



Résumé

En France, le marché du logement semble aujourd'hui caractérisé par de sérieux blocages. Les files d'attente pour accéder au parc HLM s'allongent et de nombreux ménages éprouvent des difficultés pour s'installer dans le parc privé. La présente Note propose de creuser deux points de blocage qui nous

paraissent importants et corrélés : **la faible mobilité du parc locatif social et l'absence d'une offre locative accessible suffisamment abondante dans le parc privé.**

Favoriser la mobilité dans le parc locatif social et libérer ainsi des logements pour ceux qui en ont besoin est une nécessité. 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 et en quantité suffisante.

Promouvoir la mobilité au sein du parc locatif social

La France dispose d'un parc de logements locatifs sociaux important (4,3 millions de logements). Cependant, la demande ne cesse de croître, rendant impossible la satisfaction de tous les besoins. En même temps, **le taux de rotation** dans le parc social a fortement **chuté**. Par conséquent, **le nombre de logements sociaux libérés pouvant être proposés aux familles en attente diminue d'année en année**. Cette situation s'explique bien sûr par l'augmentation des prix dans le secteur privé, mais aussi par certains « mécanismes » du fonctionnement du parc.

Il faut d'abord noter que les **plafonds de ressources** pour être éligible à un logement HLM sont élevés (près de 70 % des ménages peuvent y prétendre). La demande potentielle est donc plus importante que l'offre. Ensuite, une fois entré dans le parc, le locataire d'un logement HLM bénéficie d'un **droit au maintien dans les lieux** sans limitation de durée. Le fait que ses ressources dépassent les plafonds de ressources n'est pas un motif valable pour lui donner congé. Certes, les bailleurs sociaux ont la possibilité d'appliquer un « **supplément de loyer de solidarité** » aux ménages qui dépassent les plafonds, mais l'actuel système de surloyer est assez inefficace. **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. Ce système est, entre autres, susceptible de créer des « rentes de situation » qui sont désincitatives à la mobilité. **L'important écart**

de loyers entre le parc social et le parc privé constitue un autre frein important. En moyenne, au niveau national, le loyer du parc privé est presque deux fois plus élevé que le loyer HLM. L'absence d'une offre locative privée accessible et suffisamment abondante freine ainsi la mobilité et rend difficile la sortie du parc HLM. Enfin, les possibilités **d'échange de logements** entre locataires sont limitées, alors que la demande de mobilité au sein du parc est très forte.

Le gouvernement a récemment annoncé plusieurs réformes concernant notamment le droit au maintien dans les lieux, le surloyer et les plafonds de ressources pour avoir droit à un logement social. Ces mesures sont intéressantes, mais il faut aller plus loin.

Mobiliser le parc locatif privé en faveur des ménages modestes

Le Plan de cohésion sociale accorde un rôle important au parc locatif privé pour développer une offre de logements accessibles en faveur des ménages modestes. L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) favorise le développement d'une offre privée à loyers bas à travers les **conventions à loyers maîtrisés** conclues avec les bailleurs privés par lesquelles ceux-ci s'engagent à **louer leurs logements à des locataires sous conditions de ressources et à des niveaux de loyer inférieurs aux loyers du marché**. En contrepartie, les bailleurs bénéficient d'un certain nombre d'avantages. Si la production de logements à loyers maîtrisés a augmenté ces dernières années, **le nombre de logements accessibles ainsi créés semble très insuffisant par rapport aux besoins et modeste par rapport au potentiel de logements vacants mobilisables**.

Le développement des conventions à loyers maîtrisés se heurte aujourd'hui à un certain nombre d'obstacles. D'abord, le dispositif est largement **méconnu** parmi les bailleurs, ce qui freine fortement son développement. Ensuite, la **Crainte d'impayés de loyers**, et la peur de ne pas pouvoir récupérer son logement en cas d'impayés, constituent un autre frein important. Pour y répondre, le dispositif GRL (Garantie des risques locatifs) a été mis en place. Malheureusement, la GRL reste inconnue du grand public et malgré les garanties qu'elle propose, il est généralement difficile de convaincre les bailleurs privés d'accepter un public fragile. La **faible rentabilité** de ces opérations (surtout sur les marchés tendus) constitue un autre frein important, car les contreparties qui sont proposées aux bailleurs privés ne compensent pas toujours les contraintes imposées par les conventions, en particulier l'effort de modération de loyer. Enfin, **les modalités de sortie d'une convention ne semblent pas toujours claires**, par exemple concernant la possibilité de récupérer rapidement le logement à la fin de la convention, ce qui peut dissuader les propriétaires de s'engager dans les loyers maîtrisés.

Propositions

Promouvoir la mobilité au sein du parc locatif social

1. **Repenser la politique des loyers dans le parc HLM en introduisant le concept de « loyer mutuel », qui serait fonction des revenus des locataires.** Il serait sensiblement plus élevé que le loyer HLM « normal » pour les ménages aux revenus les plus élevés du parc et plus faible pour les ménages les plus modestes. Les sommes supplémentaires ainsi dégagées seraient mutualisées pour aider les ménages les plus démunis. Le loyer mutuel pourrait être d'abord simulé, puis expérimenté avec un bailleur social volontaire.
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 conventionnement ANAH.
3. Mettre en place une **incitation financière à la mobilité vers le parc privé (« prime à la mobilité »).**
4. **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.**
5. Mettre en place **une bourse d'échange de logements sociaux sur Internet.**

Mobiliser le parc locatif privé en faveur des ménages modestes

6. Organiser régulièrement des **campagnes d'information** ciblées à destination des propriétaires privés pour les informer des **conventions à loyers maîtrisés.**
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. Communiquer plus largement sur la GRL pour la porter à la connaissance du grand public.
8. Proposer sur tout le territoire un **« kit » complet de services** (montage des dossiers de convention à loyer maîtrisé, mobilisation d'une garantie d'impayés, 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.
9. **Définir une grille plus fine de loyers maîtrisés afin de mieux prendre en compte la réalité des marchés locaux.**
10. **Moduler plus fortement la déduction fiscale spécifique** à la fois en fonction de **l'effort de modération de loyer** consenti par le propriétaire et en fonction de **l'état du marché.**

Sur les marchés les plus tendus, prévoir une **exonération totale d'imposition aux revenus des logements conventionnés à un loyer « social » et « très social ».** **Sortir les logements conventionnés à un loyer « social » ou « très social » de l'assiette de l'ISF** pour la durée de la convention.

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 accepteraient d'accueillir les ménages les plus fragiles. 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.
12. **Réduire la durée d'une convention à loyer maîtrisé sans travaux à 3 ans** pour les propriétaires bailleurs acceptant le « public DALO ».
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. 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 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 s'engageraient à payer au bailleur le différentiel entre le loyer conventionné et le loyer du marché jusqu'à ce que cela soit le cas.
14. Instaurer une **prime** pour les propriétaires qui acceptent de **reconduire le conventionnement.**
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.