Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ

Bail solidaire

Expertise des propositions de production d'une offre de logements à loyer minoré dans le parc privé

Rapport n° 010176-01
établi par

Sabine BAIETTO-BEYSSON (coordonnatrice) et Eric VERLHAC

Octobre 2015

CGEDD
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil.

Rapport CGEDD n° n° 010176-01	Date du rapport : Octobre 2015
Titre : Bail solidaire	
Commanditaire(s) : Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité	Date de la commande : 12 février 2015
Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Sabine BAIETTO-BEYSSON (coordonnatrice) et Eric VERLHAC	
Coordonnateur(trice) : Sabine BAIETTO-BEYSSON	
Superviseur(euse) : Isabelle MASSIN	
Relecteur(trice) : Alain LECOMTE	
Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 45	

Sommaire

Résumé **4**

Liste hiérarchisée des recommandations **6**

Recommandations de niveau 1 6

Recommandations de niveau 2 6

Recommandations de niveau 3 7

Introduction **8**

1. En réponse aux difficultés d'accès au logement, un large dispositif d'aide aux bailleurs privés vise à développer une offre de logements à loyer abordable **10**

1.1. L'offre de logement à loyer abordable s'est réduite 10

1.2. Ce qui pèse particulièrement sur le budget des ménages modestes et freine la mobilité 11

1.3. Si bien que les pouvoirs publics ont développé des incitations en faveur de bailleurs privés louant à des loyers minorés 13

1.4. En lien avec des objectifs de lutte contre la vacance 16

1.4.1. Les logements vacants sont loin d'être tous disponibles *16*

1.4.2. La vacance du parc locatif privé peut traduire une résistance des bailleurs à adapter leur offre *16*

1.5. Le bilan de ces dispositifs reste relativement modeste 17

1.5.1. Le nombre de logements conventionnés avec l'Anah est en diminution constante *17*

1.5.2. Les résultats en Île-de-France sont réduits *19*

1.5.3. Le logement conventionné intermédiaire apporte une offre limitée dans le temps, aussi bien dans le parc existant que dans le neuf *19*

1.5.4. Les résultats des politiques de lutte contre la vacance sont limités *20*

1.6. Les collectivités locales sont de plus en plus impliquées 21

1.7. L'évaluation et le contrôle sont peu développés 22

2. Les freins et leviers au développement d'une offre de logements à loyer maîtrisé **23**

2.1. Le développement de l'offre est freiné par la complexité des régimes d'aide 23

2.1.1. Les dispositifs sont peu connus *23*

2.1.2. Les barèmes de loyer sont nécessairement complexes afin de limiter les effets d'aubaine *23*

2.1.3. Le loyer «social dérogatoire » est parfois très proche du niveau intermédiaire *26*

2.2. Pour être attractives et efficaces, les aides impliquent un coût élevé pour la collectivité 26

2.2.1. L'aide fiscale n'a qu'un impact limité et reste très inférieure aux incitations à la construction locative privée *26*

2.2.2. En effet, l'importance de l'aide à l'investissement locatif neuf résulte de l'hypothèse que l'abondance de l'offre va conduire à terme à une détente du marché 27

2.2.3. Si bien qu'un niveau de prime très élevé dans l'ancien est nécessaire pour compenser la baisse de loyer et déclencher la décision du bailleur..... 27

2.3. Mais certaines collectivités sont déjà engagées ou prêtes à s'impliquer avec le relais indispensable des professionnels..... 28

2.3.1. Le programme Loca++ de Grenoble-Alpes-Métropole..... 28

2.3.2. Le programme « Louez Malin » de la métropole du Grand Lyon..... 33

2.3.3. Le projet Multiloc de la Ville de Paris..... 35

2.3.4. Les collectivités s'appuient sur la médiation de professionnels, associatifs ou privés, en raison de la complexité inhérente aux régimes d'aide au parc privé..... 38

2.4. La Fnaim a proposé un projet de « bail solidaire » qui vise à étendre les expériences en cours, mais il se heurte à des difficultés juridiques et financières..... 38

2.4.1. Le bail solidaire s'inscrit dans la continuité des propositions de la Fnaim..... 38

2.4.2. La loi Alur restreint les possibilités de réévaluation du loyer dans un délai correspondant à l' l'horizon économique du bailleur..... 41

2.4.3. Les objectifs de la transition énergétique sont susceptibles d'affecter les régimes d'aide..... 41

3. La mission privilégie un scénario ciblant le logement intermédiaire en zone tendue, s'appuyant sur un conventionnement sans travaux rénové..... 43

3.1. En zone tendue, le « bail solidaire » envisagé ne peut constituer une offre significative alternative au logement social..... 43

3.1.1. Une conception trop extensive des conventionnements intermédiaire et « social dérogatoire » peut générer d'importants effets d'aubaine..... 44

3.2. La mission propose de redéfinir les conditions de soutien de l'État au logement intermédiaire dans le parc privé existant..... 46

3.2.1. Le conventionnement sans travaux en loyer intermédiaire pourrait être remplacé par un régime fiscal plus simple et plus lisible privilégiant les opérations programmées..... 46

3.2.2. Les aides nationales au logement intermédiaire devraient être subordonnées à un dispositif fin d'observation des loyers, labellisé mais n'emportant pas obligation immédiate d'encadrement..... 47

3.3. La mission suggère de tirer les leçons des expériences locales en matière d'aide au logement intermédiaire privé..... 49

3.3.1. Il est nécessaire d'expliciter clairement les choix de la collectivité en matière de publics, de qualité de logement et de positionnement des loyers..... 49

3.3.2. Des avantages annexes peuvent aider à déclencher la décision du bailleur.. 50

3.3.3. La recherche d'une optimisation des aides impose de mener un contrôle et une évaluation ex ante et ex post..... 50

Conclusion..... 52

Annexes..... 54

1. Lettre de mission..... 55

2. Liste des personnes rencontrées..... 57

3. Tendance à long terme du parc locatif privé..... 58

4. Évolution du parc de logements par statut d'occupation 2001-2011 en Île-de-France.....60

5. Matrice des flux de logements par statut d'occupation.....61

6. Évolution du parc locatif privé 2001-2011 par région.....62

7. Évolution du parc locatif privé en région Île-de-France.....63

8. Évolution de la population et du PIB par région 1997-2011.....64

9. Évolution des taux d'effort des locataires du parc privé.....65

10. Évolution de la dispersion des loyers à Paris : l'érosion du parc privé à faible loyer en € courants par m² de surface habitable.....67

11. Cadre fiscal du conventionnement sans travaux.....68

12. Niveau de loyer en fonction de la taille du logement et de la localisation. 69

13. Différence de zonages public et privé.....70

14. Modalités de calcul des loyers plafonds en Île-de-France.....71

15. Niveau de loyer en fonction de l'ancienneté du locataire au 1/1/2014.....73

16. Glossaire des sigles et acronymes.....74

Résumé

Le parc locatif privé joue un rôle essentiel dans l'accueil des nouveaux ménages et des ménages mobiles, tout spécialement dans les grandes agglomérations dynamiques.

Or, depuis la fin des années 90, le parc locatif privé à loyer abordable s'est réduit en zone tendue : les prix se sont envolés, et les bailleurs ont souvent réajusté les loyers à l'occasion des changements de locataires ; une fraction importante des logements locatifs privés a changé de statut pour être occupés par un propriétaire, en particulier du fait de ventes de la part d'investisseurs institutionnels qui avaient décidé de se désengager de l'immobilier résidentiel. Parallèlement, les revenus des nouveaux locataires ont, en valeur relative, diminué par rapport à ceux de l'ensemble des ménages, si bien que les taux d'effort ont régulièrement progressé, de manière plus marquée pour les plus modestes d'entre eux malgré l'effet correcteur des aides à la personne.

Face à cette dégradation de la solvabilité des locataires, les pouvoirs publics ont conduit des politiques de soutien à la construction de logements locatifs sociaux et privés, qui ont eu des effets très inégaux sur le territoire. Dans la métropole parisienne, en particulier, la construction neuve a à peine compensé les tendances de fond décrites ci-dessus.

Dès 1999, les politiques de développement de l'offre locative neuve ont inspiré la création d'un régime analogue d'incitation fiscale dans le parc ancien. C'est d'abord le « Besson dans l'ancien », qui ouvre droit à un abattement sur les revenus locatifs, sous condition de respect d'un loyer et de plafonds de ressources de niveau intermédiaire. Ce régime fiscal a été remplacé en 2006 par le « Borloo dans l'ancien », qui instaure un régime de conventionnement sans travaux avec l'Anah, similaire au conventionnement avec travaux en cas d'aide de l'agence. Le plan de cohésion sociale érigeait ainsi la mobilisation du parc existant en levier à part entière de l'action contre la crise du logement et assignait un objectif de 40 000 logements conventionnés sans travaux et 20 000 « sorties de vacance » chaque année. Enfin, certaines collectivités ont développé des aides propres en complément du conventionnement sans travaux avec l'Anah.

Le bilan de ces interventions sur le parc privé s'avère limité au regard des objectifs nationaux d'origine, en particulier en matière de lutte contre la vacance, dont l'Anah a abandonné le régime d'aide en 2011. La marge d'action est en effet très étroite pour concilier un coût budgétaire raisonnable, limitant les effets d'aubaine, et une incitation suffisante pour convaincre le bailleur de renoncer à une part de sa rentabilité. C'est d'autant plus vrai que le contexte législatif actuel complexifie le calcul économique du bailleur qui ne peut préjuger d'une liberté de fixation du loyer à l'issue d'une période certaine. Une certaine complexité est donc inéluctable, au regard de la diversité des loyers du parc privé, si bien que l'intervention d'intermédiaires, tout comme l'instauration de dispositifs d'observation, constituent des points de passage obligés.

En tout état de cause, l'aide à la création d'un parc intermédiaire n'a de sens que lorsque l'écart entre le loyer social et le loyer de marché est conséquent, ce qui renchérit son coût d'autant. Il ne peut donc s'agir que d'une offre d'appoint dans les grandes métropoles les plus dynamiques. L'exemple des expériences conduites par Alpes-Grenoble-Métropole et le Grand Lyon montrent sur les cinq dernières années que l'objectif modeste d'une centaine de logements à conventionner par an reste très

difficile à atteindre et la proposition de bail solidaire par la FNAIM ne peut constituer une offre significative alternative au logement social. C'est pourquoi la mission privilégie un scénario d'un conventionnement sans travaux rénové, grâce à un régime fiscal plus simple et ciblé sur le logement intermédiaire en zone tendue. La mission propose ainsi, sur un périmètre restreint et sous condition de participation de la collectivité locale, de renforcer le régime fiscal de soutien de l'État au logement en le transformant en crédit d'impôt1, plus équitable et plus facile à traduire en baisse de loyer, et de remplacer la signature par le bailleur d'une convention sans travaux – dont les collectivités délégataires peuvent désormais se saisir – par une procédure déclarative.

Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

Recommandations de niveau 1

Réviser les conditions de création de loyer intermédiaire ouvrant droit à un avantage fiscal ou une aide en les réservant aux zones où le loyer social est sensiblement inférieur au loyer de marché (de 30% à 40%). 46

Revoir le régime de loyer social dérogatoire en le réservant aux zones où le loyer social est très inférieur (de 40 à 60%) au loyer de marché, et en le plafonnant à loyer de marché -30%. 46

Étudier le remplacement du conventionnement sans travaux par une déclaration du bail sur internet aux services fiscaux, permettant l'identification du propriétaire et le contrôle des niveaux de loyer. 47

Étudier le remplacement de l'abattement des revenus fonciers par un régime de crédit d'impôt, plus lisible, plus favorable pour les bailleurs à faible revenu, et d'efficacité équivalente pour les revenus moyens et élevés en fixant son niveau à 10 à 15 % des loyers en intermédiaire, 25 à 30 % en social et 35 à 40 % en très social, 47

Recommandations de niveau 2

Lever l'ambiguïté du terme bail solidaire, peu adapté à son contenu réel en lui substituant, par exemple, le terme de « bail intermédiaire » pour le distinguer clairement des produits à caractère social. 44

Rééchelonner les différents niveaux de loyer par zone en tenant compte de l'amélioration de la connaissance des loyers du parc privé fournie par les observatoires locaux. 46

Organiser une validation de méthodes d'observation des loyers simplifiée n'impliquant pas l'application systématique de l'encadrement. 48

Effectuer une étude d'impact des dispositifs envisagés avant leur mise en œuvre pour évaluer le champ des logements concernés (localisation, loyers actuels, réalité de la vacance, effets d'aubaine). 50

Inclure dans les conventions collectivités/bailleurs des clauses conventionnelles relatives au contrôle et au reversement des aides 51

Recommandations de niveau 3

Organiser une plate-forme d'information sur les niveaux de loyers donnant lieu à avantage fiscal et confier sa gestion à l'Anah en lien avec les Adil.	23
Indiquer clairement la nature des avantages et des contraintes liées à chaque type de produit, en explicitant les conditions de sortie.	50
Sécuriser le bailleur en favorisant la diffusion des produits de caution ou d'assurance contre les impayés et les dégradations locatives .	50
Favoriser la transparence des marchés locatifs en développant l'information sur la nature et les causes de la vacance des logements locatifs privés	50

Introduction

Par lettre de mission en date du 12 février 2015 (annexe 1), la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité a confié au conseil général de l'environnement et du développement durable une mission d'évaluation des actions nécessaires pour favoriser la constitution d'une offre de logements à loyers maîtrisés dans le parc privé. La mission a été confiée à Mme Sabine Baïetto-Beysson, inspectrice générale de l'administration du développement durable (coordonnatrice) et M. Eric Verlhac, inspecteur général de l'administration du développement durable.

Partant du constat que « les difficultés rencontrées par les Français pour accéder à un logement de qualité à un coût abordable, notamment dans le parc locatif privé, se sont fortement accrues depuis une décennie », la commande vise à analyser les dispositifs existants et les expérimentations en cours et à formuler des propositions pour accroître l'offre locative privée à loyers maîtrisés. Celle-ci s'est en effet fortement réduite depuis le début des années 2000 dans les zones attractives du territoire où la situation du marché locatif est tendue, voire parfois très tendue, notamment en Île-de-France.

Mais la tendance à la réduction de la part des logements locatifs privés dans le parc des résidences principales est plus ancienne et traduit une évolution de fond depuis 40 ans. Celle-ci pèse sur la capacité du parc privé à remplir pleinement son rôle essentiel dans la fluidité des parcours résidentiels et dans la mobilité des ménages, alors que le taux annuel de rotation des locataires dans le parc social n'a cessé de décroître depuis 15 ans et se situe désormais à la moitié de celui du parc privé. Enfin, le contexte récent de fléchissement de la production de logements neufs, dans le parc social comme dans le parc privé, rend plus attractives les perspectives de remise sur le marché de logements privés vacants, considérés à tort ou à raison comme disponibles et pouvant ainsi constituer une offre supplémentaire moins coûteuse à produire et plus rapide à mobiliser.

C'est le point fort de l'argumentation des agents immobiliers et de leurs organisations professionnelles en faveur de ce type de dispositif qui se sont mobilisés sur cette question en proposant les solutions qui leur paraissent les plus adaptées. La FNAIM (Fédération nationale de l'immobilier), par exemple, après avoir défendu en 2012 un projet de bail « Puissance 3 », a proposé lors de son congrès annuel 2014 un contrat de « bail solidaire » fondé sur l'engagement du propriétaire-bailleur à louer son bien à un niveau de loyer sensiblement inférieur au loyer de marché en contrepartie d'un avantage fiscal. Cette proposition, inspirée d'une expérimentation dans l'agglomération grenobloise et source de création d'un nouveau dispositif voté par le Conseil de Paris en mars 2015, a retenu l'attention du Premier ministre qui a demandé son expertise.

De son côté le Medef (Mouvement des entreprises de France) a proposé en mars 2015 dans son *Livre blanc pour le logement* « la mise en place d'un régime fiscal dédié afin d'inciter les propriétaires-bailleurs à mettre en location des biens répondant à des critères sociaux (loyers plafonnés accessibles à des ménages sous revenus plafonds) » fondé sur « une combinaison d'allègements d'imposition ».

Des travaux récents, conduits à l'initiative des pouvoirs publics ou de mouvements associatifs, ont également souligné l'acuité de la question.

Ainsi le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées a-t-il pris nettement position dans son rapport annuel contre la proposition de la FNAIM au motif qu'«elle ne

garantit pas une offre réellement sociale». La Cour des comptes a estimé, pour sa part, en avril 2015 dans un rapport sur le logement en Île-de-France que « les aides au parc locatif privé existant ne visent pas à accroître l'offre de logement mais à éviter qu'elle se dégrade » et que « l'objectif de développer des formules de loyers privatifs inférieurs au prix du marché afin de diversifier l'offre de logements sociaux n'est pas atteint ».

Un rapport du CGEDD en 2013 sur la mobilisation du parc privé à des fins sociales avait à l'inverse conclu que « les dispositifs actuels de mobilisation du parc privé ont fait preuve de leur pertinence ». Ce rapport visait les dispositifs de type Solibail, centrés sur des publics au profil social ou très social, auquel ils offrent un accompagnement social et une baisse supplémentaire de loyer. La mission a donc exclu de son champ d'étude tous les dispositifs incluant de l'intermédiation locative pour se consacrer à l'offre de logement intermédiaire dans les zones tendues où une certaine catégorie de locataires dont le niveau de ressources est trop élevé pour avoir accès à l'offre de logement social, mais insuffisant pour répondre aux conditions du marché, rencontre de fait une grande difficulté à se loger.

Les responsables des collectivités locales situées dans des zones tendues sont conscients de ce « creux » dans l'offre locative et initient, de manière encore limitée, des dispositifs qui leur sont propres comme à Grenoble-Alpes-Métropole depuis 2010, à Lyon et bientôt à Paris. Ceux-ci s'ajoutent ou se combinent avec les conventionnements Anah (Agence nationale de l'habitat), avec ou sans travaux, qui poursuivent en partie le même objectif dans la continuité du « Borloo dans l'ancien ».

Même si elle revêt une actualité plus forte dans un contexte de réduction de l'offre locative, la question soulevée aujourd'hui n'est pas nouvelle et a fait l'objet de politiques publiques ciblées dont les effets sont généralement jugés insuffisants.

Il existe donc un large dispositif d'aide aux bailleurs privés que la mission s'est efforcée de détailler (Partie 1). Elle a identifié ensuite les freins et les leviers au développement d'une offre adaptée (Partie 2). Elle propose un scenario ciblant le logement intermédiaire en zone tendue (Partie 3).

1. En réponse aux difficultés d'accès au logement, un large dispositif d'aide aux bailleurs privés vise à développer une offre de logements à loyer abordable

La proposition de « Bail solidaire » présentée par la FNAIM, sur laquelle la mission a été saisie, et qui consiste à obtenir du propriétaire-bailleur une réduction du loyer en contre-partie d'une fiscalité allégée et d'une aide des collectivités locales, s'inscrit dans une volonté déjà ancienne de dégager une offre locative intermédiaire dans le parc existant. Cette volonté répond à un contexte de difficultés d'accès au logement en zone tendue. Pour apprécier la pertinence de cette proposition, il convient de la replacer dans l'évolution du marché du logement et des politiques d'incitation en faveur des bailleurs privés.

1.1. L'offre de logement à loyer abordable s'est réduite

Depuis le début des années 2000, la croissance très rapide des prix de l'immobilier a pesé sur la rentabilité de l'investissement locatif, ce qui a conduit à un double mouvement de renchérissement des loyers et de raréfaction de l'offre. Les loyers de marché ont augmenté plus vite que les revenus des locataires.

- Les loyers des logements anciens ont été réévalués par le jeu des rattrapages lors du renouvellement des baux, ou à l'occasion des remises en location après départ des locataires en place : la loi de 1989 permettait en effet un rattrapage progressif lors des renouvellements de baux et permettait de fixer librement le prix des nouvelles locations. C'est en particulier ce dernier phénomène dit des hausses à la relocation, qui explique l'essentiel de l'écart entre évolution de l'indice de référence des loyers et indice des loyers.

- Ces hausses de loyer sont, pour une part, liées à l'amélioration des conditions de logement. Le parc de logements insalubres ou dépourvus des éléments de confort élémentaire, qui constituait un parc « très social de fait » est devenu résiduel dans les grandes agglomérations. Moins de 1% des logements est dépourvu du confort de base en 2013[1] contre 15% en 1984. La surface moyenne par ménage a sensiblement augmenté : pour l'ensemble des ménages, elle est passée de 35,5m² par personne en 1996 à 40,3 en 2013[2].

- Les investisseurs institutionnels ont, en outre, choisi d'arbitrer en faveur d'actifs tertiaires et commerciaux plus rentables que l'immobilier résidentiel et, dans certaines grandes agglomérations, les pratiques de « vente à la découpe » ont permis de dégager des plus-values latentes, tout en accroissant la diffusion de l'accession à la propriété au détriment du secteur locatif. L'offre locative repose désormais à plus de 95% sur les particuliers (cf. annexe 3).

---

[1] Premiers résultats de l'enquête nationale logement, Insee

[2] Selon la même source, cette augmentation des surfaces due à la progression des différentes formes de décohabitation (divorce, veuvage lié au vieillissement de la population) bénéficie surtout aux ménages âgés : les ménages dont la personne de référence a plus de 65 ans disposent d'environ 60 m² par personne alors que ceux de moins de 30 ans en ont la moitié.

- L 'effort de construction neuve n'a compensé que partiellement les disparitions du parc, sur un plan général, et a fortiori pour les logements locatifs privés[3]. En outre, le solde net des changements de statut entre logements locatifs privés et ceux occupés par leur propriétaire est négatif. Ce glissement n'a été que partiellement compensé par le développement d'une offre locative neuve détenue par les particuliers, grâce à des dispositifs fiscaux avantageux. Alors qu'un million de logements locatifs neufs étaient livrés de 1999 à 2011, le solde des transferts entre parc locatif libre et propriété occupante était négatif de 180 000 logements. Une part importante des logements défiscalisés étaient d'ailleurs revendus rapidement[4] après la fin de la durée minimale de 9 ans.

- En outre, cette offre, comme d'ailleurs l'ensemble de la construction neuve, a été répartie de manière très inégale sur le territoire. L'agglomération parisienne, en particulier, présente un solde global déficitaire face à une croissance démographique soutenue (annexe 4). Selon les travaux conduits par le Cerema détaillés dans les annexes 5, 6 et 7, le parc locatif privé a crû de 14% sur la période 2001 -2011 sur l'ensemble de la France métropolitaine, mais cette croissance a été très variable à l'intérieur du territoire national, sans lien direct avec la croissance démographique de la région concernée (1% en Île-de-France, 33% en Bourgogne). Le tableau reproduit en annexe 8 donne sur la période 1993-2011 les évolutions du PIB et de la population par région.

1.2. Ce qui pèse particulièrement sur le budget des ménages modestes et freine la mobilité

Depuis 2000, les loyers ont évolué globalement au rythme du revenu moyen de l'ensemble de la population, mais plus vite que celui des locataires qui a connu une baisse relative. Par ailleurs, les loyers des nouveaux entrants ont augmenté plus vite que ceux de l'ensemble des locataires. Selon Insee première N° 1395 - mars 2012 « en 2006, le revenu moyen des locataires du secteur privé représente 67 % de celui des propriétaires, contre 76 % en 1996 ».

Le parc locatif privé s 'est ainsi vidé progressivement des ménages ayant des ressources suffisantes pour accéder à la propriété (étude SoeS, mars 2012, la part du logement dans le budget des ménages). En parallèle, la taille des familles s'est réduite et la proportion de ménages ayant un seul revenu s'est accrue. Toutes ces tendances de long terme participent à l'augmentation du taux d'effort (ratio revenu/loyer), particulièrement marquée chez les ménages modestes. Les aides à la personne n'ont que partiellement compensé cette évolution et cette aggravation du taux d'effort des locataires du privé est particulièrement marquée pour les ménages les plus modestes, (cf. annexe 9).

Les locataires HLM, pendant la même période, ont été plus protégés : leur taux d'effort moyen était de 20% en 2010, avec une progression de 1 point de 1996 à 2006 et une baisse de 0,3 de 2008 à 2010.

---

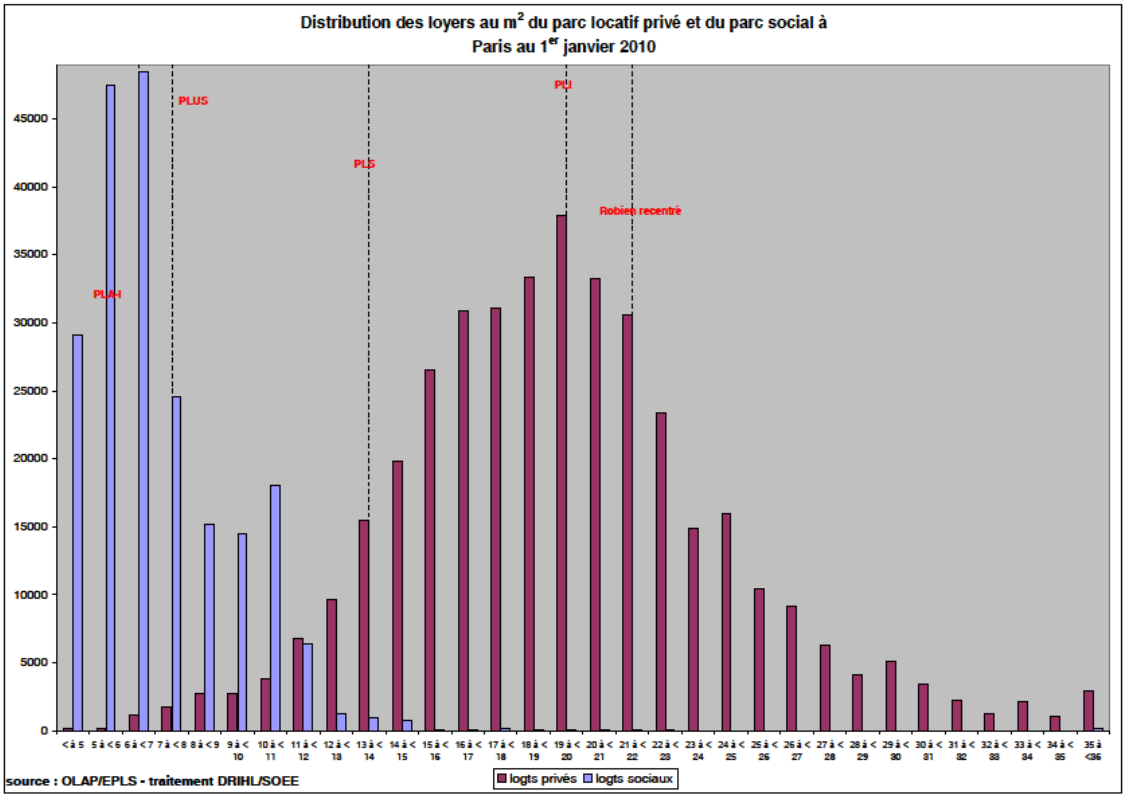
[3] En Île-de-France, on estime ainsi que la construction d'1,25 logement est nécessaire pour accroître le parc d'une unité, compte tenu des démolitions et des changements d'usage (Olap pour Drihl, juillet 2013).

[4] Selon le Cerema (centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement), 30 % six ans après la fin de la durée minimale

L'enquête nationale sur le logement de 2006 donne des valeurs moyennes de loyer observées selon les catégories de parc et la taille de l'agglomération.

Loyers mensuels moyens (€/m²)	Secteur HLM	Secteur privé	Écart de loyer
Moins de 20 000 hab.	4,4	5,8	+32%
Entre 20 000 et 99 999 hab.	4,2	6,5	+55%
Entre 100 000 et 2 millions d'hab.	4,5	7,7	+71%
Agglomération parisienne	5,9	13,0	+120%
France entière	4,7	7,3	+55%

Dans l'agglomération parisienne, le parc privé à faibles loyers s'est fortement contracté pendant la période 1990/2010 (annexe 10). Le graphique ci-dessous illustre la discontinuité des distributions entre loyer social et loyer privé à Paris, qui représente la moitié du parc de l'agglomération. L'effet y est particulièrement accentué.



Cette dichotomie du parc résulte de la combinaison de deux phénomènes :

- d'une part, l'élévation très rapide des prix dans le cœur de l'agglomération dont le niveau d'équipement de tous ordres renforce sans cesse l'attractivité;

- d'autre part, une offre sociale où les valeurs de marché sont compensées par un empilement d'aides directes ou indirectes : subventions de l'État, des collecteurs de la PEEC (participation des employeurs à l'effort de construction) et des collectivités, péréquation en ZAC, péréquation au sein des programmes de promotion privée dans les secteurs de mixité sociale.

Or, le parc privé joue un rôle fondamental dans l'accueil des jeunes et des ménages mobiles. Les locataires du privé ont de plus en plus de mal à accéder à la propriété. Ils ont également du mal à être admis dans le parc HLM, dont le taux de rotation est très réduit.

Cette offre sociale est réservée aux populations les plus modestes, par le jeu des plafonds de ressources et, à l'intérieur des plafonds, du fait des priorités d'attribution, au titre du Dalo (Droit au logement opposable) notamment. Ce fossé entre parc social et privé aboutit de fait, dans les grandes métropoles dynamiques, à une éviction progressive, pour les nouveaux venus sur le marché, des classes moyennes, notamment des familles qui sont conduits à s'installer en périphérie. L'écart entre locataires du privé, locataires du public et accédants s'est ainsi creusé, ce qui rend beaucoup plus difficile la sortie des locataires HLM vers l'accession ou le parc privé.

Les locataires HLM bénéficient d'un avantage différentiel considérable (50 % en Île-de-France, 36% ailleurs pour un logement locatif comparable en moyenne, selon une étude du SoeS), ce qui les dissuade de déménager. De 2010 à 2011, 19 % des locataires du parc privé avaient emménagé dans l'année, dont 33% pour les moins de 30 ans. Les taux observés dans le parc social sont deux fois moindres.

1.3. Si bien que les pouvoirs publics ont développé des incitations en faveur de bailleurs privés louant à des loyers minorés

Le « Besson dans l'ancien »

Les pouvoirs publics ont en priorité cherché à stimuler la production de logements neufs dans le locatif privé pour lequel pas moins de 14 dispositifs se sont succédé. Toutefois, dès 1999, le dispositif « Besson dans l'ancien » instaurait une déduction sur les revenus bruts locatifs de 26 % en contrepartie d'un engagement de location sous plafond de loyer et sous réserve du respect de plafonds de ressources des occupants.

- Le « Borloo dans l'ancien » : « conventionnement Anah »

En parallèle avec le recentrage dans le neuf (passage du « Robien » au « Borloo ») la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement consacre le rôle du parc locatif privé dans à la production d'une offre de logements à loyers maîtrisés et élargit le rôle de l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat qui devient Agence nationale de l'habitat. Des objectifs annuels lui sont fixés dans son contrat d'objectifs et de moyens, distinguant loyers intermédiaires, sociaux et très sociaux.

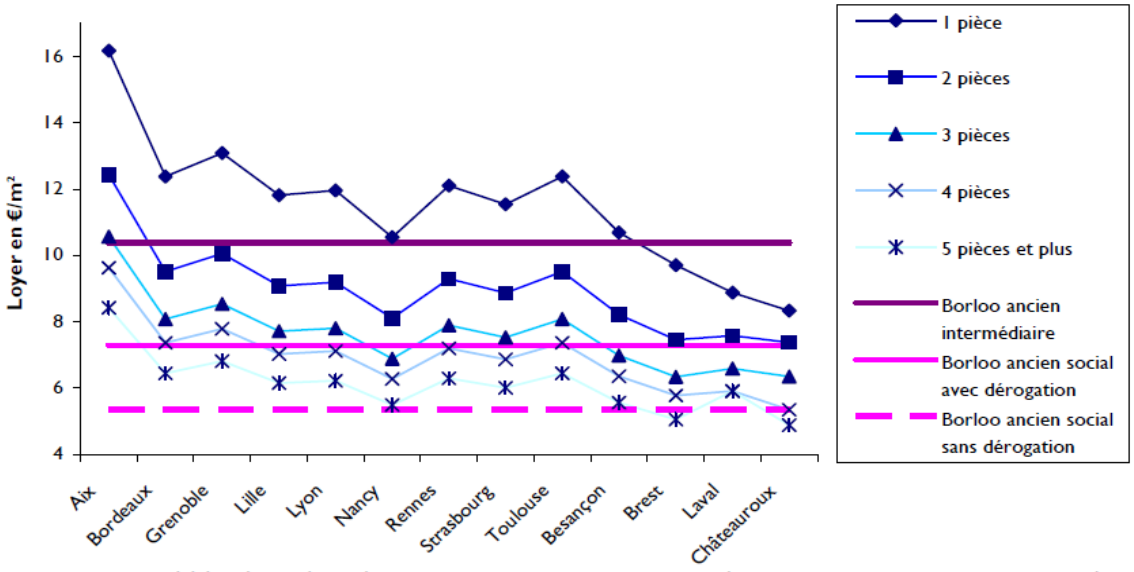
Les logements conventionnés avec l'Anah sont comptabilisés comme logements sociaux au titre de la loi SRU.

L'avantage fiscal est subordonné à la conclusion d'une convention avec l'Anah pour une durée de 6 ans (sans travaux) ou 9 ans (avec travaux). L'abattement sur les

revenus locatifs est porté de 26 à 30 % en loyers intermédiaires, 45 % en loyer social ou très social. En loyer intermédiaire, le taux d'abattement est celui du micro-foncier. Il n'est donc attractif que pour les bailleurs disposant de revenus locatifs supérieurs au seuil annuel de 15 000€, ou qui ne prévoient pas de réaliser de travaux d'un montant supérieur à la déduction de 30%. L'annexe11 détaille le cadre fiscal du conventionnement sans travaux.

La question d'une modulation des plafonds de loyer intermédiaire traduisant la finesse des marchés locaux se pose rapidement. Des circulaires[5] visent à lutter contre les effets d'aubaine, en demandant aux services locaux de l'Anah (DDE puis DDT) de procéder à une analyse des marchés locaux, de ne permettre la conclusion de conventions à loyer intermédiaire que si l'écart entre loyer de marché et loyer social est significatif et de fixer le loyer de conventionnement à un niveau décoté par rapport au marché. Une étude de l'Anil[6] (Agence nationale pour l'information sur le logement) illustre la difficulté de mettre en œuvre ces dispositifs fiscaux, moins favorables que ceux de la construction neuve, et dont l'attractivité dépend d'adaptations locales fines pour assurer un positionnement des loyers de convention cohérent avec les marchés locaux. Le tableau ci-après extrait de cette étude illustre la diversité du positionnement des loyers plafonds par rapport aux niveaux de marché.

Position des plafonds de loyers du Borloo ancien par rapport aux loyers de relocation dans treize agglomérations de zone B, selon la taille des logements



Les loyers par taille ont été évalués d'après la hiérarchie moyenne des loyers par nombre de pièces et les loyers de relocation de 2005 observés par l'OLAP, à l'exception de ceux de Laval et Châteauroux, fournis par les observatoires des ADIL de la Mayenne et de l'Indre.

les simplifications introduites en 2009 dans la loi (n° 2009-323 du 25 mars 2009) de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi Molle) et le décret **n° 2010-122 du 5 février 2010**

---

[5] En particulier l'instruction no 2007-04 du 31 décembre 2007 relative à l'adaptation des loyers conventionnés parue au Bulletin officiel 2008-3 du ministère de l'équipement

[6] Investissement et locatif privé quel sera l'impact des nouveaux dispositifs Jean Bosvieux, Anil actualité, janvier 2007

Les organisations de propriétaires avaient vivement critiqué la lourdeur du conventionnement sans travaux, dont les résultats quantitatifs étaient très inférieurs aux objectifs, alors que des effectifs significatifs étaient mobilisés en DDE. La convention de 6 ans ne coïncidait pas toujours avec l'expiration d'un deuxième bail, si bien que le propriétaire pouvait se trouver engagé pour une durée supérieure à celle, prévue initialement, qui servait de support à l'avantage fiscal. Du fait de l'impossibilité de donner congé ou de proposer une réévaluation du loyer pendant la convention, le bailleur ne pouvait retrouver sa liberté qu'à l'expiration du bail en cours à la date anniversaire de la convention. En zone tendue, il ne pouvait donc revenir au niveau des loyers de marché qu'après un délai supplémentaire pouvant aller jusqu'à 3 ans, l'augmentation étant elle-même étalée sur 6 ans conformément à la loi sur les rapports locatifs.

La loi[7] de 2009 prévoit un assouplissement des conditions de revalorisation des loyers à l'issue du bail (prolongation de l'avantage fiscal en cas de maintien du loyer), du congé et du formalisme. C'est ainsi que le contrôle systématique des ressources a priori par les services de l'État est remplacé par un engagement du propriétaire et un renforcement des contrôles a posteriori. La DHUP (Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages) estime qu'aujourd'hui seulement 13 ETP sont affectés au conventionnement Anah.

Parallèlement, la loi de 2009 porte l'avantage fiscal de 45% à 60% en cas de conventionnement social et à 70% en cas d'intermédiation locative[8].

- La réforme du régime des aides de 2010/2011

Le régime général des aides Anah aux bailleurs était devenu moins lisible, en raison d'une assiette complexe et d'une modulation des taux de subvention selon la zone, la nature de travaux, et les objectifs de loyers. La réforme initiée en 2010 avait pour objectif de resserrer l'intervention de l'Anah sur les priorités sociales et techniques les plus fortes, en distinguant :

- un régime d'aides aux travaux d'une part (modulé en fonction des objectifs de lutte contre l'habitat insalubre, de performance énergétique notamment)

- et des aides aux baisses de loyer d'autre part, que les collectivités locales doivent co-financer. En parallèle, la possibilité de réserver à des publics prioritaires des logements à l'issue de la réhabilitation fait également l'objet de primes spécifiques : 193 ont été attribuées en 2014.

Une partie du parc conventionné est destinée à loger les publics défavorisés

En 2008, face aux difficultés de logement les plus aiguës, la Ville de Paris puis le gouvernement via l'Anah promeuvent l'intermédiation locative, inspirée par l'exemple londonien. Le propriétaire loue son logement à un loyer plafonné au niveau intermédiaire à une association agréée chargée d'une double mission, d'accompagnement social et de gestion locative. Le locataire verse une redevance calculée en fonction de ses revenus. Une dotation de la collectivité est versée à l'association pour couvrir à la fois le différentiel de loyer et l'accompagnement social. Cette dotation est évaluée à environ 9 000€/an en moyenne en Île-

[7] précisée par l'instruction fiscale du 15 janvier 2010 et le décret n° 2010-122 du 5 février 2010 relatif aux conventions portant sur un immeuble ou un logement conclues par l'Agence nationale de l'habitat en application des articles L. 321-4 et L. 321-8 du code de la construction et de l'habitation .

[8] le taux de la déduction spécifique est porté à 70 % pour les logements conventionnés loués à un organisme public ou privé, soit en vue de sa sous-location meublée ou non, à des personnes physiques à usage d'habitation principale, soit en vue de l'hébergement de ces mêmes personnes

de-France, à comparer à un coût d'hébergement à l'hôtel trois fois plus élevé à Paris et deux fois plus sur le reste de l'Île-de-France.

3 466 logements ont ainsi été inclus dans le dispositif sur l'ensemble de l'Île-de-France. Sur Paris, 1 070 logements ont été captés, 880 sont actuellement occupés à ce titre, pour un coût annuel de 8M€.

L'article 50 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 porte à 70% le montant de l'avantage fiscal (déduction forfaitaire) en cas de location/sous-location.

1.4. En lien avec des objectifs de lutte contre la vacance

La notion de contribution du parc privé développée dans le cadre du plan de cohésion sociale repose en bonne part sur l'idée qu'il existe une rétention de l'offre, qu'il s'agit de libérer par des incitations adaptées. En particulier, la lutte contre la vacance est érigée en objectif de l'Anah[9], dont les moyens sont augmentés. Dans ce cadre, des primes de sortie de vacance ont été accordées, de 3 000 à 5 000 €.

1.4.1. Les logements vacants sont loin d'être tous disponibles

La réalité et les causes de la vacance sont plus complexes que l'analyse superficielle qui en est souvent faite. On distingue traditionnellement :

- la vacance frictionnelle, nécessaire à la fluidité du parc (délai de remise en location ou de vente, de réalisation de travaux) : la vacance de moins d'un an a progressé durant la période récente, en lien avec le niveau élevé de la construction neuve et les difficultés de commercialisation après la crise de 2008.

- et la vacance structurelle de logements dont une partie se situe hors marché et a vocation à disparaître : près de la moitié des logements vacants a été construite avant 1914, et la carte de la progression de la vacance coïncide avec celle du déclin démographique.

Il est en outre difficile de chiffrer de manière précise la vacance, les différentes sources donnant des résultats sensiblement différents[10]. Il n'est pas toujours aisé pour un agent recenseur de faire la différence entre un logement vacant et un logement utilisé comme résidence secondaire, ou pied-à-terre.

1.4.2. La vacance du parc locatif privé peut traduire une résistance des bailleurs à adapter leur offre

Dans une période de retournement d'un marché immobilier, porteur depuis plus d'une décennie, et dans un pays marqué par une forte inertie des comportements, les

[9] La circulaire UC/IUH et C-2005-01 Anah **no 2005-001 du 14 février 2005 relative à la mobilisation du parc de logements privés dans le cadre du plan de cohésion sociale (qui visait à mobiliser le parc privé pour résoudre la crise du logement)** fixait en particulier des objectifs de 40 000 logements intermédiaires par an et 20 000 logements vacants remis sur le marché.

[10] 2,3 millions de logements vacants en 2010,selon le recensement et 3 millions en 2011 selon Filocom (source memento de l'habitat privé).

propriétaires peuvent se montrer réticents à ajuster à la baisse le prix de leurs biens. C'est ainsi que la baisse des prix n'intervient en général qu'au bout d'une période de baisse du niveau des transactions. De même, la durée de mise en location peut augmenter durant cette période, particulièrement pour les logements les moins attractifs.

Il serait paradoxal d'encourager des comportements de rétention par des aides publiques et il conviendrait en priorité de favoriser une adaptation plus rapide des loyers grâce au développement de l'information sur les marchés locatifs, en particulier les délais de mise en location.

1.5. Le bilan de ces dispositifs reste relativement modeste

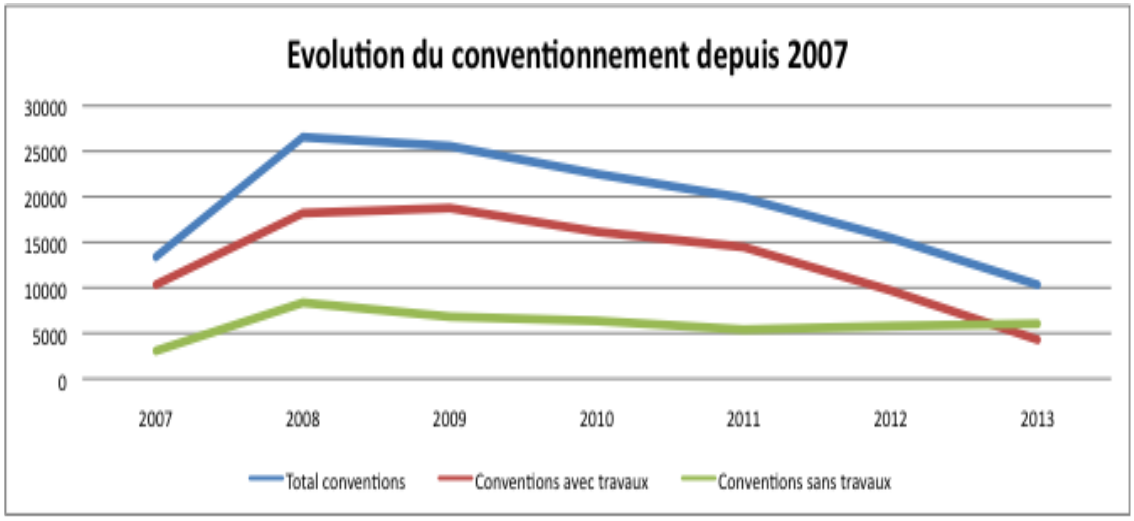
1.5.1. Le nombre de logements conventionnés avec l'Anah est en diminution constante

Le conventionnement avec l'Anah concerne deux situations très différentes :

- d'une part les logements conventionnés sans travaux, bénéficiant d'une aide fiscale, et dont le nombre est stable autour de 5 000 unités.

- Le conventionnement sans travaux concerne les personnes physiques qui peuvent seules prétendre à un avantage fiscal. Le niveau de loyer « intermédiaire », social ou très social, conditionne le niveau d'aide fiscale. Jusqu'en 2010, le taux de subvention était lui-même modulé en fonction du niveau de loyer de sortie et certains travaux étaient subventionnés par l'Anah sans condition de loyer plafond. Depuis la réforme intervenue en 2010, tous les logements doivent respecter le niveau intermédiaire, et une modulation à la baisse des loyers peut ouvrir droit à une prime spécifique, distincte de l'aide aux travaux

- d'autre part les logements conventionnés avec travaux bénéficiant d'une subvention de l'agence. Leur nombre a fortement chuté à partir de 2010 pour atteindre le même niveau que les logements conventionnés sans travaux.



En début de période, une part importante des résultats a un caractère artificiel, notamment en Île-de-France, en raison du conventionnement systématique de certains propriétaires-bailleurs institutionnels : 20.000 logements en 2006, 10.000 en 2008, aucun en 2014. Il s'agit en Île-de-France, le plus souvent, de filiales de groupes de collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). La Soginorpa[11] a également bénéficié de programmes importants de conventionnement avec travaux. La chute du nombre de logements conventionnés depuis 2010 traduit d'une part, les effets de la réforme des aides et d'autre part l'épuisement de ce gisement d'un conventionnement avec travaux dont l'impact sur les loyers a été très modeste, leur niveau étant souvent plafonné par ailleurs.

Conventionnement avec travaux par zone et par type de loyer

Bailleurs privés par zone A B C	Total 2011-2014			
	nb logts	% du total	LI	% LI/total zone
A	2 083	8,92 %	407	19,54 %
Abis	1 400	6,00 %	55	3,93 %
B1	5 742	24,60 %	982	17,10 %
B2	5 569	23,86 %	777	13,95 %
C	8 551	36,63 %	1 063	12,43 %
Total	23 345	100,00 %	3 284	14,07 %

(source : Anah – calcul de la mission)

L'écrasante majorité du conventionnement est réalisée en loyer social. Toutefois, les « loyers sociaux dérogatoires[12] » sont comptabilisés dans les logements sociaux stricto sensu. Or, si l'avantage fiscal et les plafonds de ressources sont identiques, les niveaux de loyers sont sensiblement différents, souvent proches du niveau des loyers intermédiaires.

Nombre de logements conventionnés 2014	Loyer très social	Loyer social	Loyer intermédiaire	Total
Avec travaux	288	1 880	309	2 477
Sans travaux	45	2 646	2 510	5 201
Total	333	4 526	2 819	7 678

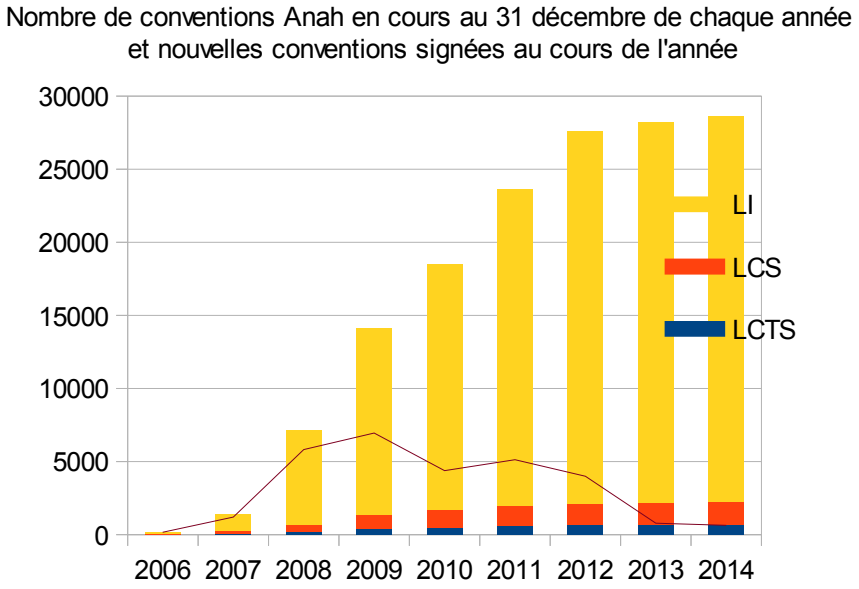
(Source DRIHL)

[11] société de gestion du patrimoine immobilier des houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais (SA HLM)

[12] circulaire UHC/DH2 no 2006-51 du 17 juillet 2006 relative à la fixation du loyer maximal des conventions, précisée par une instruction de l'Anah.

1.5.2. Les résultats en Île-de-France sont réduits

La Cour des comptes, dans son rapport « le logement en Île-de-France : donner de la cohérence à l'action publique » d'avril 2015, qualifie de « décevant » le conventionnement sans travaux. Selon la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement - DRIHL Île-de-France, moins de 600 logements ont été conventionnés sans travaux à Paris et en petite couronne en 2013 et en 2014, à 90% en intermédiaire.



Au 31 décembre 2014, plus de 28 600 conventions étaient en vigueur en Île-de-France (près de 23 800 conventions signées dans le cadre de conventionnements avec travaux et 4 800 dans le cadre de conventionnements avec travaux).

Si sur le stock global le nombre de conventions signées dans le cadre de conventionnements avec travaux est plus important, la tendance s'inverse depuis 2013 sur les nouvelles conventions. Ainsi, 75 % des nouvelles conventions signées le sont dans le cadre de conventionnements sans travaux et en 2014, cette part dépasse les 85 %.

Plus de 92 % des conventions en cours concernent des logements à loyers intermédiaires, conventionnés avec réalisation ou non de travaux.

1.5.3. Le logement conventionné intermédiaire apporte une offre limitée dans le temps, aussi bien dans le parc existant que dans le neuf

Le parc de plusieurs dizaines de milliers de logements détenu par les investisseurs institutionnels constitue, comme la plupart des dispositifs de logement intermédiaire, une offre limitée dans le temps dans la mesure où, à l'expiration des conventions, les

loyers peuvent être réajustés lors des renouvellements de bail ou des changements de locataire dans les conditions fixées par la loi.

Selon le SoeS[13], en 2010, 30 % des logements construits avant 1998, donc libérés depuis au moins 6 ans de leur contrainte de durée minimale de location de 6 ans, avaient été vendus (avec une proportion plus élevée à Toulouse, et moins élevée sur le littoral atlantique). En Île-de-France, selon une étude de l'Olap (Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne) pour la DRIHL, début 2011, tous les départements avaient perdu plus d'un logement sur cinq du dispositif Périssol à l'exception de la Seine-Saint-Denis (-18%). Pour le dispositif Besson, plus de 10% des logements avaient perdu leur statut locatif deux ans après les premières sorties possibles.

1.5.4. Les résultats des politiques de lutte contre la vacance sont limités

La lutte contre la vacance s'est appuyée sur des mesures coercitives (taxe sur les logements vacants, faculté de réquisition) et des mesures incitatives. Différents programmes locaux ont été menés pour repérer les logements vacants, avec des résultats décevants. En Île-de-France, où le sujet est particulièrement sensible (le conseil régional a consenti de 1995 à 2005 une aide spécifique de 1 500€/logement et la Ville de Paris a confié entre 2002 et 2008 une mission à la Société immobilière d'économie mixte de Paris - SIEMP), l'IAU[14](Institut d'aménagement et d'urbanisme) concluait que *« l'immense majorité des logements (vacants) participe au fonctionnement du marché et ne constitue aucunement une réserve importante susceptible de s'ajouter à l'offre de logements occupés »*.

La Cour des Comptes, dans son rapport précité, relève également l'absence de résultat, malgré une forte mobilisation des services déconcentrés durant l'hiver 2012-2013, de la campagne menée en Île-de-France pour repérer des immeubles ou parties d'immeubles vacants appartenant à des personnes morales afin de les réquisitionner.

L'expérience de mobilisation des logements vacants en Île-de-France à l'hiver 2012-2013

La préfecture d'Île-de-France a exploité les fichiers de l'administration fiscale qui faisaient apparaître 90 000 logements vacants appartenant à des personnes morales de droit privé (dont les SCI familiales). Sur ce total, la préfecture a engagé un repérage systématique des 7 500 logements situés dans des immeubles comportant plus de 10 logements vacants. Une équipe importante (estimée à 15 ETP) a été mobilisée. Au total :

- 1 200 logements ont été démolis ou se sont révélés être des commerces ou bureaux occupés

- 500 ont été jugés impropres à l'habitation

- 5 600 ont été remis en location

- sur les logements restants, 291 ont fait l'objet d'une contractualisation, 56 demandent une réhabilitation lourde, que le propriétaire doit engager, faute de quoi il démolira.

[13] Les logements locatifs aidés de 1995 à 2009 et leurs occupants-comptes du logement, janvier 2012

[14] IAU note rapide n° 506 mai 2010

Seuls 26 logements ont fait l'objet d'un début de procédure de réquisition qui a été suspendue pour permettre l'aboutissement de négociations et pour 40 logements des discussions étaient encore en cours en novembre 2013.

Par ailleurs, la DRIHL relève qu'environ 1/3 des logements captés dans le dispositif Solibail sortent d'une vacance diffuse de longue durée, une centaine a ainsi été intégrée dans Solibail en 2013.

Cette expérience illustre la difficulté de remise sur le marché de logements vacants dont une part, très dégradée, relève de la démolition.

L'Anah avait instauré des primes pour sortie de la vacance, d'un montant de 3 à 5.000€ en 2006 et les a abandonnées en 2010. Les 15.000 logements concernés de 2006 à 2010 étaient à plus des deux tiers situés en zone C. Malgré l'abandon de cette prime, la part des logements aidés sortis de la vacance a progressé (36 % en 2006, 75 % en 2014), du fait du recentrage des aides sur les travaux lourds.

1.6. Les collectivités locales sont de plus en plus impliquées

Les collectivités locales jouent depuis longtemps un rôle important dans les politiques d'aide au logement privé à travers :

- les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) qui fixent un cadre contractuel pluriannuel à des aides sur un périmètre donné, selon des objectifs définis conjointement. Environ les deux tiers des aides locales sont attribuées dans ce cadre ;

- les délégations de compétence qui depuis 2004 ouvrent la possibilité aux départements ou aux Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de distribuer les aides au parc privé : environ la moitié du total des aides locales suit ce circuit.

Ces deux procédures s'inscrivent dans des contrats pluriannuels dont les objectifs traduisent ceux de l'Anah, parfois devenus moins prioritaires. Un grand nombre d'OPAH assigne ainsi des objectifs en matière de loyers maîtrisés (un total de 217 programmes intègrent cette thématique, dont 38 sur les loyers intermédiaires). Or, l'ensemble des aides est désormais soumis à l'obligation de respecter des loyers au plus intermédiaires. Dans ces conditions, la maîtrise des loyers ne devrait plus être un objectif en soi, sauf dans des zones très tendues où l'atteinte de cet objectif impose de recourir à des aides spécifiques.

Les collectivités locales ont développé des politiques d'aide complémentaires aux aides de l'Anah, pour des montants moins importants que ceux consacrés à la production de logements sociaux neufs. Certaines aides de l'Agence sont subordonnées à leur intervention : c'est le cas de primes en cas de travaux d'économie d'énergie dans le cadre du programme « habiter mieux » ou des primes à la réduction de loyer, ou à la réservation.

Depuis la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur), les collectivités délégataires peuvent décider du conventionnement sans travaux.

1.7. L'évaluation et le contrôle sont peu développés

L'ordonnance n°2005-655 du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction transfère à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) la compétence pour signer les conventions ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement en vertu de l'article L. 351-2 (4°) et les prérogatives en matière de contrôle[15]. L'Anah s'est dotée d'un service dédié au contrôle du respect des engagements, non exclusif d'un examen par les services fiscaux à l'occasion d'un contrôle de la situation fiscale du bailleur. Le contrôle de l'Anah est très orienté vers les aides financières et peut conduire à un reversement des aides accordées par l'agence ou à des pénalités en cas de non respect des plafonds de ressources par exemple, mais pas à un redressement fiscal, sauf transmission aux services fiscaux. Le contrôle du conventionnement sans travaux est déconcentré et ne fait pas l'objet d'un plan de contrôle national.

En ce qui concerne les aides apportées par les collectivités locales, aucun système de contrôle a posteriori ne semble avoir été instauré ou envisagé. Toutefois, à Lyon, la convention de délégation de compétence confie à l'Anah le contrôle du respect des engagements à l'égard de la collectivité, avec reversement des aides locales indûment perçues, le cas échéant.

L'évaluation pourrait être améliorée. En effet, l'Anah dispose d'une grande richesse de données statistiques qui pourraient être mieux valorisées. Le régime de conventionnement instaure un enregistrement et un suivi des conventions, ce qui n'est pas le cas pour les avantages fiscaux à la construction neuve. On peut donc souhaiter l'émergence d'une véritable démarche évaluative, confrontant les objectifs d'origine et les réalisations selon une méthodologie donnant des garanties d'indépendance.

[15] Selon l'article L 321-4 du CCH, *« Le contrôle du respect de la convention est assuré par l'Agence nationale de l'habitat. L'Agence nationale de l'habitat peut communiquer à l'administration fiscale, spontanément ou à sa demande, sans que puisse être opposée l'obligation au secret professionnel, tous les renseignements et documents recueillis dans le cadre de sa mission et notamment les informations relatives aux conventions signées en application du présent article en précisant l'identifiant unique des logements auxquels se rapportent ces conventions et le nom de leur propriétaire »*

2. Les freins et leviers au développement d'une offre de logements à loyer maîtrisé

2.1. Le développement de l'offre est freiné par la complexité des régimes d'aide

2.1.1. Les dispositifs sont peu connus

Alors que les aides à l'investissement locatif neuf sont bien connues grâce aux promoteurs qui y trouvent un débouché important (jusqu'à 60 % de leur production au cours des années 2000), le régime du « Borloo dans l'ancien » découlant du conventionnement sans travaux garde un caractère relativement confidentiel. Le niveau des loyers est bien modulé par les commissions locales d'amélioration de l'habitat, ce qui favorise à juste titre une approche fine du marché, mais l'information n'est pas recentralisée et son accès reste difficile. La complexité du système et la nécessité de démontrer au bailleur l'intérêt à s'engager dans une démarche active ont conduit l'Anah à développer un logiciel de simulation « SIM », qui reste lui-même peu connu. Le bailleur qui a recours à l'Anah apparaît relativement atypique. Selon cette enquête, il possède un plus grand nombre de logements et connaissait antérieurement le dispositif.

1. *Organiser une plate-forme d'information sur les niveaux de loyers donnant lieu à avantage fiscal et confier sa gestion à l'Anah en lien avec les Adil.*

2.1.2. Les barèmes de loyer sont nécessairement complexes afin de limiter les effets d'aubaine

Le niveau de loyer dépend essentiellement de trois facteurs : la localisation fine, la taille du logement et sa qualité, dont l'époque de construction donne un indicateur (annexe 12).

La hiérarchie des loyers du parc privé est ainsi beaucoup plus différenciée que celle du parc social, découpée en 4 zones (I, Ibis, II et III pour le PLAI et le PLUS), qui découle de barèmes administrés, selon des zones géographiques larges, en lien avec les barèmes d'aides personnelles au logement (APL). Pour le locatif intermédiaire (PLI) ou en PLS (prêt locatif social), cinq zones géographiques distinctes de celles du parc social sont définies : A bis, A, B1, B2, C, avec une hiérarchie plus marquée des loyers. L'annexe13 illustre les différences de zonages public et privé pour la région Île-de-France.

Les loyers plafond de conventionnement Anah sont fixés de manière à constituer une offre de logements locatifs à loyer minoré, en s'efforçant d'éviter les effets d'aubaine. En effet, la dispersion est telle qu'une valeur maximale, même fixée localement, peut être atteinte sans difficulté dans certaines zones d'une même agglomération.

Le régime de fixation des loyers est désormais cohérent avec celui du neuf intermédiaire pour le conventionnement Anah intermédiaire, et du logement social pour le conventionnement Anah social et très social. La note de la directrice générale de l'Anah de décembre 2014 détaille des modifications de zonage et de plafonds de loyers qui les calent sur les niveaux du dispositif d'investissement intermédiaire.

Désormais, la zone A (plafond de 18,38€/m²) est éclatée en A bis (plafond ramené à 16,73€) et A (12,42€), la zone B (12,01€) en B1 (10€) et B2 (8,69€).

Le tableau ci-après illustre les différences d'écart entre loyers de marché, loyers de conventionnement Anah (désormais alignés sur les plafonds de loyers PLI – prêt locatif intermédiaire) et loyers PLUS[16](prêt locatif à usage social), correspondant aux niveaux les plus courants des loyers sociaux, pour quelques grandes agglomérations. Le tableau tient compte des différents zonages, social et privé, qui ne coïncident pas toujours.

Comparaison entre les loyers de marché et les loyers réglementés - (source Olap, Anah, Anil)

Loyers en €/m²	Zone PLUS	Plafond PLUS [17]	Zonage ABC	Plafond PLS[18]	Plafond PLI (et maxi Anah intermédiaire)	Loyer privé médian observé[19]	Loyer PLUS/Loyer privé	Décote loyer PLI/loyer privé observé
Paris	Ibis	6,66	Abis	13,00	16,72	23,1	0,29	-28% (-6,38 €)
Grande couronne[20]	I	6,26	B1	8,61	10,00	14,1	0,44	-30% (-4,1 €)
Nice	II	5,51	A	10,00	12,42	12,9	0,43	-4% (-0,48€]
Montpellier	II	5,51	A	10,00	12,42	11,8	0,47	+5% (+0,8€]

[16] Les loyers PLUS figurant dans le tableau sont des valeurs de base auxquelles peuvent s'appliquer diverses majorations en fonction de la qualité technique notamment.

[17] zonage du logement locatif social : il est notamment utilisé pour les barèmes applicables aux aides personnelles au logement ainsi que pour la fixation des plafonds de loyer des logements locatifs sociaux (PLUS et PLAI).

Zone I bis Paris et communes limitrophes

Zone I Agglomération de Paris et grande couronne autour de Paris (dont zone I bis)

Zone II Région Île-de-France hors zone I, agglomérations et communautés urbaines de plus de 100 000 habitants,(…)

Zone III Reste du territoire

[18] Zonage ABC parc privé : utilisé pour la défiscalisation dans le neuf ou l'ancien

Zone A bis Paris et 76 communes des Yvelines, des Hauts-de-Seine, de Seine-St-Denis, du Val-de-Marne et du Val-d'Oise (plus étendue que la zone Ibis)

Zone A : Agglomération de Paris, Côte d'Azur (bande littorale Hyères-Menton), Genevois français certaines agglomérations ou communes où les loyers et les prix des logements sont très élevés : notamment Aix-en-Provence – Marseille, Lyon, Lille, Toulon, Montpellier, Ajaccio, Porto-Vecchio, Chantilly

Zone B1 : Certaines agglomérations grandes ou dont les loyers et le prix des logements sont élevés, notamment Toulouse, Bordeaux, Nantes, Douai, Strasbourg, Grenoble, Rouen, Valenciennes, Nancy, Metz, Tours, Rennes, Orléans, Clermont-Ferrand, Avignon, Beauvais, Amiens, le Havre, Caen, Chartres, Dijon, Nîmes, villes-centre de certaines grandes agglomérations, Grande couronne autour de Paris,

Zone B2 : Grande couronne autour de Paris, certaines communes où les loyers et les prix des logements sont assez élevés. communes de Corse non situées en zones A ou B1

Zone C Reste du territoire

[19] À l'occasion de l'expérimentation des observatoires locaux en 2013

[20] La grande couronne est définie de manière différente selon les zonages

Loyers en €/m²	Zone PLUS	Plafond PLUS	Zonage ABC	Plafond PLS	Plafond PLI (et maxi Anah intermédiaire)	Loyer privé médian observé	Loyer PLUS/Loyer privé	Décote loyer PLI/loyer privé observé
Lille	II	5,51	A	10,00	12,42	10,5	0,52	+18% (+1,92€)
Toulouse	II	5,51	B1	8,61	10,00	10,4	0,53	-0,4% (-0,4€)
Nantes	II	5,51	B1	8,61	10,00	10,3	0,53	-0,3 (-0,3€)
Grenoble	II	5,51	B1	8,61	10,00	9,7	0,56	+0,3 (+0,3€)
Alençon	III	5,11	C	7,67	8,69	7,4	0.66	+17% (+1,29€)

Le différentiel entre loyer de marché et loyer PLI (et plafond Anah intermédiaire) est réduit, voire négatif en dehors de l'agglomération parisienne mais peut atteindre plus de 6€ à Paris.

En outre, ces valeurs sont indiquées pour l'ensemble de l'agglomération et une dispersion de plus de 20% autour de la médiane générale peut se rencontrer couramment dans une agglomération importante. La carte ci-après illustre cette situation à Lille. Dans cette agglomération, fixer comme plafond unique pour l'agglomération la valeur médiane de 10,5€ créerait des effets d'aubaine en périphérie, mais serait inférieur à la médiane pour plus de 2,5€ au centre de l'agglomération. Cette carte fait également apparaître une hiérarchie des loyers selon la localisation plus complexe qu'une simple échelle radio-concentrique. Une phase préalable d'observation est donc nécessaire avant de déterminer un zonage pertinent.

Dans le souci de refléter la diversité des marchés locaux, la note de la directrice générale précitée de décembre 2014 introduit une modulation par la taille du logement. C'est en effet un critère important d'explication des niveaux de loyers, ceux des petits logements (1 et 2 pièces) étant plus élevés, en raison d'un niveau d'équipements au m² plus élevé. Les circulaires antérieures précisaient, dans le même esprit, que le niveau « social dérogatoire » devait en particulier s'appliquer aux petits logements. Désormais, le loyer au m² (L) devient une fonction linéaire de la surface selon la formule L=P*(0,7+19/S) où S est la surface et P le plafond de la zone.

Les valeurs ci-dessus constituent des valeurs plafonds et les services locaux sont invité à les moduler à la baisse à partir d'une analyse du marché. La circulaire rappelle ainsi que le préfet de région peut en outre réduire par arrêté ces plafonds *« lorsque les plafonds fixés au niveau national ne sont pas sensiblement inférieurs aux loyers du marché tels que pratiqués dans le parc privé » et l*es services locaux se sont bien approprié la faculté de moduler ces loyers plafonds. Toutefois, ils disposaient rarement jusqu'à une date récente de données objectives, fiables et précises sur les loyers de marché.

La nécessité de limiter les effets d'aubaine, dans le souci d'une efficacité de la dépense publique, conduit inéluctablement à des barèmes très complexes reflétant le plus précisément possible la diversité du marché, alors que le nombre de logements concernés est très réduit. En outre, il n'existe pas de plate-forme centralisant ces données sur le site internet de l'Anah ou de l'Anil et l'accès à l'information est jugé confidentiel.

2.1.3. Le loyer «social dérogatoire » est parfois très proche du niveau intermédiaire

Actuellement, le plafond du loyer « social dérogatoire » est de 9,98€m² en zone A, 8,24€ en zone B, 5,83€ en zone C. Il est donc supérieur de 50% aux loyers applicables aux logements HLM, et seulement inférieur de 15% environ aux loyers médians de Grenoble, Toulouse ou Nantes. Le conventionnement intermédiaire est beaucoup moins avantageux (abattement fiscal de 30 % au lieu de 60%) pour un niveau de loyer intermédiaire très peu contraignant dans ces deux agglomérations. La différence principale concerne les plafonds de revenus des locataires, fixés par voie réglementaire.

2.2. Pour être attractives et efficaces, les aides impliquent un coût élevé pour la collectivité

2.2.1. L'aide fiscale n'a qu'un impact limité et reste très inférieure aux incitations à la construction locative privée

Le logement conventionné sans travaux entre dans le champ d'application de la loi SRU et contribue à l'atteinte des objectifs fixés à l'article 55, au même titre que les logements PLAI, PLUS, ou PLS.

A défaut d'une évaluation multicritères comparant aide au locatif neuf et ancien, la mission a comparé les coûts fiscaux des différents dispositifs.

Dans le cas d'un bailleur passant une convention avec l'Anah, l'avantage fiscal est variable selon le niveau de loyer, la taille du logement et le taux d'imposition. Si le loyer intermédiaire est défini comme un loyer de marché minoré de 20%, l'avantage fiscal est égal à 30% du loyer multiplié par le taux d'imposition. Même au taux marginal de 0,45, le manque à gagner de 20% n'est pas compensé par un avantage de 0,45 × 30% = 14%. En outre, pour les bailleurs non imposables, ou les petits bailleurs imposés au micro-foncier, l'avantage fiscal est nul.

A titre d'illustration, pour un logement de 65 m² d'un loyer mensuel de 10€/m² et pour un taux d'imposition de 30%, l'avantage sur 6 ans est de 65 × 10 × 12 × 0,3 × 0,3 × 6= 4.212 €. Pour un logement conventionné en régime social ou très social, l'avantage est doublé à 8.400€. ces chiffres sont naturellement plus élevés en zone Abis où le loyer plafond est de 16,72 € (environ 7.134 et 14.268€).

La dépense fiscale totale est chiffrée, dans le rapport du PLF 2015, à 20M€ pour le « Besson ancien » et 24M€ pour le « Borloo ancien ». Ces chiffres sont modestes au regard des dépenses budgétaires et fiscales liées à la construction neuve locative, sociale ou non. Selon le rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur

du développement et de l'amélioration de l'offre de logements annexé au projet de loi de finances pour 2015, le coût fiscal d'un logement neuf PLUS est de 63.000€, à comparer avec un coût évalué à 16 000€ pour un investissement locatif neuf sous le régime « Robien » en 2008. Le coût actualisé du dispositif « Scellier » de 2012[21] était estimé, en logement intermédiaire BBC, à 31 000€ contre 21.000€ en logement libre. Pour la nouvelle génération d'aides initiée en 2013 (dispositif Duflot), la dépense actualisée était estimée à 29.000€ pour des logements dont les loyers sont plafonnés à 80% des valeurs de marché, et selon un zonage révisé. Pour ces logements, le propriétaire s'engage sur une durée de location de 9 ans.

2.2.2. En effet, l'importance de l'aide à l'investissement locatif neuf résulte de l'hypothèse que l'abondance de l'offre va conduire à terme à une détente du marché

Les différents rapports sur l'évaluation des dépenses fiscales soulignent l'efficience de l'aide à la construction neuve locative, dont les objectifs ne sont pas seulement d'augmenter l'offre immédiate mais aussi de soutenir l'activité du secteur du bâtiment, ainsi que, de manière implicite, de peser à terme sur les prix et les loyers grâce à une augmentation de l'offre. Toutefois, les différents régimes ont régulièrement été critiqués pour les risques de surproduction en zone détendue et les zonages ont été régulièrement revus.

Une étude spécifique serait à conduire sur la comparaison entre l'évolution des prix et des loyers d'une part, la croissance relative du parc de logement pondérée par les évolutions démographiques et économiques d'autre part. Si l'on se réfère à l'étude précitée du Cerema, on peut supposer raisonnablement que la construction massive, sur une période longue, de logements locatifs dans certaines régions relativement peu dynamiques telles que la Bourgogne a généré une certaine surabondance de l'offre et contribué à la baisse actuelle des loyers. Toutefois, à court terme, la production de logements neufs s'est d'abord traduite par une montée de la qualité du parc et d'une hausse des loyers nominaux.

En tout état de cause, la connaissance fine des marchés locatifs s'avère tout aussi indispensable dans le soutien à l'investissement locatif neuf que dans les dispositifs de maîtrise des loyers dans le parc existant.

2.2.3. Si bien qu'un niveau de prime très élevé dans l'ancien est nécessaire pour compenser la baisse de loyer et déclencher la décision du bailleur

On a vu ci-dessus que la compensation d'une baisse de loyer peut représenter de 2 à 5 €/m²/mois, soit pour un logement moyen de 50 m², de 100 à 250€/mois. Sur une période de 6 ans, il faut donc prévoir une prime de 7.200 à 18.000 € si l'on veut compenser intégralement sur la période la perte de revenu du propriétaire.

L'analyse des primes de réduction de loyer en cas de conventionnement Anah illustre l'importance des montants à mobiliser. En plus des subventions pour travaux lourds, le propriétaire peut en effet bénéficier d'une prime complémentaire de réduction des loyers dans le cadre d'un conventionnement social ou très social en zone tendue. Cette prime ne peut être octroyée par l'Anah que sous réserve qu'une collectivité locale

[21] En 2009 et 2010 ce coût a atteint 46.000€ en intermédiaire.

s'engage à en financer une partie. Elle ne peut excéder 150 € par m² dans la limite de 80 m² par logement. Le nombre total de primes distribuées était d'un millier sur la période 2011-2014. Le montant moyen distribué en 2014 s'élevait à près de 8.000€.

Enfin, le propriétaire bailleur peut également bénéficier d'une prime supplémentaire « de réservation » s'il loue son logement à un ménage prioritaire (dans le cadre du Dalo, du PDALHPD[22]ou de la lutte contre l'habitat indigne) ou s'il délègue le choix du locataire au préfet dans le cadre d'un conventionnement très social. Cette prime est de 2 000 euros par logement et peut être majorée à 4.000 euros dans les zones tendues. En 2014, l'Anah recensait seulement 194 versements de primes de réservation.

Le gain fiscal du conventionnement varie en fonction du taux d'imposition, et l'impact fiscal d'une prime doit donc être pris en compte. En cas de travaux, seul le coût net des travaux après déduction de la subvention de l'Anah pour amélioration est déduit des revenus fonciers. En cas de conventionnement sans travaux subventionnés par l'Anah, la prime accordée par une collectivité pour être affectée à une baisse de loyer sur plusieurs années devra être ajoutée aux revenus fonciers de l'année où elle est versée.

2.3. Mais certaines collectivités sont déjà engagées ou prêtes à s'impliquer avec le relais indispensable des professionnels

L'Anah a constitué en 2015 un panel de 36 collectivités EPCI et métropoles selon une typologie variée: 12 métropoles actives, 10 EPCI de villes grandes ou moyennes, 12 EPCI périurbains ou ruraux. Environ 40 % ont répondu. Les collectivités relèvent que le conventionnement (avec et sans travaux) répond à la fois à des objectifs sociaux (aider à atteindre les seuils de la loi SRU, offre à caractère social, notamment en milieu rural), techniques (lutte contre l'habitat indigne), et environnementaux (rénovation énergétique, lutte contre l'étalement urbain). La composante rurale semble marquée. Le conventionnement sans travaux apparaît insuffisamment connu, il nécessite une intervention complémentaire des collectivités pour aider à atteindre le niveau de qualité souhaité (décence, performance énergétique) alors que l'Anah s'est désengagée de l'aide aux travaux légers. Localement, deux collectivités sont déjà impliquées (Grenoble-Alpes-Métropole, le Grand Lyon) et la Ville de Paris a adopté le principe d'un dispositif, alors que la FNAIM promeut le « bail solidaire » qui suppose une aide des collectivités locales.

2.3.1. Le programme Loca++ de Grenoble-Alpes-Métropole

Dans le cadre de son programme local de l'habitat (PLH) 2010-2015, Grenoble-Alpes-Métropole a institué depuis décembre 2010, le dispositif Loca++ dont l'objectif est de participer au développement d'une offre de logements à loyers « abordables » dans le parc privé en offrant une incitation financière aux propriétaires-bailleurs de l'agglomération grenobloise qui s'engagent à minorer le loyer proposé aux locataires sous plafond de ressources.

En 2012, elle l'a complété par des dispositions spécifiques à destination des jeunes de moins de 30 ans en insertion professionnelle (Loca++ Jeunes).

[22] Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées

Il s'inscrit aujourd'hui dans le PIG « habitat privé – Loca++ 2014-2015 » dans lequel Grenoble-Alpes-Métropole est impliqué par le versement d'une aide financière sur ses fonds propres et en tant que délégataire des aides de l'Anah et du programme « Habiter mieux ».

Cette politique de développement de l'offre privée fait suite à une expérimentation, conduite entre juillet 2007 et fin 2009 par Grenoble-Alpes-Métropole, créant une subvention complémentaire aux aides de l'Anah, du Conseil régional et du Conseil général en faveur des propriétaires-bailleurs privés qui décidaient de conventionner leur logement.

Deux enseignements avaient été tirés de ce dispositif :

- d'une part, il avait montré son efficacité pour accompagner les réhabilitations lourdes avec sortie d'insalubrité, débouchant sur des minorations importantes de loyer(- 40% pour le très social),

- et d'autre part, il confirmait l'existence d'un potentiel significatif de logements à conventionner, en particulier pour des logements ne nécessitant qu'un faible montant de travaux.

<u>Un dispositif inséré dans l'existant et appuyé sur des partenariats diversifiés</u>

Loca++ s'adresse aux propriétaires-bailleurs des 49 communes de la Métropole grenobloise, qui s'engagent à louer leur bien, pour un loyer minoré, à des ménages dont le niveau de revenus est plafonné. Il concerne tout type de logement ou maison, avec ou sans travaux préalables à réaliser.

Deux types de dossiers sont éligibles à l'aide de la Métropole:

a) pour les dossiers dits «sans travaux» (c'est-à-dire sans conventionnement travaux avec l'Anah), le propriétaire reçoit l'aide s'il signe avec l'Anah une convention l'engageant pour 6 ans :

- à louer à un niveau de prix correspondant aux loyers conventionnés (intermédiaire, dérogatoire social, social ou très social),

- à confier la gestion de son logement à un gestionnaire privé ou associatif,

- et à assurer au locataire un logement décent, le double-vitrage, la sécurité électrique et la présence d'un chauffage cohérent.

Dans ce cas, l'aide se répartit selon le tableau suivant :

Conventions sans travaux

	Typologie	Abattement fiscal	Région	Métropole	Total primes (maxi)
Loyer intermédiaire	Studio/T1/T2 30m² maxi	30%		1.000 €	1.000 €
Loyer social dérogatoire	T2 et -	60%	2.400 €	2.900€ ou 5.300€	5.300 €
	T3 et +		3.200 €	2.900€ ou 6.100€	6.100 €
Loyer social et très social	T2 et -	60%	2.400 €	5.300 €	7.700 €
	T3 et +		3.200 €	3.200 €	9.300 €

b) pour les dossiers dits «avec travaux», c'est-à-dire qui incluent des travaux subventionnables par l'Anah, l'aide de la Métropole est acquise aux propriétaires-bailleurs qui signent une convention Anah pour louer leur logement à des locataires sous plafonds de ressources pour une durée de 6 à 15 ans, sur la base d'un loyer conventionné et par l'intermédiaire d'une agence immobilière privée ou d'une AIVS.

Dans ce cas, l'aide se répartit selon le tableau suivant :

	Typologie	Abattement fiscal	Anah	Région (si AIVS)	Métropole	Total primes (maxi)
Loyer intermédiaire	Studio/T1/T2 30m² maxi	30 %	Entre 25 % et 35 % du montant des travaux	-	1.000 €	1.000 €
Loyer social dérogatoire Loyer social et très social	T2 et -	60 %	Entre 25 % et 35 % du montant des travaux (+prime pour réduction de loyer si cofinancement local dans la limite de 150€m²	2.400 €	3.000 €	3.000 / 5.400€ ou 3.000 / 6.200€
	T3 et +			3.200 €		

Depuis le 1er janvier 2012, le dispositif Loca++Jeunes prévoit une aide supplémentaire de 1500€ aux propriétaires-bailleurs s'ils louent un appartement de moins de 40m² à un jeune de moins de trente ans en recherche d'emploi, en premier emploi ou en formation en entreprise. En 2013, 11 jeunes ont bénéficié de ce dispositif. La commune de Grenoble verse une aide supplémentaire de 1000€ lorsque le logement est situé sur son territoire.

Ces deux tableaux font apparaître une difficulté qui n'est pas propre à l'agglomération grenobloise, ni au seul secteur du logement, qui est de préserver dans la durée un dispositif stable. En effet, la présence de plusieurs financeurs fait courir le risque que l'un d'eux modifie le montant ou les conditions de sa participation en cours d'exécution du dispositif. Soit il revient alors aux autres de compenser la différence pour que le montant global reste conforme à l'engagement pris au départ par les collectivités, soit ce n'est pas le cas, ce qui fragilise la confiance que les propriétaires-bailleurs accordent au dispositif. Cela joue alors négativement sur son attractivité et sa diffusion. La Métropole grenobloise était consciente de ce risque puisqu'elle cru nécessaire de préciser dans sa délibération du 26 mars 2010 créant le dispositif Loca++ que «ce nouveau dispositif loyer maîtrisé n'atteindra les objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés dans le PLH que si les partenaires financiers maintiennent leur engagement […] sur les quatre ans prévus pour la conduite du dispositif».

Les tableaux ci-dessus font apparaître que dans certains cas la Région a modifié les conditions d'éligibilité à son aide en cours d'exécution du programme et que la Métropole a choisi de compenser pour que le montant global annoncé dans la promotion du dispositif demeure inchangé même lorsqu'un propriétaire ne remplissait pas les nouvelles conditions d'éligibilité.

Le dispositif s'appuie sur des partenariats privilégiés avec les opérateurs privés (le réseau FNAIM, explicitement cité par la délibération, puis l'ensemble des réseaux de gestion immobilière privée) et les opérateurs associatifs ou sociaux (les PACT pour le suivi et l'animation du dispositif, les Agences immobilières à vocation sociale - AIVS pour la gestion).

L'engagement financier maximal de la Métropole est fixé à 775.000€ sur 4 ans

<u>Des objectifs qui ne sont pas entièrement atteints</u>

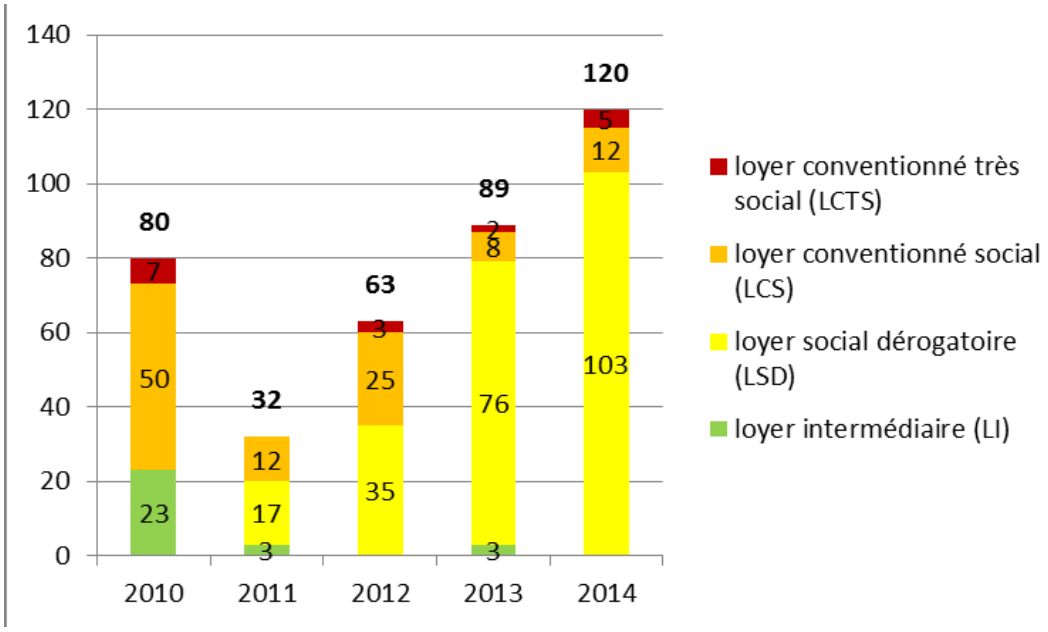
- Conventionner 130 logements par an

L'offre annuelle de logements à loyers minorés pour l'ensemble de l'agglomération grenobloise a été fixé à 130 unités dont 20 Loca ++Jeunes. Cet objectif quantitatif n'est pas encore atteint dans la durée : la moyenne sur la période 2010-2014 se situe autour de 80 logements par an (384 logements conventionnés au total). Mais, la montée en charge est progressive et traduit une relative dynamique puisque pour l'année 2014, 120 logements ont été conventionnés. Le démarrage du dispositif a été freiné par la persistance d'un marché locatif assez tendu sur Grenoble, et c'est au moment où la baisse des loyers s'est amorcée que le dispositif est apparu plus attractif. Au vu de l'expérience grenobloise, on peut constater que plus le marché est haut, c'est-à-dire plus cette offre à loyers minorés serait utile, plus elle est difficile à satisfaire, car les bailleurs sont moins volontaires.

- Atteindre 60 % de social

La priorité au développement du conventionnement social et très social fixée à 60% n'a pas pu pour l'instant se concrétiser. En moyenne, moins de 4 logements par an ont été conventionnés en très social et une vingtaine en conventionné social, ce qui représente, au total sur la période, 32% des logements conventionnés. La tendance n'est pas favorable à un rattrapage de l'objectif de 60% fixé au départ, puisque la part des conventionnements sociaux et très sociaux, qui représentaient 70% de l'ensemble en 2010, s'est progressivement réduite pour ne peser plus que 14% en 2014. Cette évolution s'explique par la très forte augmentation des conventionnements en loyers sociaux « dérogatoires » qui représentent 85% de l'ensemble en 2014 et 2015 et qui entraînent également la quasi-disparition des conventionnements à loyers intermédiaires. En 2014, pour un loyer de marché de 10/11€/m² le niveau de loyer social dérogatoire constaté s'élevait à 7,30€/m² et le très social à 5,4€.

Nombre de logements conventionnés (par types de conventionnement)



(source : Grenoble-Alpes-Métropole)

- Combiner les dispositifs

Grenoble-Alpes-Métropole s'est fixé comme objectif d'inciter les bailleurs privés à conventionner leurs logements dans le cadre des autres dispositifs programmés existants (campagne isolation, OPAH copropriétés dégradées...).

L'augmentation en 2014-2015 du nombre de conventionnements résulte en partie des effets de la « campagne isolation, murs, murs » (13,2M€ de subventions de la Métropole et des communes), une autre politique propre à Grenoble-Alpes-Métropole, qui a concerné 4500 logements dont 45 % de logements locatifs privés. Lancée en 2010 et clôturée en 2014, cette campagne a produit ses effets les plus forts sur 2013-2014 et a créé un environnement favorable à la captation de logements par le dispositif Loca++, selon ses initiateurs. L'effort financier réel consenti par la collectivité doit être apprécié dans sa totalité, même s'il a permis de servir des objectifs différents.

- Réussir qualitativement

Plusieurs objectifs de nature qualitative ont été fixés au programme Loca++ en 2010, portant soit sur les travaux (aider les travaux permettant des économies de charges) ou sur l'état du logement (traiter l'habitat indigne), soit sur le processus qualité du dispositif lui-même. Sur le premier point, il est probable que les dispositifs vraiment ciblés sur ces objectifs d'amélioration énergétique, ou de sortie de l'insalubrité demeurent beaucoup plus efficaces que le Loca++ dont aucun élément de bilan ne permet de conclure qu'il produise plus qu'un effet à la marge sur ces différents objectifs. Autant il semble pertinent d'inciter à la combinaison des différents programmes, lorsque c'est possible, pour créer un environnement favorable au dialogue entre la collectivité et les bailleurs, autant il ne faudrait pas que la mise en avant d'objectifs pour lesquels le dispositif n'est pas calibré serve uniquement à le rendre plus acceptable. En fixant des objectifs qu'on sait peu réalistes, on affaiblit le dispositif.

Sur le processus qualité, l'expérience grenobloise pointe un aspect important des politiques d'incitation conduites par les collectivités locales, celui du contrôle et de l'évaluation dont la maîtrise n'est à l'évidence pas satisfaisante pour l'instant. Le recours à des professionnels privés ou associatifs (à Grenoble le partenariat FNAIM ou les PACT) permet de contrôler la phase amont (qualité du logement, ressources du locataire, niveau du loyer...). En revanche, dans la durée, la collectivité ne semble pas s'être réellement organisée pour s'assurer du respect par les bailleurs des règles qu'elle fixe, et le ferait-elle que les sanctions à sa disposition (le remboursement des aides perçues) ne paraissent pas réellement dissuasives.

Au total, le volet qualitatif de la démarche (suivi, contrôle, évaluation) peut être sensiblement amélioré par un renforcement des partenariats avec les professionnels associatifs ou privés du secteur.

2.3.2. Le programme « Louez Malin » de la métropole du Grand Lyon

Depuis 2007, l'agglomération lyonnaise met en œuvre un PIG loyers maîtrisés en faveur des propriétaires-bailleurs. Le bilan du PIG 2007-2012 fait apparaître un financement par le Grand Lyon et les communes de 700 logements sur un total de 1380 conventionnés sur la période.

Ce programme, reconduit pour 5 ans en 2012, consiste en l'attribution de subventions complémentaires aux aides de l'Anah pour la réalisation de travaux en contrepartie d'un engagement à pratiquer des loyers maîtrisés pour une période minimale de 9 ans. Trois types de conventionnement sont possibles (intermédiaire, social et très social) et impliquent le respect des niveaux de loyers et de plafonds de ressources pour chaque catégorie. Pour le conventionnement social, il est fait usage des plafonds de loyer du conventionnement social dérogatoire.

Les conditions d'éligibilité des demandes de subventions découlent de la réglementation des aides de l'Anah et des aides des collectivités locales et des priorités du programme d'actions territoriales.

Les taux de participation du Grand Lyon et des communes dépendent du niveau de loyer (intermédiaire, social ou très social), de la nature des travaux et du niveau de

dégradation du logement. Le financement complémentaire par le Grand Lyon est en outre conditionné :

- par la participation de la commune ; si une commune ne participe pas à la production d'un logement à loyer maîtrisé sur son territoire, le Grand Lyon n'apporte pas de financement et seules les aides de droit commun de l'Anah sont mobilisables,

- par le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage par le propriétaire-bailleur, qui fait l'objet d'une aide supplémentaire (135€ ou prime majorée à 313€ si travaux lourds),

- par le classement à un niveau de performance énergétique après travaux correspondant au moins à l'étiquette D.

Les aides complémentaires du Grand Lyon

CONVENTIONNEMENT AVEC TRAVAUX		
Nature des travaux subventionnés	Plafond de travaux subventionnés	Subvention Grand Lyon & communes
Travaux lourds (réhabilitation, logt indigne, insalubrité)	1.100€HT/m², dans la limite de 80m²	+10% (convent. intermédiaire) +20% (convent. social) +30% (convent. très social) Prime supplémentaire du Grand Lyon 100€/m² si conventionnement social, et 125€ si convent. très social.
Travaux salubrité, décence, transformation bureaux, amélioration énergétique	900€HT/m², dans la limite de 80m²	+10% (convent. intermédiaire) +20% (convent. social) +30% (convent. très social)

(source : Grand Lyon)

Le dispositif a été élargi en 2011 au conventionnement sans travaux pour tenir compte du recentrage des interventions de l'Anah.

Conventionnement sans travaux	
Subventions Grand Lyon	**Communes**
- 1000€ (convent. Intermédiaire) - 2000€ (convent. social) - 3000€ (convent. très social) Prime doublée si étiquette énergie A,B,C	Pas d'obligation d'intervention des communes pour bénéficier de la prime du

Le Grand Lyon provisionne chaque année pour ce programme un montant de 910.000€ qui se décomposent comme suit : 600.000€ pour la production de 1.000 logements conventionnés sans travaux, 250.000€ pour les conventions avec travaux et 60.000€ pour les subventions à assistance à maîtrise d'ouvrage.

Jusqu'en 2011, le rythme de production annuel moyen s'est établi autour de 200 à 300 logements, pour un coût de 400.000€ à 500.000€, et même 800.000€ en 2013. Toutefois, selon les responsables de ce programme, les effets de la réforme de l'Anah en 2010 ont commencé à peser sur les résultats puisqu'en 2014 seulement 72 logements ont été conventionnés, avec ou sans travaux (13 intermédiaires, 47 sociaux et 22 très sociaux) avec un financement de 650.000€. Cette inflexion significative des chiffres ne remet pas en cause le programme mais conduit ses initiateurs à s'interroger sur les moyens de mieux faire connaître le dispositif de conventionnement sans travaux, considéré comme bien ciblé mais trop confidentiel.

2.3.3. Le projet Multiloc de la Ville de Paris

À la suite de la concertation sur le logement lancée en juin 2014 par la nouvelle municipalité avec les acteurs du secteur de l'habitat et du logement, l'État et la Région, qui a débouché sur la présentation du pacte Logement pour tous, la ville de Paris a décidé par délibération du 16 mars 2015 de mettre en place le dispositif Multiloc.

Il vise à créer une offre de logements privés à loyers modérés en faveur de locataires dont les revenus se situent au-dessous des plafonds PLI. Il s'agit de capter des logements considérés comme vacants et de les remettre sur le marché, la Ville de Paris estimant à 40.000 le nombre de logements concernés.

La Ville veut "agir sur l'ensemble de la chaîne du logement, du logement social pour les catégories populaires et les petites classes moyennes, au logement du secteur privé, en passant par les logements intermédiaires destinés, par exemple, aux foyers où chacun dans le couple gagne environ 3 000 € par mois avec un enfant, car ceux qui font tourner la ville doivent naturellement pouvoir y vivre. »

Le dispositif prévoit que le loyer proposé doit être au moins inférieur de 20 % au loyer médian du parc privé (déterminé sur la base des données de l'Olap) et qu'en contrepartie une aide financière spécifique est versée par la ville au propriétaire.

Une vacance minimale de 1 mois est nécessaire pour que le logement soit éligible à l'aide et lorsque la vacance est d'au moins 6 mois l'aide peut être majorée. Dans les deux cas, son montant est conditionné par l'étiquette DPE (diagnostic de performance énergétique).

Trois types d'aides au propriétaire composent le dispositif :

- une prime à l'entrée de 2000€, montant unique quelle que soit la durée de la vacance,

- une prime pour travaux dont le montant varie selon deux critères, la durée de la vacance et l'étiquette DPE (de A à D ou E et +). La prime est de 2.000€ ou 3.000€ si la vacance est de moins de 6 mois, et de 7.000€ ou 8.000€ si la vacance est supérieure ou égale à 6 mois,

- le remboursement de divers frais : la prise en charge de la garantie contre les risques locatifs, la prise en charge d'une partie des frais de diagnostics obligatoires, la participation à l'achat des détecteurs de fumée.

Les logements éligibles doivent être situés à Paris, pris en mandat de gestion par un opérateur conventionné dans le cadre d'une location nue, meublée ou d'une colocation et avoir une superficie égale ou supérieure à 14 m². Le bail est placé sous le régime de la loi du 6 juillet 1989, il s'adresse à un public de toute composition familiale, inscrit ou non dans le fichier des demandeurs de logement social, dont les revenus se situent sous les plafonds PLI. Le taux d'effort des locataires ne doit pas excéder 33 %.

La question de la durée de l'engagement du propriétaire-bailleur, 3 ou 6 ans, comporte encore quelques interrogations. Initialement envisagée sur une durée de six ans, elle pourrait dans les faits être ramenée à trois ans renouvelable pour rendre plus attractive l'entrée dans le dispositif.

Les services de la Ville de Paris assurent la supervision du dispositif et le contrôle du respect des conditions posées pour en bénéficier (décence, niveau de loyer et de revenu, travaux, réalité de la vacance).

Sous leur contrôle, la prospection et la captation des logements conventionnables sont confiées par appel d'offres à un opérateur privé dont la rémunération est fixée par contrat. La Ville de Paris avait envisagé initialement de créer sa propre agence de prospection et de gestion des logements : ce projet est aujourd'hui abandonné au profit d'une organisation plus souple, mais ce dispositif peut néanmoins constituer une charge lourde pour les services de la ville, notamment du fait de la gestion en direct des aides financières que les règles de la comptabilité publique semblent ne pas permettre de déléguer.

La prise en gestion des logements captés est confiée à des opérateurs privés (professionnels ou associatifs) qui ont signé une convention avec la ville. Lors de la prise en gestion d'un logement, la Ville leur verse une prime de 1 000€, ils se rémunèrent ensuite dans le cadre de leurs honoraires de gestion.

Détails des aides versées par la Ville de Paris

	Propriétaire-bailleur	**Opérateur conventionné**
Prime de prise en gestion du logement		1.000€ (1.200€ si vacance supérieure à 6 mois)
Prime d'entrée dans le dispositif	2.000,00 €	

	Propriétaire-bailleur	Opérateur conventionné
Remboursements de frais divers	- prise en charge de la garantie contre les risques locatifs - prise en charge d'une partie des frais de diagnostics obligatoires - participation à l'achat des détecteurs de fumée	
Prime de soutien dans la réalisation de travaux de remise en état ou d'embellissement	- 3.000€ maxi (si DPE compris entre A et D) - 2.000€ maxi (si DPE inférieur à D) l'aide peut être demandée en cours de bail	
Prime spécifique pour réalisation de travaux de remise en état ou d'embellissement (vacance de plus de 6 mois)	- 8.000€ maxi (si DPE compris entre A et D) - 7.000€ maxi (si DPE inférieur à D) aide préalable à l'entrée dans les lieux	

La Ville de Paris a fait de ce projet un élément important de son pacte Logement pour tous et a décidé d'y consacrer des moyens significatifs dès le dernier trimestre 2015 qui devrait voir le démarrage de ce dispositif. Deux millions d'euros ont été inscrits à ce titre au budget supplémentaire 2015 présenté le 25 juin dernier.

A la demande de la mission, l'Olap a analysé le niveau des loyers des logements remis en location, par comparaison avec le niveau des loyers au plafond Anah (16,72€) et avec celui des loyers fixé par la Ville de Paris (médiane -20%). Les seuils servant à l'encadrement des loyers étant médiane -30% pour la borne inférieure et médiane +20% pour la borne supérieure.

Sur 86 500 nouveaux emménagés en 2013, 28 900 ont un loyer inférieur à la médiane, dont 10 200 logements de 1 pièce et 11 850 de 2 pièces. Seulement 2 500 ont actuellement un loyer de relocation inférieur à 16.72€/m² et au seuil de médiane -20%. La zone la plus chère (environ la moitié des quartiers) est exclue.

Une subvention de 10 000€, amortie sur 6 ans, devrait amener 6 950 logements supplémentaires à ce niveau. Un objectif de 1 000 logements annuels conduirait à « capter » environ 10% des mises en location totales, et 20 % de celles initiées par les administrateurs de biens. On estime en effet qu'à Paris, environ la moitié seulement des logements sont donnés en gestion à un administrateur de biens.

La cible des propriétaires concernés apparaît donc relativement étroite au regard d'un objectif de 1000 logements/an et une mobilisation forte des professionnels semble indispensable pour en assurer la réussite.

2.3.4. Les collectivités s'appuient sur la médiation de professionnels, associatifs ou privés, en raison de la complexité inhérente aux régimes d'aide au parc privé

On a vu que les dispositifs d'aide au parc privé, destinés à des particuliers, sont relativement complexes, ce qui rend souvent indispensable l'intervention d'un professionnel. C'est notamment le cas pour les OPAH, animées par des opérateurs spécialisés (réseaux PACT et Habitat et développement), qui jouent un triple rôle, d'assistance à maîtrise d'ouvrage des travaux, d'accompagnement social et de montage des dossiers de demande de subvention Anah.

Pour le locatif intermédiaire, notamment en secteur diffus (hors OPAH), le face à face avec le bailleur est moins complexe et porte sur une aide à la gestion courante mais une fonction de conseil reste nécessaire pour expliciter le calcul économique, même si l'Anah a développé un simulateur « SIM ».

Les agents immobiliers peuvent être des médiateurs d'autant plus efficaces que cette mission est conforme à leurs intérêts :

- dans un marché en stagnation, ils peuvent jouer un rôle utile de conviction des propriétaires pour adapter leur offre en modérant les loyers tout en réalisant de petits travaux avant relocation.

- ils y trouvent aussi la possibilité d'étendre leur portefeuille d'immeubles donnés en gestion, ce qui leur procure des revenus récurrents.

Plus globalement, les professionnels ont soit engagé un partenariat avec les collectivités, soit manifesté le souhait d'en nouer un, en particulier à travers la constitution d'observatoires de loyers gérés par eux. Les professionnels de l'immobilier et le réseau des correspondants Anah, notamment ceux réunis au sein du Forum des politiques de l'habitat privé qui assure un bon échange d'expériences, devraient pouvoir être mobilisés aussi bien en amont, pour calibrer le dispositif, que pour le diffuser auprès des bailleurs. Les expériences de Grenoble et de Lyon témoignent de la recherche d'un partenariat entre collectivités et professionnels de l'immobilier.

2.4. La Fnaim a proposé un projet de « bail solidaire » qui vise à étendre les expériences en cours, mais il se heurte à des difficultés juridiques et financières

2.4.1. Le bail solidaire s'inscrit dans la continuité des propositions de la Fnaim

A l'occasion de son congrès annuel en décembre 2014, la FNAIM a présenté un dispositif dit de «bail solidaire» par lequel un propriétaire-bailleur s'engage à louer pendant 9 ans un logement à un niveau de loyer minoré en échange d'une fiscalité allégée et d'une subvention versée par les collectivités locales.

Ce dispositif avait déjà fait l'objet d'une présentation sous le même nom lors de la préparation de la loi Alur, mais certaines de ses modalités étaient différentes. Il se positionnait alors clairement comme « une alternative à l'encadrement des loyers ».

Il reprenait lui-même les grandes lignes de la proposition de 2011 de la FNAIM, intitulée « Bail Puissance 3 » dont ses concepteurs estimaient qu'il pouvait permettre de remettre sur le marché de la location 200.000 logements vacants.

Cette proposition s'inscrit donc dans une certaine continuité et ne présente pas à proprement parler un caractère nouveau.

L'objectif annoncé est de « pratiquer des niveaux de loyers proches des niveaux de loyers HLM afin de garantir l'accès au logement des familles modestes ».

Le dispositif prévoit que le choix du locataire est placé sous plafond de ressources.

La référence suggérée est celle « des plafonds de ressources du conventionnement Anah à loyer intermédiaire (en 2012 il s'agissait « des plafonds fixés dans le cadre des logements PLUS »).

Par ailleurs, le logement doit obtenir au minimum le classement D sur l'échelle du DPE.

Le niveau de loyer visé est « le loyer intermédiaire au moins inférieur de 30 % au loyer de marché » (ce qui correspond à la borne inférieure de l'encadrement des loyers). Cela suppose « une connaissance préalable des loyers de marché » grâce à des observatoires locaux que la FNAIM est disposée à alimenter « dès lors qu'ils ont pour objectif principal la connaissance des marchés aux fins de délimitation des périmètres de l'action publique et de régulation des constructions ». C'est-à-dire qu'ils n'imposent pas obligatoirement la mise en place d'un encadrement des loyers.

Pour favoriser le choix de ce dispositif par les propriétaires-bailleurs, la FNAIM propose de garantir et sécuriser la rentabilité locative au moyen d'un allégement de la pression fiscale.

Plusieurs pistes de réflexion sont présentées dans ce but :

- une exonération de la quote-part communale de la taxe foncière sur la propriété bâtie,
- une participation d'Action logement au financement des travaux de mise en conformité aux normes de décence et d'économie d'énergie avec, en contrepartie un droit de réservation,
- ou, à défaut une aide de l'Anah et/ou un crédit d'impôt pour favoriser le financement de ces travaux,
- un abattement ajusté de déduction spécifique au titre des loyers intermédiaires,
- un report majoré des déficits fonciers constatés sur le revenu global,
- un allègement de l'impôt sur la plus-value immobilière réalisée en cas de cession du logement à la sortie de l'engagement prorogé (par exemple 15 ans),
- un abattement, au titre de l'ISF, sur la valeur du logement pendant toute la durée de l'engagement.

Les différentes propositions ci-dessus appellent de la part de la mission les remarques suivantes :

- l'exonération de TFPB (Taxe foncière sur la propriété bâtie) est une forme alternative d'aide de la collectivité, à qui il revient de déterminer les modalités les plus efficaces ; toutefois, dans le régime fiscal actuel, il s'agit d'une charge déductible, dont une part est de fait compensée par un moindre impôt sur le revenu;

- la participation d'action logement pourrait rencontrer un certain intérêt de la part de l'UESL (Union des entreprises et des salariés pour le logement), mais elle supposerait à la fois une négociation avec l'État pour permettre ce type d'intervention et en fixer le plafond d'emploi, et la mise en place de conventions de réservation, ce qui serait un facteur supplémentaire de complexité ;

- une moindre sélectivité du régime d'aide de l'Anah aurait des conséquences budgétaires lourdes et une telle proposition excède largement le champ de la mission ;

- les propositions relatives au régime des plus-values ou à l'ISF, qui ont un caractère structurel et une incidence fiscale non négligeable, ne semblent pas de nature à déclencher une adhésion rapide des bailleurs en raison de leur effet différé ;

- la majoration du report des déficits constatés sur le revenu global mériterait sans doute un examen particulier, dans la mesure où le plafond de 10 700€ a été fixé depuis plus de 20 ans. Cette mesure pourrait favoriser l'amélioration du parc, en mobilisant les bailleurs actifs et pourrait être ciblée sur les travaux de rénovation énergétique, aidés ou non par l'Anah ;

- la mission s'est particulièrement intéressée à la proposition touchant à l'ajustement de l'avantage fiscal lié au logement intermédiaire, et l'a développée en troisième partie du présent rapport sous la forme d'un crédit d'impôt.

Du *Bail puissance 3* aux deux versions du *Bail solidaire,* l'évolution de la proposition de la FNAIM depuis quatre ans recentre le dispositif autour du logement intermédiaire (plafond de ressources et niveau de loyer), visant donc une catégorie de locataires dont les difficultés de logement sont réelles en zones tendues mais moins avérées ailleurs. En ciblant comme « moteur du Bail solidaire, les zones d'urbanisation continue de plus de 50.000 habitants », la proposition de la FNAIM inclut des territoires beaucoup plus étendus que le champ d'application de la taxe sur les logements vacants. Celui-ci ne retient, parmi les plus de 200 agglomérations de plus de 50 000 habitants, que celles qui présentent une tension du marché et ne comprend que 28 agglomérations. C'est également le champ d'application de l'encadrement des loyers, obligatoire dans ces agglomérations dès lors qu'un observatoire local y est agréé. La proposition de la FNAIM, a contrario, vise des agglomérations dans lesquels émerge plutôt une certaine vacance locative ou dans lesquels, à tout le moins, il est nécessaire de bien vérifier l'efficacité de l'effort consenti sur fonds publics.

Par ailleurs, cette proposition a le mérite de rappeler en creux qu'en dehors des opérations à but philanthropique, un propriétaire-bailleur n'a d'intérêt économique à conventionner le logement qu'il détient qu'à condition que l'aide publique nette qui lui est accordée soit supérieure à la baisse de loyer consentie par rapport au marché. On peut en tirer comme conséquence que pour atteindre un niveau minimal d'efficacité le

dispositif doit respecter ce principe, qui a un coût, et donc le concentrer sur les secteurs où il est le plus nécessaire.

2.4.2. La loi Alur restreint les possibilités de réévaluation du loyer dans un délai correspondant à l' 'horizon économique du bailleur

Dans leur formulation d'origine, les propositions de la Fnaim visaient à offrir une alternative à l'encadrement des loyers. Or désormais, les rapports locatifs sont régis par les dispositions de la loi Alur et le projet de « bail solidaire » doit les intégrer. En particulier, en zone tendue, les loyers des logements remis en location après le départ d'un locataire sont, sauf vacance de plus de 18 mois ou travaux lourds, plafonnés au niveau du bail du locataire précédent, majoré de l'IRL (indice de référence des loyers). De même, dans les agglomérations soumises à l'encadrement des loyers, le loyer de renouvellement ne peut être revalorisé, même de façon progressive, que dans la limite du loyer médian minoré de 30%.

Dans ces conditions :

- les contraintes générales découlant de la loi peuvent conduire au niveau de loyer recherché sans qu'une aide soit nécessaire, ce qui peut générer des effets d'aubaine importants. C'est le cas de logements reloués après une longue occupation par un même locataire (cf. annexe 14)

- l'aide accordée doit être mise en relation avec la période pendant laquelle l'effort est consenti. La période de 6 ans qui sert de référence est souvent inférieure à la durée réelle, mais désormais la faculté de réajuster le loyer en fin de bail peut être réduite à néant Paradoxalement, il peut devenir plus facile de donner congé pour vente que de retrouver un loyer de marché.

D'ores et déjà, pour les logements déjà conventionnés avec l'Anah, le régime de sortie du conventionnement qui faisait partie du calcul économique du bailleur se trouve faussé, avec toutefois des conséquences limitées en raison du faible nombre de logements conventionnés en zone tendue, où l'écart entre loyer de marché et loyer maximal de convention est important. Pour les nouvelles conventions, il ne sera pas possible de ne pas intégrer cette contrainte. La combinaison des deux régimes, encadrement et plafonnement peut donc vider de sa substance un régime conventionnel de minoration de loyer

2.4.3. Les objectifs de la transition énergétique sont susceptibles d'affecter les régimes d'aide

A terme, le projet de loi sur la transition énergétique prévoit, d'une part l'obligation de travaux de mise aux normes énergétiques à l'occasion des ventes, d'autre part l'intégration de la performance énergétique dans les critères de décence à respecter pour la mise en location d'un logement.

Or, selon l'enquête Phoebus, sur l'ensemble des logements français, 38% seulement sont classés de A à D. Pour les seuls logements locatifs privéS, le pourcentage n'est que de 23 % (source Anah, memento de l'habitat privé).

L'application, même progressive, de la loi ne manquera donc pas d'avoir des conséquences sur la disponibilité du parc locatif et sur les besoins de financement des travaux d'économie d'énergie. Les logements locatifs aidés par l'Anah représentent aujourd'hui une part très minoritaire du parc, dans la mesure où les bailleurs privés ont la possibilité de répercuter le coût des travaux sur les loyers. Toutefois, le temps de retour des investissements est souvent long, le processus de décision difficile en copropriété.

L'application des critères de décence devrait conduire à n'aider que les logements énergétiquement décents ou leur mise aux normes. Actuellement, les collectivités ont introduit des modulations d'aide en fonction de l'étiquette énergie, mais elles sont très inférieures au coût des travaux, de plusieurs milliers d'euros par logement au moins. Le programme « habiter mieux » de l'Anah, et les aides des collectivités locales devra donc être revu en fonction des obligations nouvelles et de la faculté ouverte aux bailleurs de répercuter ou non l'amortissement des travaux dans des hausses de loyer.

3. La mission privilégie un scénario ciblant le logement intermédiaire en zone tendue, s'appuyant sur un conventionnement sans travaux rénové

Les propositions de bail « solidaire » s'inscrivent dans le cadre général du conventionnement sans travaux, tout en impliquant fortement les collectivités. Ce principe de complémentarité entre politiques nationale et locale est un gage d'efficacité : en effet, il est indispensable, au vu de la diversité du marché locatif, que les décisions relatives aux plafonds de loyer et de niveau d'aide soient prises au niveau local.

Du point de vue de la mission, le niveau national devrait fixer un cadre général permettant à la fois d'optimiser l'avantage fiscal et de poser des définitions communes. Les collectivités locales délégataires ou, hors délégation de compétence, l'État déconcentré, devraient définir les niveaux de loyers plafond susceptibles de justifier un avantage fiscal. La collectivité pourrait compléter cet avantage fiscal par des aides locales, selon un zonage fin, établi grâce à des observatoires de loyer, et en précédant la mise en œuvre du régime d'aide d'une étude de faisabilité précise.

En préalable, la mission a écarté deux familles de scénarios : un scénario jugé peu réaliste de bail « solidaire » constituant une alternative au logement social et un scénario de production de logements intermédiaires en zone détendue, générateur d'effets d'aubaine excessifs.

3.1. En zone tendue, le « bail solidaire » envisagé ne peut constituer une offre significative alternative au logement social

Différents dispositifs visent à favoriser la constitution d'une offre privée accessible aux ménages défavorisés, grâce à un taux d'abattement de 60 à 70% sur les revenus fonciers et, le cas échéant, une aide à l'intermédiation locative. Ils s'appuient sur le conventionnement social et très social de l'Anah, et les logements entrant dans ce cadre sont comptabilisés dans le quota de logements sociaux défini à l'article 55 d ela loi SRU.

Des propositions ont été formulées (rapport n°008855-01 de juin 2013[23]) pour développer cette contribution du parc privé au logement des ménages défavorisés, en organisant un circuit de désignation des locataires par la collectivité. Le haut conseil pour le logement des personnes défavorisées s'est saisi de cette question et vient de formuler des propositions en ce sens. Pour être efficaces, ces dispositifs doivent combler un écart très important entre les loyers de marché et ceux des barèmes APL. Ils sont nécessairement très coûteux, sauf en zone rurale où le loyer social Anah n'est pas très supérieur à celui du marché. En particulier, le dispositif Solibail, ou le programme Louezsolidaire de la Ville de Paris s'adressent à un public précaire et offrent, pour un coût élevé (jusqu'à 7000€/an), une alternative à l'hôtel qui serait une solution deux à trois fois plus onéreuse.

[23] En application d'un amendement à la loi du 18 janvier 2013 (article 17) prévoyant que le gouvernement fasse un rapport au Parlement sur *« les caractéristiques que pourraient revêtir des dispositifs de mobilisation du parc privé pour les communes en carence, et notamment l'intermédiation locative et un droit de priorité locatif »*.

Toutefois, les produits actuellement expérimentés ou proposés sous la dénomination de « bail solidaire » ne visent pas le public le plus défavorisé, mais celui des classes moyennes, dont les revenus sont insuffisants pour se loger confortablement dans le parc privé mais qui se trouvent exclues de l'accès au logement social, soit en droit (dépassement des plafonds de ressources) soit du fait de la priorité donnée aux ménages les plus modestes au travers du Dalo notamment.

Pour ces loyers de niveau intermédiaire, l'emploi du terme de « bail solidaire » peut générer une certaine confusion avec les produits à caractère social marqué comme louezsolidaire à Paris ou Solibail qui ont acquis une certaine notoriété grâce à un effort important de communication.

Il convient donc de positionner l'offre nouvelle envisagée en la différenciant sans ambiguïté des produits très sociaux type Solibail (ou logements très sociaux avec droit de désignation des locataires). Pour l'offre locative intermédiaire, qui est la cible principale des propositions en cours d'expérimentation, des dénominations particulières ont été retenues (loca++ à Grenoble, multiloc à Paris) afin d'éviter toute ambiguïté et la terminologie mériterait d'être clarifiée.

2. Lever l'ambiguïté du terme bail solidaire, peu adapté à son contenu réel en lui substituant, par exemple, le terme de « bail intermédiaire » pour le distinguer clairement des produits à caractère social.

3.1.1. Une conception trop extensive des conventionnements intermédiaire et « social dérogatoire » peut générer d'importants effets d'aubaine

Le conventionnement sans travaux actuel est actuellement ouvert à l'ensemble du territoire national et s'appuie sur une analyse locale du marché, ce qui conduit à des barèmes de loyer complexes pour de faibles effectifs (cf annexe 15). En locatif intermédiaire, ce dispositif, par rapport au régime du micro-foncier, n'est attractif pour le bailleur que s'il dispose d'un parc relativement important.

Compte tenu de la richesse croissante des informations disponibles en matière de loyer, l'Anah pourrait conduire une étude spécifique pour mieux délimiter les secteurs géographiques où les différents régimes seraient applicables, en complétant l'analyse qui a conduit à l'établissement de la liste des 28 agglomérations concernées par la taxe sur les logements vacants.

Une clarification est d'autant plus nécessaire que la signature de conventions sans travaux est désormais du ressort des collectivités délégataires. Il convient donc que l'État définisse mieux le champ respectif des loyers intermédiaires, sociaux, sociaux dérogatoires et les loyers plafond correspondants, étant entendu que les délégataires peuvent désormais moduler les loyers dans le cadre des programmes d'action territoriaux (PAT) après consultation de la commission locale d'amélioration de l'habitat. Les dispositions de l'article 122 de la loi n°2014-366 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) du 24 mars 2014 prévoient en effet la délégation de la signature des conventions mentionnées à l'article L. 321-4 du Code de la construction

et de l'habitation (CCH), qu'elles concernent ou non des logements faisant l'objet de travaux subventionnés par l'Anah.[24]

Le loyer intermédiaire est en général défini par une décote de l'ordre de 20 % par rapport au marché, et le loyer de marché présente lui-même une dispersion de l'ordre de 20 points autour de la moyenne. Si on veut éviter de purs effets d'aubaine, il conviendrait de n'instaurer un régime de loyer intermédiaire que là où on observe une forte discontinuité entre loyer de marché et loyer réglementé, lorsque par exemple le loyer social réglementé du parc social est situé environ 40 % en deçà du loyer de marché. En cas d'aide de l'Anah, le loyer des conventions resterait plafonné localement à une valeur de marché estimée pour offrir, notamment en OPAH, une contrepartie aux subventions pour travaux mais n'ouvrirait pas droit à un régime fiscal particulier.

Il conviendrait à cette occasion de se pencher à nouveau sur la notion de loyer « social dérogatoire » qui permet de bénéficier d'un avantage fiscal majoré, pour une minoration de loyer parfois réduite. La possibilité de recourir à un loyer social dérogatoire est ouverte par la circulaire UHC/DH2 no 2006-51 du 17 juillet 2006 relative à la fixation du loyer maximal des conventions, précisée par une instruction de l'Anah. Selon cette instruction[25] qui reste applicable, le loyer social dérogatoire peut être appliqué dès lors que :

- en l'absence de travaux subventionnés par l'Anah, l'écart entre loyer de marché et loyer social est au moins de 30 %, il est alors plafonné à marché – 15 %,

- en cas de travaux, l'écart entre loyer de marché et loyer social est au moins de 30 % et le loyer est plafonné à marché – 25 %.

Actuellement, le plafond de loyer « social dérogatoire » est de 9,98€m² en zone A, ce qui est très faible à Paris et dans les départements limitrophes, 8,24€ en zone B, 5,83€ en zone C. Or, beaucoup d'agglomérations situées en zone tendue hors zone A ont un loyer moyen de l'ordre de 10€/m². Dans ces zones, les logements à loyer « social dérogatoire » sont en fait des logements intermédiaires réservés à des locataires modestes.

En effet, les plafonds de ressources en social dérogatoire sont proches de ceux des loyers PLUS selon le zonage I,II,III. Ils sont de l'ordre de la moitié des plafonds de ressources en intermédiaire (définis selon le zonage A B C).

Les plafonds de ressources de catégorie intermédiaire sont, eux, supérieurs à ceux du PLS, eux même supérieurs de 30% à ceux du PLUS. Ils sont en fait légèrement supérieurs à ceux du PLI, dont les logements n'entrent pas dans le décompte de l'article 55 de la loi SRU.

On voit donc que le loyer « social dérogatoire » qui procure un avantage fiscal supérieur à celui du locatif intermédiaire, est de fait un loyer intermédiaire. Il

---

[24] « Il appartient désormais au délégataire de fixer dans son programme d'actions les loyers plafonds applicables aux conventions sans travaux, après avis de la CLAH, suivant la procédure fixée dans l'instruction du 31 décembre 2007 relative à l'adaptation des loyers conventionnés. Les critères appliqués pour la fixation de ces loyers restent inchangés. Dans un premier temps, si cela s'avère nécessaire, ces loyers plafonds peuvent être fixés en corrélation avec ceux établis par le délégué de l'Agence dans le département. » Instruction relative à la prise en charge du conventionnement sans travaux par les délégataires de compétence – 23 avril 2014

[25] n° 2007-04 du 31 décembre 2007 relative à l'adaptation des loyers conventionnés de l'Anah.

conviendrait de restreindre son champ d'application si l'on veut respecter une cohérence entre niveaux de loyer, niveaux de ressources et importance de l'avantage fiscal.

3. *Réviser les conditions de création de loyer intermédiaire ouvrant droit à un avantage fiscal ou une aide en les réservant aux zones où le loyer social est sensiblement inférieur au loyer de marché (de 30% à 40%).*

4. *Revoir le régime de loyer social dérogatoire en le réservant aux zones où le loyer social est très inférieur (de 40 à 60%) au loyer de marché, et en le plafonnant à loyer de marché -30%.*

La hiérarchie des loyers plafond mériterait d'être adaptée pour intégrer les informations issues des campagnes d'observation des loyers. En particulier, l'existence observatoires agréés devrait permettre de revoir à la hausse les loyers plafond dans les zones les plus tendues. A Paris, par exemple pour dégager une vraie offre en logement intermédiaire destinée à l'intermédiation locative, le loyer plafond Anah actuel risque de s'avérer inférieur aux médianes minorées de l'encadrement des loyers.

5. *Rééchelonner les différents niveaux de loyer par zone en tenant compte de l'amélioration de la connaissance des loyers du parc privé fournie par les observatoires locaux.*

En ce qui concerne le conventionnement avec travaux, la définition d'un loyer « intermédiaire » garderait un sens, y compris en zone détendue, en traduisant une certaine modération et les plafonds de ressources resteraient applicables.

3.2. La mission propose de redéfinir les conditions de soutien de l'État au logement intermédiaire dans le parc privé existant

3.2.1. Le conventionnement sans travaux en loyer intermédiaire pourrait être remplacé par un régime fiscal plus simple et plus lisible privilégiant les opérations programmées

Les aides généralisées au logement privé sont susceptibles d'être à la fois très coûteuses et d'avoir un effet inflationniste. Différentes études mettent de ce point de vue en cause les aides personnelles, qui visent pourtant à moduler finement les aides en fonction des revenus alors que les aides à la pierre peuvent créer des rentes de situation pour les ménages aisés,

Les régimes d'aides locales à la minoration de loyer s'inscrivent dans une contrainte budgétaire et ont nécessairement une visée plus modeste. Elles ne peuvent avoir pour effet ni même pour ambition de peser de manière systémique sur les marchés du logement. Les régimes d'aide à la production d'une offre à loyer intermédiaire doivent s'efforcer de concilier un calcul économique avantageux pour le bailleur avec une efficacité des aides publiques, excluant donc le plus possible les effets d'aubaine.

La mission propose tout d'abord de continuer à s'appuyer sur un socle législatif assorti d'un avantage fiscal, modulé en fonction de l'effort demandé au propriétaire. Des simplifications importantes pourraient être apportées en allant jusqu'au bout de la logique d'un régime déclaratif, lié à une déclaration sur internet, pour le conventionnement sans travaux. La signature d'une convention avec l'Anah pourrait être réservé aux conventions avec travaux.

Cette déclaration sur internet pourrait également s'appliquer à l'investissement dans la construction neuve, ce qui faciliterait l'évaluation du dispositif, aujourd'hui trop limitée, faute d'informations statistiques suffisantes.

6. *Étudier le remplacement du conventionnement sans travaux par une déclaration du bail sur internet aux services fiscaux, permettant l'identification du propriétaire et le contrôle des niveaux de loyer.*

En logement intermédiaire, l'avantage fiscal est à peine équivalent à celui du micro-foncier jusqu'à 15.000€ de revenus fonciers. En outre, une part importante des bailleurs est non imposable (près de 25%). L'avantage apporté par l'abattement forfaitaire est d'autant plus important que le taux marginal d'imposition est élevé. Il bénéficie donc de manière privilégiée à la frange de propriétaires aisés. Sa traduction en baisse de loyer est difficile à valoriser puisqu'elle dépend du taux d'imposition du bailleur, si bien que l'avantage fiscal est aujourd'hui peu mis en avant pour favoriser le logement intermédiaire. En revanche, un crédit d'impôt profiterait de manière égale à tous les bailleurs quelle que soit leur situation fiscale et sa traduction en baisse de loyer serait plus simple à mettre en évidence.

En construction neuve, l'abattement sur les revenus fonciers a récemment été remplacé par un crédit d'impôt. Un régime analogue dans l'ancien, par exemple de 12% de crédit d'impôt en intermédiaire, 30% en social et 32% en intermédiation locative pourrait être envisagé. Il favoriserait les bailleurs peu ou non imposables, et pour les bailleurs les plus aisés, le plafonnement des avantages fiscaux limiterait la dépense fiscale.

7. *Étudier le remplacement de l'abattement des revenus fonciers par un régime de crédit d'impôt, plus lisible, plus favorable pour les bailleurs à faible revenu, et d'efficacité équivalente pour les revenus moyens et élevés en fixant son niveau à 10 à 15 % des loyers en intermédiaire, 25 à 30 % en social et 35 à 40 % en très social,*

3.2.2. Les aides nationales au logement intermédiaire devraient être subordonnées à un dispositif fin d'observation des loyers, labellisé mais n'emportant pas obligation immédiate d'encadrement

Comme indiqué précédemment, une analyse très fine des loyers (par zone détaillée, par taille de logement et par époque de construction) s'avère indispensable à la définition d'un régime pertinent d'aide à la minoration de loyer. Cette analyse serait par ailleurs très utile pour bien calibrer les dispositifs d'incitation à l'investissement locatif neuf.

Dans les exemples étudiés, le choix des loyers plafond a été établi en croisant plusieurs méthodes : avis d'experts d'agents immobiliers ou de la DDT, enquêtes ad

hoc, constitution d'un observatoire agréé ou non. La ville de Paris a choisi de s'appuyer sur l'Olap, qui a bénéficié d'un avis favorable du conseil national de l'information statistique (Cnis).

L'expérimentation des observatoires locaux des loyers, conduite en 2012 et 2013, a permis de dégager une méthodologie rigoureuse, s'appuyant sur les recommandations du Cnis et approuvée par le comité scientifique des observatoires. Les textes réglementaires font de son application une condition nécessaire et suffisante de l'agrément prévu par la loi Alur. En outre, les professionnels doivent communiquer un minimum d'informations aux observatoires agréés, ce qui. favorise l'accès aux données.

L'agrément, qui garantit la richesse et la qualité de l'information sur les loyers, a toutefois pour corollaire, en zone tendue, l'encadrement des loyers, ce qui impose des contraintes fortes et un niveau d'exigence très élevé dans la collecte et le traitement statistique des données. Or, certaines collectivités, même en zone tendue, souhaitent disposer d'un outil d'information le cas échéant plus léger, mais labellisé leur permettant de conduire des politiques pertinentes d'intervention sur le parc privé, sans pour autant s'engager rapidement dans l'encadrement des loyers ni déployer des moyens financiers lourds : ainsi, à Paris, la nécessité de connaître finement les loyers selon une segmentation croisant époque de construction, type de logement et localisation fine conduit à une segmentation en 244 cas de figure (14 zones, 4 époques, 4 tailles) et à la nécessité de disposer de 50 données dans chacune des cases. L'observatoire est en outre astreint à se livrer à des analyses de dispersion selon la méthode des « bootstraps » autour de chaque médiane. Pour des finalités de connaissance des marchés non liées à l'encadrement, il pourrait être envisagé de développer une méthodologie qui garantisse une bonne qualité de l'observatoire, tout en n'exigeant pas des moyens aussi lourds.

8. Organiser une validation de méthodes d'observation des loyers simplifiée n'impliquant pas l'application systématique de l'encadrement.

3.3. La mission suggère de tirer les leçons des expériences locales en matière d'aide au logement intermédiaire privé

3.3.1. Il est nécessaire d'expliciter clairement les choix de la collectivité en matière de publics, de qualité de logement et de positionnement des loyers

Pour les publics définis comme « classes moyennes », les contraintes de revenu et de loyers sont moins fortes qu'en loyer social ou très social, et le gisement de demande en zone tendue (où le loyer HLM est inférieur à la moitié du loyer privé) est très important. Or, les collectivités fixent dans leurs délibérations des nombres annuels de logements qui restent limités en fonction d'un budget disponible. Il est donc nécessaire d'afficher des objectifs plus précis concernant :

- les publics : les plafonds de ressources étant relativement peu contraignants, il faudra gérer une hiérarchisation des demandes. Par exemple, à Grenoble, les jeunes bénéficient d'un régime d'aide majoré; la mobilité professionnelle pourrait également en constituer un, en s'appuyant sur Action logement;

- les logements : les campagnes relatives à des travaux d'économie d'énergie, par exemple, peuvent être un vecteur de diffusion ; de même, la notion de la vacance doit s'appuyer sur une définition précise (celle de l'Anah par exemple). Dans les exemples cités, la collectivité vise à s'assurer de la décence des logements et du niveau de performance énergétique grâce à une visite technique déléguée à un opérateur Anah.

Le point le plus délicat concerne la durée réelle de l'engagement des propriétaires qui sert de base au calcul de la compensation. Une durée de 6 ans est indiquée mais il s'agit en fait d'un délai théorique, sauf dans les dispositifs de location/sous location puisque le bailleur consent un bail à une personne morale et a la garantie de retrouver la jouissance intégrale de son bien au bout de 3 ou 6 ans. Ailleurs, la durée initiale de 6 ans peut se trouver prorogée si la fin de la convention ne coïncide pas avec la durée d'un bail, ou si la loi impose des contraintes de loyer à l'expiration du bail : c'est en particulier le cas en zone couverte par le décret de blocage annuel, ou par le jeu de l'encadrement qui limite les possibilités de rattrapage au niveau de la médiane minorée de 30%.

Or, les bailleurs sont tout autant attachés à la libre disposition de leur bien, ou à la libre fixation du loyer à l'issue de la convention qu'à la rentabilité immédiate. Cette dernière est devenue relativement modeste en raison de l'envolée des prix et de l'alourdissement de la fiscalité du patrimoine. Dans les agglomérations soumises à l'encadrement des loyers, où la création d'un secteur intermédiaire apparaît le plus opportun, le principe d'une baisse des loyers compensée sur une période de quelques années, alors que la contrainte peut s'avérer beaucoup plus longue dans le cadre législatif en vigueur, risque de susciter des inquiétudes et des frustrations. Le régime fiscal actuel permet de proroger l'avantage fiscal en cas de maintien des conditions de la convention au-delà de la durée initiale. En revanche, la reconduction de l'aide de la collectivité n'est pas acquise.

Il serait sans doute possible, au plan du droit, de contourner cette difficulté en établissant un bail faisant apparaître d'une part un loyer de marché servant de base au contrat de location et à sa reconduction, et d'autre part un loyer abaissé pendant la

période d'aide. Ce double niveau de loyer paraît toutefois difficile à afficher, tant vis-à-vis de la collectivité que du locataire bénéficiant de ce dispositif.

9. Indiquer clairement la nature des avantages et des contraintes liées à chaque type de produit, en explicitant les conditions de sortie.

3.3.2. Des avantages annexes peuvent aider à déclencher la décision du bailleur

La collectivité peut prendre en charge la sécurisation des revenus via des régimes de caution ou d'assurance ou la garantie des loyers impayés (GLI). L'économie réalisée est de l'ordre de 3% des loyers (ces sommes étant toutefois déductibles des revenus fonciers).

10. Sécuriser le bailleur en favorisant la diffusion des produits de caution ou d'assurance contre les impayés et les dégradations locatives .

3.3.3. La recherche d'une optimisation des aides impose de mener un contrôle et une évaluation ex ante et ex post

Le succès des politiques d'aide au parc privé dépend de la bonne adéquation entre les aides de la collectivité, le calcul économique du bailleur et les objectifs recherchés.

Les objectifs doivent s'inscrire dans la démarche du PLH qui assure la cohérence générale des politiques de l'habitat sur l'agglomération considérée. Une étude d'impact devrait en bonne logique être conduite, à partir de données locales sur la distribution des loyers par localisation et par taille, pour simuler les effets des aides envisagées et les calibrer au mieux.

Dans ce cadre, une analyse des causes de la vacance et de la pertinence d'une politique spécifique devrait être menée pour éviter la rétention des biens locatifs. Cela suppose une connaissance fine du marché, non seulement du point de vue du niveau de loyers, mais aussi de son évolution et du délai des mises en location. Cette information permettrait de favoriser, en période de retournement immobilier, l'ajustement spontané au marché, en termes de loyers et de qualité, sans nouvelle aide publique.

11. Favoriser la transparence des marchés locatifs en développant l'information sur la nature et les causes de la vacance des logements locatifs privés

Une comparaison du ratio coût/efficacité des différentes aides devrait également être menée, pour établir un bilan actualisé des différents dispositifs d'aide à la construction neuve, privée ou sociale, à différents horizons correspondant à la durée prévisible de l'engagement.

12. Effectuer une étude d'impact des dispositifs envisagés avant leur mise en œuvre pour évaluer le champ des logements concernés (localisation, loyers actuels, réalité de la vacance, effets d'aubaine).

Enfin, la question du contrôle semble actuellement peu abordée. Les contrôles fiscaux individuels ont une fonction avant tout dissuasive. Les contrôles Anah ont un caractère plus systématique mais ne peuvent conduire à des sanctions relatives aux aides apportées par les collectivités. Il conviendrait que dans le cadre des conventions de délégation de compétences, les collectivités s'engagent à définir un cadre de contrôle permettant a minima d'obtenir le reversement des aides ou exonérations locales consenties.

13. Inclure dans les conventions collectivités/bailleurs des clauses conventionnelles relatives au contrôle et au reversement des aides

Conclusion

Le développement d'une offre à loyers maîtrisés dans le parc privé est apparue de plus en plus nécessaire dans le contexte de la progression importante des prix de l'immobilier depuis 15 ans qui a entraîné une hausse des loyers très supérieure à celle des revenus des ménages. Toutes les expérimentations engagées en ce sens sur la période montrent que les résultats, hors effets d'aubaine, sont très limités, qu'il s'agisse des initiatives des collectivités locales ou de la politique de conventionnement de l'Anah ou de sortie de la vacance.

La mise en œuvre de ces dispositifs ne garantit pas une efficacité satisfaisante. Dans la plupart des cas, celle-ci est d'ailleurs insuffisamment évaluée aussi bien ex ante qu'ex post. Le défaut d'étude d'impact préalable des dispositifs et d'audit de leurs résultats semble inhérent au caractère relativement confidentiel de ces politiques dont la mise en œuvre complexe est de fait réservée à quelques opérateurs spécialisés.

La proposition de « Bail solidaire » de la FNAIM, dont la dénomination reflète mal la réalité d'une offre intermédiaire, n'échappe pas à la difficulté de trouver l'équilibre entre la mobilisation de moyens budgétaires raisonnables et la capacité réelle à inciter les propriétaires à renoncer à une part de leurs recettes. A l'évidence, ce dispositif doit être parfaitement circonscrit pour éviter qu'il ne génère qu'une offre dans les zones où le loyer de marché n'est pas significativement supérieur au niveau des loyers du secteur social. Si des efforts particuliers doivent être consentis par les pouvoirs publics, il est indispensable de les concentrer de manière très limitative sur les zones les plus tendues et dans le cadre d'opérations programmées.

Il convient de ne pas attendre de résultats trop ambitieux d'une politique de production de logements à loyers maîtrisés. Pour autant, il convient de ne pas négliger cette forme d'appoint aux dispositifs d'incitation fiscale concernant le logement locatif neuf. Pour ce faire, la modernisation du régime fiscal de soutien de l'État à ce type de production de logement et l'implication financière des collectivités locales concernées sont indispensables à sa réussite.

Éric VERLHAC	**Sabine BAÏETTO-BEYSSON**
Inspecteur général de l'administration du développement durable	Inspectrice générale de l'administration du développement durable

Annexes

1. Lettre de mission

77/2015

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ

Paris, le 12 FEV. 2015

La ministre

à

Monsieur le Vice-président
Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

Réf. : D1501904
Objet : lettre de mission « bail solidaire »

Les difficultés rencontrées par les Français pour accéder à un logement de qualité à un coût abordable, notamment dans le parc locatif privé, se sont fortement accrues au cours de la dernière décennie et le gouvernement a engagé un programme d'ensemble pour répondre à ce défi. Une relance de la construction neuve, notamment sociale, est ainsi engagée. En parallèle, une action sur les loyers du parc existant est nécessaire pour favoriser la constitution d'une offre de logements à loyer maîtrisé.

De leur côté, les professionnels ont proposé un projet de « bail solidaire » qui permettrait à un bailleur de bénéficier d'avantages fiscaux en contrepartie de l'engagement de louer son bien à un niveau de loyer sensiblement inférieur au marché, voire proche de celui du parc social.

A l'occasion du congrès de la FNAIM, cette proposition a retenu l'attention du Premier ministre qui a demandé que cette idée soit approfondie.

Je souhaite à cet effet bénéficier de l'expertise du CGEDD afin d'analyser les régimes actuels et les expérimentations en cours, et de formuler des propositions propres à accélérer le développement d'une offre de logements locatifs à loyer maîtrisé.

Tout d'abord, il apparaît nécessaire de dresser un bilan des différents dispositifs d'aide aux propriétaires privés existants aujourd'hui. Les différents régimes de conventionnement avec l'Anah, avec ou sans travaux, ont un caractère social plus ou moins marqué, et imposent des contraintes variables en matière de niveau de loyers et de respect de plafond de ressources des locataires. Le choix des locataires peut s'insérer dans des conventions de réservation au profit des collecteurs interprofessionnels du logement, de l'Etat ou des collectivités. En complément, des dispositifs d'intermédiation locative tels que Solibail, ou Louezsolidaire visent à répondre à une demande à caractère très social en zone tendue. Enfin, des collectivités ont développé, en s'appuyant sur le régime du conventionnement, des expériences innovantes : c'est ainsi que l'agglomération de Grenoble a élaboré un dispositif associant l'Etat, les collectivités et les professionnels, qui rencontre un succès croissant.

Hôtel de Castries - 72 rue de Varenne – 75700 Paris Tél : 33 (0)1 40 81 21 22
www.territoires.gouv.fr

Au total, toutefois, le nombre de logements concernés reste relativement modeste. Un bilan quantitatif et qualitatif des résultats obtenus permettra d'identifier les facteurs de succès et les freins éventuels à la diffusion de ces dispositifs.

La mission devra également analyser en détail les propositions émises par les professionnels, sur le plan juridique (adaptations éventuelles du cadre législatif et réglementaire), économique et budgétaire. Les propositions devront être cohérentes avec le déploiement des observatoires locaux des loyers, qui constituent un préalable à toute action de maîtrise des loyers. L'articulation entre ce régime de conventionnement et le droit commun des baux locatifs sera étudié avec soin. La question de la désignation des locataires et plus globalement des contraintes pesant sur leur choix, fera l'objet d'un examen particulier. Sur un plan général, il conviendra de rechercher le bon niveau d'incitation économique permettant de déclencher la décision du propriétaire, dans un souci d'optimisation de la dépense publique, qu'elle soit supportée par l'Etat ou par les collectivités.

Différents scénarios seront étudiés en fonction des niveaux d'ambition possibles : nature des territoires, objectifs en matière de loyer, importance du programme.

Je souhaite que le rapport final me soit remis à la fin du premier semestre 2015.

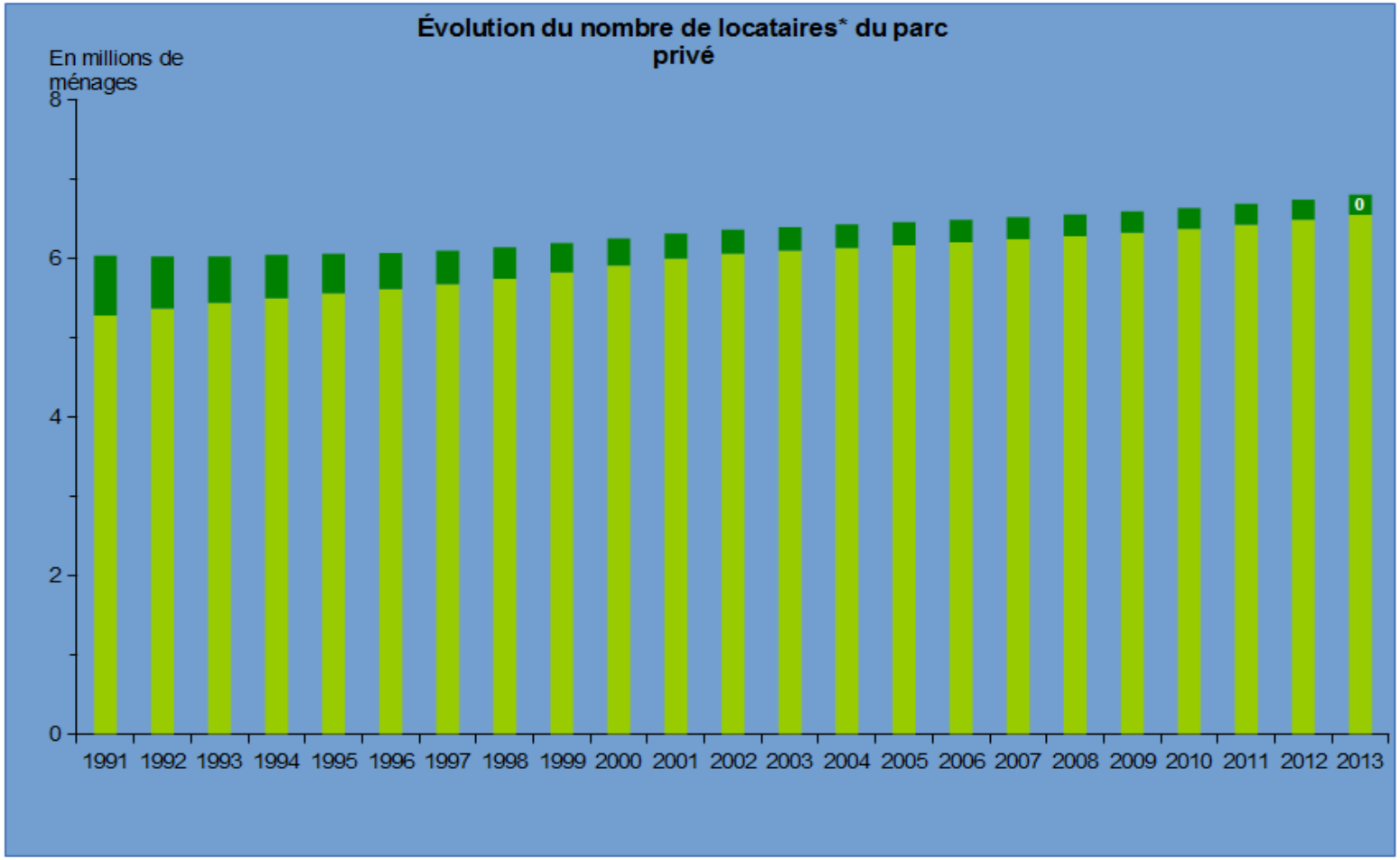
Sylvia Pinel

Sylvia PINEL

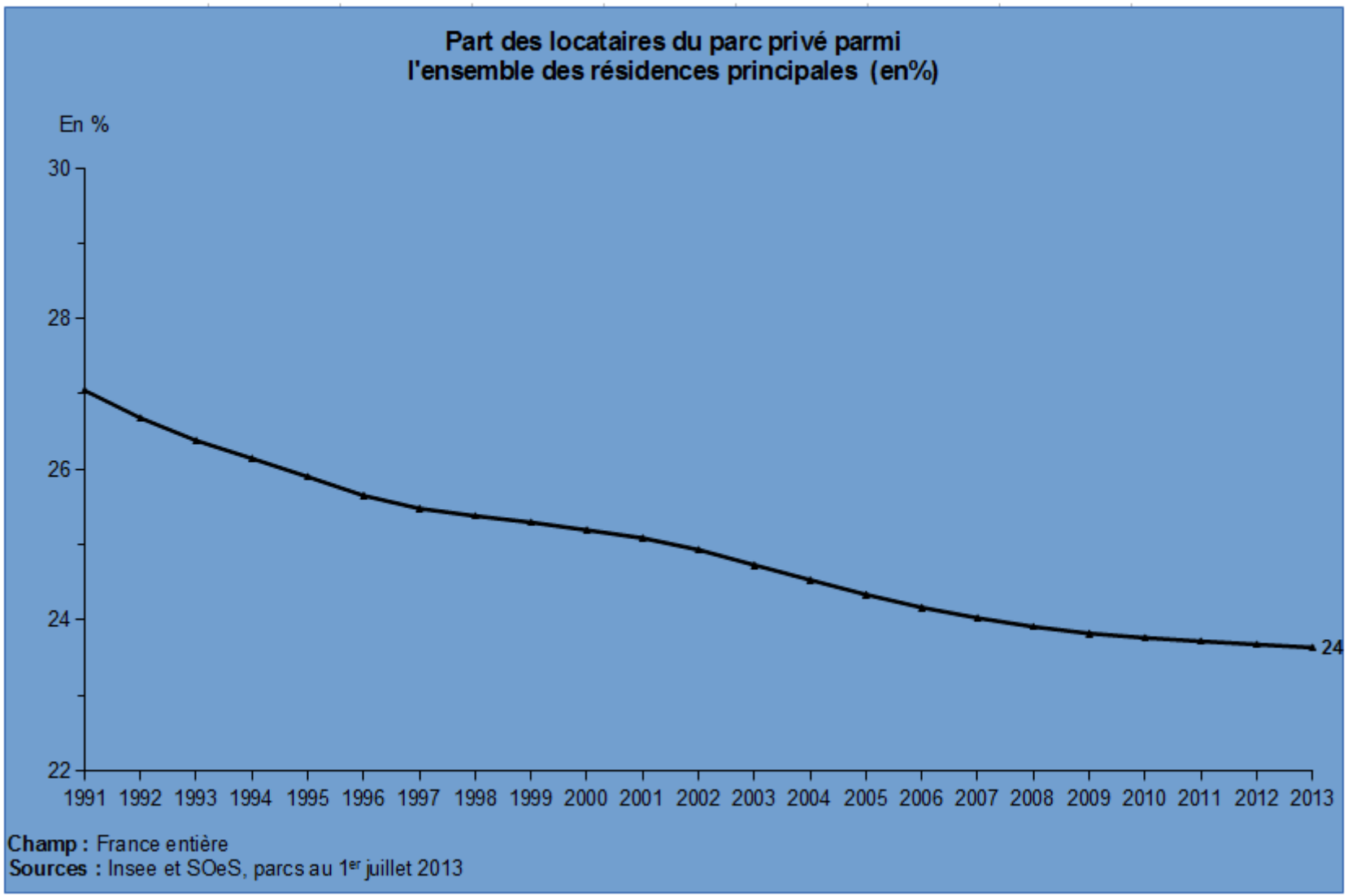
2. Liste des personnes rencontrées

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*
ARBOUET	Bruno	UESL	Directeur général
AUBIN-VASSELIN	Corinne	Grand Lyon	Directrice de l'habitat et du logement
BARRES	Tristan	Cabinet de la Ministre du Logement et de l'égalité des territoires	Conseiller logement
BENHAMOU	Emmanuel	UNIS	Juriste
BENHIS	Isabelle	Grenoble-Alpes-Métropole	Responsable Habitat Logement Direction de l'Habitat, du Foncier et de l'Aménagement opérationnel
BOSVIEUX	Jean	FNAIM	Conseiller
BRAVACCINI	Didier	Anah	Service Études, prospective et évaluation
CHAPELOT	Jacky	FNAIM	Président-Adjoint
DAOU	Soraya	Anah	Chef de service Études, prospective et évaluation
DELORME	Jean-Martin	DRIHL IdF	Directeur
DELVOLVE	Géraud	UNIS	Délégué général
DEXCIDIEUX	Laure	DHUP	Adjointe à la Sous -directrice du financement du logement
FOUCART	Christine	Mairie de Paris	Sous-directrice de l'habitat
FRIGGIT	Jacques	CGEDD	IGPEF
GIROMETTI	Laurent	DHUP	Directeur
GUERRINI	Sylvain	CEREMA Nord Picardie	Directeur d'études
GUILLEMOT	Blanche	Anah	Directrice générale
LAHAYE	Frédérique	Cabinet du Premier ministre	Conseillère logement
LAURENTY	Arnaud	MEDDE	IPEF
LUQUEDEY	Anaïs	DRIHL IdF	Adjointe chef de service parc privé
MOUROUGANE	Christian	Anah	Directeur général adjoint
PERRIN	Jean	UNPI	Président
PHILIPOT	Paul	UNPI	Directeur
PRANDI	Geneviève	OLAP	Directrice
RICOUR DE BOURGIES	Gilles	FNAIM Grand Paris	Président
TERRIOUX	Michel	FNAIM Grand Paris	Délégué général
THOUVENIN	Nicolas	FNAIM Grand Paris	Conseiller
TORROLION	Jean-Marc	FNAIM	Président Délégué

3. Tendance à long terme du parc locatif privé



Champ : France entière
Sources : Insee et SOeS, parcs au 1er juillet 2013
* Les ménages logés gratuitement sont comptabilisés avec les locataires.


Part des locataires du parc privé parmi
l'ensemble des résidences principales (en%)
En %
30
28
26
24
22
1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013
24
Champ : France entière
Sources : Insee et SOeS, parcs au 1er juillet 2013

4. Évolution du parc de logements par statut d'occupation 2001-2011 en Île-de-France

OLAP

L'investissement dans le parc locatif privé depuis 1996 – La place des dispositifs fiscaux

Evolution du parc locatif privé (LP) de 2001 à 2011

LP 2001	Evolution de 2001 à 2011		LP 2011
1 328 386 logements	LP devenu non LP	Non LP devenu LP	1 317 107 logements
=			=
211 493	Propriétaire occupant	Propriétaire occupant	149 810
+			+
763 582			763 582
+			+
76 698	Locatif HLM	Locatif HLM	31 396
+			+
18 163	Autre	Autre	26 025
+			+
143 846	Vacants	Vacants	135 096
+			+
60 679	Resid secondaires	Resid secondaires	47 535
+			+
2 725	Meublés	Meublés	2 546
+			+
51 200	Disparitions		
		Neuf	108 683
		Nouveaux logements	52 434

Lecture :
- la 1ère colonne décompose le parc LP en 2001
- la 2ème colonne précise les sorties du parc LP de 2001 intervenues entre 2001 et 2011
- la 3ème colonne indique les entrées dans le parc LP de 2011 intervenues entre 2001 et 2011
- la 4ème colonne décompose le parc LP en 2011 selon l'origine des logements.

Source : « *FILOCOM, MEDDE d'après DGFiP* »

NB : il n'est pas possible d'isoler les seuls logements IL dans la matrice des flux, basée sur les statuts d'occupation.

27

5. Matrice des flux de logements par statut d'occupation

statut du logement			2011								
			résidences principales					Résid.			
			propriétaire occupant	locatif privé	locatif HLM-SEM	autre statut	vacant	Secondaires	meublés	disparitions	dont 2001 par statut
	résidences principales	propriétaire occupant	11 754 892	762 366	9 527	98 762	592 454	372 751	8 723	293 915	13 893 390
		locatif privé	922 101	3 573 896	139 159	65 034	796 789	232 832	14 950	251 641	5 996 402
		locatif HLM-SEM	49 434	138 185	3 196 662	29 895	240 148	22 668	866	120 006	3 797 864
			185 940	121 921	34 249	428 419	147 075	53 416	3 400	74 323	1 048 743
	vacants		488 392	635 120	169 749	67 138	621 111	221 634	27 345	436 018	2 666 507
	résid. secondaires		464 598	203 977	10 630	33 830	148 549	1 812 760	16 796	97 761	2 788 901
	meublés		9 482	16 300	945	1 553	13 547	23 860	87 733	24 101	177 521
	logements neufs		1 766 477	968 394	335 148	54 448	252 806	230 285	72 004		
	nouveaux logements		273 829	404 119	42 489	37 508	191 505	97 773	22 353		
			15 915 145	6 824 278	3 938 558	816 587	3 003 984	3 067 979	254 170	-1 297 765	

Le tableau permet de voir

- en ligne, l'évolution des statuts des logements de 2001 vers les différents statuts de 2011 :

par exemple, sur les 13 893 390 logements occupés par un propriétaire, 11 754 892 ont gardé le même statut, 762 366 sont devenus locatifs etc.

- en colonne, l'origine du parc de 2011 :

par exemple, les 6 824 278 logements locatifs privés de 2011 sont constitués à hauteur de 762 366 logements précédemment occupés par leur propriétaire, 3 573 896 logements déjà locatifs en 2001, 968 394 logements neufs etc.

On constate que le solde des mouvements entre locatif et propriété occupante est favorable à la propriété occupante (-922 101 contre + 762 366)

6. Évolution du parc locatif privé 2001-2011 par région

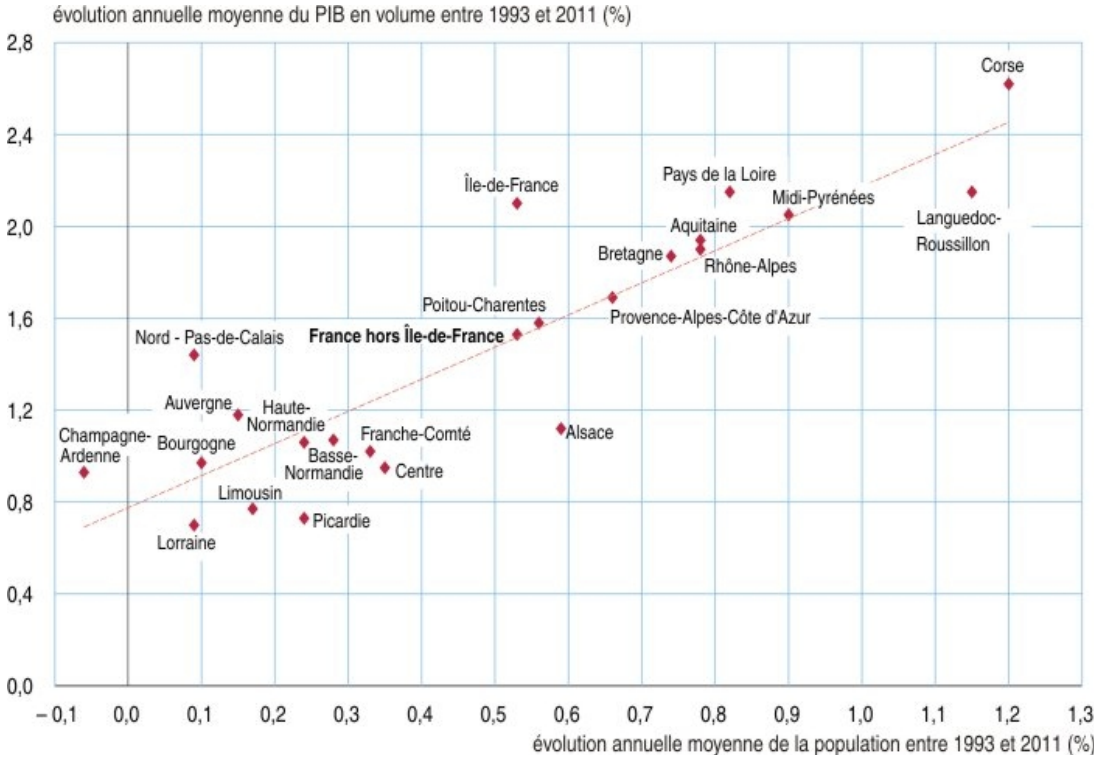
CODE DEP	NOM	Parc locatif privé occupé 2003	Parc locatif privé occupé 2013	Evolution en nombre	Evolution en %	renouvellement (Restructurés-Disparus)	Changement d'occupation	Construction neuve	renouvelt %	changt d'occupat° %	Construct° neuve %	*Observations*
FRANCE		6 133 033	6 980 150	847 117	14%	148 940	-378 274	1 076 451	2%	-6%	18%	*41 % des « sortants » sont devenus PO, 37% VACANTS, 11 % résidence secondaire et 7 % HLM-SEM*
Alsace		204 588	219 111	14 523	7%	3 813	-20 688	31 398	2%	-10%	15%	
Aquitaine		342 578	419 752	77 174	23%	9 709	-22 146	89 611	3%	-6%	26%	
Auvergne		137 009	144 619	7 610	6%	2 870	-10 469	15 209	2%	-8%	11%	
Bourgogne		138 396	184 549	46 153	33%	4 312	23 052	18 789	3%	17%	14%	
Bretagne		259 347	311 476	52 129	20%	6 096	-24 621	70 654	2%	-9%	27%	
Centre		194 703	221 405	26 702	14%	5 729	-13 433	34 406	3%	-7%	18%	
Champagne Ardennes		99 740	117 339	17 599	18%	3 567	-894	14 926	4%	-1%	15%	
Corse		31 366	39 336	7 970	25%	1 105	-81	6 946	4%	-0%	22%	
Franche Comté		102 811	113 305	10 494	10%	3 575	-8 319	15 238	3%	-8%	15%	
Ile de France		1 314 937	1 324 109	9 172	**1%**	6 613	-120 201	122 760	**1%**	**-9%**	**9%**	*39 % des « sortants » sont devenus PO, 26% VACANTS, 17% HLM-SEM et 13 % résidence secondaire*
Languedoc Roussillon		296 093	375 633	79 540	27%	10 308	-6 620	75 852	3%	-2%	26%	
Limousin		65 996	72 060	6 064	9%	1 678	-4 562	8 948	3%	-7%	14%	
Lorraine		224 118	245 357	21 239	9%	8 512	-16 691	29 418	4%	-7%	13%	
Midi Pyrénées		308 206	376 429	68 223	22%	7 856	-23 627	83 994	3%	-8%	27%	
Nord Pas de Calais		342 628	406 753	64 125	19%	16 563	-8 529	56 091	5%	-2%	16%	
Normandie (Basse)		123 986	139 347	15 361	12%	2 572	-10 210	22 999	2%	-8%	19%	
Normandie (Haute)		138 509	160 174	21 665	16%	3 231	-7 005	25 439	2%	-5%	18%	
Pays de Loire		291 272	345 782	54 510	19%	8 229	-26 889	73 170	3%	-9%	25%	
Picardie		128 613	158 278	29 665	23%	6 106	-1 279	24 838	5%	-1%	19%	
Poitou Charentes		160 555	191 710	31 155	19%	4 903	-12 620	38 872	3%	-8%	24%	
Provence Alpes Cote d'Azur		622 933	704 875	81 942	13%	15 177	-29 146	95 911	2%	-5%	15%	
Rhône Alpes		604 649	708 749	104 100	17%	16 414	-33 296	120 982	3%	-6%	20%	

Source : FILOCOM 2003 et 2013 d'après DGFiP
Exploitation de la matrice des flux sur 10 années, entre 2003 et 2013

7. Évolution du parc locatif privé en région Île-de-France

CODE DEP	NOM	Parc locatif privé occupé 2003	Parc locatif privé occupé 2013	Evolution en nombre	Evolution en %	renouvellement (Restructurés-Disparus)	Changement d'occupation	Construction neuve	renouvelt %	changt d'occupat° %	Construct° neuve %	*Observations*
75	**Paris**	504 997	476 523	**-28 474**	**-6%**	**-3 188**	**-31 177**	**5 891**	**-1%**	-6%	**1%**	*34 % des « sortants » sont devenus PO, 28% VACANTS, 21 % résidence secondaire et 11 % HLM*
91	Essonne	75 162	86 622	11 460	15%	2 968	-6 615	15 107	4%	-9%	20%	
92	**Hauts-de-Seine**	217 475	202 002	**-15 473**	**-7%**	-3 767	**-29 293**	17 587	-2%	**-13%**	**8%**	*39 % des « sortants » sont devenus PO, 24% VACANTS, 22 % HLM et 11 % résidence secondaire*
93	Seine-Saint-Denis	127 443	131 490	4 047	3%	1 537	-15 010	17 520	1%	-12%	14%	
94	Val-de-Marne	135 210	139 161	3 951	3%	1 261	-13 503	16 193	1%	-10%	12%	
95	Val-d'Oise	75 797	82 494	6 697	9%	1 847	-9 337	14 187	2%	-12%	19%	
FRANCE		6 133 033	6 980 150	847 117	14%	148 940	-378 274	1 076 451	2%	-6%	18%	*41 % des « sortants » sont devenus PO, 37% VACANTS, 11 % résidence secondaire et 7 % HLM-SEM*

8. Évolution de la population et du PIB par région 1997-2011



(source : INSEE Première n° 1501 juin 2014 – Croissance dans les régions, davantage de disparités depuis la crise)

9. Évolution des taux d'effort des locataires du parc privé

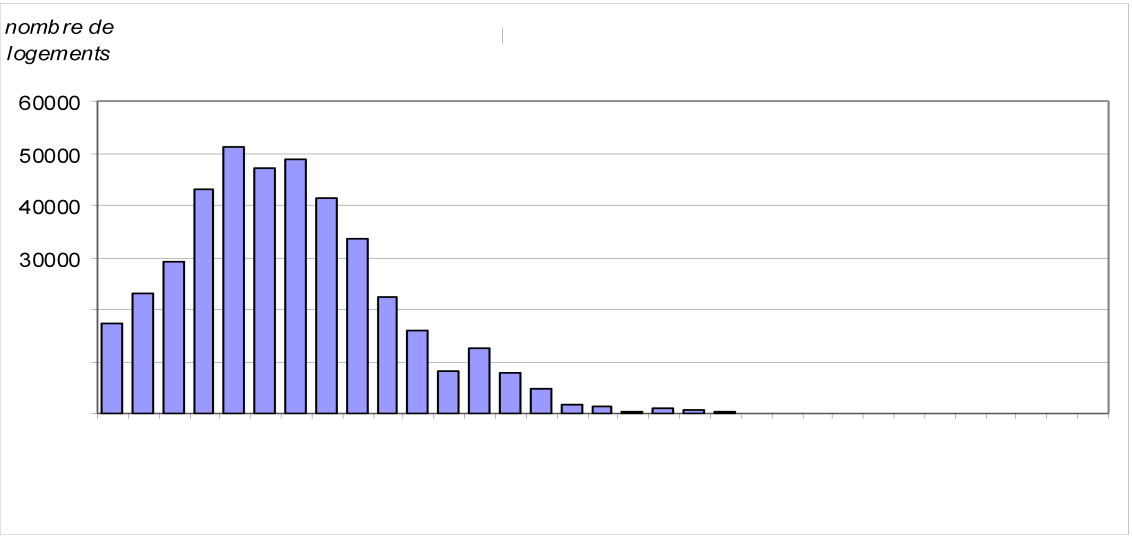
Comparaison des taux d'effort 2002-2006 selon le statut d'occupation
(source Enquête nationale logement 2002-2006)

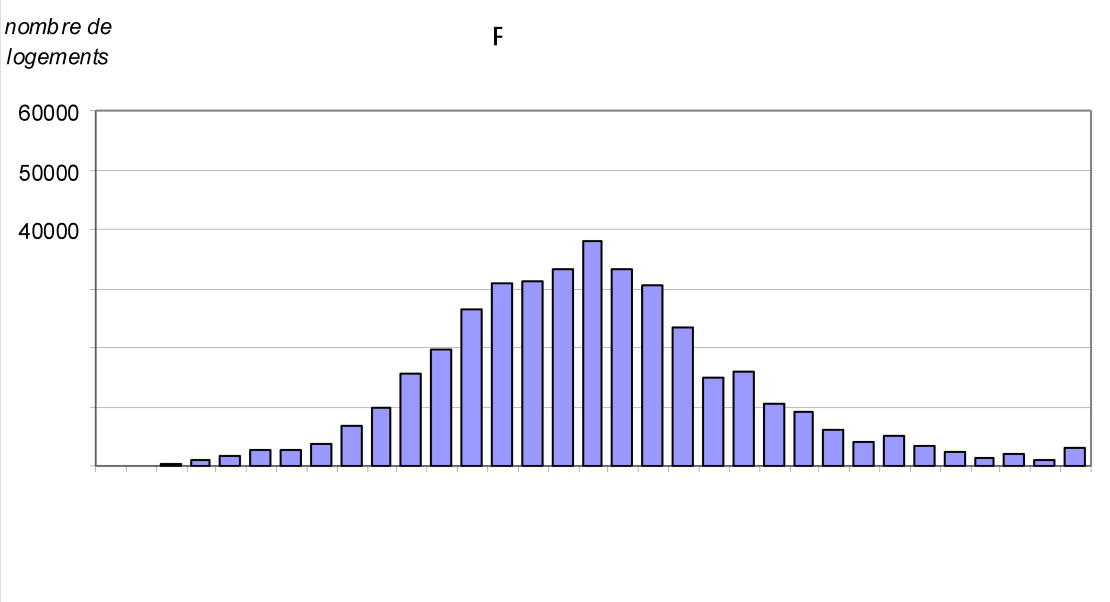
	Taux d'effort brut		Taux d'effort net	
	2002	2006	2002	2006
Ensemble	19,3	20,3	18,0	19,1
Locataires du secteur privé	25,3	28,8	22,9	25,9
Locataires du secteur social	24,6	26,6	20,3	22,0
Propriétaires accédants	25,1	26,9	24,4	26,6
Propriétaires non accédants	9,4	9,9	9,4	9,9

Taux d'effort médian des locataires du parc privé et de l'ensemble des ménages selon le revenu
(source : Insee Première n°1395)

	Taux d'effort médian 2010	Évolution 1996-2006	Évolution 2008-2010
Ensemble des ménages	18,5	+0,8	+0,1
Locataires du parc privé	26,9	+3,1	+1,0
Ensemble des ménages du 1er quartile de revenus	23,6	+2,8	+0,6
Locataires du parc privé du 1er quartile	33,6	+7,6	+1,9

10. Évolution de la dispersion des loyers à Paris : l'érosion du parc privé à faible loyer en € courants par m² de surface habitable





11. Cadre fiscal du conventionnement sans travaux

source : BOI-RFPI-SPEC-20-40-20120912

RFPI – Revenus fonciers – Conventionnement Anah sans travaux (« Borloo-ancien »)

L'article 39 de la loi portant engagement national pour le logement (n° 2006-872 du 13 juillet 2006) a mis en place une déduction spécifique des revenus fonciers en faveur des propriétaires bailleurs qui donnent en location des logements à loyers maîtrisés, en application d'une convention conclue avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

Codifié au m du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts (CGI), ce dispositif, appelé « conventionnement Anah » ou encore « Borloo ancien », s'applique à compter de la date de prise d'effet de la convention et pendant toute sa durée d'application. Il peut s'agir d'une convention à loyer intermédiaire mentionnée à l'article L321-4 du code de la construction et de l'habitation (CCH) ou d'une convention à loyer social ou très social mentionnée à l'article L321-8 du même code.

L'article 50 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (n° 2009-323 du 25 mars 2009), dite "loi MOLLE", prévoit que le bénéfice de l'avantage fiscal peut continuer à s'appliquer après l'échéance de la convention, jusqu'à la date fixée pour le renouvellement ou la reconduction du contrat de location, sous réserve du respect de l'ensemble des conditions d'application de l'avantage fiscal.

Le bénéfice de la déduction spécifique est subordonné à l'engagement du propriétaire du logement de louer le logement nu à usage d'habitation principale du locataire pendant toute la durée de la convention, à une personne autre qu'elle-même, un membre de son foyer fiscal ou un de ses ascendants ou descendants.

Pendant toute la durée de la convention, le loyer mensuel ne doit pas être supérieur à certains plafonds qui varient selon la nature de la convention et le lieu de situation du logement concerné. Les locataires doivent par ailleurs satisfaire à certaines conditions de ressources.

Le dispositif « conventionnement Anah » s'applique aux baux conclus depuis le 1er octobre 2006 avec un nouveau locataire.

L'article 42 de la loi instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (n° 2007-290 du 5 mars 2007) a cependant étendu le dispositif aux locations consenties à une personne occupant déjà le logement lorsqu'il s'agit d'un renouvellement du bail. Cette disposition s'applique aux baux qui font l'objet d'un renouvellement depuis le 7 mars 2007.

L'article 32 de la loi instituant le droit au logement opposable précitée a étendu par ailleurs le dispositif aux locations qui font l'objet d'une convention à loyer social ou très social qui sont consenties à un organisme de droit public ou privé en vue du logement ou de l'hébergement de personnes physiques à usage d'habitation principale, à la condition que cet organisme ne fournisse aucune prestation hôtelière ou parahôtelière. Cette disposition s'applique aux baux conclus ou renouvelés depuis le 7 mars 2007.

L'article 25 de la loi de finances rectificative pour 2007 (n° 2007-1824 du 25 décembre 2007) a étendu quant à lui le dispositif aux locations consenties à un organisme public ou privé dans les mêmes conditions lorsqu'elles font l'objet d'une convention à loyer intermédiaire. Cette disposition s'applique aux baux conclus ou renouvelés depuis le 29 décembre 2007.

La déduction spécifique est calculée sur le revenu brut tiré de la location du logement conventionné. Son taux est fixé à

- 30 % pour les logements qui font l'objet d'une convention à loyer intermédiaire ;

- 45 % pour les logements qui font l'objet d'une convention à loyer social ou très social. Ce taux est porté à 60 % pour les conventions conclues à compter du 28 mars 2009 pour lesquelles un bail est conclu ou renouvelé à compter de cette même date, du fait des aménagements apportés par l'article 49 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion précitée.

L'article 50 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 précitée a porté le taux de l'avantage à 70 % pour les logements conventionnés dans le secteur intermédiaire, social ou très social qui sont donnés en location à un organisme public ou privé à la condition que cet organisme donne en sous-location le logement à des personnes mentionnées au II de l'article L301-1 du CCH, à des personnes physiques dont la situation nécessite une solution locative de transition ou que l'organisme héberge ces mêmes personnes.

Le bénéfice de la déduction spécifique au taux de 70 % s'applique aux baux conclus ou renouvelés depuis le 28 mars 2009.

Enfin, l'article 39 de la loi portant engagement national pour le logement (n° 2006-872 du 13 juillet 2006) a mis fin à la possibilité pour les bailleurs de bénéficier pour la première fois du dispositif « Besson ancien » prévu au j du 1° du I de l'article 31 du CGI pour les baux conclus à compter du 1er octobre 2006.

Cela étant, les propriétaires-bailleurs qui ont conclu un bail avant le 1er octobre 2006 dans le cadre du dispositif « Besson-ancien » peuvent, sous certaines conditions, continuer à bénéficier de cet avantage après cette date. Il convient, sur ce point, de se reporter au BOI-RFPI-SPEC-20-10-30-10, I-F.

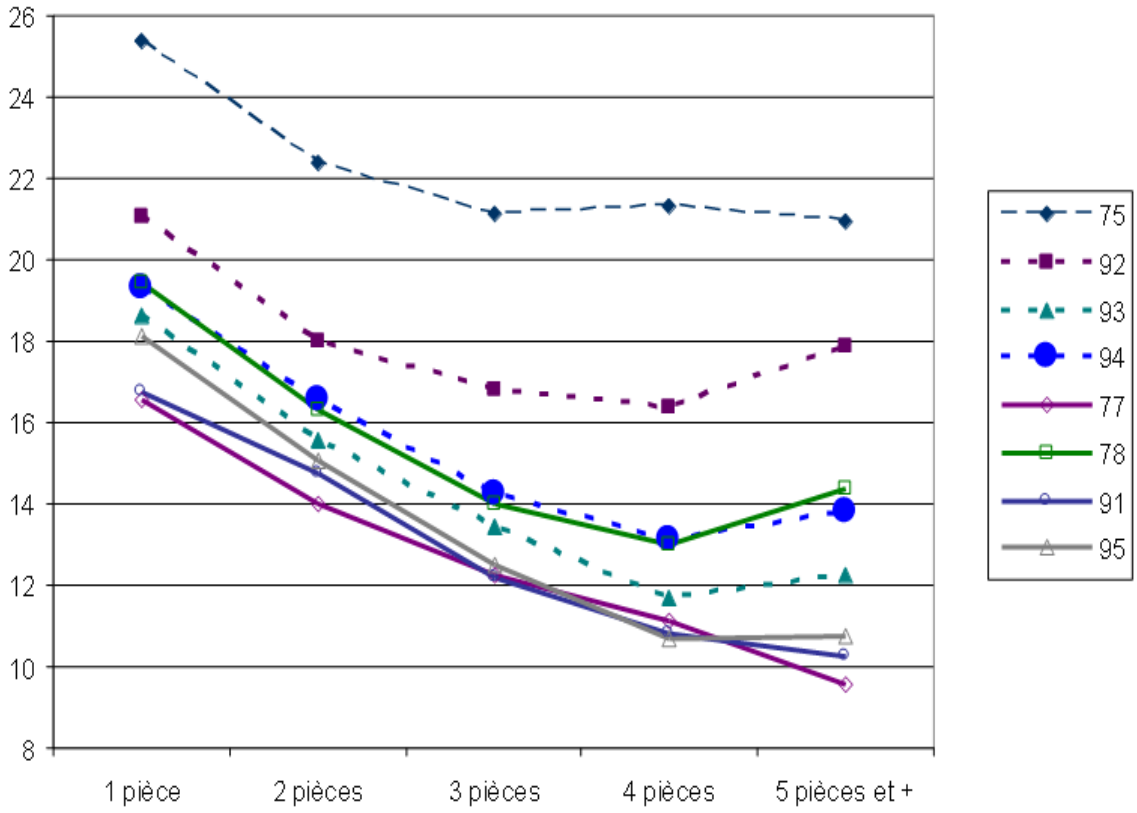
Seront successivement abordés :

- le champ d'application de la déduction spécifique (section 1 BOI-RFPI-SPEC-20-40-10) ;

- les conditions d'application de la déduction spécifique (section 2 : BOI-RFPI-SPEC-20-40-20) : engagement de location, de conservation des parts (sous-section 1 : BOI-RFPI-SPEC-20-40-20-10), conditions de mise en location (sous-section 2 : BOI-RFPI-SPEC-20-40-20-20) et plafonds de loyer et de ressources des locataires (sous-section 3 : BOI-RFPI-SPEC-20-40-20-30) ;

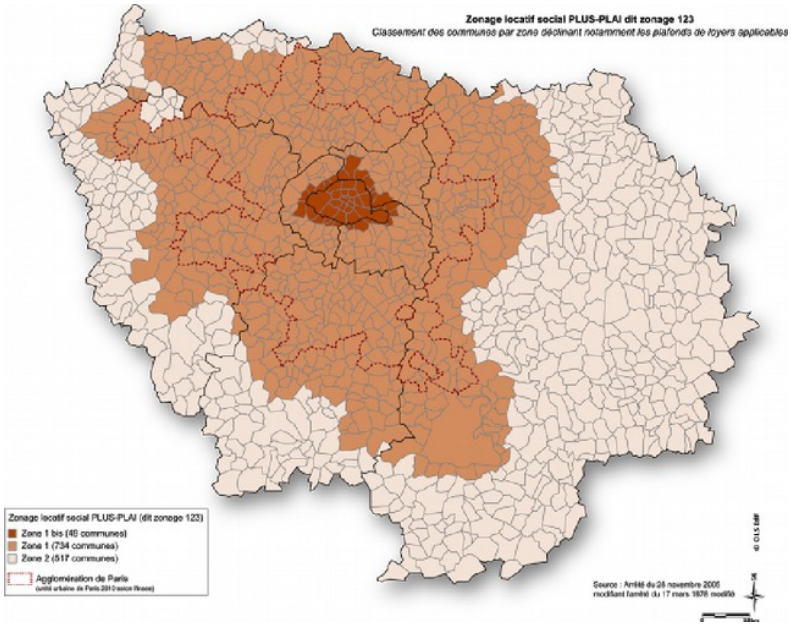
- les modalités d'application de la déduction spécifique (section 3 : BOI-RFPI-SPEC-20-40-30) ;

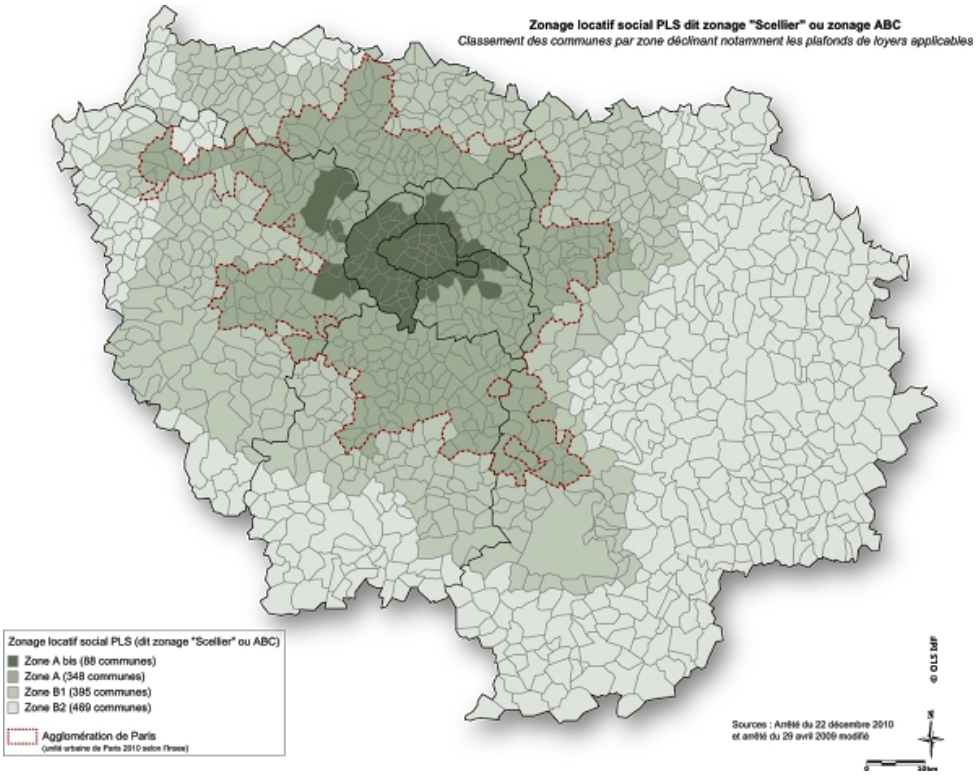
12. Niveau de loyer en fonction de la taille du logement et de la localisation



OLAP

13. Différence de zonages public et privé

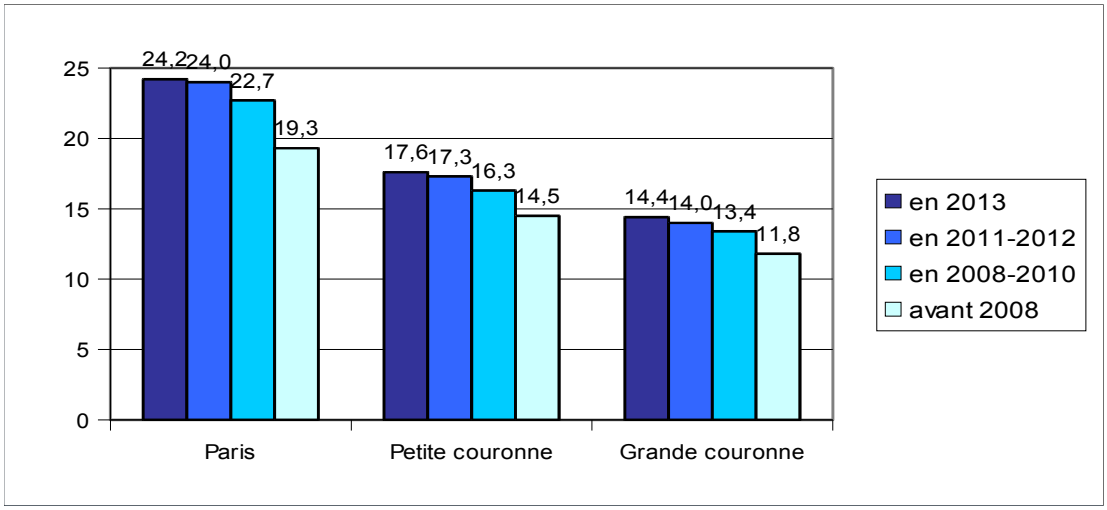




14. Modalités de calcul des loyers plafonds en Île-de-France

	Fixation des niveaux de loyer de conventionnement 2015 (source DRIHL)	
	Conventionnement en loyer social et très social	**Conventionnement intermédiaire**
75	Plafonds de loyers = ceux dérogatoires de la zone A quelle que soit la surface du logement	Modulation selon la surface : pour les logements avec une surface inférieure à 38 m² : 20,06 €/m² Pour les logements avec une surface supérieure à 38 m² :Application du décret de septembre 2014 pour le calcul des loyers intermédiaires
77 hors CA Melun	Communes en zone A : plafonds de loyers appliqués pour conventionnement avec ou sans travaux Communes en zones B1 et B2 : modulation selon la surface et selon le type de conventionnement (avec ou sans travaux)	Département découpé en 4 zones (zone A avec ou sans Marne-et-Chantereine et zones B1 et B2) Loyer plafond de référence défini par zone par la délégation, modulation selon la surface et selon le conventionnement (avec ou sans travaux)
CA Melun	Non communiqué	Non communiqué
78	Plafonds de loyers = ceux des zones A et B	Application du décret de septembre 2014 pour le calcul des loyers intermédiaires
91	Plafonds de loyers = ceux dérogatoires des zones A et B quelle que soit la surface du logement	Département découpé en 4 zones définies par la DDT 91 Application du décret de septembre 2014 pour le calcul des loyers intermédiaires, avec adaptation du plafond de loyer selon les zones définies par la DDT
92	Plafonds de loyers = ceux dérogatoires de la zone A quelle que soit la surface du logement	Département découpé en 4 zones définies par l'UT 92 Loyer plafond de référence défini par zone par la délégation, modulation selon la surface et selon le conventionnement (avec ou sans travaux) – Application de la formule du décret de septembre 2014 dans certaines zones
93	Plafonds de loyers = ceux de la zone A (ensemble du département en zone A) Plafonds dérogatoires appliqués pour les logements de petites tailles et ceux qui ont des annexes importantes. Surface maximale pour l'application du loyer dérogatoire : 65 m²	Application du décret de septembre 2014 pour le calcul des loyers intermédiaires
94	Plafonds de loyers = ceux de la zone A (ensemble du département en zone A) Plafonds dérogatoires appliqués pour les logements de petites tailles et ceux qui ont des annexes importantes. Surface maximale pour l'application du loyer dérogatoire : 65 m²	Application du décret de septembre 2014 pour le calcul des loyers intermédiaires
95 hors CA Cergy	Modulation selon la surface et selon le type de conventionnement (avec ou sans travaux) – Application des plafonds de loyers dérogatoires pour les petites surfaces, puis diminution par fourchette de surface	Application du décret de septembre 2014 pour le calcul des loyers intermédiaires
CA Cergy	Modulation selon la surface – Application des plafonds de loyers dérogatoires légèrement diminués pour les petites surfaces, puis diminution par fourchette de surface	Application du décret de septembre 2014 pour le calcul des loyers intermédiaires

15. Niveau de loyer en fonction de l'ancienneté du locataire au 1/1/2014



(source : OLAP)

16. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	*Signification*
AIVS	Agence immobilière à vocation sociale
ALUR	(loi pour l') Accès au logement et un urbanisme rénové
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANIL	Agence nationale pour l'information sur le logement
APL	Aide personnalisée au logement
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CNIS	Conseil national de l'information statistique
DPE	Diagnostic de performance énergétique
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
EPIC	Établissement public de coopération intercommunale
FNAIM	Fédération nationale de l'immobilier
GLI	Garantie des loyers impayés
IAURIF	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France
IRL	indice de référence des loyers
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
OLAP	Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
PACT	Protection Amélioration Conservation Transformation de l'habitat
PDALHPD	Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PEEC	Participation des employeurs à l'effort de construction
PLI	Prêt locatif intermédiaire
PLS	Prêt locatif social
PLUS	Prêt locatif à usage social
SIEMP	Société immobilière d'économie mixte de la ville de Paris
SOGINORPA	Société de gestion du patrimoine immobilier des houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais
TFPB	Taxe foncière sur la propriété bâtie
UESL	Union des entreprises et des salariés pour le logement