient s'engager à payer au propriétaire-bailleur le différentiel entre le loyer conventionné et le loyer du marché jusqu'à ce que cela soit le cas.

Proposition 14 : Instaurer **une prime** pour les propriétaires qui acceptent de **reconduire le conventionnement**.

Toutes ces propositions doivent être adaptées en fonction des réalités locales et appliquées seulement là où il y a un réel besoin. De manière générale, il faudrait cibler davantage les zones tendues (quitte à faire moins sur les marchés détendus). Il faudrait donc renforcer les moyens existants d'observation des marchés locaux et des loyers.

PARTIE III
VERS UN MARCHÉ
LOCATIF « BIS » ?

Au-delà de ces solutions techniques, il ne fait guère de doute que le déséquilibre que le droit français organise entre bailleur et locataire (au bénéfice du locataire) est l'une des raisons de la pénurie de logements. De peur de ne pas obtenir d'expulsion en cas d'impayés de loyers, de nombreux bailleurs renoncent à louer ; les autres, pour conjurer le risque, exigent des revenus et des garanties très élevés par rapport à la valeur locative, ce qui exclut naturellement les plus faibles et les plus précaires. La **défi**ance générale est destructrice.

On ne peut sans doute pas facilement revenir sur les termes du bail à la française. Mais ne serait-il pas de bonne politique de profiter de la crise actuelle pour proposer, à titre expérimental et dérogatoire, et sous réserve de l'accord du Parlement, un « marché locatif bis », comme il y a des « itinéraires bis » ?

Réservé à des zones/locataires/périodes spécifiques (cela est à déterminer), il fonctionnerait sur une plus grande **confiance**, le bailleur étant plus facilement susceptible de donner congé en cas d'impayés de loyer (et, le cas échéant, d'obtenir l'expulsion) que sur le marché « normal », le locataire obtenant plus facilement un logement sans avoir ni à fournir de caution ni à attester un revenu très élevé du moment qu'il paie.

Proposition 15 : Créer, à titre expérimental et dérogatoire, un « **marché locatif bis** » basé sur une **plus grande confiance** entre bailleurs et locataires, avec de moindres exigences en termes de caution et de justificatifs, mais une garantie plus raisonnablement calibrée de maintien dans les lieux.

CONCLUSION

Le marché du logement en France se caractérise aujourd’hui par de nombreux blocages. À chacun des maillons de la chaîne du logement, des goulots d’étranglement apparaissent. Les files d’attente pour accéder au parc social s’allongent et de nombreux ménages éprouvent de plus en plus de difficulté pour s’installer dans le parc locatif privé ou pour accéder à la propriété.

Sans prétendre vouloir résoudre l’ensemble du problème, cette Note, qui se concentre sur le secteur locatif, a souhaité creuser deux points de blocages qui nous paraissent importants et corrélés : la faible mobilité du parc locatif social et l’insuffisance de l’offre locative accessible dans le parc privé.

Favoriser la mobilité dans le parc locatif social suppose d’abord de modifier un certain nombre de facteurs qui sont actuellement désincitatifs à cette mobilité.

« Le parc public et le parc privé sont *complémentaires* – et non pas concurrents. »

Mais une augmentation de la mobilité suppose également qu’il existe, dans le parc locatif privé, une offre accessible et suffisamment abondante. Car, et c’est une évidence, le parc locatif social ne pourra pas à lui seul répondre à tous les besoins. Le parc public et le parc privé sont en effet *complémentaires* – et non pas

concurrents – et doivent tous les deux contribuer au logement des personnes qui peinent à trouver un toit.

Le développement d’une offre accessible dans le parc privé permettrait de favoriser le « logement social » en diffus et, partant la mixité sociale, car ces logements sont généralement bien localisés et bien insérés dans le tissu urbain. Pour mobiliser ce parc en faveur des ménages modestes, il est essentiel de **lever les incertitudes** qui rendent les propriétaires privés réticents à l’idée de louer et repenser une relation bailleur-locataire qui soit basée sur le **principe gagnant-gagnant**. Il faut également reconnaître plus clairement le rôle important des associations et des propriétaires privés qui proposent des logements accessibles aux ménages modestes. Entre le parc locatif social et le marché libre, il y a une troisième voie

pour répondre à la crise du logement : celle des logements privés à loyers maîtrisés. Il faut encourager les investisseurs solidaires.

Au-delà de ces propositions, qui visent une meilleure gestion des logements existants (le « stock »), il faudrait également réfléchir aux moyens d'augmenter l'offre (le « flux ») et favoriser la construction. Par exemple, des politiques publiques nouvelles visant à inciter les investisseurs institutionnels (et plus largement la population dans son ensemble) à investir davantage dans le patrimoine immobilier locatif restent à inventer.

REMERCIEMENTS

L'auteur tient particulièrement à remercier les personnes suivantes pour leurs contributions et leurs précieux éclairages au travers d'auditions et d'entretiens.

Les opinions exprimées dans la présente Note n'engagent pas les personnes citées.

- Xavier Benoist, directeur adjoint, Fédération nationale des centres Pact Arim
- Etienne Bertier, gérant, E.P.I
- Dorine Bregman, mission communication institutionnelle, Agence nationale de l'habitat (ANAH)
- Patrick Bridey, directeur du renouvellement urbain, Immobilière 3F
- Lucie Cahn, directeur général, Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL)
- Pierre Carli, président du Directoire, Logement français
- Isabelle Couëtoux du Tertre, directeur adjoint, Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL)
- Dominique Dujols, directrice des relations institutionnelles et du partenariat, Union sociale pour l'habitat (USH)
- Juliette Furet, conseiller technique, Union sociale pour l'habitat (USH)
- Laurent Ghekiere, représentant auprès de l'Union européenne, Union sociale pour l'habitat (USH)
- Laurent Girometti, directeur technique et juridique, Agence nationale de l'habitat (ANAH)
- Per Anders Hedkvist, directeur général, Stockholms stads bostadsförmedling (Agence immobilière de la ville de Stockholm)
- Yves Laffoucrière, directeur général, Immobilière 3F
- Frédérique Lahaye, directrice juridique, Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL)
- Yves Le Soudeer, directeur, Codal Pact 94
- Tomas Lindencrona, ancien directeur général adjoint de SABO (Fédération des sociétés communales de logement suédoises)

HLM, PARC PRIVÉ
DEUX PISTES POUR QUE TOUS AIENT UN TOIT

- Francis Malige, directeur du développement du pôle IRS et membre du comité de direction générale du pôle, BNP Paribas
- Michel Pariat, président du Conseil de Surveillance, Logement français
- Régine Ricour, déléguée générale, Union nationale de la propriété immobilière (UNPI)
- Frédéric Schwarz, responsable mission logements vacants, Société immobilière d'économie mixte de la Ville de Paris (SIEMP)
- Hélène Schwoerer, directeur de cabinet de l'adjoint au maire de Paris chargé du logement
- Alain Tripier, directeur, Sereho Études & Conseil
- Didier Vanoni, directeur, FORS-Recherche sociale

ANNEXES

Plafonds de ressources PLA-I (Prêt locatif aidé d'intégration)

Année 2008 (arrêté du 3 décembre 2007)

Pour l'attribution d'un logement PLA-I, ces plafonds sont à comparer avec l'avis d'imposition établi en 2006.

En euros

Catégorie de ménage	Paris & communes limitrophes	I-D-F/hors Paris & communes limitrophes	Autres régions
1	12 956	12 956	11 261
2	21 120	21 120	16 407
3	27 686	25 388	19 730
4	30 303	27 875	21 955
5	36 050	33 001	25 686
6	40 568	37 135	28 947
Personne supplémentaire	+ 4 521	+ 4 138	+ 3 228

1 : 1 personne seule,

2 : 2 personnes sans personne à charge, à l'exclusion des jeunes ménages,

3 : 3 personnes ou 1 personne seule avec 1 personne à charge, ou jeune ménage* sans personne à charge,

4 : 4 personnes ou 1 personne seule avec 2 personnes à charge,

5 : 5 personnes ou 1 personne seule avec 3 personnes à charge,

6 : 6 personnes ou 1 personne seule avec 4 personnes à charge.

* Jeune ménage : couple marié ou couple de concubins ou de partenaires pacsés sans personne à charge, dont la somme des âges est au plus égale à 55 ans.

Est assimilé au conjoint la personne vivant en concubinage avec le candidat locataire ou le partenaire lié à celui-ci par un PACS (pacte civil de solidarité) et co-signataires du contrat de location.

La notion de couple s'applique aux personnes mariées, vivant en concubinage ou liées par un PACS.

Source : www.logement.gouv.fr

Plafonds de ressources HLM (PLUS – Prêt locatif à usage social)

Année 2008 (arrêté du 3 décembre 2007 : JO du 13 décembre 2007)

Pour l'attribution d'un logement HLM, ces plafonds sont à comparer avec l'avis d'imposition établi en 2006.

En euros

Catégorie de ménage	Paris & communes limitrophes	I-D-F/hors Paris & communes limitrophes	Autres régions
1	23 553	23 553	20 477
2	35 200	35 200	27 345
3	46 144	42 314	32 885
4	55 093	50 683	39 698
5	65 548	60 000	46 701
6	73 759	67 517	52 630
Personne supplémentaire	+ 8 218	+ 7 523	+ 5 871

1 : 1 personne seule,

2 : 2 personnes sans personne à charge, à l'exclusion des jeunes ménages,

3 : 3 personnes ou 1 personne seule avec 1 personne à charge, ou jeune ménage* sans personne à charge,

4 : 4 personnes ou 1 personne seule avec 2 personnes à charge,

5 : 5 personnes ou 1 personne seule avec 3 personnes à charge,

6 : 6 personnes ou 1 personne seule avec 4 personnes à charge.

* Jeune ménage : couple marié ou couple de concubins ou de partenaires pacsés sans personne à charge, dont la somme des âges est au plus égale à 55 ans.

Est assimilé au conjoint la personne vivant en concubinage avec le candidat locataire ou le partenaire lié à celui-ci par un PACS (pacte civil de solidarité) et co-signataires du contrat de location.

La notion de couple s'applique aux personnes mariées, vivant en concubinage ou liées par un PACS.

Source : www.logement.gouv.fr

Plafonds de ressources – logements financés par un Prêt locatif social (PLS)

Plafonds de ressources applicables aux locataires de logements financés par un Prêt locatif social (PLS) pour l'année 2008.

En euros

Catégorie de ménage	Paris & communes limitrophes	I-D-F/hors Paris & communes limitrophes	Autres régions
1	30 619	30 619	26 620
2	45 760	45 760	35 549
3	59 987	55 008	42 751
4	71 621	65 888	51 607
5	85 212	78 000	60 711
6	95 887	87 772	68 419
Personne supplémentaire	+ 10 683	+ 9 780	+ 7 632

1 : 1 personne seule,

2 : 2 personnes sans personne à charge, à l'exclusion des jeunes ménages,

3 : 3 personnes ou 1 personne seule avec 1 personne à charge, ou jeune ménage* sans personne à charge,

4 : 4 personnes ou 1 personne seule avec 2 personnes à charge,

5 : 5 personnes ou 1 personne seule avec 3 personnes à charge,

6 : 6 personnes ou 1 personne seule avec 4 personnes à charge.

* Jeune ménage : couple sans personne à charge, dont la somme des âges est au plus égale à 55 ans

Ces plafonds sont à comparer avec l'ensemble des revenus fiscaux de référence du ménage au titre de l'année 2006.

Source : « Quels sont les plafonds de ressources applicables aux locataires de logements financés par un PLS pour l'année 2008 ? », question-réponse ANIL n° 56/07, janvier 2008.

Plafonds de ressources – logements financés par un Prêt locatif intermédiaire (PLI)

Plafonds de ressources applicables aux locataires de logements financés par un Prêt locatif intermédiaire (PLI) pour l'année 2008.

En euros

Catégorie de ménage	Paris & communes limitrophes	I-D-F/hors Paris & communes limitrophes	Autres régions
1	42 395	32 763	28 668
2	63 360	43 752	38 283
3	76 165	52 616	46 039
4	91 229	63 517	55 577
5	108 000	74 722	65 381
6	121 531	84 208	73 682
Personne supplémentaire	+ 13 541	+ 9 394	+ 8 219

- 1 : 1 personne seule,
- 2 : 2 personnes sans personne à charge, à l'exclusion des jeunes ménages,
- 3 : 3 personnes ou 1 personne seule avec 1 personne à charge, ou jeune ménage* sans personne à charge,
- 4 : 4 personnes ou 1 personne seule avec 2 personnes à charge,
- 5 : 5 personnes ou 1 personne seule avec 3 personnes à charge,
- 6 : 6 personnes ou 1 personne seule avec 4 personnes à charge.

Ces plafonds sont à comparer avec l'ensemble des revenus fiscaux de référence du ménage au titre de l'année 2006.

* Jeune ménage : couple sans personne à charge, dont la somme des âges est au plus égale à 55 ans.

Source : « Quels sont les plafonds de ressources applicables aux locataires de logements financés par un Prêt locatif intermédiaire pour l'année 2008 ? », question-réponse ANIL n° 02/08, janvier 2008.

Plafonds de ressources – conventionnement ANAH / dispositif « Borloo-ancien » (2008)¹³³

Plafonds de ressources pour les conventions à *loyer intermédiaire* (2008)

Pour les baux conclus ou renouvelés en 2008, les plafonds annuels de ressources des locataires sont les suivants.

En euros

Composition du foyer locataire	Zone A	Zone B	Zone C
1	42 396	32 767	28 672
2	63 362	43 755	38 538
3	76 165	52 618	46 136
4	91 234	63 520	55 835
5	108 003	74 722	65 533
6	121 533	84 208	73 922
Majoration par personne à charge à partir de la 5^e	+ 13 545	+ 9 392	+ 8 395

Les ressources à prendre en compte correspondent au revenu fiscal de référence de l'année 2006.

- 1 : Personne seule,
- 2 : Couple,
- 3 : Personne seule ou couple ayant 1 personne à charge,
- 4 : Personne seule ou couple ayant 2 personnes à charge,
- 5 : Personne seule ou couple ayant 3 personnes à charge,
- 6 : Personne seule ou couple ayant 4 personnes à charge.

¹³³ Source : Bulletin officiel des impôts, direction générale des impôts, 5D-1-08, n° 13 du 7 février 2008.

Plafonds de ressources pour les conventions à *loyer social*

Les plafonds de ressources sont ceux du Prêt locatif à usage social (PLUS) et les ressources à prendre en compte correspondent au revenu net imposable de chaque personne composant le ménage figurant sur l'avis d'imposition au titre de l'année N-2. Ces plafonds de ressources sont révisés annuellement au 1^{er} janvier.

Pour les baux conclus ou renouvelés en 2008, les plafonds annuels de ressources des locataires sont les suivants.

En euros

Catégorie de ménage	Paris & communes limitrophes	I-D-F/hors Paris & communes limitrophes	Autres régions
1	23 553	23 553	20 477
2	35 200	35 200	27 345
3	46 144	42 314	32 885
4	55 093	50 683	39 698
5	65 548	60 000	46 701
6	73 759	67 517	52 630
Majoration par personne à charge à partir de la 5^e	+ 8 218	+ 7 523	+ 5 871

1 : Personne seule,

2 : Couple,

3 : Personne seule ou couple ayant 1 personne à charge,

4 : Personne seule ou couple ayant 2 personnes à charge,

5 : Personne seule ou couple ayant 3 personnes à charge,

6 : Personne seule ou couple ayant 4 personnes à charge.

La notion de couple correspond à l'ensemble des situations de vie en commun : personnes mariées, pacsées ou en concubinage.

Personnes à charge : enfants à charge au sens du code des impôts, et, si leurs ressources ne sont pas passibles de l'impôt sur le revenu, les ascendants de 65 ans ou plus et les ascendants, descendants ou collatéraux infirmes.

Plafonds de ressources pour les conventions à *loyer très social*

En conventionnement très social, les plafonds de ressources sont ceux d'un Prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I) et les ressources à prendre en compte correspondent au revenu net imposable de chaque personne composant le ménage figurant sur l'avis d'imposition au titre de l'année N-2. Ces plafonds de ressources sont révisés annuellement au 1^{er} janvier. Pour les baux conclus ou renouvelés en 2008, les plafonds annuels de ressources sont les suivants.

En euros

Catégorie de ménages	Paris & communes limitrophes	I-D-F/hors Paris & communes limitrophes	Autres régions
1	12 956	12 956	11 261
2	21 120	21 120	16 407
3	27 686	25 388	19 730
4	30 303	27 875	21 955
5	36 050	33 001	25 686
6	40 568	37 135	28 947
Majoration par personne à charge à partir de la 5^e	+ 4 521	+ 4 138	+ 3 228

1 : Personne seule,

2 : Couple,

3 : Personne seule ou couple ayant 1 personne à charge,

4 : Personne seule ou couple ayant 2 personnes à charge,

5 : Personne seule ou couple ayant 3 personnes à charge,

6 : Personne seule ou couple ayant 4 personnes à charge.

La notion de couple correspond à l'ensemble des situations de vie en commun : personnes mariées, pacsées ou en concubinage.

Personnes à charge : enfants à charge au sens du code des impôts, et, si leurs ressources ne sont pas passibles de l'impôt sur le revenu, les ascendants de 65 ans ou plus et les ascendants, descendants ou collatéraux infirmes.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Comment communiquer la réforme
(mai 2008)
- Après le Japon, la France...
Faire du vieillissement un moteur de croissance
Romain Geiss (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam...
Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ?
Antonella Caruso (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets
Comment ressusciter un système public de santé
Denise Silber (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012 – Moderniser la France
(mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus
Pour un service civique universel européen
(avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ?
(mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française
Anna Stellingner (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale
(octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information
(août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas
Anne Dumas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité
(juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale
Jacques Bichot (mai 2006)

- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise
(février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité
(janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment
(décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique
(novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs
(juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible
Denise Silber (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques
(février 2005)
- Mondialisation et dépossession démocratique : le syndrome du gyroscope
Luc Ferry (décembre 2004)
- Cinq ans après Lisbonne : comment rendre l'Europe compétitive
(novembre 2004)
- Ni quotas, ni indifférence : l'entreprise et l'égalité positive
Laurent Blivet (octobre 2004)
- Pour la Justice
(septembre 2004)
- Régulation : ce que Bruxelles doit *vraiment* faire
(juin 2004)
- Couverture santé solidaire
(mai 2004)
- Engagement individuel et bien public
(avril 2004)
- Les oubliés de l'égalité des chances
(janvier 2004 - Réédition septembre 2005)
- L'hôpital réinventé
(janvier 2004)
- Vers un impôt européen ?
(octobre 2003)

- Compétitivité et vieillissement
(septembre 2003)
- De « la formation tout au long de la vie » à l'employabilité
(septembre 2003)
- Mieux gouverner l'entreprise
(mars 2003)
- L'Europe présence (tomes 1 & 2)
(janvier 2003)
- 25 propositions pour développer les fondations en France
(novembre 2002)
- Vers une assurance maladie universelle ?
(octobre 2002)
- Comment améliorer le travail parlementaire
(octobre 2002 – épuisé)
- L'articulation recherche-innovation
(septembre 2002 – épuisé)
- Le modèle sportif français : mutation ou crise ?
(juillet 2002 – épuisé)
- La sécurité extérieure de la France face aux nouveaux risques stratégiques
(mai 2002)
- L'Homme et le climat
(mars 2002)
- Management public & tolérance zéro
(novembre 2001)
- Enseignement supérieur :
aborder la compétition mondiale à armes égales ?
(novembre 2001 – épuisé)
- Vers des établissements scolaires autonomes
(novembre 2001 – épuisé)

Les publications peuvent être obtenues auprès
du secrétariat de l'Institut (Tél. : 01 58 18 39 29)
et sont également téléchargeables sur le site internet :

www.institutmontaigne.org

INSTITUT MONTAIGNE



Suez
Dexia
Accor Services
The Boston Consulting Group
Axa
Amber Capital
Carrefour
Areva
Renault sas
Né Kid
Rallye – Casino
AGF
Air France KLM
Servier Monde
Groupama
Bouygues
BNP Paribas
Urbania & Adyal
Ernst & Young
Development Institute International - Dii
SOMDIAA
Groupe Caisse d'Epargne
Bolloré
Ineum Consulting
SNCF Groupe
Aegis Media France
McKinsey & Company
Lazard Frères
Deutsche Bank France
A.T. Kearney
Groupe TFN
Accenture
Michel Tudel & Associés
EADS
Acticall
Pierre & Vacances
LVMH – Moët-Hennessy – Louis Vuitton
Schneider Electric
Experian
Barclays Private Equity
Caisse des Dépôts
APC – Affaires Publiques Consultants
Groupe Dassault
Amgen
IDI

S O U T I E N N E N T L ' I N S T I T U T M O N T A I G N E

INSTITUT MONTAIGNE



Eurazeo
Pfizer
RTE Réseau de Transport d'Electricité
HSBC France
Tecnet Participations
CNP Assurances
HDF
Neuf Cegetel
GL Trade
PricewaterhouseCoopers
Rothschild & Cie
Sodexo
VINCI
abertis
JeantetAssociés
The Royal Bank of Scotland France
BearingPoint
Veolia Environnement
Janssen-Cilag, groupe Johnson & Johnson
Capgemini
GE Money Bank
Microsoft
Vivendi
AstraZeneca
Kraft Foods France
TowerBrook Capital Partners
Média-Participations
Viel & Cie
NYSE Euronext
KPMG S.A.
sia conseil
Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie
Tilder
M6
Wendel Investissement
Total
Davis Polk & Wardwell
Hameur
3i France
august & debouzy avocats
JT International
Facom
Mercer
WordAppeal
Ricol, Lasteyrie et Associés

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

Imprimé en France
Dépôt légal : juin 2008
ISSN : 1771-6756
Achévé d'imprimer en juin 2008

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

Claude Bébéar Président

Henri Lachmann Vice-président et trésorier

Philippe Manière Directeur général

Nicolas Baverez Économiste, avocat

Jacques Bentz Président, Tecnet Participations

Guy Carcassonne Professeur de droit public, Université Paris X-Nanterre

Christian Forestier Membre du Haut conseil de l'éducation

Françoise Holder Administrateur, Holder sas

Ana Palacio Ancienne ministre espagnole des Affaires étrangères

Jean-Paul Tran Thiet Avocat associé, White & Case

Philippe Wahl Conseiller du Board, The Royal Bank of Scotland

Lionel Zinsou Associé-gérant, Banque Rothschild & Cie

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Bernard de La Rochefoucauld Fondateur, Institut La Boétie

CONSEIL D'ORIENTATION

PRÉSIDENT

Ezra Suleiman Professeur de science politique, Université de Princeton

Olivier Blanchard Professeur d'économie, MIT

Jean-Pierre Boisivon Conseiller, Institut de l'entreprise

Laurent Cohen-Tanugi Avocat international

François Ewald Chercheur, universitaire

Michel Godet Professeur, CNAM

Henri Hude Philosophe, universitaire

Erik Izraelewicz Directeur adjoint et directeur des rédactions, *La Tribune*

Jean-Hervé Lorenzi Économiste, universitaire

Elisabeth Lulin Présidente, Paradigmes et caetera

Yves Mény Politologue, directeur, Institut Universitaire Européen de Florence

Sophie Pedder Chef du bureau parisien, *The Economist*

Alain-Gérard Slama Journaliste, universitaire

INSTITUT MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

HLM, parc privé Deux pistes pour que tous aient un toit

En France, le marché du logement semble bloqué. Les files d'attente pour accéder au parc HLM s'allongent tandis que louer dans le parc privé est devenu une gageure pour de nombreux ménages.

Favoriser la mobilité dans le parc HLM et libérer ainsi des logements pour ceux qui en ont besoin est une nécessité absolue. Il faut pour cela lever les obstacles qui freinent aujourd'hui cette mobilité. Mais le parc HLM ne saurait suffire à loger tous ceux qui peinent à trouver un toit. Il faut donc aussi développer, dans le parc privé, une offre locative à prix modérés crédible et abondante.

Dans cette Note, Gunilla Björner procède à une analyse documentée des insuffisances du marché locatif français accessible aux ménages modestes. Elle formule ensuite 15 propositions concrètes pour ressusciter la fluidité du parc HLM et pour mobiliser efficacement le parc locatif privé.

Institut Montaigne

38, rue Jean Mermoz - 75008 Paris

Tél. +33 (0)1 58 18 39 29 - Fax +33 (0)1 58 18 39 28

www.institutmontaigne.org - www.desideespourdemain.fr

10 €

ISSN 1771-6756

Juin 2008