

DÉVELOPPER L'IML EN MANDAT DE GESTION

Freins et leviers repérés à partir
de l'étude de 3 territoires

Décembre 2022

fapil

Fédération
des Associations
et des Acteurs
pour la Promotion
et l'Insertion par
le Logement

Étude commanditée par :



**MINISTÈRE
CHARGÉ DU
LOGEMENT**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

dihal

département interministériel de l'habitat et de l'énergie

INTRODUCTION



Dans les années 90, les acteurs associatifs font le pari d'un parc privé « solidaire » pouvant répondre aux besoins des ménages sans domicile. Grâce à plus de 30 ans d'initiatives associatives soutenues financièrement par l'Etat mais aussi par de nombreuses collectivités dont les départements en premier lieu, le parc privé à vocation sociale constitue désormais un axe important de la politique publique en faveur du logement des ménages en précarité.

En septembre 2017, l'Etat s'engageait pour le Logement d'Abord afin de diminuer le nombre de personnes sans domicile en prévoyant notamment la création de 40 000 places en intermédiation locative en 5 ans. Si l'impulsion du Plan a été suivie d'effets (27 400 places créées depuis 2018 pour atteindre 55 750 places fin 2020 dont 11 440 en mandat), le recours au parc privé à des fins sociales doit aujourd'hui composer avec :

- I **Des contextes mouvants** (orientations et traductions des politiques locales et nationales notamment) : des temporalités disjointes entre les échelons national et local, des cadres évolutifs, etc. En 2022, à ces évolutions chroniques ce surajouteront la reconfiguration complète des organisations à travers la mise en place du service de la rénovation énergétique « FranceRénov' », l'émergence du « Service Public de la Rue au Logement » et le nouvel outil d'incitation fiscale « Loc'Avantages » notamment.
- I **Une intersectorialité complexe à mettre en musique** : politiques attachées au secteur Accueil Hébergement Insertion, politiques d'accueil et d'intégration des réfugiés, politiques de santé, politiques en matière d'habitat privé et de rénovation énergétique.
- I **Une tension immobilière accrue sur les métropoles et qui gagne les villes moyennes** : 16€/m² de loyer moyen pour un appartement en France ; 20,50€/m² pour un studio/T1¹ ; hausse de l'IRL (+1,61 au 4eT 2021), progression de 7 à 21% des prix au m² pour les appartements sur les 12 derniers mois, etc.
- I **Une hausse continue de la monorésidentialité et du nombre de ménages paupérisés** : 300 000 personnes sans domicile soit deux fois plus en dix ans² ; 46,5% de personnes seules avec ou sans enfant(s) soit quatre points de plus en dix ans ; 9,2 Millions de personnes sous le seuil de pauvreté en 2020³.
- I **Une exigence accrue souhaitable sur les biens mobilisés** : loyers très sociaux, niveau minimal de performance énergétique, localisation hors QPV ou hors zones taux SRU atteint, petites typologies, etc.

Dans le même temps, l'état de la connaissance sur ce « parc privé à vocation sociale » demeure parcellaire et les données difficiles à fiabiliser : des financements multiples, une faible visibilité du parc conventionné et intermédié, un défaut de vision d'ensemble des biens mobilisés dans le cadre des différents dispositifs. Enfin, l'évaluation partagée du recours au parc privé, intégrant l'appréciation des ménages locataires et celle des propriétaires in fine, est encore peu effective même si les dynamiques créées sur le sujet dans les territoires tendent à mieux intégrer ce volet dans les bilans des différents programmes locaux.

1 Données baromètre SeLoger, janvier 2022

2 Synthèse RML 2022, Fondation Abbé Pierre, p3

3 Ibid. p 6.

Il est donc impératif de mieux appréhender les outils existants et de les faire évoluer pour que l'ambition d'une complémentarité durable du parc privé à vocation sociale et du parc social ne soit pas amoindrie.

C'est dans cet état d'esprit que la Fapil a conduit la mission confiée par l'Etat visant à éclairer les freins et leviers à l'augmentation des logements en intermédiation locative en mandat de gestion.

Cette étude a été commanditée par le Ministère chargé du Logement - DHUP, et la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.



Sommaire

Le périmètre de la mission	5
A. Pourquoi mobiliser le parc privé ?.....	6
B. La démarche et le choix des territoires	6
C. Les grandes caractéristiques des territoires étudiés.....	7
L'analyse croisée des territoires	17
A. Mieux appréhender le parc privé et ses possibilités	18
B. Adopter une approche intégrée de la rénovation du parc privé et de l'IML	23
C. Faire converger les politiques locales en matière d'intermédiation locative (État, département, agglomérations)	29
Annexe 1 : Assurer et/ou dédommager ? La prise en charge des risques locatifs en IML	40
A. Les outils de sécurisation propres au mandat de gestion	41
B. Mieux sécuriser les propriétaires : sur quels aspects ?	43
En guise de conclusion	45
A. Les outils de régulation du locatif existant	46
B. Les outils relevant de la stratégie foncière	49

LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION



A. Pourquoi mobiliser le parc privé ?

A l'échelle nationale, le parc locatif privé représente plus de 7,5 Millions de logements (dont 88% de locations nues) et affiche un taux de rotation moyen de 30% soit un peu plus de 2 millions de biens remis en location chaque année. A titre comparatif, le parc social comptait 4,8 Millions de logements proposés à la location fin 2021 et un taux de rotation de 7,5% soit 360 000 relocations.

Le parc privé possède plusieurs qualités dont :

- | **Sa disponibilité** : une offre locative importante et « déjà là » avec des taux de mobilité élevés.
- | **Sa « mixité »** : tant d'un point de vue immobilier (typologie, collectif/individuel, notamment) que social via ses statuts d'occupation et la diversité des ménages y habitant.
- | **Sa complémentarité** avec l'offre de logements sociaux dont les délais de production, le manque de petits logements, l'absence dans certains quartiers et la désaffectation de certains ensembles ne permettent pas de répondre à l'ensemble des besoins des ménages les plus pauvres.
- | **Sa variabilité** : des taux de mobilité élevé, des dispositifs d'investissement locatif pour inciter à la création d'une offre nouvelle, des engagements à moyen terme attachés à la durée des baux 89 et des conventionnements.

Le parc privé à vocation sociale offre également une réponse en matière de :

- | **Prévention** : 36% des locataires du parc privé appartiennent au 1er quartile de revenus, leur taux d'effort net est de 45%. De fait, en épaulant les ménages dans leur accès aux droits et aux aides et en minorant les loyers du parc privé, l'intermédiation locative permet de prévenir les expulsions locatives. Elle constitue également un bon relais en matière de lutte contre l'habitat indigne via ses visites des biens (en amont dans le cadre de la mobilisation du bien ou lors de l'appui proposé aux personnes).
- | **Dynamisation et de régulation** : grâce à l'appui au propriétaire pour la remise sur le marché de leurs biens dans une politique locale de redynamisation des centres-villes, la négociation sur les loyers pratiqués et le respect des plafonds et des règles d'évolution des loyers(encadrement), etc.

B. La démarche et le choix des territoires

En 2020, la Délégation Interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement a choisi de confier à la Fapil une mission d'analyse des freins et leviers à la mise en œuvre du mandat de gestion à vocation sociale dans le parc privé à partir de l'étude de quelques territoires. L'objectif étant d'établir un livrable utile aux acteurs locaux pour favoriser son développement.

La Fapil a proposé à la DIHAL plusieurs territoires susceptibles de devenir objet de l'étude à

partir de différents critères :

- | Intérêt de la collectivité pour le sujet et pour bénéficier d'un appui au regard de leur « avancement » ;
- | Présence d'un organisme porteur de mandats, adhérents de la Fapil et pouvant être « relais » auprès des acteurs locaux ;
- | Diversité des profils des collectivités retenues : leur taille, antériorité de leur regroupement, leurs délégations de compétences, leur situation géographique, la nature de leur parc et leurs dynamiques résidentielles, etc.

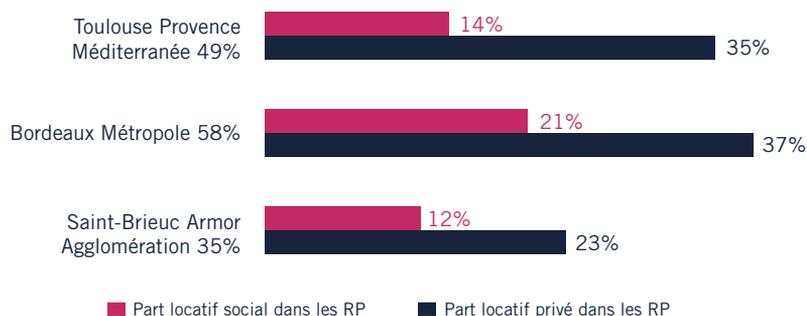
Parmi les territoires proposés et après délibération, quatre collectivités ont été retenues : deux agglomérations de Bretagne, Rennes Métropole et Saint-Brieuc Armor Agglomération ; Bordeaux Métropole et Toulon Provence Méditerranée.

Compte tenu du rôle assigné à l'offre en intermédiation locative par la Métropole de Rennes dans le cadre de sa stratégie globale en matière d'Habitat, la Fapil s'est attachée à l'étude des trois autres collectivités, étant entendu qu'une note de synthèse est également produite afin de rendre compte des entretiens menés auprès des acteurs rennais.

C. Les grandes caractéristiques des territoires étudiés

	Saint-Brieuc Armor Agglomération	Bordeaux Métropole	Toulon Provence Méditerranée
Nombre de communes	32	28	12
Ancienneté de l'EPCI	6 ans	+ de 50 ans	20 ans
Ancienneté de la Métropole	-	7 ans	4 ans
Nombre d'habitants	151 940	800 000	438 985
Nombre de résidences principales	71 200	390 000	211 300
Nombre de logements locatifs privés	16 500	146 000	73 500
Nombre de logements locatifs social	8 700	80 000	30 290
Nombre de secteurs programmés (OPAH ; PIG)	2	3	4

Parc du locatif dans les résidences principales



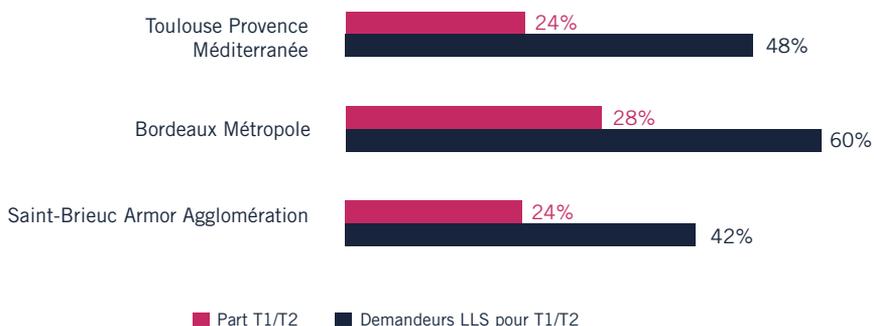
Un parc locatif social insuffisant

Sur l'ensemble des territoires étudiés, la tension sur l'offre locative sociale est marquée et le taux légal de logement social rarement atteint.

	Saint-Brieuc Armor Agglomération	Bordeaux Métropole	Toulon Provence Méditerranée
Part LLS /RP sur l'agglomération	12%	21%	14%
Nombre de communes	32	28	12
Nombre de communes avec taux \geq à 20%	1	12	1
Nombre de communes exemptées	6	-	-
Nombre de communes carencées	2	1	8

Comme attendu, ce déficit est d'autant plus criant si l'on considère les petits logements sur lesquels porte près de la moitié des demandes.

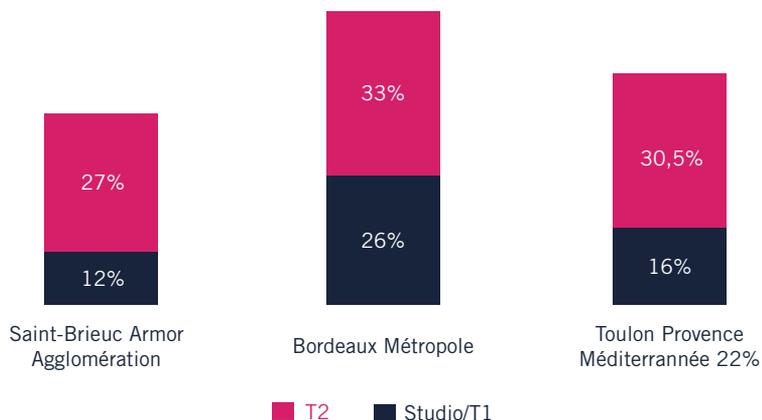
Les demandes LLS de «petits logements et leur part dans le parc LLS



Un parc privé potentiellement complémentaire mais difficile à mobiliser

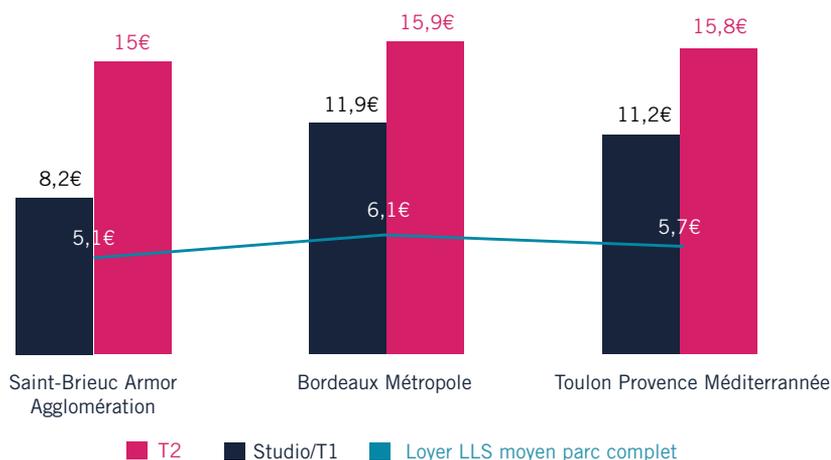
Aussi, pour faire face aux besoins, le parc locatif privé constitue donc un complément essentiel notamment parce que les studios/T1 et T2 représentent plus du tiers à plus de la moitié de l'offre.

Part des T1/T2 dans le locatif privé



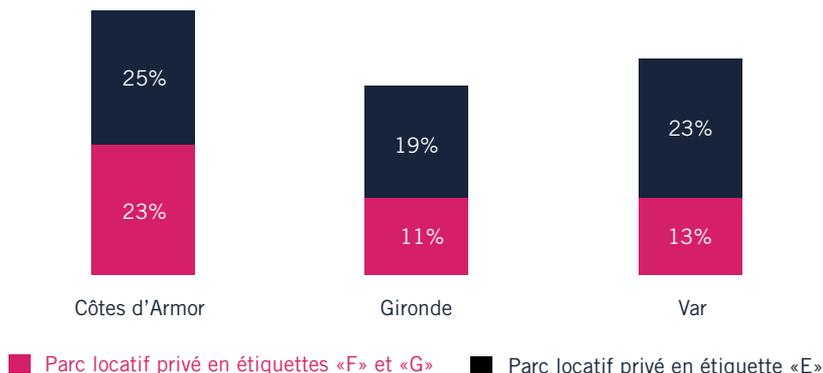
Néanmoins, ce sont aussi les typologies les plus recherchées par les candidats à la location, celles qui enregistrent les prix les plus élevés en partie du fait des locations meublées et des fortes rotations. Quoiqu'il en soit, l'écart entre les loyers de marché et ceux du parc social est en moyenne de 5€/m². Ce montant moyen permet d'estimer partiellement la négociation nécessaire et ardue que doivent mener les organismes agréés auprès des propriétaires pour faire baisser leur loyer, en particulier sur les T1 les plus recherchés.

Des loyers du locatif privé irréductibles à ceux du parc HLM



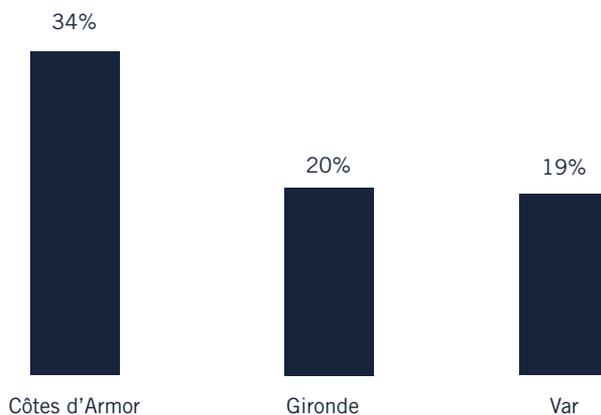
Ces trois territoires doivent tous composer avec la rénovation du parc locatif et la lutte contre les logements énergivores. Cet enjeu est particulièrement prégnant pour Saint-Brieuc Armor Agglomération. Dans les Côtes-d'Armor, la part de passoires thermiques (DPE « F » et « G ») atteint près d'un quart des résidences principales soit 6 points de plus que la moyenne nationale. La part des logements énergivores (DPE « E », « F » et « G ») au sein du parc social est plus ou moins importante dans les territoires (16% pour TPM ; 18% pour SBAA et 25% pour Bordeaux Métropole) mais reste significative même si les « passoires » sont minoritaires (2% pour TPM ; 4% pour SBAA ; 7% pour Bordeaux Métropole).

Parc locatif privé énergivore



Il est aussi d'autant plus nécessaire à intégrer dans les stratégies de mobilisation du parc privé qu'il concerne plus souvent les petits logements, typologie prioritairement visée pour répondre aux besoins en logement des ménages prioritaires.

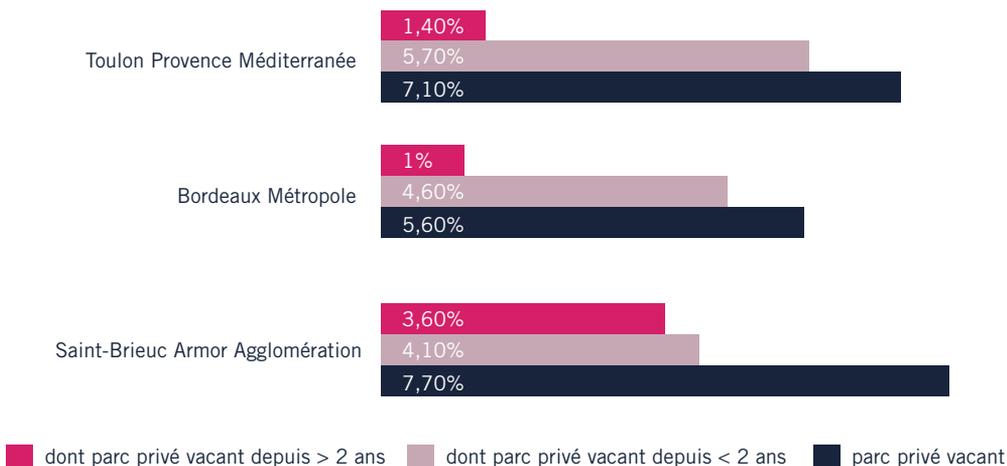
Logements d'une surface = ou < à 40 m² et qualifiés de «passoires énergétiques»



Enfin, le parc privé vacant des territoires de l'étude correspond majoritairement à de la vacance « conjoncturelle » c'est-à-dire d'une durée inférieure à deux ans. La part de logements privés durablement vacants demeure plutôt faible : 1% sur Bordeaux Métropole, 1,4% sur TPM et 3,6% sur SBAA⁵. Cela représente tout de même un potentiel de quelques milliers de logements :

- | 1 781 logements vacants depuis plus de deux ans pour SBAA
- | 4 210 logements vacants depuis plus de deux ans pour Bordeaux Métropole
- | 4 635 logements vacants depuis plus de deux ans pour Toulon Provence Méditerranée

Vacance conjoncturelle et structurelle



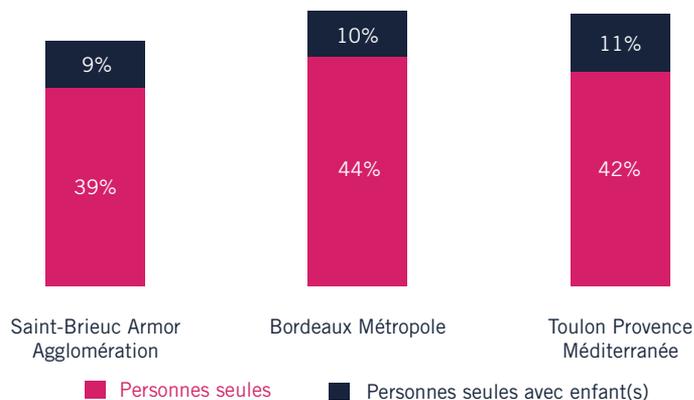
b. Les caractéristiques des ménages « prioritaires »

Les trois territoires accueillent plus de personnes seules (avec ou sans enfant) que la moyenne nationale (37% d'isolés et 10% de monoparentaux à l'échelle métropolitaine). On sait que ce sont également les ménages les plus touchés par la pauvreté (20% des personnes seules et 35% des familles monoparentales) et qui vont avoir le plus de difficultés à accéder à une offre de logements abordables (les petites surfaces du marché libre étant là encore les plus chères au m²).

.....

5 Ce taux est peut-être minoré du fait des stratégies d'évitement de la TLV des propriétaires faisant basculer leur bien dans la catégorie statistique des résidences secondaires.

Ce que représente les personnes seules parmi les ménages du territoire

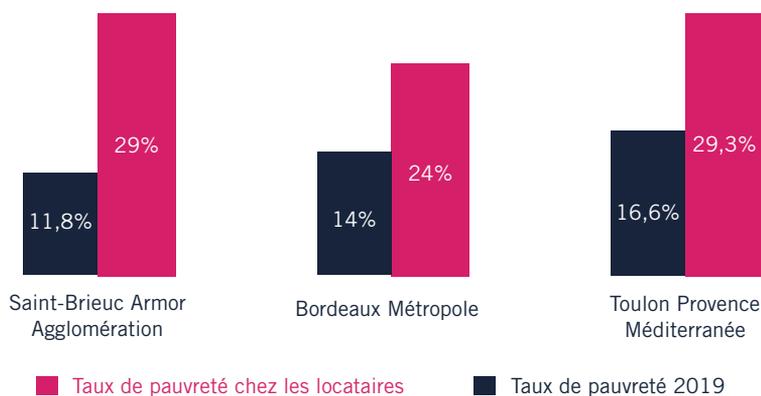


De manière générale, le taux de pauvreté de ces agglomérations reflète mal l'hétérogénéité des niveaux de vie des ménages par commune et selon leur composition. Pour les trois agglomérations, il avoisine le taux national (14,8%) mais est beaucoup plus important sur certaines communes :

- | 14% pour la Métropole bordelaise mais 16% sur Bordeaux et Talence ; 21% à Floirac, 27% à Cenon et 28% à Lormont.
- | Près de 12% pour l'agglomération briochine mais 20% à Saint-Brieuc⁶ et 15% à Quintin.
- | 16,6% pour la Métropole toulonnaise mais 21% à Toulon et 19% à la Seyne-sur-Mer.

Sans surprise, les locataires sont particulièrement touchés puisque plus d'un quart vivent sous le seuil de pauvreté.

Taux de pauvreté général / chez les locataires



.....
⁶ Il avoisine même 50% dans certains quartiers de la ville.

Sur le volet logement d'insertion, les Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation sont une source potentielle de renseignements sur les besoins des ménages puisqu'ils recensent les demandes des ménages, les orientent sur l'offre d'hébergement et de logement d'insertion. L'exploitation et la restitution des données statistiques sont très variables d'un SIAO à l'autre : données sur le nombre de demandes versus nombre d'orientations réalisées, délais, profils des ménages demandeurs, nombre d'attributions effectives etc. Aussi, nous n'avons pu ni établir un « portrait » précis des ménages demandeurs, ni apprécier les délais d'attente sur l'offre en IML. Cela étant, les ménages enregistrés auprès des SIAO des territoires enquêtés sont là encore dans l'immense majorité des personnes seules disposant de très peu de ressources (voire sans ressource en particulier pour les jeunes de moins de 25 ans). Les délais d'attente avant de voir leur demande aboutir sont quant à eux très variables (deux mois à un an).

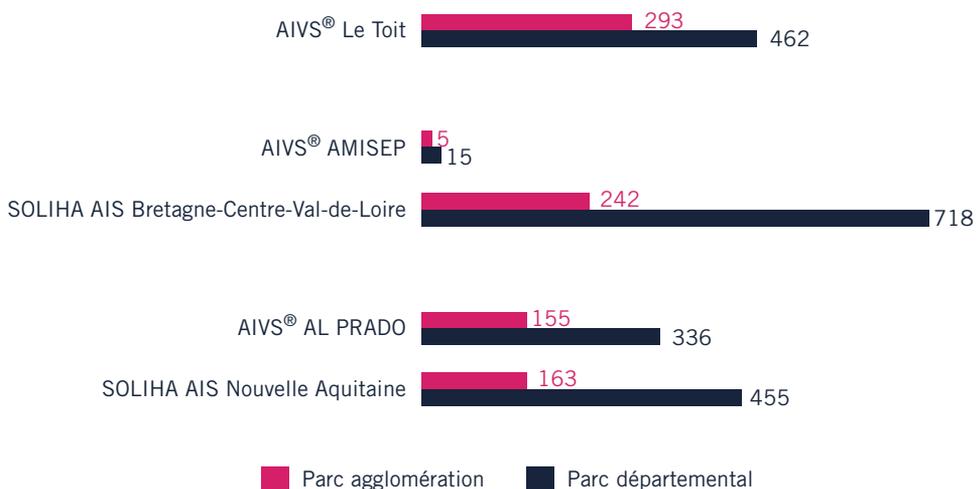
c. L'intermédiation locative et le mandat de gestion

Le développement d'une offre en mandat de gestion est un processus qui requiert du temps afin de constituer un parc de logements suffisamment important pour répondre aux besoins et permettre un « équilibre » entre les moyens engagés (ETP, équipements, formations, etc.) et les financements nécessaires (honoraires d'une part, financements publics et privés d'autre part). Les conseils départementaux via les FSL ainsi que l'Etat sont les principaux financeurs de ce parc en sus des honoraires représentant entre 30 et 50% du coût de la gestion locative.

Par ailleurs, ce parc est évolutif et les organismes doivent chaque année assurer le maintien de ce « stock » (via des captations de « compensation ») en sus de son développement (via des captations augmentant le nombre de logements en gestion).

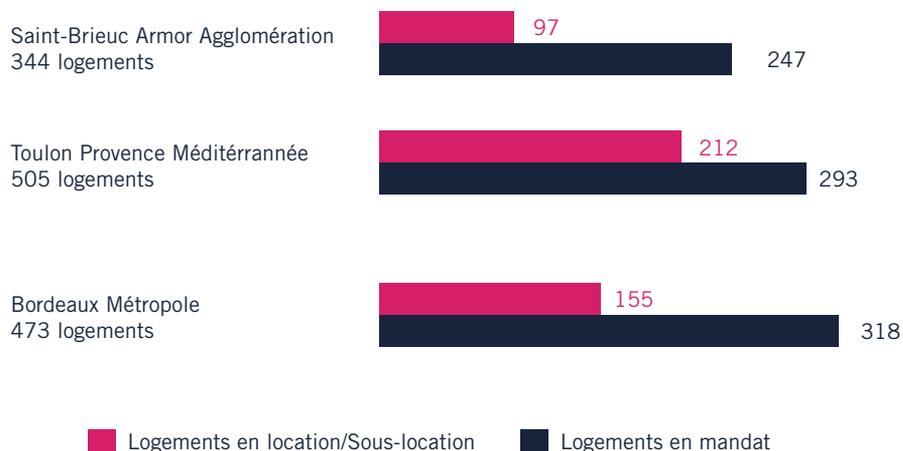
Les territoires de l'étude bénéficient d'organismes implantés depuis de nombreuses années (vingt à trente ans) qui mettent en œuvre dès leur origine cette modalité d'intermédiation : leur parc oscille entre 300 et 700 logements selon les agences. Selon les départements, un tiers à deux tiers de ce parc est situé sur les métropoles ou l'agglomération étudiées.

Le parc en mandat des agences (AIS/AIVS®)



Du fait du co-financement historique de l'IML, le recensement de l'offre en intermédiation locative sur les territoires étudiés a été plus ou moins aisé. Il faut donc en tenir compte dans les données 2020 ci-après présentées distinguant les logements en location/sous-location de ceux en mandat de gestion.

Parc en intermédiation locative



d. Le parc locatif conventionné

L'émergence de dispositifs fiscaux incitatifs visant à favoriser le parc privé conventionné concorde avec celle de l'intermédiation locative : le 1er dispositif fiscal « Besson ancien » est mis en œuvre à partir du 1er janvier 1999 et le lancement en 2007 de « Louez Solidaire et sans Risque » puis en 2008 de « Solibail » institutionnalise les initiatives associatives amorcées dix ans auparavant. Pourtant ce n'est qu'en 2006 avec la mise en œuvre du « Borloo » et la déclinaison des plafonds de loyer que l'intermédiation locative est valorisée via un taux de déduction majoré. Aujourd'hui encore, les objectifs inscrits dans les programmes d'actions territoriaux (PAT) sur le volet propriétaires bailleurs n'incluent pas toujours des objectifs de biens conventionnés et intermédiés malgré la budgétisation annuelle de la Prime qui y est attachée (créée en 2015). Parmi les territoires étudiés, si l'articulation entre intermédiation locative et conventionnement est visée, les documents de programmation dédiés en font peu état : elle fait l'objet d'une convention spécifique avec des objectifs plus ou moins rattachés à ceux du PAT.

- | Saint-Brieuc Armor Agglomération : dans le PAT l'intermédiation locative est mentionnée dans le cadre des aides aux propriétaires bailleurs via la prime de 1 000€ ; l'agglomération a par ailleurs signé une convention d'objectifs pour la mobilisation via le conventionnement sans travaux avec l' AIS locale.
- | Bordeaux Métropole : dans le PAT l'intermédiation locative n'est mentionnée que dans le cadre des primes délivrables aux propriétaires bailleurs. La Métropole soutient la mobilisation du parc privé via « Louer Clé en Main », plateforme de captation co-portée

par les deux agences du territoire : elle vise la captation de cent logements par an et y adosse des primes complémentaires conditionnées à un conventionnement à loyer social et très social.

- I Toulon Provence Méditerranée : dans le PAT l'intermédiation locative est évoquée comme une possibilité dans le cadre de l'offre fléchée pour les publics prioritaires. L'Etat local a par ailleurs confié à SOLIHA Var une mission de promotion et captation de l'intermédiation locative en bail glissant et conventionnement.

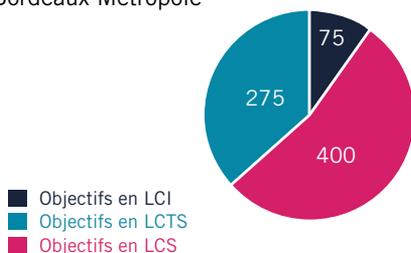
En secteurs programmés, les objectifs portent majoritairement sur les propriétaires occupants. Néanmoins, les objectifs sur le locatif constituent un potentiel important même si celui-ci est rarement atteint. En effet, au moment de l'étude entre 5% et un tiers des objectifs⁷ « propriétaires bailleurs » des programmes en cours étaient tenus. Nous n'avons pas pu estimer le nombre de propriétaires bailleurs concernés dans le cadre des aides allouées aux copropriétés.

Les objectifs sur 5 ans du volet PB en secteurs programmés⁸

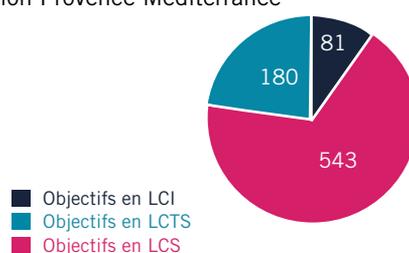


En dehors de SBAA qui ne décline pas les objectifs des biens locatifs conventionnés selon le niveau de loyer mais exclut le segment intermédiaire du fait de sa trop grande proximité avec les prix de marché, les PAT ventilent par segment le nombre de logements conventionnés.

Bordeaux Métropole



Toulon Provence Méditerranée



.....

7 Part des logements « engagés », bilans des programmes concernés (OPAH et PIG).

8 Pour le programme d'intérêt général de SBAA, les objectifs sont établis sur 4 ans et non 5 ans.

L'ANALYSE CROISÉE DES TERRITOIRES



A la suite de cet état des lieux rapide, nous proposons d'organiser notre analyse selon trois grands enjeux : la fonction donnée au parc privé, la connaissance et la maîtrise partagées des outils, la mise en place de stratégies concordantes.

A. Mieux appréhender le parc privé et ses possibilités

a. Partager et assimiler les informations disponibles sur le parc privé

Dans les territoires, le parc privé et ses occupants font régulièrement l'objet d'un diagnostic préalable dans le cadre de l'élaboration des documents de programmation (PLH, PDLHI, OPAH, FIG, etc.). Ces analyses sont bien souvent enrichies par celles réalisées par les observatoires locaux des loyers (SBAA n'en est pas pourvu) ou par des éclairages thématiques produits par les bureaux d'étude et d'urbanisme (logements des jeunes, vacance locative, marché immobilier, etc.). Bien que l'actualisation de ces données soit plus ou moins régulière, les territoires sont donc dotés de nombreuses informations (tant qualitatives que quantitatives) sur le parc privé. Pour autant, ces éléments sur le parc privé demeurent méconnus des acteurs de la « cohésion sociale » œuvrant au relogement des ménages prioritaires (DDETS, services Habitat Logement des départements, services dédiés aux solidarités dans les villes, organismes agréés IML) alors même que le recours au parc privé est un des axes privilégiés.

Systématiser et organiser le partage des informations disponibles localement sur le parc privé entre acteurs de l'habitat et de la cohésion sociale via un socle minimal d'indicateurs nationaux et la mise en place d'une séquence dédiée au sein d'instances réunissant les partenaires concernées (PDALHPD, CLH, etc.).

b. Adopter une vision « réaliste » des possibilités offertes par le parc privé

La distinction nécessaire entre le potentiel et les opportunités réelles du parc privé semble plus ou moins claire selon les acteurs. En témoigne l'organisation de la captation dans certains territoires qui doit répondre à des situations préalablement repérées. Si la connaissance des ménages sans domicile est indispensable, la prospection de logements peut difficilement être conduite pour une (des) situation(s) particulière(s). Plusieurs raisons à cela, le parc locatif privé n'est pas un « stock » où il suffit de piocher selon le besoin : la tension du marché locatif, les motivations propres des propriétaires, les conditions posés par les financeurs et les organismes sont des paramètres qui restreignent les possibilités.

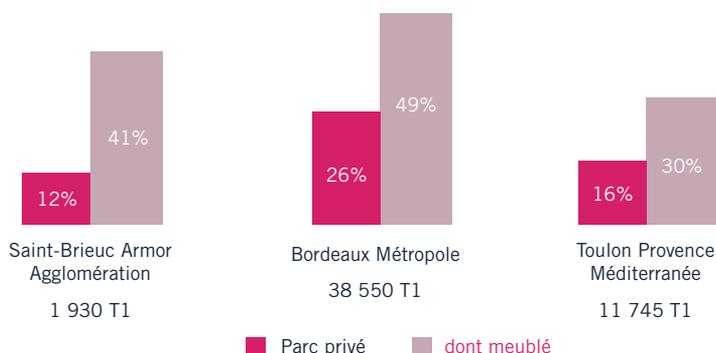
A titre d'exemple, les opportunités réelles sur les trois territoires de l'étude sont limitées par des facteurs différents.

La part du locatif nu demeure minoritaire à Saint-Brieuc-Armor Agglomération (20,7% des résidences principales) et se concentre sur la ville-centre (41% des locations nues) qui concentrent les situations de précarité énergétique et de pauvreté.

Le Meublé : une concurrence inexpugnable

L'offre locative privée de T1 est égale ou supérieure à la moyenne nationale (17% du parc privé) sur les métropoles bordelaise et toulonnaise mais demeure assez faible pour l'agglomération de Saint-Brieuc. Du fait des profils des candidats à la location (jeunes actifs, étudiants, saisonniers) sur ce type d'offre, les meublés sur les petites typologies représentent un tiers voire la moitié de l'offre à la location.

Part des studios/T1 dans le parc privé selon régime



Or, ce régime est incompatible avec le conventionnement Anah et plus largement peu adapté à l'intermédiation locative à « loyer négocié » (du fait notamment de la gestion des équipements). En même temps, le besoin en équipement est souligné par les acteurs car les ménages en sont bien souvent dépourvus du fait de leur situation antérieure. Mais ce besoin se heurte au coût de l'ameublement difficilement supportable pour les ménages malgré les aides mobilisables notamment du fait de leurs délais d'octroi par les FSL (à noter qu'en sous-location il est souvent rare de pouvoir les mobiliser).

Au-delà d'un régime fiscal plus favorable que la location classique, la location en meublé non professionnelle offre également une plus grande souplesse aux propriétaires compte tenu de la durée d'engagement initial (1 an contre 3 en location « classique » et des délais de préavis (3 mois contre 6). En meublé, les revenus locatifs sont imposés dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux et non dans celle des revenus fonciers comme en location « classique ». Ce régime d'imposition offre comme pour les revenus fonciers deux régimes de déclaration :

- | Le micro-Bic qui comprend un abattement forfaitaire de 50% (contre 30% en micro-foncier)
- | Le Bic qui combine le système de déduction des charges et d'amortissements

Pour toutes ces raisons, tout un pan de l'offre locative qui intéresse les acteurs œuvrant au logement des ménages prioritaires demeure hors de portée.

Changer le régime fiscal du meublé afin de le rendre moins favorable et ainsi de minorer la concurrence que ce type d'offre exerce sur la location « classique » comme préconisé dans le rapport de l'Inspection Générale des Finances de janvier 2016 dédié au logement meublé.

Négocier en connaissance de cause : les limites de l'argument fiscal

Depuis le 1er janvier 2022, la mise en œuvre du « Loc'Avantages » fait évoluer les calculs des plafonds de loyer conventionné via une règle « simple » afin d'améliorer pour les propriétaires et les acteurs qui les accompagnent la lisibilité de l'information. Ainsi, une décote plus ou moins importante est appliquée au loyer de marché en fonction du segment de loyer choisi ; décote à laquelle correspond un taux de réduction d'impôt fonction de l'effort réalisé sur le loyer. Pour mémoire, les délégations locales de l'Anah avaient jusqu'alors possibilité de décliner localement les plafonds dans le respect des plafonds nationaux et des orientations fixées à l'échelle nationale. Au-delà des difficultés d'accès à l'information sur les plafonds locaux, cela entraînait pour les propriétaires des déconvenues du fait de l'écart du plafond local avec celui affiché au national.

En réalité, les données prises en référence sont selon les territoires plus ou moins éloignées de la réalité du marché et ne tiennent pour le moment pas compte des écarts de prix entre appartements et maisons, localisation, qualité du bien (aménités ; performance énergétique notamment), typologie, etc. Aussi, les décotes réglementaires ne correspondent pas à la baisse réelle à consentir pour le propriétaire privé. Les exemples ci-après tirés des territoires de l'étude illustrent ce phénomène.

Logement T1 de 28 m² situé en ville-centre et conventionné en Loc2

	Bordeaux Métropole	Toulon Provence Méditerranée	Saint-Brieuc Armor Agglomération
Marché « réel » HC	20,7€/m ² ¹	14,67€/m ² ²	10€/m ² ³
Marché de référence Anah HC	12,34€/m ²	11,34€/m ²	7,75€/m ²
Loyer conventionné Loc2 HC	10,36€/m ²	9,52€/m ²	6,51€/m ²
Baisse réelle à consentir	50% ↘	35% ↘	35% ↘

1 SeLoger, prix à la location d'un bien type 1 non meublé à Bordeaux, consulté en février 2022

2 SeLoger, prix à la location d'un bien type 1 non meublé à Toulon, consulté en février 2022

3 SeLoger, prix à la location d'un appartement fourchette haute à Saint-Brieuc, consulté en février 2022

Par ailleurs, si l'on peut faire la démonstration de la rentabilité nette après impôt d'une location solidaire, le refus du propriétaire se fonde souvent sur son besoin de trésorerie que les loyers plafonnés ne permettent pas toujours d'honorer. Pour remédier en partie à cet écueil, il serait intéressant de formaliser des coopérations avec les CAF qui disposent d'informations (sur les loyers entre autres) et d'outils (via la rétention des aides au logement en cas d'indécence) sur le parc locatif privé de leur territoire. A titre d'exemple, la SEM Incité en charge de l'OPAH-RU du centre historique de Bordeaux a conduit une initiative avec la Caisse d'Allocation Familiale. Cette dernière a adressé aux bailleurs dont le loyer avoisinait les plafonds Anah un courrier d'information sur le conventionnement et ses avantages. Celle-ci n'a malheureusement pas donné beaucoup de résultat faute de temps et de moyens pour le suivi de l'initiative par la CAF, suivi n'ayant pu être réalisé par la SEM compte tenu des règles de protection des données.

Créer des leviers autres que la réduction d'impôt pour favoriser la mobilisation de logements, tenant compte des principales préoccupations des propriétaires bailleurs : tranquillité de gestion, maintien d'un patrimoine en bon état, sécurisation.

Au-delà des cadres réglementaires propres à ces deux secteurs immobiliers (parc privé conventionné/parc privé « libre »), il est nécessaire de se demander dans quelle mesure les loyers négociés permettent un accès au logement des ménages visés. Ainsi l'accessibilité doit être appréciée à l'aune de la solvabilisation des ménages par l'APL, du taux d'effort acceptable et de l'estimation des charges afférentes (d'autant plus si elles sont individualisées). Afin d'engager un travail en ce sens, on peut s'appuyer sur la méthode utilisée pour l'analyse de l'accessibilité du parc social hors QPV aux ménages les plus modestes menées par le Service des Observatoires, Etudes et Evaluations (SOEE) de la DRIHL fin 2019 et par l'ANCOLS en 2021. Au-delà de l'ambition partagée de modération des loyers, c'est bien l'ensemble de ces paramètres dont il faut tenir compte afin de concilier le double objectif de relogement des ménages les plus modestes et d'acceptabilité des loyers pour les propriétaires.

Au-delà des objectifs de mobilisation de logements conventionnés par segment de loyer, apprécier les niveaux de loyer acceptables à partir de la solvabilisation des ménages à l'APL.

Le parc privé à vocation sociale ne peut égaler le parc des bailleurs sociaux

« L'accueil de certains publics ayant des difficultés à accéder au logement est porté à la fois par les bailleurs sociaux et par le parc privé à vocation sociale, à travers le conventionnement. Néanmoins, ces deux modèles économiques ne répondent pas exactement aux mêmes demandes et objectifs. C'est pourquoi il est demandé à chaque territoire de ne pas/plus définir les loyers conventionnés en fonction de ceux qui sont pratiqués dans le parc social public. Aussi, la réussite et l'utilité du parc locatif privé à vocation sociale dépend de son adéquation avec la tension du marché local dans lequel il s'inscrit. »

Circulaire de programmation et de gestion 2021 de l'Anah, p.23

Pour les ménages, le parc privé conventionné n'équivaut pas au parc social, il est moins sécurisant et ce pour au moins deux raisons : les loyers demeurent plus élevés et le bail est établi pour une durée déterminée. Si les conditions de « reprise » sont encadrées, le locataire reste malgré tout tributaire de la gestion patrimoniale opérée par le propriétaire (vente, reprise plus spécifiquement). A titre d'exemple, l'AIVS® AMISEP indique que sur l'agglomération les opportunités se situent souvent dans des résidences qui datent des années cinquante et que les propriétaires sont peu enclins à effectuer les travaux nécessaires à améliorer le bâti souvent mal isolé. De fait, les locataires de ces biens voient souvent le dispositif comme quelque chose de temporaire avant d'avoir une attribution vers le parc HLM. Ce constat tient aux caractéristiques locales du parc et n'est donc pas généralisable d'autant que les obligations légales en matière de performance énergétique permettront à terme d'y remédier.

B. Adopter une approche intégrée de la rénovation du parc privé et de l'IML

a. Formaliser les coopérations entre acteurs de la rénovation et de l'intermédiation

Avec le lancement du Plan Logement d'Abord en 2018 et la mise en lumière de l'activité de prospection (jusqu'alors peu prise en compte par les partenaires et les financeurs), de nombreuses initiatives sont mises en place par les acteurs locaux afin de :

- | Faciliter l'accès à l'information sur la location solidaire et le parcours des propriétaires bailleurs
- | Elargir la communication pour augmenter le parc de logements mobilisés

Pour répondre à cette ambition, les collectivités et/ou l'Etat local ont signé avec les organismes agréés des conventions pour la mise en place d'un « service » aux propriétaires bailleurs.

Saint-Brieuc Armor Agglomération a signé en 2018 une convention d'objectifs sur 2 ans avec l'AIS SOLIHA dans la poursuite d'une convention antérieure de quatre années (2013-2017) dans une optique d'incitation des propriétaires privés à « louer responsable » et de reconquête du parc privé ancien, parfois vacant. La convention porte sur la prospection de logements susceptibles d'être mobilisés dans le cadre d'un conventionnement sans travaux, sur le conseil à l'investissement immobilier, sur la gestion locative. Les objectifs y sont territorialisés notamment pour contribuer aux obligations SRU. Elle stipule également l'intégration de ce « dispositif » (le CST) au programme global « RENOV'ACTION » regroupant toutes les opérations d'amélioration du parc privé du territoire (PIG, OPAH, SLIME désormais SARE) et l'utilisation de l'outil de gestion du programme pour en rendre compte. Parmi les partenaires de la plateforme sur le volet parc privé conventionné, les organismes agréés ainsi que les professionnels de l'immobilier sont bien identifiés et font l'objet d'une information ciblée. Pour autant, cela ne se traduit pas toujours par une intermédiation locative à l'issue des travaux dans le cadre d'un conventionnement.

Dans le même temps, la DDETS des Côtes-d'Armor lance début 2019 un appel à projets pour la création de 40 places en intermédiation locative dont 45% seront situées sur le territoire de Saint-Brieuc. L'Etat retient la candidature conjointe de quatre organismes : trois pour la mise en œuvre de l'accompagnement et une AIVS® en charge de la prospection et de la gestion et signe en 2019 une convention pour deux ans (avec avenant en 2020 pour prorogation jusqu'en 2022).

Aussi, sur SBAA coexistent deux conventions d'objectifs pour la mobilisation du parc privé dont les critères de mobilisation et les modalités de financement diffèrent. Parmi les territoires de l'étude, c'est aussi le seul où presque l'ensemble des objectifs de mobilisation (à l'exclusion de l'IML « Etat ») et de rénovation du parc privé sont concentrés au sein d'un même programme.

Dans sa réponse à l'AMI Logement d'Abord, Toulon Provence Méditerranée souhaite amplifier l'offre de logements en mandat de gestion tout en arrêtant l'état des lieux de l'AIVS® locale comme préalable. En effet, la structure dont le parc est essentiellement situé sur le territoire n'a au moment de l'étude pas de lien formalisé avec la Métropole. Historiquement financée par le Conseil départemental et l'Etat, l'AIVS® pâtit aujourd'hui de son manque d'inscription dans

les politiques en faveur des ménages prioritaires (très faible articulation avec les Unités Territoriales Sociales et le SIAO notamment) et de partage de ses objectifs et de son fonctionnement. De ce fait, lors de la relance de l'IML en 2018, la DDETS confie à SOLIHA Var une mission de captation de logements conventionnés avec objectif de glissement de bail afin de doper le nombre de places en IML. Les biens mobilisés font ensuite l'objet d'une répartition entre acteurs agréés IML du territoire pour leur gestion et l'accompagnement des ménages. SOLIHA Var a assuré la présentation de la mission auprès des acteurs IML du territoire et du SIAO en présence de la DDETS et a animé les temps visant à déterminer les modalités de fonctionnement (fléchage de l'offre mobilisée, appui possible sur la contractualisation avec les PB, etc.) Par ailleurs, SOLIHA Var a également associé l'AIVS® (rencontre + invitation aux différentes réunions) dès le démarrage de la mission. Enfin les opérateurs en secteurs programmés ont également été démarchés.

Néanmoins, ces initiatives semblent encore insuffisantes pour chaîner de manière fluide et efficace les interventions des différents acteurs auprès des propriétaires. Les opérateurs de suivi animation ont bien repéré SOLIHA Var mais ont encore très peu de lien avec les associations agréées pour l'IML et méconnaissent les dispositifs d'insertion par le logement. Inversement les acteurs agréés au titre de l'IML ignorent pour beaucoup les politiques en cours sur l'habitat privé et les conditions relatives au conventionnement. L'exemple ci-après illustre bien les conséquences de cette maille manquante.

Dans le cadre d'un logement conventionné avec travaux en social et/ou très social, l'absence d'organisme agréé gestionnaire pré-identifié peut « bloquer » la mise en location. Les ménages sous-plafonds très sociaux orientés par le Préfet sont dans l'incapacité de régler de frais d'agence « classique » mandataire du propriétaire bénéficiaire des aides. Or le bureau d'étude n'a pas pour fonction d'accompagner le ménage dans ses démarches pour obtenir des aides à l'accès et ne peut orienter le propriétaire vers un organisme IML faute de connaître leurs critères (LSL ou mandat, type de public, etc.) et leur territoire d'intervention.

La Métropole bordelaise acte en mars 2019 son soutien à la mise en place d'une plateforme d'information et d'accompagnement des propriétaires bailleurs co-portée par les agences immobilières sociales du territoire (AIS SOLIHA Nouvelle-Aquitaine et AIVS® Al Prado). Comme préconisé dans le guide national, cette plateforme prévoit des permanences téléphoniques assurées par les deux agences ainsi qu'un mail unique permettant aux propriétaires de se renseigner sur la location solidaire et les aides disponibles localement. Compte tenu des difficultés à mobiliser une offre en faveur des ménages défavorisés sur la métropole et de la non - « exclusivité » de la plateforme en matière de prospection, les organismes agréés IML continuent par ailleurs de démarcher des propriétaires sans que le discours et la stratégie aient été définis collectivement. Pareillement, si l'initiative a été portée à connaissance d'Incité, opérateur du PIG métropolitain et de l'OPAH-RU, l'articulation des objectifs et des stratégies adoptées par chacun demeure quasi inexistante. Cet état de fait est en partie dû à la concurrence entre organismes pour le relogement des ménages prioritaires du fait d'une offre insuffisante. Enfin, la plateforme pour la rénovation énergétique co-portée par la Métropole et l'ALEC n'inclue pas les orientations des différents outils précités. Aussi, l'ambition initiale de simplification et de performance s'en trouve affaiblie.

En guise de synthèse, si l'optique est bien d'optimiser la captation sur le territoire plusieurs écueils demeurent et ce dès leur formalisation :

- I L'absence de travail collaboratif pour établir un socle commun de critères de captation

et des argumentaires communs vis-à-vis des propriétaires bailleurs et des relais potentiels (élus, offices notariaux, agences immobilières, banques, etc.) ;

- | Des séances de sensibilisation et de « formation » des acteurs AHI locataires aux enjeux immobiliers pas assez fréquentes et insuffisantes pour garantir le « SAV » de la prospection à des fins sociales (au mieux source de mécontentement, au pire source de mauvaise publicité) ;
- | Une trop faible association des opérateurs de suivi animation et des délégations Anah au pilotage et à la mise en œuvre des actions locales pour organiser la captation à des fins sociales ;
- | Un manque de formalisation des engagements réciproques pour garantir la cohérence de la chaîne des intervenants.

La mise en place de plateformes de captation doit s'accompagner d'un travail préalable autour des critères de captation et de mise en évidence de l'ensemble des dispositifs qui mobilisent le parc privé.

Lorsque les fonctions de captation et de gestion des logements sont portées par des organismes différents, il est indispensable d'organiser les modalités de passation et de former en continu les organismes locataires aux enjeux immobiliers et de conventionnement.

Intégrer les acteurs de la rénovation aux politiques de captation et inversement. Pour cela, il est nécessaire de désigner un chef de file en charge de ces articulations et de formaliser les relations partenariales (via des engagements écrits et réciproques par exemple).

b. Des temporalités et des circuits de décisions désaccordés

Dans le cadre du conventionnement Anah

Le conventionnement Anah est un levier incontournable de mobilisation des logements pour l'intermédiation locative, puisqu'il permet aux propriétaires bailleurs de bénéficier d'aides financières et fiscales en contrepartie de la réduction des loyers et/ou de travaux. Pour les acteurs de l'habitat et de la cohésion sociale, il constitue un outil de régulation, tant au niveau des loyers, de la maîtrise de l'offre à moyen terme (pas de possibilité de délivrer congés durant la convention) que de la qualité des logements.

Pour autant, les professionnels rencontrés font état des difficultés à conventionner – notamment avec travaux – sur leurs territoires et à valoriser cette solution « gagnant-gagnant » auprès des propriétaires bailleurs qui mettent en balance les avantages financiers associés au conventionnement à ses contraintes, tout autant légitimes qu'elles soient.

Parmi les obstacles pointés par les personnes interrogées, attardons-nous sur la problématique des délais associés à la procédure de conventionnement, soulevée dans l'ensemble des territoires. Si cet enjeu a principalement été souligné pour le conventionnement avec travaux, des difficultés de validation des CST (parfois plus de 4 mois) ont aussi été remontées dans certains territoires.

La question des délais ne peut être uniquement appréhendée par le traitement des demandes par les services instructeurs. Le conventionnement fait intervenir une chaîne d'acteurs : services centraux de l'Etat et de l'Anah, services déconcentrés, collectivités délégataires, services instructeurs, opérateurs de l'amélioration de l'habitat et/ou de l'intermédiation locative, propriétaires bailleurs, copropriétaires, locataires... qui ne sont pas tous soumis aux mêmes contraintes ni aux mêmes logiques temporelles.

Des opérations complexes et donc longues

Le conventionnement avec travaux, notamment dans les secteurs programmés, peut constituer un vivier important d'offre très abordable dans un contexte de renforcement des obligations des propriétaires en matière de décence énergétique des logements loués. Pour autant, le nombre de CAT est généralement en deçà des objectifs affichés. Parmi les facteurs explicatifs, les opérateurs de l'habitat ont mis en avant la complexité inhérente aux projets d'amélioration de l'habitat, qui nécessite de faire appel à de nombreux intervenants (AMO, MOE, artisans...), de réaliser des études préalables, de faire des demandes de financement complémentaires aux aides publiques. Ce montage technique et financier se fait donc sur un temps long, qui ne correspond pas toujours aux intérêts et projets de certains propriétaires ou investisseurs.

Des interventions en copropriété peu compatibles avec les logiques de programmation budgétaire de l'Anah

L'accompagnement de projets de travaux est d'autant plus complexe en copropriété. Du fait de la multiplicité des acteurs, de leur statut (propriétaires bailleurs, occupants, locataires) et des divergences d'intérêt, les prises de décision prennent du temps. Elles sont soumises au vote des assemblées générales des copropriétaires, avec des projets souvent présentés en fin d'année aux services instructeurs, période où les crédits des délégations Anah sont en tension et avec peu de visibilité sur les crédits de l'année suivante. Ici, la logique comptable des aides publiques entre en collision avec les dynamiques propres aux bailleurs et aux copropriétés.

Les délais d'instruction : nécessaire corollaire du souci d'adaptation locale des politiques de l'habitat ?

Depuis 2004, l'Etat a la faculté de déléguer aux EPCI dotés d'un PLH ou aux départements ses compétences en matière d'attribution des aides à la pierre, pour une durée de 6 ans renouvelable. En ce qui concerne les aides au parc privé, celles-ci peuvent faire l'objet de plusieurs niveaux de délégation :

- | Les conventions de type 1 n'ont jamais été mises en œuvre. Il s'agissait de donner la faculté au délégataire d'instruire et faire assurer à l'Anah le paiement des aides ;
- | Les conventions de type 2 : la délégation locale de l'Anah (via les DDT) reste en charge de l'instruction et du paiement des aides ;
- | Les conventions de type 3 : le délégataire (la collectivité) assure aussi l'instruction et le paiement des aides. Une circulaire de juin 2019 prévoit qu'à terme, cette modalité soit privilégiée.

Bordeaux Métropole et SBAA sont toutes deux titulaires d'une délégation de type 2 pour le parc privé tandis que TPM ne dispose pas de cette délégation.

La délégation de compétences permet aux collectivités d'organiser la programmation de l'offre

et d'avoir la main sur les décisions, à partir du moment où est respecté le règlement général de l'Anah. Elle permet aussi de disposer d'une marge de modulation sur les critères d'attribution des aides. Avant l'adoption du Loc'Avantages (loi de finances 2022), entrant en œuvre le 1^{er} mars 2022, les collectivités délégataires pouvaient ainsi moduler les plafonds nationaux de loyer à la baisse ou imposer des durées de conventionnement plus longues en contrepartie de certaines aides de l'Anah. Déléguer la programmation des aides aux collectivités va dans le sens du renforcement de rôle des intercommunalités en tant que chefs de file des politiques de l'habitat, ainsi que d'une meilleure adaptation des politiques nationales aux contextes locaux. Néanmoins, les acteurs rencontrés ont parfois pointé cette organisation comme un des facteurs d'allongement de la durée d'instruction des dossiers, du fait des problématiques de coordination que le morcellement des fonctions peut générer. Au-delà des questions de coordination, les difficultés sont aussi dues à l'accentuation du décalage temporel entre le moment de l'instruction et celui de la validation de l'engagement, lorsque ces fonctions sont portées par des acteurs différents. Cette problématique se pose, non seulement au moment de l'instruction des demandes, mais aussi lors du paiement des acomptes ou du solde en cas de conventionnement avec travaux.

La déclinaison locale des politiques de l'Anah trouve sa traduction dans les Programmes d'Action Territoriaux (PAT), qui détaillent les modulations apportées vis-à-vis des règles nationales et les critères locaux de priorisation des aides. Ce document est approuvé en commission Locale d'Amélioration de l'Habitat (CLAH) et est opposable aux tiers. Dans certains territoires, les opérateurs Anah et/ou de l'intermédiation locative ont fait état de leurs difficultés d'accès à ces documents ou de leur publication tardive, pouvant reporter ou mener certains projets à l'abandon. Si le zonage à fine échelle des règles d'attribution a tout son sens pour adapter les politiques publiques au contexte local, il peut être source de démarches supplémentaires pour les propriétaires (par exemple, en devant soumettre certaines demandes en CLAH). Les opérateurs doivent alors faire preuve de pédagogie envers les bailleurs, présentant ces démarches administratives comme la nécessaire contrepartie à des aides pour lesquelles il « vaut le coup » de patienter.

Enfin, les délais d'instruction s'expliquent aussi par des services instructeurs en tension dans certains territoires, du fait de problématiques de ressources humaines (taille de l'équipe, difficultés de recrutement...) et parfois d'isolement par rapport aux institutions décisionnaires.

La variabilité des politiques publiques

L'allongement des délais d'instruction s'explique parfois par des réformes qui imposent une suspension des instructions le temps que les textes réglementaires soient publiés. Les acteurs locaux ont pris pour exemple l'éco-conditionnalité du Louer Abordable, qui a donné un coup d'arrêt de nombreuses demandes de conventionnement sans travaux pendant plusieurs mois en 2020, le temps de la publication du décret. Par ailleurs, sa publication a pris au dépourvu de nombreux organismes et propriétaires, en excluant les logements avec DPE sur facture et les DPE vierges en anticipation de la réforme du DPE.

Cette variabilité des orientations nationales et de leur déclinaison locale est ainsi pointée par les opérateurs rencontrés comme source de défiance chez les particuliers, alors même que la décision de mise en intermédiation locative repose principalement sur le « bouche-à-oreille » et donc la réputation et la fiabilité des dispositifs.

La priorisation des dossiers

Au niveau national, le nombre de conventionnements avec travaux a connu une chute en 10 ans. Cela s'explique notamment par la réorientation du régime des aides de l'Anah vers les propriétaires occupants et les travaux de réhabilitation lourde. Ainsi, les objectifs de logements réhabilités et conventionnés auprès de bailleurs sont passés de 12 900 en 2012 à 5 600 en 2022. Au niveau local, les délégations sont ainsi contraintes d'arbitrer sur leurs crédits et l'aide aux propriétaires bailleurs ne constitue pas une priorité. Les crédits dédiés à la rénovation des logements sont parfois épuisés avant la fin de l'année ou consacrés uniquement aux rénovations lourdes aux dépens des travaux d'amélioration.

Cette faible priorisation des dossiers des propriétaires bailleurs trouve aussi une illustration dans les fonctionnalités de la plateforme de dépôt des dossiers Anah (monprojet.Anah.gouv.fr). Ainsi, pour le conventionnement avec travaux, des services instructeurs précisaient devoir faire des compléments par papier du fait de l'ergonomie du site pour les propriétaires bailleurs. Concernant le conventionnement sans travaux, les opérateurs de l'intermédiation locative regrettent l'impossibilité de désigner un mandataire, qui permettrait de promouvoir et optimiser le conventionnement des logements et faciliterait les suivis par les associations, alors même que certaines sont signataires de mandat de gérance avec les bailleurs. Au-delà des fonctionnalités de cette plateforme, les organismes IML ont souligné la nécessité de renforcer les liens de confiance avec les délégations locales de l'Anah. Par exemple, à travers la transmission de la copie des conventions des propriétaires bailleurs qu'ils accompagnent. La circulaire de programmation 2022 de l'Anah précise un objectif de réinvestir le volet bailleur des politiques de l'Anah, dans le cadre de la mise en œuvre du Loc'Avantages, qui devrait notamment se traduire par une évolution de la plateforme de dépôt en ligne des dossiers.

La temporalité propre aux propriétaires bailleurs

Si nous avons jusqu'ici exploré les logiques temporelles des acteurs des politiques de l'habitat, il est important de rappeler que les bailleurs ont aussi leurs propres délais de prise de décision. Le conventionnement du logement, sa mise en intermédiation locative nécessitent souvent un temps de projection pour les bailleurs, de consultation de différents acteurs, de pédagogie et d'accompagnement de la part des professionnels avant que décision ne soit prise.

Certes, l'intermédiation locative se base sur un parc existant, donc plus rapidement mobilisable, mais la mobilisation de ce parc nécessite tout de même du temps, notamment lorsque des travaux sont en jeu, et de s'accorder aux propres temporalités des propriétaires.



Adopter une logique budgétaire fondée sur des engagements pluriannuels de l'Anah. Etablir des engagements nationaux dans l'instruction et le traitement des dossiers sur le volet propriétaire bailleur pour le conventionnement avec et sans travaux ainsi que dans le cadre de Ma Prime Rénov.

Renforcer les moyens alloués aux services instructeurs afin d'abaisser les durées d'instruction et de faciliter l'accès à un interlocuteur sur les dossiers enregistrés. Fixer des délais d'instruction et de paiement et en informer les propriétaires et partenaires.

Mettre en place la possibilité de désigner un mandataire pour le conventionnement sans travaux

Dans le financement de l'intermédiation locative

Aujourd'hui, les modalités de financement de l'intermédiation locative dans le cadre du programme 177 (annualité des conventions, proratisation systématique des moyens en fonction de la date de création effective de la place, mise en place d'avenant en cours d'année) ne peuvent donner lieu à une vision à moyen termes pour les acteurs de terrain. Parmi les questions que ces modalités posent, celle de la gestion des équipes salariées est particulièrement prégnante pour les structures étant donné que les coûts supportés ne peuvent faire l'objet d'un calcul à prorata temporis, voire non aucun sens lorsqu'il s'agit de l'activité de prospection.

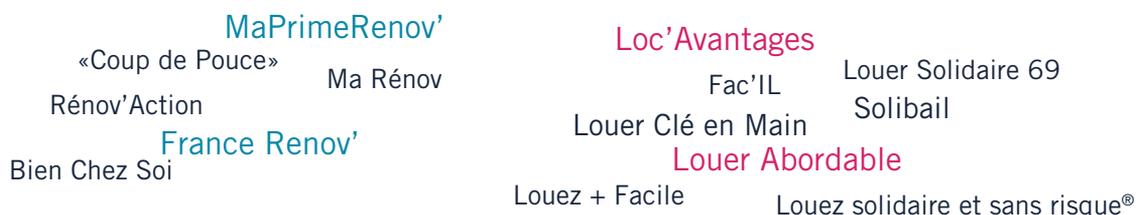
Systématiser la pluri-annualité des financements de l'intermédiation locative.
Financer la gestion locative adaptée sans limitation de durée sur le parc à vocation sociale mobilisé et garantir un socle minimal de moyen pour la captation de logements indépendamment des résultats effectifs.

C. Faire converger les politiques locales en matière d'intermédiation locative (État, département, agglomérations)

a) Une information concise et partagée sur la location solidaire : un exercice difficile mais primordial

Informier et communiquer sur l'intermédiation locative n'est pas chose aisée. Elle revêt différentes formes (location/sous-location avec ou sans bail glissant, mandat de gestion) qui n'impliquent pas les mêmes garanties pour le propriétaire et les mêmes savoir-faire du côté des associations. Elle peut ou non être associée au conventionnement Anah dont les conditions de mises en œuvre dépendent là encore des choix opérés par le propriétaire et des contraintes posées nationalement et localement par l'Agence et ses délégataires. Les émetteurs et les récepteurs sont multiples, leurs intérêts et objectifs sont différents : services de l'Etat et des collectivités sur les champs du social, de l'habitat, de l'environnement ; organismes agréés pour l'intermédiation locative, délégations Anah, partenaires (Adil, SIAO, etc.).

Mus par la volonté de rendre plus lisible les outils mis en place sur le parc privé, l'Etat, les collectivités et les acteurs de terrain (organismes privés) optent pour des plateformes aux appellations évocatrices. Ce foisonnement de dénomination sur la location « solidaire » ou sur la « rénovation » finit par brouiller la piste à suivre pour les bailleurs plutôt que de les éclairer.



nécessaire pour éviter ces concurrences voire la déconsidération de l'intermédiation locative dans son ensemble du fait de messages contradictoires. A titre d'exemple, à Bordeaux la page dédiée à la location solidaire du site internet du Diaconat (organisme agréé IML et acteur AHI important du territoire) est « mieux référencée » que celle de la Métropole : la communication y est orientée pour l'intermédiation en location/sous-location. Certaines formulations « garantie de paiement des loyers » ; « remise en état avant restitution » ; « IML compatible avec les dispositifs d'investissement locatif (Scellier, Pinel) » contredisent les orientations privilégiées (mandat et conventionnement) dans le cadre de l'IML Etat. Rappelons que le parc à vocation sociale est d'abord fondé sur le bouche-à-oreille des propriétaires bailleurs : leur satisfaction promet une bonne publicité.



Recourir à des professionnels de la communication afin de mettre en œuvre des stratégies et des messages efficaces et conformes aux valeurs défendues et à la réglementation propres à la location solidaire comme a pu le faire à son lancement la Ville de Paris dans le cadre de Louez Solidaire et sans Risque®. Ce travail pourrait être réalisé à l'échelon national et mis à disposition des territoires pour soutenir leurs initiatives en faveur du parc privé à vocation sociale.

Veiller à une communication locale cohérente priorisant le niveau d'information en fonction du moment de l'échange avec le propriétaire.

Construire collectivement une accroche commune afin d'éviter les discordances et définir un socle minimal de « service » rendu aux propriétaires dans le cadre de la gestion locative adaptée sans « sur vendre » les garanties proposées.

b. Conjuguer les différentes politiques publiques pour éviter l'échec

Sur l'intermédiation locative et plus largement le recours au parc privé dans les dispositifs d'hébergement et de logement des ménages sans-domicile

Initié à la fin des années quatre-vingt-dix et inscrit par l'Etat dès 2008 dans les politiques de logement et d'hébergement (politique de refondation via la stratégie du logement d'abord puis plus récemment Plan Logement d'abord), le pari du recours au parc privé pour répondre aux objectifs de logements des ménages prioritaires est tenu : le parc en intermédiation locative financé par l'Etat a été multiplié par quatre en sept ans (4 500 logements en 2014 ; plus de 20 000 logements en 2021).

Dans le même temps, la gestion des attributions de logements sociaux au profit des personnes en situation de précarité a elle aussi fortement évolué. Ces évolutions se traduisent par un certain nombre de mesures (Numéro unique, reconquête du contingent, information du demandeur, cotation des demandes, etc.) visant à mieux répondre aux obligations de l'Etat et des autres réservataires (Action Logement en particulier) vis-à-vis des ménages prioritaires au titre du DALO. Parmi ces répercussions, on retrouve :

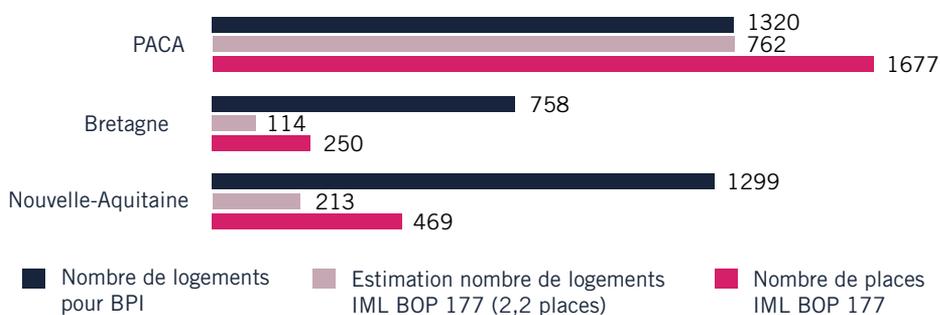
- | Le réinvestissement de l'Etat dans le financement de l'accompagnement pour l'accès au logement (mesures AVDL) ;

La priorité donnée au parc privé (annexe VI de la circulaire du 5 mars 2009) plutôt qu'au parc social pour le développement de l'intermédiation locative, comme réponse complémentaire au relogement des ménages prioritaires.

La définition des ménages « prioritaires » et leur hiérarchisation ont parfois rigidifié les relations entre associations d'insertion et bailleurs sociaux dans la gestion des attributions de logements sociaux au profit des associations. Au-delà de l'intermédiation locative, les organismes ont dû se reporter sur le parc privé pour augmenter leurs capacités d'hébergement (CADA, CHRS, IML réfugiés, etc.).

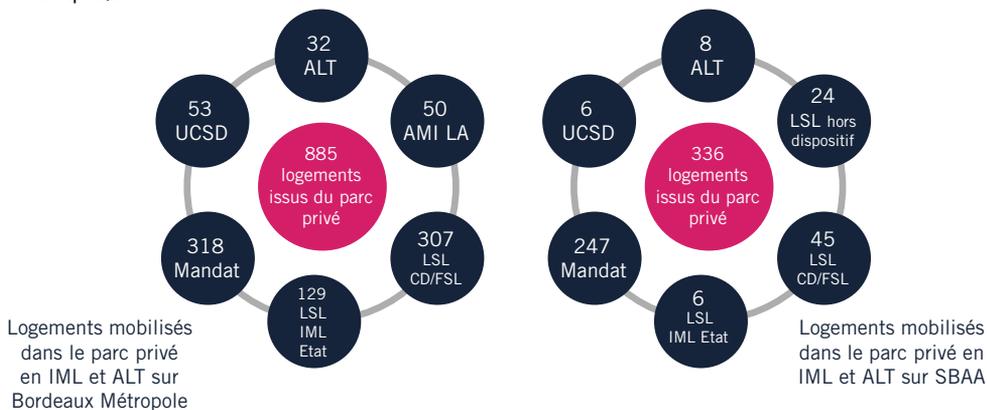
Enfin, la multiplication des expérimentations pour le relogement des ménages sans-domicile (pour certaines pérennisées telles le « Un chez soi d'abord ») et depuis 2018, la mise en œuvre de la stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés intensifient aussi le recours au parc privé. En 2021, ce sont 14 000 logements à mobiliser pour répondre aux besoins en relogement des réfugiés. Si cet objectif ne couvre pas uniquement le parc privé, celui-ci est largement mis à contribution d'autant que les organismes peuvent disposer dans ce cadre de moyens supplémentaires en matière d'accompagnement (onze millions d'euros fléchés en 2021 sur le programme 177 auxquels peuvent s'adosser des moyens dédiés du programme 104).

Les objectifs de mobilisation du parc privé



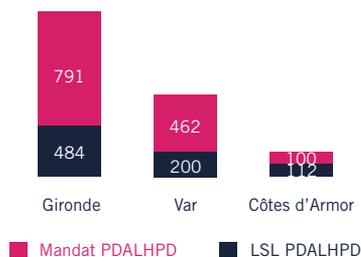
Or sur les trois territoires étudiés, nous avons pu constater que la nature de l'offre mobilisée dans le cadre des créations de places AHI en diffus (hébergement et IML) si elle est répertoriée fait peu l'objet d'une vision stratégique globale. L'hétérogénéité des moyens alloués aux organismes donne lieu à la gradation des garanties proposées aux propriétaires selon les dispositifs. Cet impensé conduit les organismes et les propriétaires privés à réaliser les arbitrages à la place de l'Etat faute d'opportunités locatives en nombre suffisant.

Schémas illustrant les dispositifs ayant recours au parc privé uniquement sur le volet intermédiation (les places d'hébergement en diffus mobilisées dans le parc privé ne sont pas prises en compte).

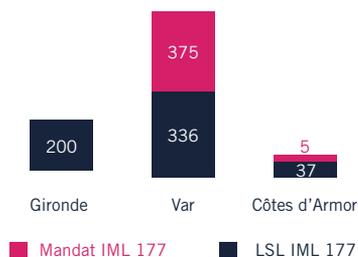


Ce déficit de conception globale du recours au parc privé est accentué par la concertation encore trop faible entre les politiques conduites par les départements dans le cadre des FSL et celles de l'Etat précitées. En effet, l'intermédiation locative s'ancre donc dans les politiques publiques (plans départementaux et champs AHI) conduites par l'Etat et les départements depuis ses débuts. Cela se manifeste par un soutien historique des départements aux organismes d'intermédiation locative (membres de SOLIHA ou adhérents de la Fapil) et en particulier aux AIS et AIVS® pour la constitution d'un parc en mandat de gestion.

Répartition du parc en intermédiation locative dans le cadre du PDALHPD

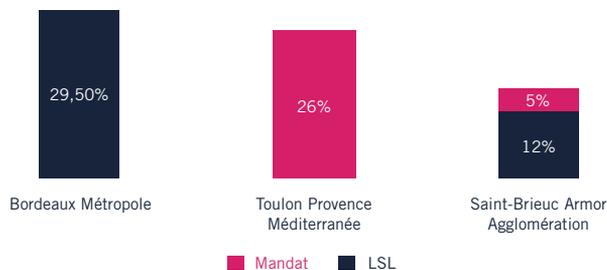


Répartition du parc en intermédiation locative dans le cadre du programme 177



Ainsi, l'offre en mandat de gestion est d'abord financée par les départements avant que cette modalité de gestion soit établie comme un objectif dans le cadre du Plan (50% des places créées en mandat). Même si les financements départementaux et étatiques ne sont pas toujours « fléchés » sur un logement, le soutien au parc en mandat est historiquement assumé par les départements même s'il n'en suit pas le développement. A titre d'exemple, les logements financés via le programme 177 représentent 5% du parc briochins en mandat étant donné l'orientation récente de l'Etat sur cette modalité (2018). Pour la Gironde et le Var cette répartition est moins lisible du fait d'un financement de l'organisme pour un objectif global et non fléché « au logement ».

Part de l'offre IML financée par l'Etat sur le programme 177



N.B : Il s'agit ici d'estimations. Le conseil départemental du Var ne finance pas d'organismes pour de la location/sous-location (en dehors de quelques mesures allouées à SOLIHA Var) mais pour des mesures d'accompagnement. À Bordeaux les modalités de financement de l'AIS et de l'AIVS® par l'Etat et le Département ne nous permettent pas d'apprécier la part que représente l'Etat dans le financement du parc en mandat sur le territoire.

Même si les différents textes de cadrage plaident pour leur articulation, cette « double affiliation » demeure plus souvent source de suspicions que d'une approche coordonnée même si des actions ont été et sont conduites en ce sens dans les territoires. A minima les orientations et les modalités de mises en œuvre sont partagées et de manière plus « expérimentale » des mutualisations peuvent être opérées (notamment dans le cadre de la mise en œuvre accélérée du Plan Logement d'Abord). A titre d'exemple on trouve parmi ces articulations opérationnelles, la combinaison des mesures d'accompagnement financées par l'Etat et le département pour permettre de répondre à des situations nécessitant des moyens renforcés ou encore l'ouverture des garanties FSL aux ménages logés en location/sous-location, etc. Néanmoins, certains marqueurs propres à leur champ de compétences spécifiques (familles versus isolés par exemple) continuent de scinder artificiellement les dispositifs pour des ménages auxquels on offre des solutions similaires.

Renforcer l'animation nationale via un état des lieux des dispositifs déployés par l'Etat mobilisant le parc privé (modalités de financement, niveaux de loyer pratiqués, activités mises en œuvre, réglementation rattachée, etc.) ; étape préalable nécessaire à une réflexion globale sur la place du parc privé dans les politiques AHI, d'inclusion et d'insertion des exilés.

Coordonner dans les territoires les actions relatives au parc privé à vocation sociale via la désignation d'un chef de file.

Sur les actions pour la rénovation du parc privé et leur cible

Avant toute chose, il faut marteler la nécessité de réinvestir le champ locatif en matière de rénovation, d'autant que cette nécessité est avivée :

- | Par l'entrée en vigueur progressive de la décence énergétique à compter de 2023 ;
- | Par le fait que les propriétaires bailleurs sont peu enclins à réaliser des travaux de rénovation énergétique⁶.

En témoignent les objectifs rarement atteints sur le volet propriétaires bailleurs des secteurs programmés malgré les aides conséquentes : 4 400 logements aidés en 2021 dont 46% en zone C contre 24% en zones tendues⁷, pour un objectif initial de 5 000 logements aidés. On l'a vu également, le rehaussement dès 2011 des exigences en matière de travaux réalisés pour bénéficier des aides de l'Anah diminue de moitié le nombre de logements locatifs aidés.

De même, la part encore faible des bailleurs ayant sollicité Ma Prime Rénov' même s'il faut tenir compte de son ouverture plus tardive à cette catégorie (1er juillet 2021) : 10 723 dossiers déposés en six mois (dont 40% pour des bailleurs correspondant aux catégories de revenus « intermédiaires » et « supérieurs ») contre 633 000 dossiers déposés en un an par des propriétaires occupants soit moins de 5% des demandes.

Rappelons également que sur l'ensemble des logements aidés via MPR, seulement deux mille ont bénéficié des forfaits « BBC », « sortie de passoire » ou « rénovation globale » en 2021. L'augmentation de l'objectif PB de 500 logements pour 2022 ainsi que le travail annoncé par l'Anah sur le parcours « bailleurs » suffiront-ils à augmenter ses résultats ?

Pareillement, les plateformes locales dédiées à la rénovation énergétique (« Renov'action »

6 Cf. enquête 2019-2020 « Freins et motivations des propriétaires bailleurs pour les travaux », ANIL février 2021

7 Bilan 2021 tiré du support du webinaire France Rénov' du 24 février 2022.

pour SBAA, « Bien Chez Soi » pour TPM et « Ma Rénov » pour Bordeaux Métropole) peinent à être des outils de « massification » d'un parc locatif amélioré et conventionné malgré le volume des contacts enregistrés. Ainsi, le taux de transformation « connu » correspondant à l'appui à la mise en œuvre de travaux à la suite de l'information délivrée reste bas (à titre d'exemple 14% pour la plateforme toulonnaise). Ce résultat s'explique par de multiples freins déjà soulignés (temporalités divergentes, difficultés à la mise en œuvre de rénovation en copropriété, rentabilité de l'opération, bailleurs moins motivés par des travaux que les propriétaires occupants, etc.) Enfin, la part des propriétaires dans ces contacts demeure faible (5% sur les 7 000 enregistré par la plateforme « Bien chez soi » depuis son lancement fin 2017).

Au-delà des orientations nationales, de la même manière que pour l'hébergement et le logement des ménages en précarité, les dispositifs en matière de rénovation de l'habitat privé gagneraient à être unifiés et ce à différents niveaux.

Sur la politique conduite par l'Anah et ses délégations

Sans revenir sur le débat entre massification via l'impulsion d'un « premier geste travaux » et approche plus exigeante sur les gains énergétiques effectifs, l'ensemble des opérateurs mandatés pour l'animation et le suivi des secteurs programmés a souligné la « concurrence » exercée par Ma Prime Rénov'. Ils ont également dénoncé l'effet parasite de l'incitation par poste de travaux là où le programme « Habiter Mieux » vise une rénovation ambitieuse via l'atteinte d'un gain énergétique minimal. Enfin, sa gestion centralisée (et non par les services déconcentrés) écarte les opérateurs et les délégations de sa mise en œuvre et complique la construction d'une stratégie globale locale en matière de rénovation de l'habitat privé.

Dans le cadre du programme « Habiter Mieux », l'Anah impose des conditions plus strictes et requiert la mobilisation de différentes expertises (techniques, thermiques, sociales, financières, etc.) ainsi qu'un accompagnement des ménages dans leurs démarches. Le conventionnement avec travaux est un processus long pour lequel les aides sont établies sur la base du montant des travaux projetés auxquelles sont adossées des aides complémentaires des partenaires (métropole, communes, conseil départemental, CAF, etc.). Le montant de la subvention n'est donc pas « connu » à l'avance alors qu'avec Ma Prime Rénov', le propriétaire connaît d'emblée le montant qui lui sera alloué et les contreparties demeurent faibles. Si l'on ajoute à ces caractéristiques la rapidité de la démarche et sa simplicité, Ma Prime Rénov' est bien plus attractive pour les bailleurs désireux (ou contraints) de réaliser des travaux.

Sur la politique conduite par les collectivités en matière d'habitat privé

Localement, il faut donc composer avec la dispersion des dispositifs déployés par l'Etat mais aussi avec les orientations privilégiées par les collectivités locales (de la communauté d'agglomération ou de la Métropole, des villes, du conseil départemental) pas toujours concordantes.

De manière générale, les trois territoires étudiés ballottent entre la nécessaire réhabilitation de secteurs anciens dégradés tout en y maintenant les habitants (majoritairement des petits ménages paupérisés, avec souvent des enjeux spécifiques liés au vieillissement) et leur désir de diversification du peuplement de ces secteurs pour y attirer des primo-accédants et des familles des classes moyennes et supérieures (via la mise en place de secteurs de taille minimale de logement, de diversité sociale et la mise en place de servitudes de mixité sociale).

A Bordeaux, l'OPAH-RU (volet opérationnel incitatif de la concession d'aménagement du centre historique) intègre une servitude de mixité sociale qui s'applique à l'échelle des opérations de réhabilitation (soit un seuil minimal de logements conventionnés de 30% des logements produits). L'opérateur indique que sa mise en œuvre requiert une ingénierie particulière et doit s'appuyer sur un protocole d'engagement pour que l'obligation soit respectée une fois l'opération livrée.

Sur la métropole toulonnaise, le programme d'action territorial (PAT) fixe des critères de priorité ainsi que des règles de proportion. Les opérations portant sur plusieurs logements doivent intégrer 50% de logements conventionnés à loyer social et 30% de logements conventionnés à loyer très social. Les opérations de logements majoritairement constituées de studio/T1 ne sont pas éligibles (sauf exception). Les logements produits doivent répondre à des surfaces minimales fixées pour chaque typologie. L'ensemble de ces conditions satisfait aux orientations souhaitées par la Métropole (enjeu de mixité sociale, accueil des familles) mais est un peu en décalage avec les besoins en relogement des ménages du territoire (plus de 40% de personnes seules). Ces dispositions complexifient de surcroît la mise en œuvre du conventionnement avec travaux et restreignent les opportunités en décourageant notamment les investisseurs du fait de la difficulté à « rentabiliser » l'opération.

Dans le cadre du travail sur la convergence du régime d'aides aux travaux et de Ma Prime Rénov' sur le volet propriétaire bailleur, intégrer une logique de contreparties similaires aux deux dispositifs.

Un foisonnement de primes incitatives plus ou moins mobilisables et difficilement lisible

Les primes mise en place par les agglomérations (hors primes complémentaires aux travaux en secteurs programmés) :

Sortie de vacance	4 000€ si > à 2 ans pour SBAA (loyer ≤ à LCI et bien de + de 40 m ²) 1 000€ si > à 3 ans pour Bordeaux Métropole (loyer conventionné LCS ou LCTS) 1 500€ si « vacance structurelle » pour Toulon Provence Méditerranée
-------------------	--

Réduction de loyer	1 500€ à Bordeaux Métropole si logement LCTS
Performance énergétique	2 000€ à Toulon Provence Méditerranée si DPE ≤ à D (logements conventionnés sans travaux LCS ou LCTS)
Public spécifique	1 000€ à Toulon Provence Méditerranée si au profit d'un étudiant ou jeune en formation
Glissement de bail	1 000€ à 2 000€ à Bordeaux Métropole selon que le logement est en LCS ou LCTS
Acquisition	5 000€ (loyer ≤ à LCI et bien de + de 40 m ² et engagement de location 6 ans)

Les primes mises en place par Bordeaux Métropole obéissent aux orientations de l'Agence : remettre sur le marché des biens vacants et produire une offre locative abordable (via l'assujettissement des primes à des niveaux de loyer social et très social) afin de contenir la « gentrification » du centre ancien. Mais les contributions des communes dans le cadre du programme d'intérêt général sont d'abord tournées vers les propriétaires occupants. Ainsi, sur les dix-neuf communes prenant part au financement du conventionnement avec travaux, un quart d'entre elles n'affichent aucun objectif sur le volet locatif. Celui-ci représente en définitive un tiers des objectifs projetés par les communes. En outre, la Ville de Bordeaux a mis en place depuis 2015 des aides « coup de pouce » à la rénovation (jusqu'à 4 500€) pour lesquelles les contreparties sont moindres. De la même manière, la Métropole propose également des aides fléchées pour les logements individuels dont les travaux ne seraient pas éligibles aux subventions de l'Anah (jusqu'à 6 000€). Si ces initiatives poursuivent toutes l'objectif d'amélioration du parc, leur multiplication tend à brouiller l'information et la communication auprès des propriétaires. Saint-Brieuc Armor Agglomération et Toulon Provence Méditerranée quant à elles flèchent essentiellement leurs primes afin de favoriser la remise sur le marché locatif de biens vacants.

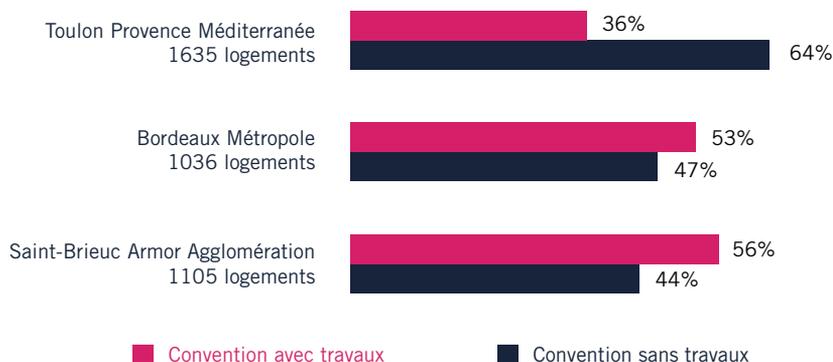
De façon générale, pour produire une offre locative conventionnée abordable, les collectivités soumettent leurs primes à des niveaux de loyer social voire très social ce qui en secteur particulièrement tendu les rend peu mobilisables. A titre d'exemple, Bordeaux Métropole a mis en place plusieurs incitations pour produire une offre locative à loyer très social (prime de 1 500€ ; prime de 2 000€ au glissement ; bonification dans le cadre d'un CAT ; outil de sécurisation supplémentaire, etc.) sans que cela suffise à convaincre les propriétaires de louer à ces niveaux de loyer, l'écart avec le marché demeure rédhibitoire.

*Harmoniser les incitations locales et nationales à la réalisation de travaux.
Dans le cadre du nouveau Loc'Avantages, inciter à l'échelonnement des aides sur la durée du conventionnement afin « d'optimiser » l'avantage fiscal.*

Le stock de logements conventionnés : un « vivier » inexploité ?

Nous l'avons vu, les passerelles entre l'offre rénovée via les aides de l'Anah et l'intermédiation locative peinent à se concrétiser. Au-delà de l'offre nouvellement conventionnée, le stock aujourd'hui conventionné sans intermédiation locative représente dans les territoires étudiés un parc potentiel de quelques milliers de logement.

Répartition du parc conventionné selon qu'il a ou non bénéficié d'une aide aux travaux



Compte tenu des objectifs de recours au parc privé sans cesse réhaussés dans le cadre des politiques de relogement des ménages prioritaires, il est impératif de maintenir le « stock » déjà constitué au-delà des nouvelles captations. Pour ce faire, certaines collectivités et services de l'Etat ont parfois mis en place des actions pour assurer la pérennité de ce parc en adressant des courriers aux propriétaires anticipant l'échéance de leur convention afin de favoriser les prorogations et la location via un organisme agréé. Cependant certaines conditions du conventionnement Anah (notamment de passage d'un régime à l'autre Borloo/Louer Abordable/Loc'Avantages ou de conventionnement d'un logement occupé) sont particulièrement complexes et peuvent l'entraver. Là encore, une analyse pourrait être engagée afin de les faire évoluer dans le respect du droit des locataires en vue de faciliter ces passages.

Mettre en place une observation et un suivi du parc de logements conventionnés par l'enrichissement des indicateurs existants (mode de gestion, niveau de loyer, taux de renouvellement des conventions, durée moyenne...) pour nourrir une stratégie concertée de «reconquête» du stock de logements locatifs conventionnés.

ANNEXE 1

**ASSURER ET/OU
DÉDOMMAGER ?
LA PRISE EN CHARGE
DES RISQUES
LOCATIFS EN IML**

Parmi les préoccupations des bailleurs, la prévention des risques locatifs arrive en bonne place. Via sa gestion locative adaptée et l'accompagnement du ménage le cas échéant, l'intermédiation locative tend à rassurer les propriétaires malgré leurs représentations parfois négatives sur les personnes en précarité. Au-delà de cette approche préventive qui irrigue l'activité des structures, l'intermédiation locative propose une sécurisation au moins identique si ce n'est supérieure à celle d'une location « classique ».

Rappelons que dans le cadre d'une location /sous-location, l'association s'acquitte du loyer et des charges que le logement soit occupé ou non et doit s'acquitter des éventuelles dégradations causées par le ménage. Il est donc indispensable que les financements alloués lui permettent de faire face aux incidents dont elle doit répondre. En effet, ce n'est pas à elle d'en assumer la charge dès lors qu'elle a mis en œuvre les actions nécessaires à leur résorption. Dans le cadre d'un mandat de gestion, le risque locatif est porté par le propriétaire bailleur auquel sont proposés des outils de sécurisation propres à l'intermédiation locative.

A. Les outils de sécurisation propres au mandat de gestion

Le parc en mandat géré par les AIVS® pour le compte de propriétaires privés représente fin 2020 un peu plus de 11 000 logements dont 69% sont couverts par Visale ou l'assurance SADA (soit 7 700 logements).

Notons qu'au-delà de ces deux outils, d'autres outils existent pour soutenir les locataires en difficultés de paiement : les Fonds de Solidarité Logement, Action Logement Service et le FASTT pour ne citer qu'eux proposent des aides aux locataires sous forme de subventions ou de prêts.

a. Le cautionnement Visale

C'est un dispositif de cautionnement gratuit porté par Action Logement Services qui permet aux propriétaires de se prémunir contre les impayés locatifs et depuis février 2019, les dégradations locatives.

La garantie intervient comme une caution : le propriétaire est indemnisé mais le locataire reste redevable auprès d'Action Logement Services de ses créances. L'ensemble de la procédure contentieuse est donc mené par Action Logement Services.

Les Fédérations du Logement d'Insertion (dont la Fapil et SOLIHA) ont signé une convention spécifique « Intermédiation Locative » aux critères élargis incluant les ménages accueillis par les associations sans condition d'âge ou d'emploi.

Fin 2020, ce sont plus de 13 000 contrats émis dont 41% pour des locataires du parc géré par les adhérents de la Fapil ; 15,6 % des visas ont fait l'objet d'une mise en jeu (contre 8,6% sur la Visale hors IML). Si la fréquence de l'impayé est plus forte en IML, son taux de recouvrement (sommes récupérées auprès des locataires) est deux fois plus élevé qu'hors IML.

b. Le contrat-cadre d'assurance SADA

La Fapil a négocié avec un assureur privé un contrat-cadre afin que ses adhérents disposent d'un outil de sécurisation des risques locatifs à proposer aux propriétaires. Les critères d'éligibilité des locataires sont conciliables avec les situations des ménages en difficulté d'accès au logement.

Par ailleurs, les procédures ont été adaptées pour favoriser un traitement amiable de l'impayé de loyers tout en préservant les intérêts des propriétaires. Ce contrat offre ainsi des garanties aux bailleurs tout en préservant la vocation sociale des organismes.

Ce sont les organismes qui gèrent l'ensemble de la procédure amiable et le contentieux. Fin 2020, 2 240 logements gérés par une AIVS® étaient couverts par le contrat-cadre d'assurance SADA pour les risques locatifs dont 54% uniquement pour les impayés de loyer. 7,3% des contrats ont fait l'objet d'une mise en jeu (contre 2,5% pour la GLI SADA « classique » hors contrat-cadre).

Tableau comparatif des modalités d'indemnisation

	Visale	SADA
Coût de la sécurisation pour le propriétaire	Gratuit	De 3,90 à 4,90% du montant des loyers quittancés selon formule ¹ + 30€ de cotisation forfaitaire
Vacance	Non prise en charge	
Impayé de loyers	Jusqu'à 36 mois de loyer	Jusqu'à 36 mois de loyer (plafonds 25 000€)
Dégradations exceptionnelles	Jusqu'à 2 mois de loyer chargé (franchise = dépôt de garantie)	Jusqu'à 3 500€
Frais de procédures contentieuses	Non (frais directement engagés par AL)	Oui dans la limite de 2000€ (hors frais de déménagement et de garde meuble)
Protection juridique	Non	Oui

c. Le fonds de sécurisation : un outil développé dans le cadre de l'intermédiation locative « Etat »

L'instruction du 4 juin 2018, incite à la constitution de fonds mutualisés dans les territoires en distinguant les finalités selon la modalité de gestion considérée.

En mandat, « la constitution au niveau régional ou infrarégional d'un fonds de sécurisation mutualisé entre les opérateurs. Ce fonds [serait]/est alimenté par des provisions versées par les opérateurs et/ou abondé par les bailleurs* et les collectivités locales. Cette modalité [pourrait]/peut faire l'objet d'expérimentations qui seront capitalisées au niveau national. »

Attention le bénéficiaire des indemnités ne peut pas contribuer au fonds au risque d'entrer dans le champ de l'assurance.

En sous-location, « les risques locatifs sont normalement couverts par les crédits d'Etat ». Il est toutefois mentionné que « un système de mutualisation entre opérateurs peut toutefois être envisagé en concertation avec les services de l'Etat. »

Un certain nombre de territoires (la région PACA, le Haut-Rhin, le Puy-de-Dôme, la Métropole de Bordeaux) se sont emparés de ce sujet et ont créé leur fonds pour mieux sécuriser les logements en IML issus du parc privé. A l'initiative de la Fapil Auvergne-Rhône-Alpes, les organismes agréés de la région disposent d'un tel fond dans le cadre de l'IML 177 depuis treize ans.

Les fonds créés dans ce cadre peuvent dédommager :

- | De manière subsidiaire, les pertes liées aux risques locatifs couverts partiellement ou non couverts par les outils assurantiels ou Visale (frais de procédure contentieuse, vacance locative sous conditions, dégradations, la compensation des franchises) ;
- | Les frais engagés entre deux locations du fait d'un logement en mauvais état ou encombré (travaux de remise en état non éligibles aux aides existantes, frais d'enlèvement des encombrants, de nettoyage, etc.) ;
- | De manière plus occasionnelle, les dépenses liées aux charges exceptionnelles et imprévues (types surconsommation d'eau en LSL, action contre les nuisibles, pose porte anti-squat).

Quel que soit le périmètre de ces fonds (géographique, modalités de gestion, IML 177 ou plus large), ils obéissent à trois principes :

- | **De subsidiarité** : saisine et indemnisation par le fonds si les outils disponibles ont été sollicités ;
- | **De complémentarité** : intervention en complément des aides déjà octroyées via les outils de « droit commun » (FSL, MSA, CAF, Visale, GLL, etc.) ;
- | **De non-opposabilité** : leur mobilisation n'est pas contractuelle et se fait dans la limite des sommes disponibles.

B. Mieux sécuriser les propriétaires : sur quels aspects ?

Rappelons d'abord que la location qu'elle soit solidaire ou non comporte des risques intrinsèques contre lesquels le propriétaire peut se prémunir sans pour autant les neutraliser. Ces risques sont fortement minorés lorsque le locataire est un organisme agréé dans le cadre de la location/sous-location. Dans le cadre du mandat, le propriétaire comme pour une location classique peut s'assurer contre les risques locatifs (via une cotisation calculée en pourcentage des loyers dans le cadre du contrat-cadre SADA ou gratuitement dans le cadre de Visale). Comme pour une location classique, le cautionnement et l'assurance couvrent sous conditions les risques locatifs et plafonnent les indemnités versées en cas de survenance des risques.

Ces modalités permettent globalement de couvrir les pertes dans le cadre de l'impayé de loyers

(le plafonnement à 36 mois étant exceptionnellement atteint dans le cadre d'une intermédiation locative puisque l'organisme met en place les démarches nécessaires dès la survenance de l'impayé). La gratuité de Visale en fait un outil attractif et opérant malgré des difficultés dans la gestion et le suivi des sinistres par les mandataires du fait de la subrogation de celui-ci par les services d'Action Logement pour la phase contentieuse. Par ailleurs, les conditions de déclaration des sinistres (2 mois de loyer plein pour SADA) peuvent allonger la période durant laquelle le propriétaire ne percevra que les aides au logement. De la même manière, les modalités de versement des indemnisations au trimestre peuvent dans certains cas susciter des difficultés de trésorerie pour le propriétaire. Ces deux points ne sont pas propres à l'intermédiation locative.

C'est moins le cas pour les dégradations locatives dont la prise en charge est peu probante du fait de la définition restrictive de la dégradation, de la prise en compte de la vétusté, de la mauvaise indemnisation de l'immobilisation du bien, des franchises et plafonds pratiqués qui aboutissent in fine à un montant d'indemnités faibles.

Enfin, d'autres charges supportées par les propriétaires sont aujourd'hui exclues des outils de sécurisation existants. C'est le cas de la vacance, des dépenses liées aux menus travaux entre deux locations souvent nécessaires mais ne relevant pas de la dégradation, des frais annexes tels ceux de garde-meubles ou de désencombrement. Leur prise en charge sous conditions par les fonds créés ad hoc contribuerait à tranquilliser un peu plus les propriétaires tout en l'incitant à un bon entretien du logement. Voici quelques exemples :

- | La vacance pourrait être dédommée en amont de la première mise en location ou lors de l'immobilisation nécessaire aux travaux ou contrainte en cas de décès (comme certains fonds le proposent déjà) ;
- | La contribution aux frais liés aux menus travaux du fait de l'occupation et/ou de la remise sur le marché d'un bien vacant (rafraîchissement, mise aux normes équipements) et non éligibles aux dispositifs existants (assurances, Visale, Ma Prime Rénov, etc.) ;
- | L'avance de trésorerie en cas de retards de paiement et/ou de paiement partiel par le locataire en amont de la procédure contentieuse.

Tenir compte dans les initiatives pour mieux sécuriser les bailleurs privés des outils existants et des enjeux au-delà des risques locatifs couverts par les outils assurantiels et le cautionnement Visale sans pour autant chercher à neutraliser les charges inhérentes à la location supportées par le bailleur.

**EN GUISE DE
CONCLUSION**



Nous l'avons dit en préambule et montré dans le cadre de notre analyse, la « massification » d'un parc privé à vocation sociale exige d'adopter une approche multidimensionnelle afin d'en optimiser durablement le déploiement. A la croisée de plusieurs secteurs, ce parc relève de différentes institutions et réglementations dont les décisions nationales et leurs déclinaisons locales ont des répercussions sur la mobilisation. C'est donc bien à l'aune de toutes ces dimensions et des effets des politiques connexes (investissement locatif, performance énergétique du bâti notamment) qu'il faut aborder les défis à relever.

L'Etat et les collectivités locales investissent le sujet. Ainsi le Plan Logement d'Abord et sa « mise en œuvre accélérée » ont donné lieu à de très nombreuses initiatives pour appuyer la mobilisation d'un parc privé conventionné et/ou ont consolidé celles déjà existantes. Ces actions relèvent souvent de l'incitation (primes, aides complémentaires aux travaux, prise en charge de frais de gestion, etc.) et d'une approche à court terme de la captation. En effet, un des principaux attraits du parc privé souvent mis en avant est sa disponibilité immédiate permettant d'atténuer en partie le manque d'offres locatives sociales disponibles. Pour autant cette approche par l'incitation est à combiner à la régulation et inscrire dans une vision à plus long terme si l'on souhaite asseoir durablement le parc privé comme outil de relogement des ménages prioritaires. Ainsi, nous invitons les acteurs locaux à intégrer l'intermédiation locative dans leur stratégie foncière en faveur d'un locatif abordable et dans la mise en œuvre d'outils de régulation du marché locatif.

A. Les outils de régulation du locatif existant

On l'a vu les incitations peinent de plus en plus à convaincre les propriétaires dans les zones où les biens se louent sans difficulté à des niveaux de loyer toujours plus élevés. Même si les outils présentés ci-après sont tous freinés par un manque de lisibilité des mesures, un cadre normatif encore flou et un déficit de moyens pour leur mise en œuvre et leur évaluation, ils témoignent de la nécessité d'accompagner les politiques publiques incitatives en matière d'habitat privé de contreparties plus fortes en matière d'encadrement des marchés locatifs. Même s'ils sont relativement récents (en dehors de l'encadrement de l'évolution des loyers), ces outils gagneraient à s'articuler avec l'iML ou entre outils coercitifs. Cela concourrait également à renforcer la connaissance du parc privé locatif et l'accompagnement des bailleurs à la rénovation et la location.

a. L'encadrement des loyers

Pour rappel, l'encadrement de l'évolution des loyers permet de limiter la hausse des loyers à la remise en location ou au renouvellement du bail. Sa mise en œuvre est circonscrite aux zones tendues.

A la suite de l'adoption de la loi ALUR, un dispositif d'encadrement du niveau des loyers est expérimenté à Paris dès 2015 mais fait l'objet de contestations par voie judiciaire. Le dispositif est finalement avalisé par la Loi Elan qui prévoit pour les collectivités volontaires qui répondent aux conditions une période de 5 ans pour l'expérimenter. Cette phase expérimentale a été prorogée par la loi 3 DS jusqu'au 24 novembre 2026. Sa mise en œuvre est délimitée aux zones tendues dont le marché locatif répond aux conditions cumulatives suivantes :

(76% d'entre elles). Si la déclinaison des modalités du permis de louer (restriction à certaines zones, certains logements selon des critères définis localement, critères renforcés pour l'autorisation, etc.) s'explique par la nécessité de s'adapter aux territoires et aux documents de cadrage locaux, elle tend à rendre le dispositif assez peu lisible et mal connu des bailleurs d'une part mais aussi des acteurs intervenant à leurs côtés (professionnels de l'immobilier, bureaux d'études, organismes d'intermédiation locative...).

De même, pour être réellement efficace, l'autorisation préalable de mise en location requiert d'importants moyens (déjà manquants au sein des services d'hygiène) pour l'examen et le contrôle de la demande dans les délais impartis (un mois) ainsi que le suivi des mesures prises par les propriétaires lorsque des réserves sont émises. S'ajoute à cela un cadre normatif encore flou (en particulier sur la question de la responsabilité en cas d'autorisation de mise en location d'un bien ne répondant pas aux critères de décence). Tous ces éléments en font un instrument de veille sur l'état du parc locatif plutôt qu'un moyen d'action fructueux contre l'habitat indigne.

Ainsi, pour rendre ces outils efficaces, il s'agit, comme pour la rénovation du parc de logements, de fédérer les acteurs impliqués dans la lutte contre l'habitat indigne (les services communaux, départementaux, la préfecture de police, la CAF, l'ARS, l'administration fiscale, les organismes opérateurs, etc.), de combiner les approches préventive, curative et coercitive et de se donner les moyens opérationnels d'agir.

Malgré ses limites actuelles, le « permis de louer », parce qu'il constitue là encore un instrument de connaissance actualisée du parc locatif privé et des mises en location, pourrait s'articuler avec les objectifs de développement d'un parc privé à vocation sociale dans les territoires. Le permis de louer offre une vision en flux du parc locatif qui pourrait démultiplier les opportunités de captation à des fins sociales via des outils d'information et d'orientation systématiques des bailleurs vers les opérateurs (ANAH, IML). Cela nécessite donc d'y mettre les moyens et de le combiner avec les autres outils de régulation (encadrement des loyers, conservation des aides au logement par les CAF/MSA en cas d'indécence, mesures compensatoires sur le meublé de tourisme, etc.).

c. Le principe des mesures compensatoires (régulation du meublé de tourisme).

Nous avons souligné dans notre étude la pression exercée par le meublé sur le marché locatif visé par la location solidaire et en particulier pour les petits logements du fait d'une meilleure rentabilité pour les propriétaires et de la plus grande flexibilité vis-à-vis de l'occupation du logement (des loyers plus élevés, une plus grande flexibilité vis-à-vis de l'occupation du logement et une fiscalité plus avantageuse). De la même manière, la concentration de biens en meublé touristique tend par ricochet à raréfier l'offre locative disponible, tout en augmentant a fortiori les loyers de marché, et à raréfier l'offre locative disponible, a fortiori à bas niveaux de loyer. Aussi, certains outils créés pour réguler le marché du meublé de tourisme (déclaration préalable, numéro d'enregistrement unique, changement d'usage) pourraient être transposés à la location « classique ».

A ce titre, la procédure de changement d'usage n'est pas spécifique au meublé de tourisme et s'applique à tout logement (résidences principales et secondaires) transformé en un local

non destiné à l'habitation. Elle ne concerne pas les résidences principales louées au maximum 120 jours par an. Elle s'applique obligatoirement dans les communes de plus de 200 000 habitants et sur celles de la petite couronne parisienne ou à la suite d'une délibération pour les EPCI compétents en matière de PLU. Elle est de plus soumise à autorisation préfectorale pour les communes n'appartenant pas à des zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants.

L'autorisation peut être assortie d'une mesure de compensation déclinée différemment selon les collectivités :

- | le principe du « 1 pour 1 » appliqué « au réel » (un logement transformé en meublé de tourisme donne simultanément lieu à la transformation d'un local en logement par le même propriétaire) ou via l'achat de droit de commercialité (le propriétaire du meublé touristique paie un autre acteur pour qu'il transforme un local commercial en logement) ;
- | la limitation par secteur du nombre de meublés touristiques : une fois le taux maximal atteint, les demandes de changement d'usage pour des biens des secteurs concernés sont mises « en attente ».

Ainsi, il est opportun de mieux articuler ces politiques de régulation (en explorant l'ensemble des outils mis en place au-delà de ceux propres aux RP) à celles visant à favoriser un parc privé à vocation sociale. Il est nécessaire de s'intéresser à ce principe de « compensation » en particulier également adopté dans le cadre de dispositifs créés pour conduire les politiques foncières.

B. Les outils relevant de la stratégie foncière

Alors que le foncier se raréfie dans de nombreux territoires, le développement d'un parc privé à des fins sociales doit pouvoir être intégré dans une stratégie plus globale de production de logement social et de diversification de l'habitat. Pour rappel, les principaux outils qui peuvent être activés par les collectivités dans le cadre des Plan locaux d'urbanisme (PLU) sont notamment :

Les emplacements réservés de logement (ERL) : il s'agit d'identifier des parcelles sur lesquelles s'appliqueront une obligation de construction d'un programme spécifique de logements, prescrit par le PLU, et ce, en cas de réalisation d'un programme immobilier. En contrepartie, le propriétaire d'une parcelle grevée d'un emplacement réservé bénéficie d'un droit de délaissement

Les secteurs de mixité sociale (SMS) : il s'agit de délimiter des zones au sein desquelles, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage est affecté à des catégories particulières de logements (locatif ou en accession à la propriété, logement social, intermédiaire ou privé...). Contrairement aux ERL, il n'existe pas de droit de délaissement associé à ce dispositif.

Ce dernier outil semble plus approprié à la transformation d'un parc existant, puisqu'il ne concerne pas que les constructions nouvelles. Ainsi, certaines collectivités s'en sont saisies pour prévoir la possibilité d'affecter une part de programmes à du logement conventionné Anah (entre autres). C'est le cas notamment du PLU de Bordeaux Métropole : le centre de Bordeaux étant partiellement concerné par un secteur sauvegardé, les opérations immobilières s'opèrent principalement par réhabilitation du parc ancien. Aussi, dans ce secteur, le PLU prévoit que la

prescription agisse aussi dans le cadre d'opérations de réhabilitation de 3 logements et plus, en affectant 35% pour des logements locatifs sociaux financés par un prêt aidé de l'Etat ou par des logements conventionnés Anah. Il en est de même dans la Métropole de Lille qui intègre les logements conventionnés Anah parmi les logements sociaux à affecter dans les secteurs de mixité sociale.

Plutôt pensée dans le cadre de VEFA entre promoteurs privés et bailleurs HLM (même s'il ne s'agit pas de la seule modalité), la mise en œuvre des SMS sur le parc privé se heurte néanmoins à plusieurs contraintes dans le cadre d'un conventionnement Anah. La demande de conventionnement doit être portée par le propriétaire bailleur, qui n'est pas forcément le maître d'ouvrage, surtout sur un programme de plusieurs logements. Si le conventionnement est porté par le promoteur, l'acquéreur n'aura pas accès à l'avantage fiscal puisque celui-ci ne se transmet pas. Au-delà de cet aspect comment imposer ce conventionnement au propriétaire acquéreur et s'assurer de son respect après livraison du bien ?

Il nous semble que des solutions pourraient être trouvées dans la combinaison de cet outil avec ceux mis en place dans le cadre des politiques de l'Anah pour faciliter la rénovation d'immeubles et le portage de ces travaux par des professionnels (VIR et DIIF). Pour l'heure actuelle limités à certains secteurs (Actions cœur de ville, ORT...), ces deux outils nous paraissent des réponses intéressantes pour répondre à la fois aux enjeux de plus en plus prégnants de rénovation énergétique et de production en centre-ancien. Les logements produits de cette façon peuvent aussi constituer un vivier supplémentaire pour l'intermédiation locative et un chaînage peut là aussi être recherché.

La création d'un parc privé à des fins sociales dans la durée requiert on l'a vu d'opter pour une stratégie globale en matière de logements. Cela doit se traduire l'étude des effets des mesures et dispositifs existants pour produire une offre abordable afin de les faire évoluer pour les rendre plus efficaces le cas échéant ; d'intégrer aux stratégies déployées en matière de rénovation énergétique du parc ancien l'intermédiation locative et le conventionnement ; d'agir afin de contrer les aubaines que constituent certains dispositifs (meublé, meublé de tourisme) là où les besoins en logements abordables sont toujours plus pressants.



6, avenue du Professeur
André Lemierre
75020 Paris

contact@fapil.fr
www.fapil.fr

  @Fapil

Fondé sur la mise en commun des expertises et des expériences de ses adhérents, notre réseau développe plusieurs modes d'intervention pour répondre aux difficultés rencontrées par les ménages :

- accueillir, orienter et informer les personnes ;
- les accompagner ;
- produire des logements de qualité et abordables ;
- et assurer une gestion locative adaptée.

Notre fédération apporte un soutien opérationnel et utile à ses adhérents et favorise les échanges. Nous associons d'autres acteurs à nos réflexions, convaincus de l'importance des partenariats pour construire ensemble des réponses à la hauteur des enjeux du mal-logement.

Avec le soutien du Ministère chargé du Logement - DHUP, et de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal).