

LOUER SANS ABUSER

MOBILISER LE PARC LOCATIF PRIVÉ
À DES FINS SOCIALES EN EUROPE

DÉCEMBRE 2018

SOMMAIRE

INTRODUCTION : LE RÔLE DU PARC LOCATIF PRIVÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT	4
1. ENCADRER LES LOYERS	6
2. L'INTERMÉDIATION LOCATIVE, UN OUTIL DE MOBILISATION DU PARC PRIVÉ QUI A FAIT SES PREUVES	10
3. INTERVENIR SUR L'OFFRE PAR DES MÉCANISMES FISCAUX ET INCITATIFS	15
CONCLUSION	17

INTRODUCTION : LE RÔLE DU PARC LOCATIF PRIVÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT

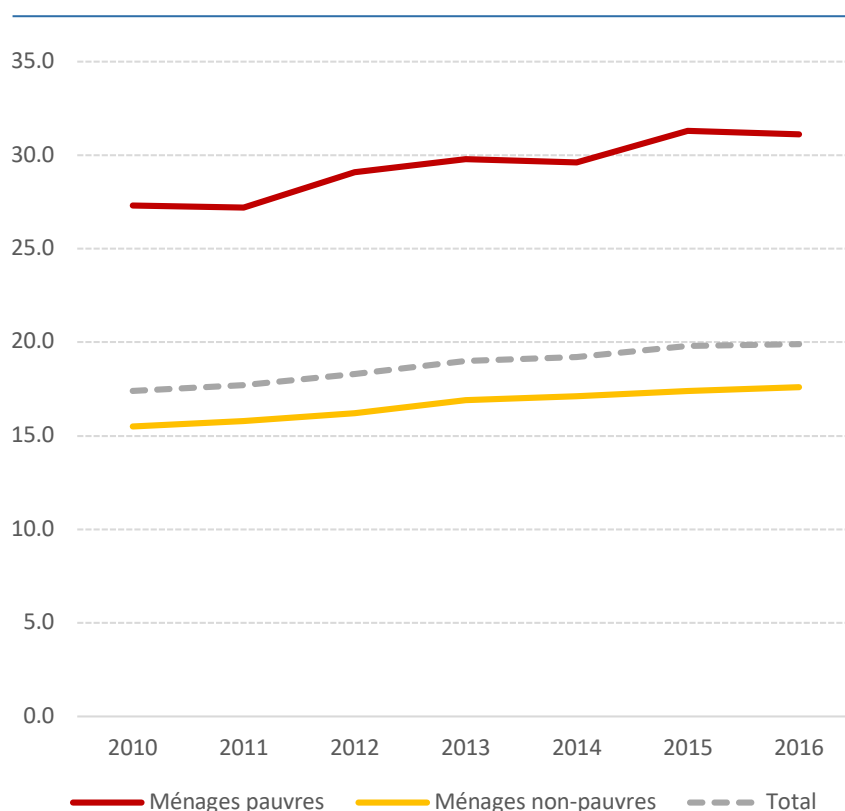
Comment transformer concrètement le logement, de plus en plus perçu et utilisé comme un bien et un produit financier, en droit garanti pour tous et toutes¹ ?

C'est la question à laquelle l'Europe se confronte aujourd'hui. Il est de plus en plus évident que la lutte contre le mal-logement doit être accompagnée de mesures d'intervention sur nos systèmes de logement, dysfonctionnels car excluant une part grandissante de la population. Être logé en Europe aujourd'hui représente souvent un coût financier prohibitif, notamment pour les habitants des villes, pour les jeunes, les locataires privés et les ménages à bas revenus. Il est difficile de lutter contre le mal-logement et la privation de domicile alors que le marché du logement locatif privé est de plus en plus onéreux. Le logement social public, malgré son rôle essentiel, ne peut pas résoudre à lui seul la crise du logement : là où il existe, il fait face à des pressions

de résidualisation via des coupes budgétaires ou des mesures de privatisation. Les dépenses publiques pour la production de logement ont baissé de 43% en Europe entre 2009 et 2016 (de 47,8 Mds d'euros à 27,3 Mds d'euros)².

Selon Eurostat, environ un tiers des Européens sont locataires (31% en 2016). Le nombre de locataires du parc privé aux prix du marché a augmenté de 14% dans l'UE entre 2010 et 2016, parallèlement à une baisse moyenne de 10% du nombre de locataires à prix réduits ou gratuits (logement social ou public entre autres). Les ménages pauvres sont en première ligne de cette tendance : ils sont de plus en plus nombreux sur le marché locatif privé. En témoigne l'exemple de la **République Tchèque**, où la part de ménages pauvres louant aux prix du marché a triplé, de 12% en 2010 à 39% en 2016.

Evolution de la part de locataires aux prix de marché dans l'UE, entre 2010 et 2016 (en % de la population pauvre, non-pauvre et totale)



¹ FEANTSA & Fondation Abbé Pierre (2018), « Troisième Regard sur le Mal-Logement en Europe 2018 », <https://www.feantsa.org/en/report/2018/03/21/the-second-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2017>, ou encore la documentation sur le thème « Logement » de l'Observatoire des Inégalités, <https://www.inegalites.fr/Logement>.

² Eurostat/COFOG 2018 et Gerald Koessl (2017), *Public expenditure on housing: the shift from capital spend to housing allowances. A European trend?* – Research briefing, National Housing Federation, disponible sur : http://s3-eu-west-1.amazonaws.com/pub.housing.org.uk/public_spending_housing_europe_uk_briefing.pdf. Ces montants correspondent aux dépenses publiques allouées à la production de logements : développement et régulation des normes d'habitabilité, acquisition de terrain, construction, achat et rénovation d'unités de logement pour le public en général ou pour des personnes aux besoins spécifiques, subventions et prêts pour accompagner l'expansion, l'amélioration ou la maintenance du stock de logements. Sont exclues ici les dépenses concernant le développement et la régulation de normes de construction, les aides au logement social et les allocations liées au logement.

La construction et l'attribution adéquates de logements sociaux sont les premiers outils à mobiliser pour le logement des populations vulnérables. Mais cela ne peut pas être la seule solution, le secteur locatif privé restant dans de nombreux pays européens le premier parc d'accueil des populations à bas revenus. Dans ce contexte, **comment garantir une offre locative privée, proposant des conditions de location stables et abordables, afin de soutenir l'accès des ménages modestes à un logement décent ?**

L'idée d'intervenir sur le marché locatif privé et de permettre son accès à tous, y compris aux plus pauvres, remonte à la Première Guerre mondiale en Europe, lors de la mise en place de l'encadrement des loyers dans plusieurs pays européens³. Au cours du vingtième siècle, deux grands types d'interventions

se sont distingués, entre les aides à la personne – qui permettent d'intervenir sur la demande, via l'allocation d'aides financières aux locataires pour les aider à payer leur loyer – et les aides à la pierre – qui permettent d'intervenir sur l'offre, via des subventions, des taux d'intérêts réduits ou des avantages fiscaux, etc. - . **Or, dans ce contexte de hausse des prix, les aides à la personne ne sont plus suffisantes⁴ ; des solutions structurelles et institutionnelles doivent donc être proposées pour équilibrer la relation propriétaires-locataires⁵. C'est entre autres la vocation des mécanismes de régulation du marché locatif et d'encadrement des loyers (1), ainsi que celle des dispositifs d'intermédiation locative (2). De manière plus incitative, certaines initiatives publiques fiscales visent également à soutenir la fourniture de logements locatifs abordables (3).**

³ József Hegedüs, Vera Horváth & Eszter Somogyi (2014): The Potential of Social Rental Agencies within Social Housing Provision in Post-Socialist Countries: The Case of Hungary, European Journal of Homelessness, Vol. 8 No. 2, disponible sur : <http://www.feantsaresearch.org/download/article-2-56529072930559942675.pdf>

⁴ Les aides au logement sont les outils de politiques publiques du logement les plus utilisées -et financées- aujourd'hui par les Etats membres. Nous ne les aborderons pas ici en détail car, si leur effet sur la solvabilité des locataires est bénéfique, les conséquences de leur mise en œuvre sur la provision et le caractère abordable des logements locatifs privés font l'objet de documentations diverses et contradictoires, qui mériteraient une étude plus approfondie.

⁵ *Ibid.* & U.C. Schmid, R.J. Dinse (2013): *Towards a Common Core of Residential Tenancy Law in Europe? The Impact of the European Court of Human Rights on Tenancy Law*, ZERP Working Paper 1/2013 (Bremen: Centre of European Law and Politics).

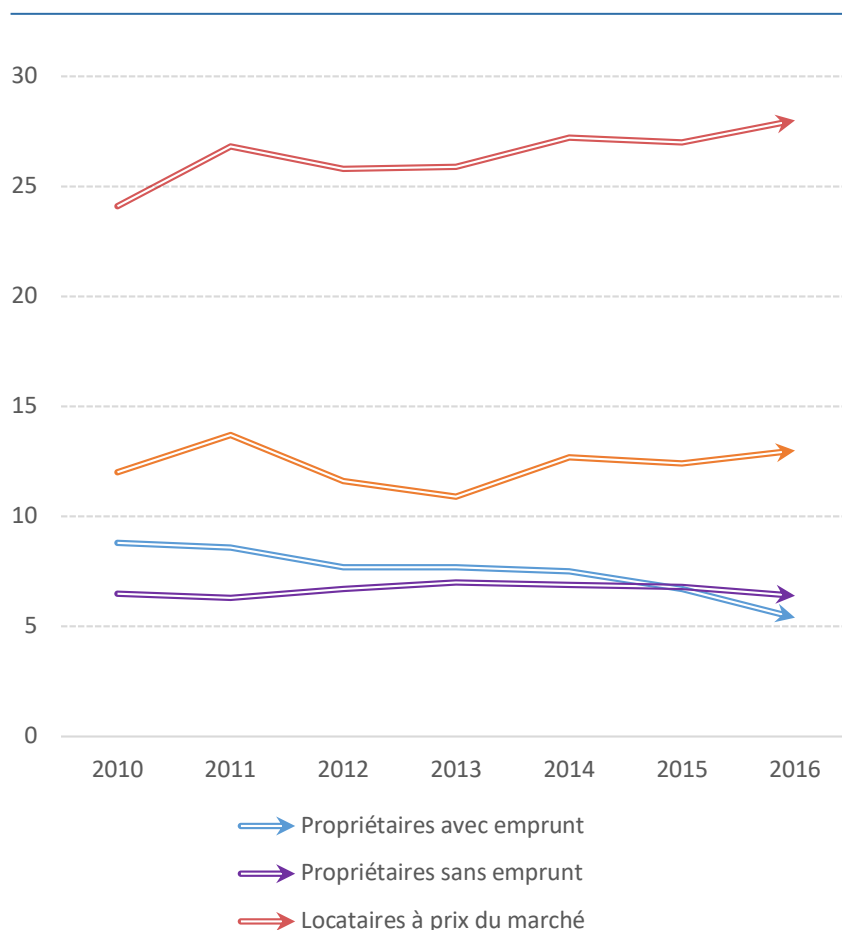
1. ENCADRER LES LOYERS

La montée en puissance du marché locatif privé n'est pas sans conséquences sur le coût du logement : en témoignent les 28% de ménages sur ce marché, soit plus d'un quart, en situation de taux d'effort excessif⁶ dans l'UE en 2016, ainsi que l'augmentation constante du nombre de ménages, sur ce marché, en taux d'effort excessif ces six dernières années.

La question de la rémunération est au cœur de la financiarisation du logement : le logement est de plus en plus considéré comme un simple produit de placement. Une convergence des politiques de logement en direction d'une marchandisation est à

l'œuvre, comme l'ont démontré les mises en vente massives et les réformes du logement social mises en œuvre dans différents Etats membres ces dernières années (au **Royaume-Uni**, en **Allemagne**, aux **Pays-Bas**, en **Suède**, et plus récemment en **France**). Ces réformes ont été tantôt provoquées, tantôt renforcées, par un contentieux européen arbitrant en faveur des opérateurs immobiliers privés, dans des affaires les opposant aux bailleurs sociaux accusés de concurrence déloyale⁷. A cette vision s'oppose celle du logement en tant que droit fondamental, dont la perspective est d'imposer des garde-fous indispensables à la préservation de logements accessibles à tous. Selon un

Part des ménages subissant un taux d'effort excessif selon le statut d'occupation dans l'UE, 2010-2016 (%)



⁶ C'est-à-dire allouant plus de 40% de leurs revenus aux dépenses liées au logement.

⁷ La Commission Européenne a forgé une définition résiduelle du Service d'Intérêt Economique Général concernant le logement social dans le premier contentieux qu'elle a eu à traiter sur le sujet, en 2001, sur le financement des politiques de logement social irlandaises. Depuis, pour la Commission, le logement social doit être destiné « aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions de marché ». Les pays où le logement social est universaliste, c'est-à-dire destiné à l'ensemble de la population sans considération de ressources, comme les Pays-Bas, sont donc sommés de revoir leur offre de logement social à la baisse au nom de la compatibilité de l'organisation des politiques de logement social nationales avec le droit de la concurrence. Pour en savoir plus, voir Brice Daniel (2018), « Le procès européen fait au logement social – Le droit européen et la faillibilité du logement social en France, aux Pays-Bas et en Suède », *Actes de la recherche en sciences sociales* 2018/1 (N° 221-222), p. 64-79.

rapport de la Rapporteuse Spéciale des Nations Unies sur le Droit au Logement Adéquat⁸, le changement de paradigme est urgent, les États devant veiller à ce que tout investissement dans le secteur du logement tienne compte de la fonction sociale de ce dernier afin de respecter leurs obligations en matière de droits humains.

Dans les pays où elle est intégrée de manière pérenne dans le système de logement, la régulation des loyers peut être un moyen de limiter l'envolée des prix, en particulier dans les zones tendues et lorsqu'elle est couplée à des mesures de stabilisation et de protection des locataires. En **Allemagne**, les locataires bénéficient d'une plus grande stabilité sur le marché locatif privé et se logent à des prix plus abordables, comparé à ceux des pays où le marché est davantage libéralisé, comme en **Angleterre**⁹. Une plus grande sécurité d'occupation, la protection contre les expulsions arbitraires, la présomption selon laquelle le contrat est à durée indéterminée sauf si le locataire souhaite y mettre un terme, une représentation via des organisations de locataires sont autant d'éléments qui favorisent la protection des locataires sur le marché locatif allemand. A l'inverse, les locataires anglais sont confrontés à la généralisation des contrats de courte durée, ce qui engendre une mobilité excessive et une augmentation des loyers qui peut s'appliquer à chaque nouvelle signature.

En **Allemagne**, le gouvernement fédéral a instauré en 2015 un « frein à l'envolée des loyers », la « *Mietpreisbremse* » : le prix d'un loyer ne peut être fixé à plus de 10 % au-dessus d'un prix « miroir » observé dans le même périmètre. Cette mesure a été inaugurée à Berlin et progressivement étendue à

300 autres villes au marché tendu. Cela renforce un mécanisme d'encadrement en place depuis trente ans en Allemagne : pour la fixation du montant des loyers, la liberté est la règle, mais le locataire peut se tourner vers le juge s'il estime que le loyer accepté est usuraire, c'est-à-dire supérieur de 20 % (depuis 2015, 10%) aux loyers pratiqués pour des logements équivalents. Dans ce cas, le locataire doit faire la preuve qu'il n'y a pas d'offre alternative correspondant à sa recherche. Si le juge décide de baisser le loyer, le nouveau montant se substitue de plein droit à celui qui figure dans le bail et le locataire peut récupérer les sommes indues au maximum sur les trois dernières années. Concernant l'augmentation en cours de bail, des clauses d'augmentation périodique forfaitaires ou des clauses d'indexation sont autorisées dans les contrats locatifs, mais si aucune clause ne figure dans le bail, le propriétaire peut demander à son locataire une augmentation (au plus tôt un an après la conclusion du bail et au plus tous les dix-huit mois) avec un maximum de 20 % tous les trois ans. Le locataire a trois mois pour négocier, accepter ou refuser cette augmentation. En cas de refus du locataire, le propriétaire peut se tourner vers le juge. Le loyer déterminé par le juge, en fonction des loyers pratiqués pour des logements comparables, s'appliquera alors de plein droit ; le locataire reste libre de résilier son bail. Ces méthodes d'encadrement tendent à réduire la forte différence entre loyers de relocation et loyers des locataires en place observée dans les zones tendues. Elles demandent, pour fonctionner et informer les locataires, les bailleurs et l'action des juges, une connaissance des prix pratiqués¹⁰. C'est ainsi au niveau des municipalités que des outils de comparaison des loyers ont été développés, comme par exemple à Cologne, qui a initié dès les années 1970 le premier « miroir des loyers » (« *Mietespiegel* »)¹¹,

⁸ UN General Assembly – Human Rights Council (2017), *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Report%20of%20the%20Special%20Rapporteur%20on%20adequate%20housing%20AHRC3451_0.pdf

⁹ Institute for Public Policy Research (2017), *Lessons from Germany – Tenant power in the rental market*, <https://www.ippr.org/files/publications/pdf/lessons-from-germany-jan17.pdf>

¹⁰ « Que la saisine du juge résulte de l'action du propriétaire ou de celle du locataire, la loi prescrit que le juge se détermine en fonction des loyers pratiqués pour des logements comparables. Pour ce faire, la loi a prévu trois moyens : le recours à un expert (entre 700 et 1 500 €) ; trois références de loyers de logements comparables ; les éléments fournis par une banque de données des loyers. » Bernard Vorms (2012), « Le modèle allemand de régulation des loyers est-il transposable en France ? », *Métropolitiques*, disponible sur : <https://www.metropolitiques.eu/Le-modele-allemand-de-regulation.html>

¹¹ « Le miroir des loyers de Cologne traite de l'ensemble des logements de la ville, à l'exception des maisons individuelles et des biens exceptionnels par la qualité ou par la taille. Il fournit des fourchettes de loyer en fonction de critères portant sur la qualité du quartier, la taille du logement, son niveau d'équipement, sa date de construction. Il est envisagé d'y intégrer, à l'avenir, les performances énergétiques. Il ne reflète que les « loyers froids », c'est-à-dire hors charges. Les chiffres retenus résultent de dires d'experts : ils sont fondés sur un grand nombre de données mais résultent d'une négociation entre les partenaires du miroir plus que d'un travail statistique sophistiqué. Les données sont actualisées tous les deux ans. » Bernard Vorms (2012), *Ibid.*

fondé sur la concertation entre les différents acteurs locaux du logement. Cette expérience s'est par la suite propagée à l'ensemble des villes allemandes – avec des modalités de calcul variant selon les décisions locales.

En **Suède**, la négociation des loyers est en place depuis 1942 ; elle a depuis changé plusieurs fois de forme, et s'applique différemment selon les contextes locaux. La *Section 55 de la Loi Locative Suédoise*¹² établit que les loyers ne peuvent pas être considérés raisonnables s'ils sont substantiellement supérieurs au loyer des logements d'une valeur utilitaire équivalente. Au niveau municipal, une consultation est organisée annuellement entre les représentants des offices municipaux d'habitat, les représentants des locataires, et les représentants du secteur privé qui décident de l'évolution des loyers dans le secteur public¹³. L'évolution des loyers dans le secteur locatif privé ancien est alignée sur celle du secteur public : l'encadrement des loyers du public a des répercussions dans le privé, puisque tout locataire du privé peut se rendre devant les tribunaux pour demander à son bailleur de lui appliquer, à appartement comparable, le loyer pratiqué au sein du secteur public. Si cela tend à effacer les différences de prix entre marché public et privé, la régulation ne s'applique toutefois pas à la construction privée neuve, qui est exonérée de cet encadrement pour les 15 années après construction. En résultent d'importantes disparités de loyers en zones tendues entre le bâti ancien et les habitations récentes. Le système de régulation des loyers en Suède est aujourd'hui organisé de telle manière que si les acteurs réunis autour de la table ne trouvent pas d'accord, aucune augmentation des loyers n'est consentie¹⁴.

La régulation des loyers, afin d'être efficace, doit donc non seulement s'accompagner de mesures de protection des locataires (si le propriétaire peut terminer un contrat quand il le souhaite sans conditions, la régulation des loyers aura peu d'effet)¹⁵, **mais doit également être opposable, dotée d'outils de transparence, et être mise en œuvre dans un contexte où logement privé abordable et logement social sont construits en quantité suffisantes.**

La privatisation massive du logement social en **Allemagne**, le fort ralentissement de la construction de logements locatifs en **Suède** suite aux crises économiques de 1990 et 2008, et les pénuries de logements en zones tendues qui en ont résulté, ont limité les effets positifs de la régulation ; dans ces contextes, la régulation des loyers, tout en contenant une augmentation généralisée des coûts du logement, ne l'a pas endigué complètement. En **Suède**, le système de régulation marche particulièrement bien pour les personnes qui ont réussi à entrer sur le marché du logement régulé ; néanmoins, à l'échelle de Stockholm par exemple, la moitié des habitants (environ 500 000 personnes) sont en attente d'un contrat locatif sur le marché régulé, et l'attente peut durer jusqu'à 30 ans¹⁶. Par conséquent, le marché noir locatif a prospéré, source d'augmentation du nombre de personnes logées à des prix exorbitants ou dans des conditions indignes (41% des ménages pauvres en **Suède** vivaient dans un logement surpeuplé en 2016, une augmentation de 38% depuis 2010¹⁷). Les ménages pauvres, dont les revenus sont trop bas ou trop incertains pour assurer le paiement des loyers, et ceux manquant de références antérieures de la part de bailleurs, comme par exemple

¹² Chapitre 12 du Code Foncier Suédois de 1970 :994 (Jordabalken). Norberg Per & Juul-Sandberg Jakob (2016), op. cit.

¹³ Le logement public en Suède n'est pas du logement social ; si les loyers sont régulés via la négociation collective, les organismes municipaux de logement doivent, selon une législation entrée en vigueur en 2011, être gérés de manière rentable et générer des profits.

¹⁴ Norberg Per & Juul-Sandberg Jakob (2016), *Rent control and other aspects of tenancy law in Sweden, Denmark and Finland: how can a balance be struck between protection of tenants' rights and landlords' ownership rights in welfare states?* Paper presented at the European Network for Housing Research Conference, Belfast, UK, disponible sur : http://findresearcher.sdu.dk/portal/files/120168625/Rent_control_and_other_aspects_of_tenancy_law_in_Sweden_Denmark_and_Finland.pdf

¹⁵ Norberg Per & Juul-Sandberg Jakob (2016), Op. Cit.

¹⁶ David Crouch (2015), « Pitfalls of rent restraints: why Stockholm's model has failed many », The Guardian, 19 Août 2015, disponible sur : <https://www.theguardian.com/world/2015/aug/19/why-stockholm-housing-rules-rent-control-flat>

¹⁷ Eurostat/EUSILC 2016.

les personnes réfugiées, ne peuvent pas rivaliser face aux ménages mieux dotés. En **France** en 2014, la *loi ALUR* a prévu un dispositif général d'encadrement des loyers pour 28 agglomérations, inspiré du modèle allemand, permettant aux locataires des zones tendues d'exiger la revue à la baisse d'un loyer excessif (c'est-à-dire supérieur de 20 % à un loyer médian mesuré par un observatoire local agréé et déterminé en fonction du type de logement, surface, ancienneté et localisation)¹⁸. La loi n'a été appliquée que deux années à Paris, et alors que le dispositif a fait l'objet d'une évaluation positive faisant état de la stabilité des loyers privés en 2016 sur l'agglomération parisienne¹⁹, le nouveau gouvernement a fait marche arrière en rendant le dispositif optionnel et expérimental. La fin de l'encadrement des loyers parisiens s'est alors traduite par une hausse des prix pour les candidats à la location²⁰.

En parallèle, là où le marché privé défaille, certaines autorités locales prennent des dispositions réglementaires et juridiques nécessaires : c'est par exemple le cas pour limiter les effets désastreux du **phénomène Airbnb**. La location touristique dans des centres urbains attractifs fait flamber le prix des loyers pour les habitants, en déviant le parc locatif résidentiel vers la location courte. A **Madrid**, par exemple, la mairie signalait en mai 2018 que 45,7 % de la population du district central était constituée de touristes, dont 17,6 % résidaient en logement touristique et 27,1 % en hôtels. Les autorités légifèrent donc afin d'encadrer le phénomène, à l'instar des mesures prises par les mairies de **Barcelone, Paris, Berlin, Amsterdam**, la **région de Lombardie**... **Il est impératif de mettre en place des interventions publiques afin de limiter les effets de financiarisation des marchés du logement et de prévenir leurs conséquences sur la cohésion des territoires européens, en matière de paupérisation, de gentrification et de ségrégation sociale.**

¹⁸ Voir Julie Clauzier (2017), « L'encadrement des loyers en France », *Les Echos du Logement* N°122, pp. 33-35, disponible sur : http://lampspw.wallonie.be/dgo4/tinymvc/apps/echos/views/documents/FlippingBook/Echos_122/35/#zoom=z

¹⁹ OLAP (2017), « Evolution en 2016 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne », disponible sur : http://www.observatoire-des-loyers.fr/sites/default/files/olap_documents/rapports_loyers/Rapport%20Paris%202017-V2.pdf

²⁰ CLCV (2018), *La fin de l'encadrement des loyers se fait déjà sentir à Paris*, disponible sur : http://www.clcv.org/images/CLCV/CLCV_-_Enqu%C3%AAtes_Loyers_parisiens_2018_copy_copy.pdf

2. L'INTERMÉDIATION LOCATIVE, UN OUTIL DE MOBILISATION DU PARC PRIVÉ QUI A FAIT SES PREUVES

Les dispositifs d'intermédiation locative sont des outils répandus en Europe depuis les années 1980, mais dont les modalités diffèrent d'un pays à l'autre. **Ils permettent de mobiliser le parc locatif privé pour loger les ménages en difficulté, tout en sécurisant les propriétaires en leur offrant des garanties diverses, grâce à l'intervention d'intermédiaires publics ou associatifs.** En **France**, en **Belgique**, au **Royaume-Uni**, ces initiatives ont été institutionnalisées : en **France**, l'intermédiation locative s'appuie souvent sur le *conventionnement ANAH* (Agence Nationale de l'Habitat)²¹, qui permet de conventionner un logement privé à loyer intermédiaire, social ou très social en échange de subventions et d'avantages fiscaux pour les propriétaires engagés dans cette démarche. Pour les publics vulnérables et les personnes sans-domicile, qui sont exclus durablement du parc locatif privé principalement en raison de leur insolvabilité, des dispositifs spécifiques ont été mis en place et institutionnalisés grâce à la loi Besson de 1990 : les *AIVS, Agences Immobilières à Vocation Sociale*, ou les associations agréées, peuvent recourir à des dispositifs de sous-location ou de mandat de gestion (l'occupant est alors directement locataire avec un bail à son nom). Le dispositif national public *Solibail*, engagé en 2008 et ayant permis d'atteindre 28 656 places (contre 7 935 en 2012) fin 2016, soit – dont 74% en sous-location²², ainsi que *Louez Solidaire* à Paris, reposent sur un partenariat entre les collectivités locales et ces associations conventionnées. Les risques locatifs des propriétaires sont couverts, via des garanties et une gestion locatives adaptées, des déductions fiscales, des aides à la rénovation, etc.²³ Au 31 Décembre 2017, le parc d'intermédiation locative financé par l'Etat français (en France métropolitaine et territoires d'Outre-Mer) était estimé à 34 323 places, dont 80% en location/sous-

location et 20% en mandat de gestion, et plus de 50% des places mobilisées en Île-de-France²⁴.

En **Belgique**, en **Irlande**, au **Royaume-Uni**, en **Italie**, et plus récemment en **Hongrie**, les dispositifs d'intermédiation locative viennent compenser un parc de logement social public peu développé ou en décroissance. En **Belgique**, 51 *Agences Immobilières Sociales (AIS)* sont enregistrées en **Flandre** (dont 44 subventionnées par le gouvernement régional²⁵) et gèrent environ 10 000 logements ; à **Bruxelles**, la *Fédération des Agences Immobilières Sociales, FEDAIS*, regroupe les 23 AIS gérant au total, en 2017, 4 800 logements dans toute la région bruxelloise. Le secteur est encore considéré comme résiduel, mais les acteurs essaient de prendre de l'ampleur, avec une croissance annuelle moyenne de 250-300 unités de logement. Au **Royaume-Uni**, les *Social Letting Agencies (SLA)*²⁶ se sont développées suite à la privatisation massive du logement social : le fossé grandissant entre l'offre de logements réellement abordables et la demande, ainsi que l'augmentation du nombre de personnes sans-domicile, ont entraîné un soutien politique et financier accru aux SLA, qui peuvent être gérées par les autorités locales ou par les services sociaux. Une étude de l'Université de Sheffield Hallam de septembre 2018²⁷ fournit pour la première fois une évaluation du secteur : les premiers résultats comptabilisent environ 120 SLA en **Angleterre**, l'ensemble représentant jusqu'à présent 4 500 logements. La plupart ont un parc de logements de très petite taille, les sociétés les plus grandes gèrent entre 450 et 500 logements. Les financements peuvent provenir d'autorités locales ou encore de partenaires privés via l'investissement social, en plus du soutien du gouvernement, qui avait annoncé dans le cadre du budget de l'année 2017 vouloir allouer 20M£ aux SLA

²¹ Etablissement public administratif de l'Etat français qui met en œuvre la politique nationale d'amélioration du parc de logements privés existants, sous tutelle du ministre du Logement.

²² DGCS, enquête AHI, citée par Fondation Abbé Pierre (2018), *L'état du mal-logement en France 2018 – Rapport annuel #23*, disponible sur : http://www.fondation-abbé-pierre.fr/documents/pdf/23e_rapport_etat_du_mal-logement_en_france_2018_-_partie_2_les_politiques_du_logement.pdf

²³ FAPIL (2017), *Mobiliser un parc privé de qualité à bas coût de loyer – Etat des lieux des pratiques des associations de la Fapil et enquête auprès des propriétaires*, disponible sur : http://www.fapil.net/wp-content/uploads/2017/05/Etude_Developper_le_parc_privé_a_vocation_sociale_web.pdf / Fondation Abbé Pierre (2016), *La mobilisation du parc privé à des fins sociales*, disponible sur : http://www.fondation-abbé-pierre.fr/documents/pdf/rapport_-_la_mobilisation_du_parc_privé_a_des_fins_sociales_-_novembre_2016.pdf

²⁴ De nombreux logements en intermédiation locative sont financés par d'autres acteurs, en particulier les collectivités territoriales. Ministère de la Cohésion des Territoires (2018), *Instruction du 4 Juin 2018 relative à la mise en œuvre du plan de relance de l'intermédiation locative dans le cadre du plan Logement d'abord*, disponible sur : https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2018/06/circulaire_iml.pdf

²⁵ Pour obtenir le soutien du gouvernement Flamand, les AIS doivent correspondre à des normes : elles doivent gérer plus de 30 logements, dont au moins 30 doivent être alloués à des groupes paupérisés ou vulnérables ; elles doivent fonctionner depuis au moins 2 ans et doivent couvrir plusieurs zones urbaines ; elles doivent être en adéquation au niveau organisationnel ; etc.

²⁶ Voir Crisis (2015), *Social Lettings Agency Guide*, disponible sur : <https://www.crisis.org.uk/ending-homelessness/housing-resource-centre/housing-centre-guides/social-lettings-agency-guide/>

²⁷ Sheffield Hallam University, *Scaling-up Social Lettings: Scope, Impact and Barriers*, septembre 2018, résumé disponible sur : <https://www4.shu.ac.uk/research/cresr/ouexpertise/scaling-social-lettings-scope-impact-and-barriers>

– en Septembre 2018, les modalités d'allocation de ce budget n'avaient pas encore été définies. De 2010 à 2014, le Programme d'Accès au Secteur Locatif Privé, coordonné par Crisis, a été financé à hauteur de 11M€ et a accompagné 153 projets d'accès à des contrats locatifs privés pour les personnes sans-domicile ou vulnérables. Le programme a permis la création de 8 000 contrats locatifs, dont 90% d'une durée supérieure à six mois²⁸.

L'intermédiation locative offre de nombreux avantages :

- **Un ciblage des populations vulnérables** : en **Flandre**, en 2009, 33% des nouveaux locataires en *Agence Immobilière Sociale* étaient sans-domicile au moment de l'attribution du logement, grâce notamment au système d'allocation par points qui permet de cibler les populations aux besoins les plus urgents. A **Bruxelles**, plusieurs AIS sont engagées dans des partenariats afin de cibler les publics les plus précaires : un projet de « Housing First » à **Schaerbeek** est destiné à des personnes sans-abri, les propriétaires ayant confié leur bien à l'AIS par l'intermédiaire d'une association partenaire, la « *Cellule Capteur Logement* » de l'*ASBL L'Ilot*. Les locataires sont accompagnés par des services spécialisés, dans le cadre d'une convention de transit de maximum 18 mois, qui peut se transformer en bail de plus long terme. Des AIS bruxelloises ont également réalisé des logements de transit collectifs destinés à des ex-détenus, ou encore à des femmes seules ou avec enfant qui se trouvent sans logement suite à une dégradation de leur situation sociale (liée, entre autres, à des problèmes de violences conjugales, de maltraitances ou d'un parcours d'exil difficile)²⁹. En **France**, l'intermédiation locative est vouée à être utilisée comme outil de désengorgement du système d'hébergement d'urgence : dans le cadre du *plan de réduction des nuitées hôtelières*, le gouvernement a créé plus de 9 000 places en intermédiation locative entre 2015 et mi-2017³⁰. Le gouvernement actuel a annoncé un objectif de création de 40 000 places supplémentaires en intermédiation locative durant le quinquennat, dont la moitié en mandat de gestion ; les modalités de cette action ont été détaillées et liées à la politique de Logement d'abord dans une circulaire de juin 2018³¹.

- **Un accompagnement dans le logement facilité** : les dispositifs d'intermédiation locative permettent non seulement de fournir et de gérer des logements privés de manière sociale (contrôle de prix abordables, gestion de proximité, assistance et suivi locatif, garantie du respect des normes de sécurité et de salubrité, approche sociale en cas de difficultés de paiement, entretien via un soutien technique...), mais également d'accompagner et de maintenir durablement les personnes dans le logement, avec l'intervention de services d'accompagnement en cas de besoin. A **Madrid**, les services de médiation locative de l'association *Provivienda* comprennent un système de garantie du paiement des loyers et de stabilité du locataire : l'association compense d'éventuels manquements durant la première et si besoin la deuxième année du contrat locatif, afin d'encourager les propriétaires à louer à des personnes peu ou non solvables. Des services d'accompagnement sont proposés aux locataires selon les besoins individuels, et un réseau de partenaires est disponible afin de faire le lien avec les secteurs de l'emploi, de la santé, de l'éducation, des loisirs. En **Allemagne**, les agences immobilières sociales, *Soziale Wohnraumhilfen*, sont aussi axées sur la gestion locative et la médiation entre propriétaires et locataires – elles n'ont en revanche pas fait l'objet d'une promotion et d'une régulation au niveau régional ou national- ; elles proposent en général un accompagnement social ambulatoire, en fonction des besoins individuels. S'il n'existe là encore pas de données nationales connues analysant la taille et les résultats de ces initiatives, et si l'échelle de ce parc immobilier à destination sociale s'avère très limitée comparée aux chiffres du mal-logement en Allemagne, certaines études qualitatives existent : à **Karlsruhe** par exemple, entre 2005 et 2015, le projet *SOZPÄDAL e.V.* a permis à 1 200 personnes, sans-abri ou défavorisées, de bénéficier d'un contrat locatif abordable dans un logement privé. 76% ont été maintenues dans leur logement ou ont déménagé dans un autre appartement, dans une maison de retraite ou dans un établissement de soins spécialisé, et pour environ 17% la location n'a pas pu être maintenue³².

²⁸ Ministry of Housing, Communities & Local Government (2018), *Rough Sleeping Strategy*, August 2018, pp. 58-59, disponible sur : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/733421/Rough-Sleeping-Strategy_WEB.pdf

²⁹ FEDAIS ASBL, 2018, *Les AIS ont 20 ans*, pp. 17-19, disponible sur https://docs.wixstatic.com/ugd/bc16d2_7be1edd3e1b94ca5b92a5e62c9df119e.pdf

³⁰ Fondation Abbé Pierre (2018), *op. cit.*

³¹ Ministère de la Cohésion des Territoires (2018), *Op. Cit.*

³² Alex Steffen (2017), "Neue Wege der dauerhaften Wohnraumversorgung – Soziale Wohnraumagenturen in Deutschland", *BAG-W Wohnungslos 4/17*.

• **La sécurité dans le logement**, à condition de promouvoir le bail de droit commun : les dispositifs peuvent recourir à différents modes de mobilisation des logements. En **France**, les agences et associations ont recours à la location/sous-location ou à des mandats de gestion, par lesquels la gestion locative d'un logement privé est déléguée à un opérateur public agréé. Les mandats de gestion sont plus protecteurs car ils offrent aux personnes logées un statut de locataire de droit commun et des contrats de location directs avec les propriétaires d'une durée minimale de 3 ans. Les garanties apportées aux propriétaires permettent un renforcement de leur confiance dans ce type de contrats, et favorisent la possibilité de conclure un bail de droit commun. En **Espagne**, la mairie de **Barcelone** propose depuis 2014 le programme *Borsa de Lloguer / Rented Housing Pool* pour les propriétaires acceptant de louer un logement à des personnes dans le besoin pour une durée de 5 ans, avec loyer plafonné. Via ce programme, les services logement de la mairie proposent médiation, garanties de paiement de loyers à 100% (via la création d'un fonds de garantie), abattement de 50% sur la taxe de propriété, assurance multirisques et aide technique et juridique, ainsi qu'une subvention à la rénovation couvrant jusqu'à 100% des travaux (pour un maximum de 20 000 €)³³. A l'été 2018, environ 1 100 logements avaient ainsi été mobilisés, rénovés et rendus abordables - en incluant le programme *Hàbitat 3* qui permet à la municipalité de gérer temporairement des logements privés vacants en échange de travaux de rénovation³⁴.

Les opérateurs de l'intermédiation locative se heurtent également à des obstacles de taille :

• **Le nombre de dossiers et la pression de la demande sur les équipes** sont les principaux défis auxquels ces dispositifs doivent faire face : en **Flandre** par exemple, proportionnellement, les listes d'attente sont plus longues pour des logements en intermédiation locative que pour le logement social.

• **Assurer le caractère abordable du loyer aux personnes logées les plus pauvres** est également un défi majeur : les revenus des locataires, y compris les allocations liées aux coûts du logement, doivent être en adéquation avec le loyer négocié, ce qui dépend fortement du contexte local, tendu ou non, du marché du logement. En **Italie**, les dispositifs d'intermédiation locative à l'initiative de certaines autorités locales urbaines ont dû faire face aux problèmes de solvabilité des locataires suite à la crise financière de 2008 : à **Turin**, le programme *Lo.C.A.Re* engage les propriétaires à baisser leur loyer de 30% par rapport aux niveaux du marché local, en échange d'abattements fiscaux, de subventions ponctuelles, de garanties locatives et d'une médiation en cas de conflits. Après 2008, cette réduction de 30% ne suffisait plus pour les locataires les plus fragilisés. La **frontière entre buts sociaux et commerciaux**, entre institutions sociales et bailleurs, peut également tendre à s'estomper, et pose certaines questions : en **Angleterre**, des associations se demandent si le parc locatif privé via les *Social Letting Agencies* a vocation à devenir le « nouveau logement social », et estiment que dans ce cas, des garanties supplémentaires sont nécessaires en termes d'objectifs sociaux de sécurité, de coûts, de besoins et de qualité. Historiquement, le logement social britannique correspondait à des logements stables, de long-terme, dotés de droits de succession, avec des loyers réellement sociaux déterminés par réglementation nationale³⁵, contrairement au parc locatif privé où les contrats peu protecteurs de court-terme (de 6 à 12 mois en moyenne – *ASTs, assured shorthold tenancies*) sont la règle : en 2014/15 en Angleterre, 81% des contrats locatifs étaient des *ASTs*³⁶. En 2011, le gouvernement britannique a introduit la possibilité pour les autorités locales et les bailleurs sociaux privés agréés d'établir des loyers jusqu'à 80% du marché locatif local, introduisant une notion biaisée de « logement abordable ». Cette mesure pour le logement intermédiaire permettrait d'utiliser les marges financières ainsi récupérées pour réinvestir dans le développement de nouveaux

³³ <http://habitatge.barcelona/en/housing-services/rent-your-home-with-guarantees>

³⁴ <https://ec.europa.eu/futurium/en/housing/mobilizing-vacant-private-dwellings-towards-affordable-rental-market-borsa-de-lloguer>

³⁵ David Mullins & Halima Sacranie (2017), *Social Lettings Agencies in the West Midlands: Literature Review and Typology*, University of Birmingham – Housing and Communities Research Group.

³⁶ Julie Rugg & David Rhodes (2018), *The Evolving Private Sector: Its Contribution and Potential*, University of York – Centre for Housing Policy, p. 109, disponible sur : https://omghcontent.affino.com/AcuCustom/Sitenam/DAM/105/The_Evolving_Private_Rented_Sector.pdf A noter qu'en Ecosse, les récentes réformes dans la législation ont instauré, dès Décembre 2017, pour tous les nouveaux contrats locatifs et le renouvellement de ceux en cours, une durée indéfinie remplaçant le principe des *ASTs*. Cela réduit grandement la marge de manœuvre en matière d'expulsions arbitraires/sans faute de la part du locataire.

logements sociaux. Il s'agit là d'un mécanisme permettant de remplacer les subventions à la pierre par des recettes propres, en phase avec la tendance européenne de *financiarisation* des politiques de logement. Ces logements intermédiaires sont sensés devenir majoritaires dans le parc social : en Angleterre, l'offre - construction et acquisition - de nouveaux logements locatifs à loyers sociaux a baissé de 86% en 5 ans (de 37 680 unités en 2011-2012 à 5 380 unités en 2016-2017), au profit des logements locatifs à loyers « abordables » (de 1 150 unités en 2011-2012 à 24 350 unités en 2016-2017)³⁷.

- **Trouver et engager les propriétaires de logements** : les études en **France** et en **Belgique** montrent un profil homogène des propriétaires captés. Il s'agit de petits propriétaires, qui en grande majorité ne possèdent qu'un logement en location. En **Belgique**, un nouveau métier a été initié dans plusieurs villes afin de répondre à ce défi : des « *capteurs de logement* » ont ainsi vu le jour à **Charleroi**, **Bruxelles**, **Namur**, **Tournai**, **Liège** et **La Louvière**, afin de développer un portefeuille de logements (privés et/ou publics) à destination des personnes sans-domicile, avec l'accompagnement social comme priorité, l'accès à un logement adapté comme objectif, le renforcement des structures existantes, un accent mis sur le travail en réseau et le développement d'une expertise de prospection auprès des propriétaires privés³⁸. En 2015, plus de 350 contrats ont été signés en **Wallonie** et à **Bruxelles** suite à l'intervention d'une cellule capteur logement ; un capteur engagé à plein temps peut reloger en moyenne entre 30 et 70 personnes par an³⁹.
- **Assumer le risque locatif** : les acteurs de l'intermédiation locative sont confrontés à des défis de taille lorsqu'il s'agit de supporter le risque

locatif pour les logements mis à disposition et pour faire face à de multiples dépenses, qui peuvent être dues à des impayés de loyers, des dégradations, des vacances, des frais contentieux. L'organisation Crisis en **Angleterre** a ainsi détaillé, dans un *guide dédié*⁴⁰, l'ensemble des risques associés aux SLA, en tant que petites entreprises et en tant que mécanismes spécifiques d'aide à l'insertion par le logement. En **France**, la Fédération des Acteurs de la Solidarité Île-de-France gère depuis 2001 un *Dispositif régional de sécurisation des Associations d'Insertion par le Logement*⁴¹ financé par la Région Île-de-France et destiné à sécuriser l'action des associations d'insertion par le logement, grâce à des indemnisations des pertes liées aux risques locatifs : les associations doivent adhérer et verser une cotisation annuelle au fonds, fixée en fonction du nombre de logements à sécuriser. Les indemnisations recouvrent les impayés de loyers, les vacances anormales, les dégradations exceptionnelles, les frais de recours contentieux, les charges imprévues et les avances de trésorerie. Des services d'avance de trésorerie et de formation/conseil sur la mise en place d'outils de gestion et sur des thématiques spécifiques sont également à disposition des associations. En France également, la garantie *Visale* (Visa pour le Logement et l'Emploi) peut être mobilisée dans le cadre de l'intermédiation locative : il s'agit d'un dispositif gratuit de cautionnement accordé par Action Logement⁴² au locataire souhaitant se loger dans le parc privé, visant à prendre en charge, en cas d'impayés, le paiement du loyer et des charges de sa résidence principale et ce pendant les 3 premières années du bail. Cette caution s'adresse aux bailleurs privés, individuels ou professionnels de l'immobilier ; elle leur permet d'alléger leurs critères de sélection, gratuitement et en limitant les risques, afin d'élargir leur choix de candidats locataires⁴³.

³⁷ Department for Communities & Local Government (2017), *Affordable Housing Supply: April 2016 to March 2017 England*, Housing Statistical Release, disponible sur : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/657902/Affordable_Housing_Supply_2016-17.pdf

³⁸ Cellule Capteur de Logements Ilot ASBL (2015), disponible sur http://www.86400.be/wp-content/uploads/2014/11/Rapport-final-de-recherche-action_Capteur-logement.pdf -- / L'Ilot (2017), *Une matinée dans la peau de capteur et créateur de logements*, disponible sur <http://ilot.be/une-matinee-dans-la-peau-de-capteur-et-createur-de-logements/>

³⁹ Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation (2016), *Capteur de logements – Une nouvelle fonction sur laquelle miser ?*, p. 10, disponible sur http://www.cpcp.be/medias/pdfs/publications/capteurs_logement.pdf

⁴⁰ Voir Crisis (2015), *Social Lettings Agency Guide*, disponible sur : <https://www.crisis.org.uk/ending-homelessness/housing-resource-centre/housing-centre-guides/social-lettings-agency-guide/>

⁴¹ <http://www.federationsolidarite.org/ile-de-france>

⁴² Action Logement est un groupe d'organismes issu du dispositif de participation des employeurs à l'effort de construction, devenu acteur et financeur majeur du logement social et intermédiaire en France.

⁴³ Action Logement (2017), *Guide Visale Intermédiation Locative*, disponible sur : http://www.federationsolidarite.org/images/stories/champs_d_action/Logement/pdf/Guide-Visale-Intermediation-Locative_28032017.pdf

« A Crisis, nous appelons les gouvernements Anglais, Ecossais et Gallois à soutenir financièrement les Social Letting Agencies, afin qu'une personne sans-domicile puisse recevoir un accompagnement pour accéder au secteur locatif privé si besoin. De par notre propre expérience, nous savons que les SLA offrent aux locataires à faibles revenus un choix effectif, alors qu'ils sont habituellement dans l'obligation d'accepter ce que le secteur locatif privé a de pire à offrir. En offrant une alternative viable, nous pouvons réduire le nombre de locataires victimes de propriétaires peu scrupuleux et forcer ces derniers, via le marché, à améliorer leur propriété et leur comportement. Nous savons également qu'il y a des propriétaires demandeurs d'accompagnement dans la gestion et l'amélioration de leur location ; en échange d'un loyer abordable et de baux plus longs, les SLA peuvent fournir cette aide et peuvent être compétitives comparées aux honoraires des agents immobiliers. Cependant, pour être effectives, les SLA nécessitent des fonds de démarrage afin d'être opérationnelles, à leur échelle, aussi vite que possible. Il est également nécessaire d'avoir des allocations logement en adéquation avec le marché. »

Chris Hancock, Head of Housing, Crisis (Royaume-Uni)

L'intermédiation locative doit être investie et généralisée, et d'autres modèles peuvent être créés selon les besoins : au **Royaume-Uni**, le fonds d'investissement à impact social *Big Society Capital* propose ainsi différents fonds de soutien, constitués d'argent public et privé, aux associations de logement et organismes caritatifs afin de leur permettre d'acquérir des logements sur le marché privé pour le logement et l'accompagnement des populations précaires (personnes sans-domicile, personnes ayant un handicap, jeunes, personnes âgées, etc.)⁴⁴. Il s'agit pour différents fonds (*Funding Affordable Homes*, *Cheyne Social Property Impact Fund*, *Real Lettings Property Fund*) de proposer soit des prêts avantageux, soit des conventions de gestion de longue durée aux associations qui peinent à développer ou acquérir de

nouveaux logements en raison des limites d'emprunt qui leur sont accordées et des difficultés d'accès à des capitaux. En **Allemagne**, la ville de **Dresde**, via son Bureau de Protection Sociale, a conclu un partenariat avec l'un des plus grands groupes immobiliers du pays, Vonovia, et avec 132 propriétaires privés, afin de loger temporairement des demandeurs d'asile dans des appartements privés, en recourant aux offres qui n'ont pas reçu preneur depuis plus de six mois⁴⁵. En juin 2018, deux tiers des demandeurs d'asile à Dresde étaient logés en diffus dans des logements privés et accompagnés par des travailleurs sociaux afin de trouver un logement permanent. Vonovia réserve sur son parc 10 000 logements permanents en droit d'occupation pour la ville de Dresde, attribués aux ménages à bas revenus et aux réfugiés.

⁴⁴ <https://www.bigsocietycapital.com/our-themes/homes>

⁴⁵ Au 31 Mai 2018, le Bureau de Protection Sociale de la Ville de Dresde s'occupait de 2 634 demandeurs d'asile. En 2016, il s'agissait de 5 022 personnes. Deux anciens hôtels d'une capacité totale de 563 places, ouverts depuis 2015 pour héberger les demandeurs d'asile, seront fermés fin 2018, car des relogements massifs, rapides et pérennes ont été effectués. Entretien avec Dominic Heyn, Conseiller Politiques Sociales, Ville de Dresde, Juin 2018.

3. INTERVENIR SUR L'OFFRE PAR DES MÉCANISMES FISCAUX ET INCITATIFS

Outre l'encadrement des loyers et l'intermédiation locative, les soutiens publics financiers aux bailleurs privés sont d'autres instruments répandus permettant d'alimenter l'offre de logements locatifs abordables. Ils peuvent se présenter sous la forme :

D'assistance financière directe : en **Ecosse**, le programme *Rural Homes for Rent* mis en place en 2008 visait à augmenter la construction de nouveaux logements locatifs abordables dans les zones rurales, en offrant une subvention aux propriétaires fonciers s'engageant ensuite à louer en dessous des prix du marché pour au moins 30 ans. Le *Fonds pour le Logement Rural* a ensuite pris le relais : doté de 25ME pour la période de 2016 à 2021, il offre des subventions et des prêts pour la production directe de nouveaux logements abordables et pour la rénovation de logements anciens vacants. Pour être éligibles, les projets doivent démontrer que le marché local du logement est tendu, obtenir le soutien de l'autorité locale concernée, être préparés à coordonner un engagement adapté de la communauté locale, et être abordables sur le long terme⁴⁶. Dans le Sud-Ouest de l'**Angleterre**, la municipalité de Somerset Nord a mis en place en 2008 un projet pilote d'un an qui offrait des subventions directes de 2 000£ à des propriétaires privés afin de rénover des logements pour de la location abordable : un contrat locatif de 5 ans était conclu, avec une nomination des locataires entièrement gérée par l'autorité locale afin de loger les personnes dans le besoin. Les logements devaient être de haute qualité et le loyer fixé en-dessous du montant de l'allocation logement locale (*Local Housing Allowance*)⁴⁷. Depuis dix ans, la municipalité a étoffé son expérience en la matière, et propose aujourd'hui des services clé-en-main d'aide à la location incluant des évaluations gratuites de conformité aux normes de sécurité et

sanitaires, des services gratuits d'accompagnement à la location, des subventions et des prêts⁴⁸. En **Suisse**, certaines municipalités offrent du terrain avec droit de construction à des organisations à but non lucratif, sur base d'un bail. La location est souvent subventionnée afin d'assurer des loyers en-dessous du niveau du marché. Différents systèmes existent selon les municipalités : à **Zurich** par exemple, 25 % des logements seraient la propriété d'organismes sans but lucratif, fondations ou coopératives⁴⁹.

De mécanismes fiscaux incitatifs : en **France**, depuis 1996, les dispositifs fiscaux incitatifs se sont succédé (le dernier en date étant le *dispositif « Pinel »*). Ils offrent la possibilité de bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu si un investisseur/propriétaire s'engage à louer un logement neuf acquis en tant que résidence principale pour une durée minimale de 6 ans. Les logements doivent être situés dans des zones tendues. Les propriétaires qui souhaitent bénéficier des avantages du dispositif Pinel doivent se conformer aux plafonds de ressources pour les locataires et aux plafonds de loyers -très élevés⁵⁰- déterminés en fonction de la zone géographique et révisés annuellement. En avril 2018, la Cour des Comptes a publié un rapport qui déplore « le coût élevé » de ces aides « au regard de leur faible efficacité mesurable ». « L'impact économique de ces aides s'avère limité et leur efficacité en termes d'accroissement du nombre de logements locatifs accessibles est faible ». L'effet modérateur supposé sur les loyers de marché quant à lui ne se vérifie pas : le volume des logements aidés produits chaque année serait « faible » au regard du parc locatif existant, et surtout l'écart s'avère parfois « incohérent, entre loyers plafonds liés aux aides fiscales et loyers de marché, les premiers pouvant, dans certaines zones, être supérieurs aux seconds ».

⁴⁶ <https://beta.gov.scot/policies/more-homes/rural-housing-fund/>

⁴⁷ Shelter (2008), *Building Blocks – Exploring ways to deliver more affordable homes in the housing downturn*, p. 30, disponible sur : https://england.shelter.org.uk/_data/assets/pdf_file/0005/147983/Building_Blocks.pdf

⁴⁸ <http://www.n-somerset.gov.uk/my-services/housing/help-landlords-letting-homes/help-renting-out-a-property/>

⁴⁹ <http://www.wohnungspolitik-schweiz.ch/?lang=fr>

⁵⁰ Les plafonds de loyers pour l'année 2018 sont de 16,96€/m² pour la zone ABis (Paris et ses 29 communes environnantes), 12,59€/m² pour la zone A (Ile de France, Côte d'Azur, Lille, Lyon, Marseille, Montpellier), 10,15€/m² pour la zone B1 (métropoles de plus de 250 000 habitants, grande couronne parisienne et quelques villes où les prix de l'immobilier sont élevés), 8,82€/m² pour la zone B2 (villes de plus de 50 000 habitants) et pour la zone C (reste du territoire, non éligible à la loi Pinel jusqu'en 2016, sauf exceptions en 2017 et 2018). Le plafond de loyer pour un logement éligible Pinel de 40 m² à Paris en 2018 s'élève à 793,72€.

La Cour observe que « d'autres dépenses publiques, en comparaison, permettraient, à volume égal, d'augmenter plus durablement le parc de logements locatifs » : après calcul du coût annuel pour les finances publiques d'un logement bénéficiant de l'avantage Pinel, la Cour affirme que, toutes choses égales par ailleurs, ce coût est trois fois plus élevé que celui d'un logement social comparable, « alors même que la durée des locations est, dans ce dernier cas, bien supérieure (40 ans) »⁵¹. Des dispositifs fiscaux incitatifs pour soutenir l'offre de locations accessibles existent également dans la plupart des pays d'Europe⁵², comme par exemple en **Espagne** où, depuis 2011, les propriétaires louant un logement à un jeune entre 18 et 30 ans aux faibles revenus peuvent déduire 100% des loyers obtenus de leur imposition sur le revenu. Certaines ressources

fiscales peuvent également être canalisées vers du logement abordable : au **Royaume-Uni**, en particulier dans les zones rurales et au Pays de Galles, plusieurs autorités locales ont réinvesti les ressources récupérées via la taxe locale sur les résidences secondaires vers la production de logements pour les personnes en attente d'un logement social⁵³. En **Pologne**, un taux préférentiel de TVA est appliqué aux logements qui tombent sous la définition du « logement social », qui peut inclure le locatif, la propriété ainsi que le logement coopératif. Peu d'évaluations sont disponibles afin d'analyser l'impact de ces incitations fiscales sur la production de logements abordables, et celles qui existent ne font pas état d'un quelconque effet sur les populations les plus éloignées du logement.

⁵¹ Cour des Comptes (2018), *Référé - Les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages*, disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-depenses-fiscales-en-faveur-de-linvestissement-locatif-des-menages>

⁵² OCDE, *Affordable housing database – Measures financing affordable housing development*, disponible sur : <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>

⁵³ Shelter (2008), *op. cit.*, p. 27.

CONCLUSION

L'action publique sur le marché locatif privé est cruciale aujourd'hui afin d'endiguer l'augmentation des loyers et ses conséquences sur le mal-logement.

Cette action doit s'articuler avec l'offre de logements sociaux, afin que toutes et tous, y compris les plus vulnérables, voient respecter leur droit fondamental à être logé-es. Au niveau local, les marchés doivent être régulés, et des solutions doivent être encouragées pour compenser les défaillances du marché pour les personnes dont la stabilité et la sécurité sont mises en danger par la pénurie de logements dignes et abordables. Les dispositifs fiscaux d'incitation des bailleurs privés à louer abordable à destination des personnes les plus précarisées doivent être concrètement orientés vers le caractère abordable du logement pour fonctionner. Des efforts financiers devraient soutenir le montage de mécanismes institutionnels, impliquant des intermédiaires professionnels dans les secteurs du travail social, de l'investissement social et de l'immobilier. Il est indispensable en effet d'investir des fonds publics pour permettre à l'intermédiation locative, qui a fait ses preuves, de changer d'échelle, en complément du secteur du logement social. A l'inverse, les dispositifs d'incitation à l'investissement locatif via

des défiscalisations massives dilapident des milliards d'euros sans réelle évaluation de leur impact social.

La mobilisation des logements vacants est une ressource supplémentaire à utiliser – que nous avons développée dans un précédent cahier⁵⁴. Les interventions publiques en matière de logement nécessitent une volonté politique forte qui dépasse les logiques de calendriers électoraux : en **France**, alors que le dispositif d'encadrement des loyers était en cours d'ajustement (après deux ans d'application à Paris et quelques mois à Lille) et d'évaluation, le pouvoir exécutif a choisi un rétropédalage prématuré, malgré des premiers résultats encourageants.

Les profits engendrés par l'habitat sont parfois vertigineux. Une partie de ces revenus peut être réinvestie de manière créative dans les circuits réels du logement, au lieu d'être accumulée en tant que rente financière. Inciter ne suffit pas en matière de logement abordable ; des solutions structurelles, institutionnelles, partenariales doivent être mises en place pour investir, acquérir, et rendre le logement accessible à tous et toutes.

⁵⁴ Voir FEANTSA & Fondation Abbé Pierre (2016), Cocher les cases vides – La vacance immobilière comme opportunité à saisir pour des solutions de logement abordable en Europe, disponible sur : <https://www.feantsa.org/fr/report/2016/09/11/cocher>



**L'ACCÈS AU LOGEMENT DIGNE ET ABORDABLE EN EUROPE :
BOÎTES À IDÉES ET SOLUTIONS INNOVANTES**

Pour plus d'informations vous pouvez contacter chloe.serme-morin@feantsa.org