

Loc'Avantages

Premiers retours de terrain

4 avril 2022

Depuis le 1^{er} janvier 2022, les conditions de mise en œuvre du conventionnement ANAH ainsi que le régime fiscal qui y est attaché, outils centraux de la mobilisation du parc privé à des fins sociales, ont connu des modifications majeures. Nous partageons les constats et enjeux ayant motivés ces changements :

- Des difficultés à conventionner dans les secteurs les plus tendus, renforcées pour des biens mobilisés à niveaux social et très social ;
- Des objectifs de conventionnements annuels non atteints et une diminution du stock ;
- Un dispositif peu lisible et complexe à mettre en œuvre, en particulier pour le conventionnement avec aides aux travaux ;
- Un avantage fiscal insuffisant à compenser les baisses de loyer visées et davantage attractif pour les propriétaires « aisés ».

Les acteurs impliqués dans la mobilisation et la constitution d'un parc privé abordable et de qualité à destination des ménages prioritaires rejoignent les ambitions qui ont motivé ces évolutions à savoir massifier la mobilisation du parc privé à loyer maîtrisé là où les besoins sont les plus prégnants en simplifiant l'accès au dispositif et en renforçant son attractivité.

A l'automne 2022, nous avons fait part de nos réserves quant aux options retenues alors que cette réforme était en fin d'élaboration. Malgré un recul encore insuffisant concernant ses effets sur l'activité de captation, nous souhaitons néanmoins alerter l'Etat sur un certain nombre de points.

A. Sur le nouveau mode de calcul des plafonds de loyer

Un des enjeux de la réforme était de permettre de mieux calibrer les plafonds de loyers par rapport aux marchés locatifs locaux en appliquant de manière homogène une décote par rapport au prix du marché, différente selon le segment de loyers visé. A l'usage, il s'avère que cette nouvelle logique de calcul ne permet pas a priori de remédier véritablement aux problèmes attachés aux anciennes conditions du conventionnement. Et ce pour plusieurs raisons.

La première tient au décalage difficilement remédiable entre le temps nécessaire à l'analyse et la fluctuation des marchés locatifs particulièrement accentué ces deux dernières années par les mouvements provoqués par la crise sanitaire, notamment sur les villes « moyennes ». Les loyers de référence sont donc encore assez éloignés des loyers réellement pratiqués à la relocation par les bailleurs. Ainsi, toutes typologies confondues pour un échantillon d'une quarantaine de villes ; 70% des références retenues par l'ANAH sont en-deçà du marché réel avec en moyenne des écarts de 1€/m². Ainsi, la décote moyenne à consentir pour atteindre le segment de Loc2 est de 5 points supérieure à celle annoncée (sans tenir compte de la typologie cf. infra).

La seconde relève de la non prise en compte de la typologie du bien dont on sait qu'elle module considérablement les prix de marché au m². Cela en particulier pour les petits logements qui constituent les biens à capter prioritairement dans le cadre du Plan Logement d'Abord du fait de la prépondérance des isolés dans les ménages prioritaires. Ainsi, pour un appartement non meublé, le prix au m² d'un Studio/T1 est majoré de 40% par rapport à celui d'un T3¹ (moyenne nationale). Le coefficient multiplicateur borné à 1,2 ne suffit pas aujourd'hui à rattraper l'écart avec les prix de marché. Inversement, sa minoration des loyers dès 64m² sans fixer de coefficient minimal creuse l'intervalle sur les très grands logements familiaux ; logements également prisés pour reloger les ménages de cinq personnes et plus dans le cadre des politiques d'accès au logement conduites par l'Etat.

La troisième tient à la réduction des capacités d'emprunt des propriétaires bailleurs, en particulier dans le cadre de financement des travaux du fait de la prise en compte par les banques des loyers dans la délivrance de leurs prêts. Ainsi, l'exigence légitime de conventionnement à plafonds Loc2 et Loc3 souvent fixée par les collectivités pour bénéficier de leurs aides complémentaires obère les possibilités de financement par les banques qui tiennent peu compte de la rentabilité nette après impôt.

Par ailleurs, cette réforme du calcul pose également des questions nouvelles pour remédier à ses revers tout en conservant cette lisibilité accrue par l'adoption d'une règle « unique ».

Comment réduire l'iniquité produite par les disparités de « millésimes » et de « périmètre » entre les territoires disposant d'un observatoire des loyers et ceux tributaires de la carte établie par le Ministère ? Comment intégrer des références à échelles plus fines tel que cela était pratiqué par de nombreuses collectivités s'appuyant notamment sur les analyses produites par leur observatoire ? Et comment conserver une pondération possible du coefficient multiplicateur au regard du marché local comme l'incluait certains programmes d'actions territoriaux ?

De plus, l'évolution des marchés dans certains territoires va mécaniquement augmenter les niveaux de loyer. Ces nouveaux plafonds interrogent enfin sur l'accessibilité des biens (en Loc2 voire Loc3) pour les ménages les plus modestes dans ces zones alors qu'ils vont pouvoir être intégrés au décompte SRU. En effet, le Loc2 peut atteindre en zones tendues (A bis et A) souvent plus de 9€/m² et est donc plus proches des loyers du PLS que du PLUS ; sans parler de certaines communes franciliennes où les loyers dits « sociaux » (Loc2) atteignent désormais des sommets (plus de 16€/m²). Dès lors, comment éviter les possibles effets d'aubaine pour les communes peu désireuses de respecter la SRU ?

Aussi, si la nouvelle logique adoptée pour le calcul des plafonds est séduisante, elle pourrait vite s'avérer inopérante pour répondre au double enjeu d'attractivité des loyers et de relogement des ménages modestes.

B. Sur la nouvelle option fiscale

Les premiers retours que nous recevons de nos adhérents concernent la plus grande difficulté pour les bailleurs à saisir la mécanique de la réduction fiscale là où l'abattement spécifique

¹ Source SeLoger.com, consulté le 24 mars 2022 prix moyen au m² d'un appartement à la location, donnée France entière, soit 20,5€/m² pour un T1 et 12€/m² pour un T3.

permettait un message clair pouvant se résumer ainsi : « vous ne serez imposé que sur 15% de vos revenus » / « les loyers perçus seront nets d'impôts »².

Via cette réforme, l'Etat vise également plus d'équité entre bailleurs puisque la réduction d'impôt est d'un montant identique quel que soit le Taux marginal d'imposition, là où la baisse du revenu imposable bénéficiait en premier lieu aux plus aisés. Seulement, cette ambition est contrariée par plusieurs phénomènes.

Si le montant de la réduction d'impôt est fixe, l'impôt effectivement du par les bailleurs dépend en partie de leur TMI. Dès lors que le report de l'excédent est impossible (il ne s'agit pas d'un crédit d'impôt), les bailleurs les plus modestes demeurent lésés (les bailleurs non imposables n'ayant quant à eux aucun intérêt à souscrire à ce type de dispositif). A titre d'exemple, prenons un bien de 62 m² situé au Havre et conventionné en Loc2 sans travaux, confié à une agence immobilière sociale, pour lequel les charges déductibles représentent 1 250€ par an. Ce bien appartient à un couple sans enfant.

Bien de 62 m2 en Loc2	Montant estimé de l'impôt	Montant de la réduction Loc'Avantages (hors primes)		Montant des prélèvements sociaux.
TMI 11% (revenu imposable 35 000€)	1600€	2050€	La réduction couvre en totalité l'IR (450€ de surplus perdu)	667€ montant dû et non couvert pas la réduction d'impôt.
TMI 11% (revenu imposable 40 000€)	2150€		La réduction couvre l'IR (100€ de surplus perdu)	
TMI 30% (revenu imposable 52 000€)	5 240€		La réduction diminue de près de 40% l'impôt du ménage	

A noter qu'en première année, le montant du surplus est d'autant plus grand pour les propriétaires modestes (1 250€ et 700€ pour les deux exemples présentés) du fait de la prime d'intermédiation locative qui porte la réduction d'impôt à 2 850€.

Par ailleurs, pour les bailleurs peu imposables sensibles à l'argument fiscal, il va être difficile de négocier des plafonds de Loc2 quand la réduction d'impôt adossée au Loc1 suffit presque à les exonérer. Si l'on reprend le premier cas de figure présenté dans le tableau, le propriétaire aurait le choix entre louer son bien pour 515€ mensuel tout en bénéficiant d'une réduction de 1 244€ (soit un IR de 356€) ou le louer près de 100€ de moins (427€) en bénéficiant d'une réduction d'impôt plus importante (2050€) mais dont le « surplus » est perdu.

A ce premier écueil, il faut ajouter que la logique d'abattement spécifique est plus séduisante pour des propriétaires qu'ils soient très fortement imposés ou non du fait de la possibilité de minorer la part la plus imposée de leurs revenus voire d'éviter le saut de tranche ainsi que le montant des prélèvements sociaux qui constituent une ponction importante.

Enfin, dans l'optique de mobiliser une offre de petits logements abordable dans les centres-villes en zones tendues, au-delà des difficultés liées à la disponibilité de ce type d'offre et à la concurrence avec d'autres formes de mise en location (meublé, résidence de tourisme, location étudiant), il est aussi important de mesurer les effets de cette réforme à l'aune des profils des propriétaires de ces types de biens.

² Dès lors que la minoration du loyer cumulé aux charges déductibles et à l'abattement de 85% créaient bien souvent du déficit foncier.

En 2017, 3,5% des propriétaires (5 logements et plus) détiennent 50% du parc locatif (1% en détient 10%). Leur parc locatif est majoritairement situé dans les aires d'attraction des villes et la surface de leurs biens est comprise entre 55 et 49 m² (plus ils en possèdent plus celle-ci décroît). Ces multipropriétaires sont dans 73% des cas plutôt aisés ou aisés. Si on ne retient que les propriétaires aisés, leur part augmente avec le nombre de biens en propriété : elle est de 63% pour les ménages possédant 20 logements et plus. Ces propriétaires sont plus souvent constitués en SCI et sont à la recherche d'un « produit financier » tout autant qu'immobilier. Il est aussi probable que ces bailleurs aient déjà optimisé leur imposition via le mécanisme de la réduction d'impôt (via notamment les dispositifs d'investissement locatif) et soient déjà au plafond des niches. Ainsi, il faudra sans doute trouver d'autres arguments que la fiscalité pour les convaincre de louer à des fins sociales.

C. Sur la mise en œuvre du dispositif

Nous l'avons évoqué en préambule, la possibilité pour le propriétaire d'accéder directement à l'information sur les plafonds de loyers attachés au bien qu'il souhaite mettre en location est une réelle avancée. L'Etat continue de valoriser le passage par un intermédiaire agréé via une bonification du taux de réduction d'impôt ainsi que des primes. Aussi, pour permettre aux associations d'accompagner correctement le propriétaire (qu'elle soit locataire ou mandataire) il est essentiel :

- De prévoir sur la plateforme numérique en cours de révision (monprojet.anah.gouv.fr) la possibilité d'un recours à un mandataire, et ce que le bien bénéficie ou non d'une aide aux travaux. Cette fonctionnalité est essentielle aux organismes pour un suivi et un appui du bailleur à ses démarches ;
- D'améliorer l'information en matière d'intermédiation locative et l'identification des organismes agréés par les délégations et les partenaires comme l'ambitionne la circulaire de gestion et de programmation 2022 de l'Anah ;
- De fixer des délais d'instruction et de validation pour le conventionnement avec et sans travaux afin de pouvoir renseigner plus précisément les propriétaires sur le temps des démarches.

La publication du décret sur les plafonds de loyer et ressources est postérieure à l'ouverture effective du conventionnement en « Loc'Avantages » (éligible depuis le 1^{er} janvier, demande possible depuis le 1^{er} mars). Malgré la diligence de l'Anah à mettre en ligne un simulateur, dès janvier les organismes ont dû renseigner des propriétaires sans pouvoir leur garantir les montants de loyer. Ils ont aussi dû composer avec des variations de ces montants suite aux corrections apportées à l'outil après sa mise en ligne. Cela nuit bien évidemment à la fiabilité des informations délivrées aux bailleurs sur les loyers mais aussi à la crédibilité des organismes. Cela risque également de poser des difficultés si les plafonds retenus pour établir le loyer sont *in fine* supérieurs à ceux du décret et que le bail est déjà signé. L'Anah a-t-elle prévu une procédure exceptionnelle pour ce type de situation afin de ne pas « perdre » les biens mobilisés ?

D. Les conséquences sur les politiques mises en œuvre pour créer une offre abordable et accessible aux ménages pauvres dans le parc privé

Depuis le lancement du Plan Logement d'Abord en 2018 et la mobilisation des territoires pour sa mise en œuvre accélérée, de nombreuses collectivités se sont engagées en faveur de la mobilisation du parc privé à des fins sociales. Cet engagement a donné lieu à une appropriation du sujet et des outils déjà existants, à leur modulation locale pour les adapter aux réalités du territoire et à leur renforcement via des aides complémentaires en faveur des bailleurs. Au-delà de l'effort à fournir pour une intégration rapide des changements par les acteurs, la réforme du conventionnement et du régime fiscal, réinterroge les orientations privilégiées localement.

Un premier enjeu tient, d'une part, à l'interdiction de moduler localement les plafonds établis nationalement à la commune, là où sur certaines métropoles avaient conduit un travail de zonage infra-communal pour établir des plafonds « au plus juste » au regard du marché locatif. Si la nouvelle option favorise la lisibilité, elle gomme ces déclinaisons issues de la connaissance fine de leur territoire des acteurs locaux. Pour les collectivités, cela signifie de reconsidérer en partie leur stratégie afin d'adosser leurs aides à ces nouveaux plafonds.

Le second concerne le conventionnement avec travaux et les aides complémentaires apportées par les collectivités souvent assujetties à un segment de loyer (Loc2 ou Loc3) et à une durée d'engagement supérieure à celle initiale (fréquemment 12 ans plutôt que 9). Là encore, si la mise en place d'une durée « unique » d'engagement concoure à une meilleure lisibilité du conventionnement, cela induit un repositionnement des collectivités quant aux aides qu'elles délivrent en secteurs programmés : soit en s'alignant sur la durée de 6 ans soit en assumant le contrôle pour des durées d'engagement plus importante et l'appui éventuel aux propriétaires pour proroger sa convention initiale.

Le troisième et dernier point porte sur les primes mises en place par ces collectivités en sus de la PIL (sortie de vacance, performance énergétique, investissement, loyer social et très social, etc.). En effet, la réduction d'impôt étant calculée sur les revenus bruts du logement elle intègre dans la plupart des cas les primes délivrées. Aussi, afin « d'optimiser » leur effet et donc d'en conserver l'efficacité, il serait judicieux de pousser ces acteurs à intégrer ce nouveau paramètre dans leur mise en œuvre. Il faudrait pouvoir les échelonner sur la durée d'engagement afin de « bonifier » le montant de la réduction sur plusieurs années.

E. Les répercussions sur l'équilibre économique de l'intermédiation locative

Enfin, sans prévaloir des effets de la réforme sur la mobilisation d'une offre en intermédiation locative, nous sommes inquiets du « frein » mis à la captation du fait :

- Du temps nécessaire à la mise en place et à l'appropriation du nouvel outil par les acteurs de terrain ;
- D'un intérêt moindre des propriétaires de petits logements en centre-ville visés par les associations d'insertion par le logement pour le nouveau dispositif fiscal (cf. supra).

Le financement de l'activité de captation étant de plus en plus assujéti aux résultats (forfait au logement capté), le danger en cas de ralentissement de la captation est la baisse de moyens pour les structures alors qu'elles ne maîtrisent pas les causes de cette diminution. Au-delà de l'activité de captation, ce sont aussi les activités de gestion et d'accompagnement qui seront impactées du fait de la proratisation et donc tout l'équilibre des structures si les objectifs ne sont pas remplis. C'est pourquoi, il nous apparaît indispensable d'apprécier les « bilans IML » 2022 à l'aune de tous ces éléments afin de ne pas faire peser les effets « non maîtrisables » de cette réforme sur le financement des organismes agréés pour l'intermédiation locative.

