



Note sur la reconduction du Louer Abordable ou Cosse Ancien

Opportunités et points de vigilance
identifiés

Mai 2019

1) « Louer Abordable » et la mobilisation du parc privé à vocation sociale

« Louer Abordable » est un dispositif de déduction fiscale mis en place en février 2017 pour inciter les propriétaires à louer leur bien à des niveaux de loyer accessibles aux ménages modestes.

La mécanique du dispositif est similaire à celle établie dès 2006 dans le cadre du « Borloo dans l'ancien ». Pour bénéficier d'une déduction fiscale sur ses revenus fonciers, le propriétaire s'engage à louer son logement pendant une durée minimale de 6 ans (9 ans en cas de travaux subventionnés), à respecter le plafond de loyer et de ressources des locataires. Cet engagement est formalisé par une convention passée avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

CHRONOLOGIE DU LOUER ABORDABLE

Les évolutions des modalités du dispositif depuis 2006



Taux d'abattement applicable	Zones Abis, A, et B1	Zone B2	Zone C
Conventionnement intermédiaire	30%	15%	
Conventionnement social/très social	70%	50%	50% ¹
Intermédiation locative (tout conventionnement)	85%	85%	85% ²

La déduction spécifique peut s'assortir d'autres aides et incitations : aides aux travaux, financement de la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), primes diverses (réduction de loyer, réservation, intermédiation locative). Dans certains territoires, les collectivités contribuent à leur renforcement via des primes ou abondements complémentaires.

¹ Seulement dans le cadre d'un conventionnement avec travaux

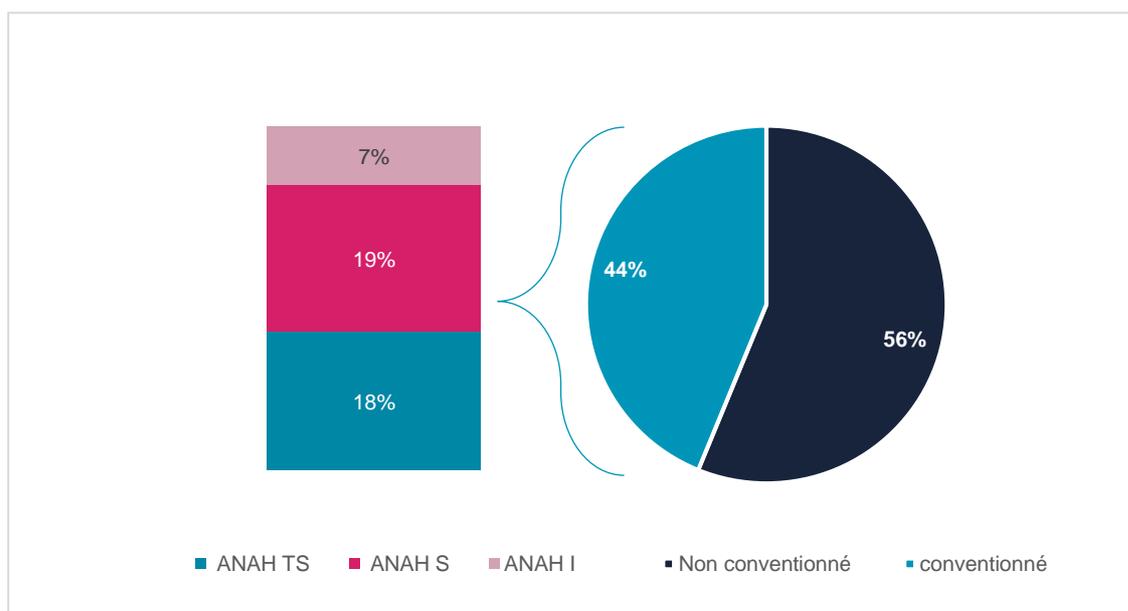
² 85% uniquement si le niveau de loyer pratiqué est très social ou social.

Le dispositif « Louer abordable » instaure un changement de taille puisqu'il définit un taux d'abattement unique de 85% dans le cadre d'une intermédiation locative³. Ainsi, c'est en passant par une association agréée par l'Etat que la formule s'avère la plus intéressante. En effet, en plus des services de gestion de proximité dont bénéficie le propriétaire, l'abattement maximal, 85% des revenus fonciers, s'ajoute à l'ensemble des frais et charges déductibles. D'un point de vue global, le système est donc censé favoriser la mobilisation et la captation du parc privé.

A. Le parc conventionné des organismes adhérents de la Fapil

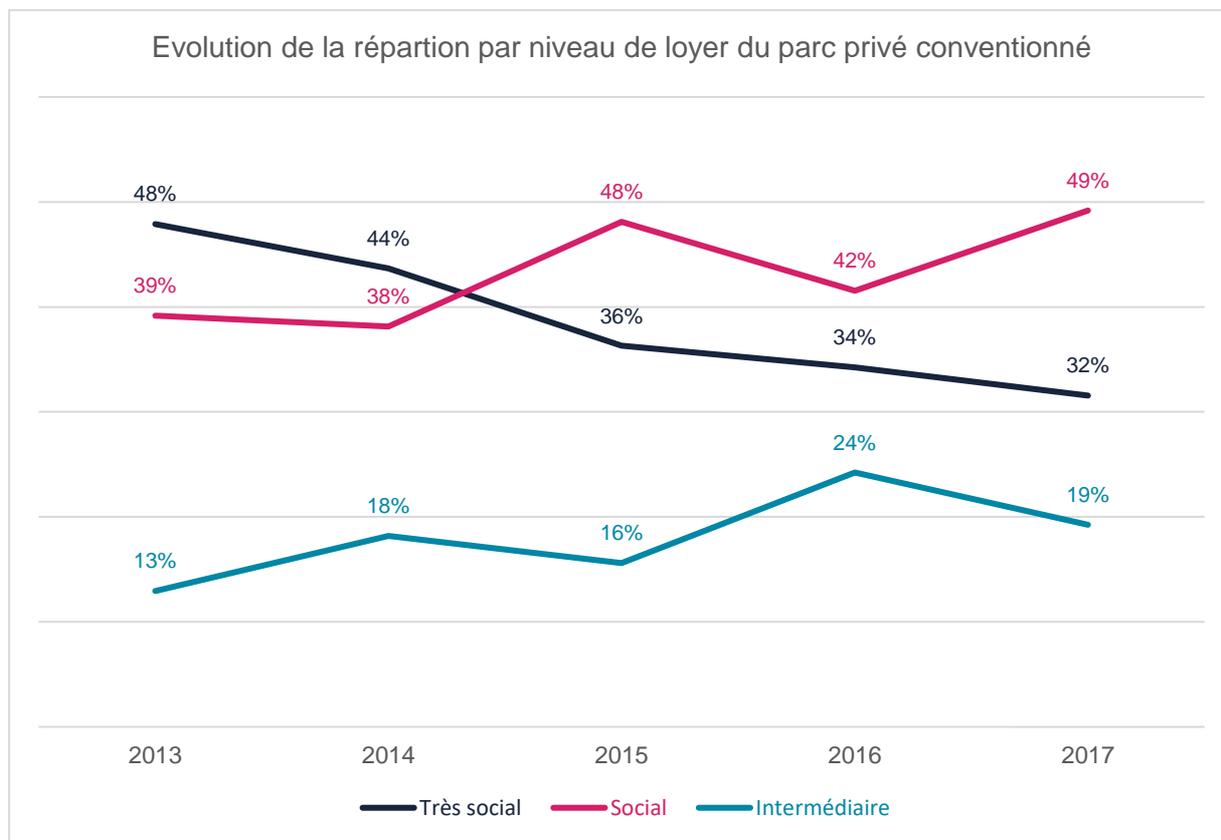
Rappelons tout d'abord que le parc conventionné fluctue notamment au gré des expirations de conventions, de l'attractivité du conventionnement (variations du montant des aides et des critères, des taux d'abattement, des primes mobilisables) et des évolutions du marché locatif local.

Au sein du réseau, le parc privé conventionné représente en moyenne 44% du parc privé géré par nos adhérents : 80% des conventionnements correspondent à des niveaux de loyer très social et social, 37% font l'objet d'une aide aux travaux de l'Anah.



³ L'intermédiation locative consiste dans l'intervention d'un tiers social agréé entre le propriétaire bailleur et la personne occupant le logement.

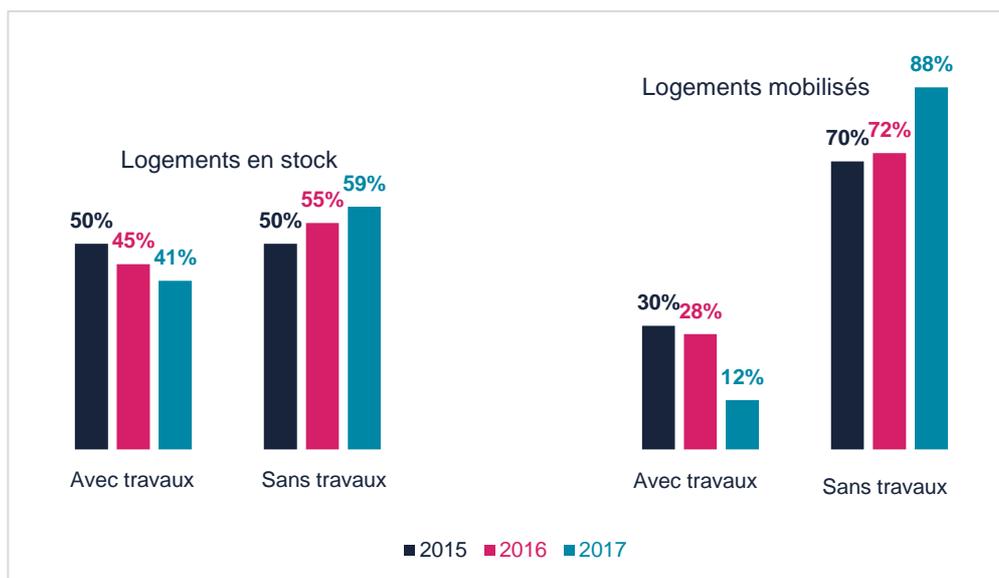
Répartition (moyenne sur 5 ans) du parc privé géré par les adhérents de la Fapil



Nous constatons deux choses : le stock de logements conventionnés à des niveaux de loyer très social diminue d'année en année (moins 5 points en 5 ans) alors que les conventionnements à loyer social augmentent de manière continue (avec une nette hausse en 2017). Cette évolution n'est pas surprenante dans la mesure où « Louer Abordable » et le « Borloo Ancien » ne prévoient aucun avantage supplémentaire au « très social » pour le propriétaire.

Pour ce qui concerne le conventionnement à loyer intermédiaire, la part varie selon les années.

Répartition des logements du parc privé selon qu'ils ont bénéficié d'une aide pour les travaux



Cette baisse du stock de logements à loyer très social s'explique en bonne partie par l'expiration des conventions avec travaux signées avant 2010 pour lesquelles les aides à la rénovation étaient suffisamment incitatives pour aider les propriétaires à remettre en état leur logement tout en consentant à des niveaux de loyer sociaux et très sociaux. La faible part des conventionnements avec travaux dans l'offre nouvellement mobilisée résulte aussi du caractère inadapté des modalités d'octroi des aides aux travaux de l'Anah (conditions d'éligibilité, montant des subventions, date de versement effectif...).

B. Des motivations diverses qui ne se cantonnent pas à l'attrait de la déduction fiscale

En 2017, la Fapil a réalisé une étude auprès de 170 propriétaires visant à établir un état des lieux des pratiques, des outils et des arguments utilisés par les associations pour « Mobiliser un parc privé de qualité à bas loyer ». Les résultats de cette enquête montrent que 63% des propriétaires ont eu recours à l'intermédiation locative avant tout pour « faire un geste en direction de personnes aux revenus modestes » ; 49% soulignent l'intérêt d'une fiscalité optimisée via le conventionnement et 40% d'entre eux d'une location assurée sur le moyen terme et d'une rotation minorée du fait des loyers accessibles. **On ne peut réduire l'intérêt du recours à l'intermédiation locative à la seule incitation fiscale. La plupart des propriétaires sont d'abord sensibles à la dimension sociale et à l'enjeu « citoyen » de l'intermédiation locative.**

En ce qui concerne le conventionnement avec travaux, 31% des propriétaires disent qu'ils n'auraient pas réalisé de travaux dans leur logement sans l'aide octroyée et 47% n'auraient « pas autant » rénové leur bien sans l'abondement de l'Anah.

2) « Louer Abordable » : les opportunités créées et les freins perçus du dispositif

En 2019, les retours de notre réseau sur les effets du « Louer Abordable » sur leur activité de mobilisation identifient des atouts et des limites au dispositif actuel.

A. Préserver la force d'un taux d'abattement unique

L'ensemble des adhérents confirme un impact positif du dispositif fiscal sur la captation. **La force d'un abattement unique et conséquent permet de capter davantage de logements tout en négociant un peu plus à la baisse les niveaux de loyers. On observe ainsi une hausse tendancielle du conventionnement** et une augmentation en volume du parc de logements gérés par les associations. En 2018, les logements conventionnés représentent 40% des biens mobilisés contre 25 à 28% les années antérieures.

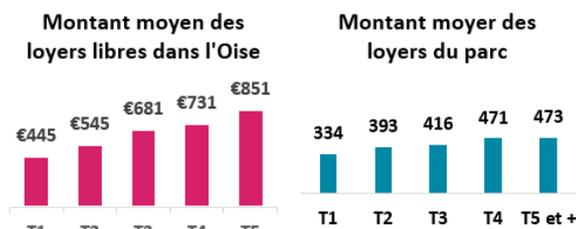
Le taux unique de 85% en mandat de gestion et en location/sous-location facilite la négociation du loyer pour atteindre des niveaux plus bas que sur les précédents conventionnements. Dans l'Oise, notre adhérent explique que le « Louer Abordable » a permis jusqu'à

30% de baisse du loyer initial contribuant ainsi à la constitution d'un parc de logements abordables en mandat de gestion. Ainsi, l'incitation fiscale est non seulement un argument de captation mais aussi un atout de poids pour la négociation des niveaux de loyers, particulièrement en zones tendues. **Grâce au dispositif, il est à nouveau possible d'atteindre -notamment en mandat de gestion- dans certains territoires un niveau de loyer social, et dans des zones plus tendues, un niveau de loyer inférieur aux plafonds intermédiaires.** La prime de 1000 euros octroyée uniquement dans le cadre d'une intermédiation locative renforce un peu plus l'argument fiscal, notamment en zones tendues. En Ile-de-France, le « Louer Abordable » et la prime versée permettent « *de négocier un loyer en deçà des plafonds ANAH intermédiaire, voire même d'atteindre le loyer social* » selon l'un de nos adhérents.

Le conventionnement, permet aussi une certaine fidélisation des propriétaires. Pour l'un de nos adhérents à la Réunion, le dispositif a permis de « *conventionner des logements pour lesquels les propriétaires avaient une première fois accepté un niveau de loyer inférieur au marché, [...] ils acceptent la plupart du temps une nouvelle diminution de loyer lors de l'entrée dans le dispositif « Louer abordable* ». Le conventionnement permet ainsi aux structures de pérenniser leur parc tout en garantissant des bas niveaux de loyer.

Proposition 1 : Conserver « Louer Abordable » avec un taux d'abattement unique quel que soit le mode de gestion pour une communication efficace et cohérente dans le temps

Renouveler le dispositif « Louer Abordable » en 2020 permettrait d'assurer la continuité de la communication réalisée auprès des propriétaires bailleurs, de la renforcer et ainsi d'augmenter les chances de mobiliser des logements. Les changements réguliers de dispositif ne facilitent pas la prospection pour les associations et génèrent un déficit de lisibilité et de confiance des



propriétaires. A cet égard, un changement d'appellation pour le dispositif ne nous semble pas souhaitable.

Proposition 2 : Créer des leviers autres que l'abattement pour favoriser le mandat de gestion et le conventionnement très social

Le mandat de gestion consacre le principe du « logement d'abord » en permettant l'accès au logement pérenne pour des ménages en difficultés.

Afin de pousser le développement d'une offre en mandat de gestion, la Fapil plaide pour la gratification des propriétaires via des aides (aux travaux, à la réduction du loyer, au conventionnement) plutôt que via une fiscalité plus avantageuse pour les propriétaires qui conventionneraient et opteraient pour un mandat de gestion. Si de tels mécanismes existent déjà, peu nombreux sont les territoires à les mettre en œuvre. Certaines délégations locales de l'Anah et collectivités sont motrices du conventionnement à loyer social et très social en instaurant des systèmes de primes aux propriétaires bailleurs.

Proposition 3 : Développer une observation et un suivi du parc de logements conventionnés via des indicateurs (mode de gestion, niveau de loyer, taux de renouvellement des conventions, durée moyenne...)

L'impact de Louer Abordable sur la mobilisation du parc privé est indéniablement positif. Toutefois, un suivi et une observation fine du parc de logements conventionnés par l'ensemble des acteurs est à renforcer, particulièrement dans le cadre de l'IML. **Cela peut notamment passer par la mise en œuvre d'indicateurs de suivi sur le conventionnement en intermédiation locative (mode de gestion, loyer, avec/sans travaux, renouvellement des conventions) avec une approche territorialisée.** Par exemple, le niveau de loyer est un indicateur plus pertinent que la seule analyse des plafonds pour objectiver les effets du dispositif Louer Abordable. En effet, les logements conventionnés gérés par nos adhérents ont souvent un loyer en-deçà du plafond de référence. **Si de tels indicateurs sont déjà mis en place ils devraient être connus et diffusés par l'Anah.**

Proposition 4 : Améliorer le partage de l'information concernant les modulations des plafonds de loyer appliquées au niveau local.

La mutualisation des informations et la mise en place d'outils de suivi pourraient permettre aux délégations locales -en concertation avec les associations concernées- de modifier les plafonds de loyer (à la baisse) en cohérence avec les profils des ménages visés, les enjeux de mobilisation et le marché locatif local.

B. Prendre en compte les difficultés à capter des logements dans certaines zones

Dans les territoires en tension, les loyers plafonds Anah sont trop éloignés des loyers pratiqués sur le marché pour les biens de types studio, T1/T1 bis ou petits T2. Cela exclut toute perspective de conventionnement et complexifie l'activité de mobilisation des organismes. Un adhérent à la Réunion explique : « *Les studios et T1/T1 bis plafonnent à des niveaux de loyer très bas qui constituent un véritable frein à la mise en place du conventionnement « Louer abordable ».* La captation sur ces biens de petite taille est plus compliquée. Lorsque le propriétaire calcule la rentabilité de l'opération, le résultat est malheureusement rarement en

faveur du « Louer abordable » ». Dans ces territoires tendus, le conventionnement est moins systématique et s'il se fait, c'est souvent en intermédiaire.

Or, on sait que les besoins en petite typologie représentent une part importante des demandes des personnes sans domicile mais aussi des demandeurs de logement social. D'ailleurs, notre réseau loge majoritairement des personnes isolées ou seules avec enfant(s) (respectivement 45% et 34% des entrées sur l'offre en diffus en 2017). Le parc des AIVS® est composé pour un quart de studio/T1 et près d'un tiers de T2 et permet de pallier en partie l'insuffisance de cette offre dans le parc HLM le plus accessible (c'est-à-dire ancien).

Proposition 5 : Inciter les délégations locales de l'Anah à fixer localement des plafonds de loyer différenciés selon les typologies ou la surface des logements

Il s'agit de permettre la modulation des plafonds de loyer en fonction des enjeux locaux dans le respect des plafonds nationaux : au regard du marché locatif local sur telle ou telle typologie, des besoins recensés des personnes sans domicile, des orientations des politiques publiques, des incitations complémentaires à la déduction fiscale et des moyens alloués aux organismes. On sait que les modalités de calcul actuelles, assises sur un loyer au m², freinent d'emblée la captation de petits logements car le mode de variation proposée est inadapté pour combler l'écart avec les prix du marché pour des typologies semblables. Aussi, nous appelons à engager une réflexion nationale sur la manière d'établir les plafonds des loyers conventionnés pour des petites surfaces.

C. Réactiver le conventionnement Anah avec travaux

On l'a dit, on constate une diminution continue des logements conventionnés en loyer très social. Ainsi l'absence de « compensations » supplémentaires pour le conventionnement **très social empêche son renouvellement.**

De même, les modalités d'application et conditions de subvention des travaux freinent considérablement la constitution d'un parc locatif rénové via l'Anah.

Le parc de nos adhérents conventionné avec travaux ne cesse de se réduire. Cela tient à deux choses. La première concerne les modalités et conditions de subventions applicables qui, depuis 2010, sont beaucoup moins favorables à emporter la conviction des propriétaires. La seconde porte sur le recentrement des financements de l'Anah ces dernières années sur la résorption de la précarité énergétique. La mobilisation des aides destinées aux propriétaires bailleurs n'est pas un axe prioritaire de l'Agence.

Proposition 6 : Revaloriser les aides de l'Anah pour les propriétaires bailleurs et faciliter leurs mobilisations dans le cadre de l'intermédiation locative afin de relancer le conventionnement « avec travaux »

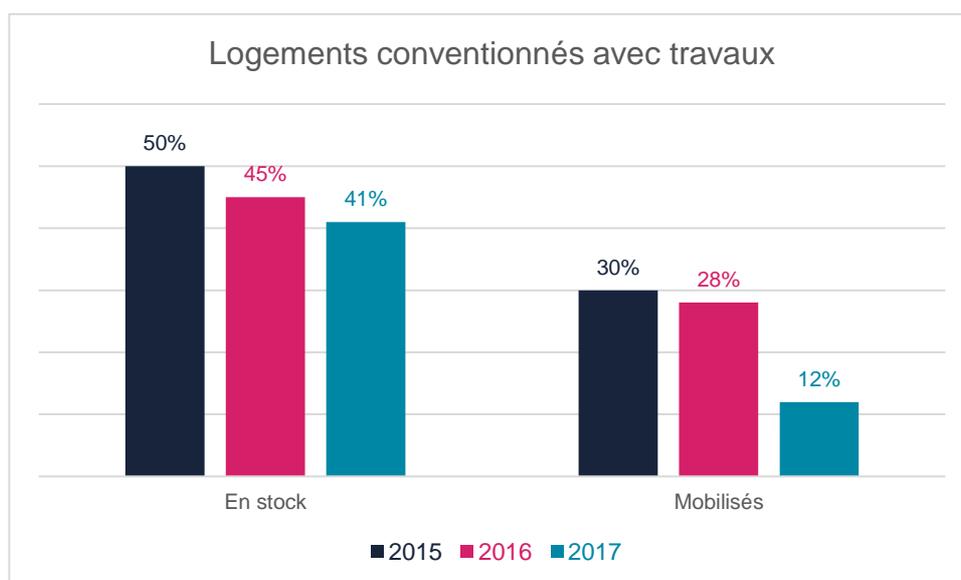
Proposition 7 : Au-delà des aides, renforcer l'accompagnement des propriétaires dans le conventionnement avec travaux

En effet, beaucoup d'associations ne souhaitent pas s'engager sur des montants d'aides dont elles ne peuvent assurer la garantie auprès des propriétaires. De plus l'indemnisation forfaitaire proposée par l'Anah sur cette mission ne tient pas compte de son dimensionnement : que l'organisme se « contente » de réaliser le diagnostic préalable et de constituer le dossier ou qu'il prenne en charge l'ensemble du processus (du diagnostic, au projet et la réalisation des travaux jusqu'à l'accompagnement à la réception du chantier), l'aide à l'AMO demeure la même. Enfin, on peut remarquer sur certains territoires un enjeu lié à l'instruction des aides par les services de l'ANAH ou/et ses délégataires, qui parfois méconnaissent les aides aux propriétaires bailleurs. Les associations renoncent alors à passer par l'ANAH notamment pour éviter le discrédit du dispositif.

Proposition 8 : Accroître la lisibilité et l'information sur les crédits disponibles pour les aides aux propriétaires bailleurs localement

D. Pérenniser le parc privé conventionné

« Louer Abordable » permet de constituer un parc privé à vocation sociale durable en fidélisant les propriétaires. L'engagement sur la durée de la convention est implicitement un engagement sur une durée d'intermédiation locative puisque c'est dans ce cadre que le propriétaire bénéficie de la déduction la plus favorable (85%). Soulignons à cet égard, que les 6 ans (ou 9 ans) sont souvent présentés comme des durées maximales alors qu'un engagement plus long pourrait parfois être obtenu.



Cette pérennisation passe également par l'enjeu du renouvellement de la convention. Dans l'état du droit actuel, le propriétaire peut décider de reconduire sa convention par avenant pour une durée de trois ans. L'absence de reconduction tacite implique donc d'interroger le propriétaire. D'autre part cette reconduction implique que le bénéfice de l'avantage fiscal soit renouvelé dans les mêmes conditions et donc au même taux. Dans ce système un propriétaire engagé dans le « Borloo Ancien » ne peut donc pas bénéficier de « Louer Abordable ».

Enfin, si la durée de la convention est généralement respectée, une difficulté se pose en cas de transfert de propriété. La règle de transmission de convention en cas de décès et de vente du logement oblige un nouveau propriétaire à maintenir les conditions de la convention en place sans bénéficier des abattements fiscaux associés. En cas de changement de propriétaire, si le nouveau propriétaire ne souhaite pas conserver la convention il en a le droit tout comme le propriétaire précédent, mais contrairement au propriétaire d'origine, son retrait du conventionnement n'a aucune conséquence financière puisqu'il n'a pas bénéficié des abattements. Il n'a donc, à priori, pas d'intérêt à poursuivre la convention.

Sortie d'un conventionnement et régulation de la hausse des loyers : point de vigilance

Il est nécessaire que les partenaires aient en tête les difficultés que peut poser la sortie du conventionnement. En effet, les conditions légales pour augmenter le loyer ne permettent pas de rattraper « rapidement » les prix pratiqués sur le marché, prix éloigné de ceux imposés par le conventionnement. Si cela est un atout en matière de régulation locale du marché et permet d'assurer sur le long terme des niveaux de loyer accessibles, cela peut constituer un obstacle à la mobilisation pour les propriétaires qui se projettent à plus long terme.

Proposition 9 : Repenser les modalités de reconduction des conventions afin de faciliter le réengagement des propriétaires, en particulier pour ceux engagés dans le « Borloo Ancien » qui doivent pouvoir bénéficier de « Louer Abordable ».

Nous proposons que les conventions arrivant à échéance puissent être renouvelées par avenant pour une durée de six ans et que les propriétaires bailleurs puissent bénéficier dans ce cadre de Louer Abordable.

Proposition 10 : Permettre le transfert des bénéfices fiscaux lors d'un changement de propriétaire dès lors que les conditions de la convention sont remplies.

E. Poursuivre et développer la communication autour du dispositif

Les retours des adhérents montrent que le dispositif est encore méconnu d'un grand nombre de propriétaires bailleurs. L'Anah nationale, comme ses délégations locales mais aussi les pouvoirs publics locaux et nationaux, doivent renforcer l'information et la communication autour de ce dispositif. A titre d'exemple, une campagne d'information nationale pourrait être menée auprès des relais locaux et des propriétaires privés. Les collectivités et les Adil peuvent prodiguer des conseils aux propriétaires, et contribuer à faire connaître le conventionnement localement.

L'exemple d'une communication partenariale à la Roche-sur-Yon

La collectivité et l'Anah locale ont mis en place une communication autour d'un pack pour inciter les propriétaires à louer et conventionner leur logement. L'AIVS® HH Vendée est intégré à la réflexion autour de ce pack qui articule à la communication nationale, aux réalités territoriales. La communauté d'agglomération prend en charge 50% des frais de gestion locative et cela constitue un argument supplémentaire pour inciter les propriétaires à conventionner leur bien. La condition de cela est une performance énergétique des logements, qui doivent à minima avoir une étiquette énergétique D pour assurer également aux futurs locataires des économies liées aux charges énergétiques

Proposition 11 : Articuler les échelons national et local pour une communication efficiente auprès des propriétaires

Quelle que soit l'organisation mise en œuvre localement, la communication doit bien sûr être portée par l'Etat dans le cadre de l'intermédiation locative mais également par les collectivités territoriales. Une campagne nationale pourrait être mise en œuvre (comme précédemment) mais en évitant l'écueil d'une communication mettant en avant le modèle francilien qui alimente la confusion dans les territoires où les modalités sont différentes. Dans ce cadre les messages doivent être clairs en s'appuyant sur ce qui fait base commune (le taux d'abattement, la gestion de proximité, la sécurisation de la location, etc.). Cette communication doit être suffisamment fine pour s'adapter au contexte local et à la possibilité pour les propriétaires de mobiliser les dispositifs mis en avant. Or, nous constatons qu'un nombre assez faible de collectivités mettent en œuvre une communication grand public identifiant le ou les interlocuteurs pertinents pour mobiliser le parc privé à vocation sociale. Nous pouvons toutefois citer en contre-exemple la Métropole de Grenoble qui a mis en place une communication institutionnelle efficiente à travers les dispositifs « Loca ++ » puis aujourd'hui « Louez Facile », et facilitatrice de l'activité des deux opérateurs en charge de la captation. Au même titre, un travail partenarial a vu le jour à la Roche-sur-Yon pour mettre en place une communication commune et concertée.

Proposition 12 : Développer une communication locale adaptée à destination des propriétaires, mais aussi des collectivités

Une communication « institutionnelle » doit permettre de toucher un panel plus large de propriétaires que celui constitué par les seuls opérateurs. Elle doit s'appuyer sur des messages forts et généraux (sérénité, solidarité, rentabilité...) afin de permettre aux organismes de détailler leurs spécificités lors du contact avec le propriétaire. La mise en place d'une page internet dédiée pourrait permettre d'informer et d'orienter les propriétaires en complément de la mise en place d'un numéro téléphonique unique, connu et identifié. D'autres formes de communication doivent également être envisagées (plaquettes, information dans le bulletin municipal, événements...).

L'un des enjeux, serait aussi de développer une communication/formation locale adaptée à destination des collectivités et des acteurs institutionnels du territoire. Ceux-ci pourraient alors se constituer en véritable relai de l'information sur leur territoire.

Proposition 13 : Communiquer sur Louer Abordable auprès des propriétaires « sortant » de dispositifs de défiscalisation

En premier lieu, cette communication pourrait être effectuée auprès des propriétaires engagés dans le Borloo Ancien et qui n'ont pas recours à un organisme agréé pour louer leur logement. Par ailleurs, des propriétaires ayant investis dans le neuf et dont les avantages fiscaux (Scellier, Duflot, Pinel...) liés à cet investissement arrive à échéance pourrait également être un vivier intéressant pour l'intermédiation locative.

F. Pour conclure,

L'impact positif du « Louer abordable » est indéniable et l'ensemble des acteurs souhaiteraient le voir reconduit. Nous soulignons néanmoins que des améliorations concernant sa mise en œuvre dans les territoires favoriserait la constitution de ce parc à vocation sociale et permettrait de lever certains freins actuels.

L'enjeu est d'encourager le conventionnement Anah sans en faire une condition préalable à la mobilisation du logement en plaidant pour une modulation locale des loyers.

Pour autant, le conventionnement Anah devrait être systématiquement proposé aux propriétaires et aboutir rapidement à la signature de la convention et, le cas échéant, au versement de la prime d'intermédiation locative.

Parmi les freins recensés figure l'articulation du cadrage national du « Louer abordable » de sa mise en œuvre locale. Aussi, pour répondre à l'ambition fixée par le Plan Logement d'abord, il est indispensable d'encourager une communication plus transparente et régulière entre acteurs intervenant dans le conventionnement et de pousser à une observation fine du parc ainsi créé. Ces éléments de connaissance permettront ainsi de nourrir les captations futures en alliant préoccupations des propriétaires, intérêts des acteurs publics et besoins des personnes du territoire.

Nos préconisations pour la reconduction du « Louer Abordable »

- 1. Conserver « Louer Abordable » avec un taux d'abattement unique entre mandat de gestion et location/sous-location pour une communication efficace et cohérente dans le temps**
- 2. Créer des leviers autres que l'abattement pour favoriser le mandat de gestion et les conventionnements en très social (et en social pour les territoires les plus tendus)**
- 3. Développer une observation et un suivi du parc de logements conventionnés via des indicateurs (mode de gestion, niveau de loyer, taux de renouvellement des conventions, durée moyenne...)**
- 4. Améliorer le partage de l'information concernant les modulations des plafonds de loyer appliquées au niveau local.**
- 5. Inciter les délégations locales de l'Anah à fixer localement des plafonds de loyer différenciés selon les typologies ou la surface des logements**
- 6. Revaloriser les aides de l'Anah pour les propriétaires bailleurs et faciliter leurs mobilisations dans le cadre de l'intermédiation locative afin de relancer le conventionnement « avec travaux »**
- 7. Au-delà des aides, renforcer l'accompagnement des propriétaires dans le conventionnement avec travaux**
- 8. Accroître la lisibilité et l'information sur les crédits disponibles pour les aides aux propriétaires bailleurs localement**
- 9. Repenser les modalités de reconduction des conventions afin de faciliter le réengagement des propriétaires, en particulier pour ceux engagés dans le « Borloo Ancien » qui doivent pouvoir bénéficier de « Louer Abordable »**
- 10. Permettre le transfert de bénéfices fiscaux lors d'un changement de propriétaire dès lors que les conditions de la convention sont remplies**
- 11. Articuler les échelons national et local pour une communication efficiente auprès des propriétaires**
- 12. Développer une communication locale adaptée à destination des propriétaires, mais aussi des collectivités**
- 13. Communiquer sur Louer Abordable auprès des propriétaires « sortant » de dispositif de défiscalisation**



6, avenue du Professeur André Lémierre
75020 Paris

contact@fapil.fr
www.fapil.fr

