

N°22

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 octobre 2003

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le logement locatif privé,

Par M. Marcel-Pierre CLÉACH,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beauvils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cléach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, Jean Louis Masson, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Logement et habitat.

RÉSUMÉ DU RAPPORT

I. UN DÉVELOPPEMENT DÉSÉQUILIBRÉ DU PARC LOCATIF PRIVÉ ?

A. LES GRANDES SPÉCIFICITÉS DU PARC PRIVÉ

- Le parc locatif privé est composé de 5,1 millions d'unités sur un total de 29,4 millions de logements.

- Il a connu une forte croissance sur la période 1996-2001, augmentant de près de 300.000 unités, contre 130.000 pour le parc social.

- Il est composé à 70 % d'appartements et il est, pour plus de la moitié, situé dans des unités urbaines de plus de 100.000 habitants.

- Le parc locatif privé est essentiellement constitué d'unités de petite taille (studios et deux pièces).

- Il est occupé essentiellement par des ménages jeunes et des personnes seules.

- 246.000 logements locatifs privés sont soumis aux dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1948.

- Les logements locatifs **meublés** représentent 355.000 unités.

- Le taux de vacance des logements, bien qu'en forte décroissance, représente encore 6,8 % du parc total, soit **deux millions d'unités**.

- On constate une amélioration très significative de la qualité du parc, la part des logements sans confort de base s'établissant à 2,5 % en 2002, contre 27 % en 1978.

B. DES ZONES DE TENSIONS LOCATIVES LOCALISÉES

- Un fonctionnement du marché locatif privé qui reste contrasté entre les agglomérations urbaines et les bassins d'habitat à dominante rurale.

- Les tensions locatives sont circonscrites aux grandes agglomérations et se traduisent par une envolée des loyers et des phénomènes de file d'attente pour l'accès au logement

- La mobilité des ménages est en hausse, notamment dans le parc locatif privé, en direction des zones les plus dynamiques (sur le plan économique et universitaire)...

- ...ce qui se traduit par une concurrence accrue entre les candidats à la location et exerce des pressions à la hausse sur les loyers et crée des effets de pénurie.

- Les phénomènes de décohabitation, de séparation des couples et d'émancipation des étudiants expliquent également la hausse de la demande.

- De fortes tensions en Île-de-France, mais aussi en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, qui s'étendent aux principales agglomérations (Nantes, Bordeaux).

- Ces fortes tensions se traduisent par un dérapage des loyers de marché dans ces zones, notamment en 2002 et 2003 (hausse de 11,8 % sur un an des loyers des appartements à Paris au premier semestre 2003).

II. LES DYSFONCTIONNEMENTS DU MARCHÉ LOCATIF : UNE TENTATIVE D'EXPLICATION

A. LE RALENTISSEMENT DES INVESTISSEMENTS LOCATIFS

- Une fiscalité déséquilibrée entre les investissements mobiliers et les investissements locatifs, au détriment de ces derniers.

- Ce déséquilibre s'explique notamment par l'existence de taxes spécifiques pesant sur l'immobilier telles que la contribution sur les revenus locatifs.

- Un niveau de déduction forfaitaire insuffisant (14 % actuellement contre 30 % dans les années 1970).

- Un régime défavorable de taxation des plus-values immobilières.

- Des « droits de succession » incitant à la revente des patrimoines locatifs au moment des héritages.

- Au total, une insuffisante rentabilité pour les particuliers de ces placements pour des investissements adaptés aux besoins.

- Le désengagement des institutionnels du secteur locatif (baisse de 35 % de leur patrimoine locatif entre 1995 et 2002) découle, selon eux, d'une « surprotection » des locataires, ajouté à la faible attractivité de la rentabilité, et a contribué d'autant à accroître la pénurie de logements, notamment de logements familiaux.

- Les dispositifs fiscaux d'incitation pour favoriser les investissements locatifs ont été efficaces, même si le dispositif « Besson » a produit moins de résultats que l'amortissement « Périssol ».

B. UNE TENSION CROISSANTE DANS LES RAPPORTS BAILLEURS-LOCATAIRES ?

- Les dispositions de la loi de 1989 organisant les rapports locatifs sont équilibrées selon les organisations représentatives des locataires et des bailleurs, même si certaines dispositions de la loi de modernisation sociale, telle que l'interdiction pour le bailleur de demander la carte d'identité, sont venues perturber cet équilibre.

- La gestion du contentieux locatif par les tribunaux est néanmoins problématique :

- le nombre de contentieux locatifs a progressé depuis 1998, même s'ils restent minimes à l'échelle de l'ensemble des baux d'habitation ;

- les procédures en cas de contentieux locatif grave sont longues (avec une durée moyenne située entre trois et quatre ans) ;

- l'inexécution fréquente des décisions de justice, notamment dans le cas des expulsions locatives, décourage les vocations de bailleur en raison d'un effet de contagion sur l'entourage ;

- les conséquences économiques des impayés locatifs peuvent être très importantes pour les bailleurs, composés en très grande majorité de petits propriétaires qui possèdent un ou deux logements ;

- Le parc privé se substitue aux déficiences du parc social. Cette situation amène les propriétaires privés à supporter les conséquences économiques d'une mission qui devrait relever de la solidarité nationale.

- En effet, les dispositifs d'accompagnement social des locataires en difficulté sont insuffisants.

- La réglementation relative aux charges locatives récupérables se caractérise par une certaine rigidité et n'a pas suivi l'évolution des services

offerts aux locataires. L'application de cette réglementation dans le cadre des contentieux a été défavorable aux bailleurs.

- En conséquence des ces évolutions, un grand nombre de propriétaires laissent leurs logements vacants.

- La voie de la taxation a été choisie avec l'institution en 1998 d'une taxe sur les logements vacants. Cette taxe, dont le produit n'est que légèrement supérieur à ses frais de recouvrement, n'a pas eu les effets escomptés, **la vacance ayant le plus baissé dans les zones où elle n'était pas applicable.**

C. UN PARC PRIVÉ INADAPTÉ ?

- L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat est un outil efficace au service de la réhabilitation, mais malmené budgétairement au cours des dernières années.

- Il est nécessaire de dynamiser le bail à réhabilitation, en prévoyant notamment un élargissement de ses avantages fiscaux.

- Les effets pervers de la loi du 1^{er} septembre 1948 (le taux de logements sans confort dans le parc régi par cette loi s'établit à 25 % contre 2,5 % pour le parc total) justifient une sortie progressive mais définitive de ce dispositif.

- La lutte contre l'habitat insalubre et les marchands de sommeil doit être renforcée.

- Il convient de revoir les règles juridiques et fiscales encadrant le secteur des logements meublés, en raison de la dégradation de la qualité de ces locations.

D. L'INSUFFISANTE PRISE EN CHARGE DES LOCATAIRES EN DIFFICULTÉ

- Les mécanismes de prévention des expulsions, même s'ils ont été développés récemment, doivent être améliorés.

- La loi de 1998 relatives à la lutte contre les exclusions a rencontré de nombreuses difficultés de mise en œuvre et d'application sur le terrain.

- Il convient de consolider et de renforcer l'action des fonds de solidarité pour le logement dans le cadre de la décentralisation.

III. PROPOSITIONS POUR UNE REDYNAMISATION DU MARCHÉ LOCATIF PRIVÉ

A. AMÉLIORER LES RAPPORTS BAILLEURS/LOCATAIRES

1. Améliorer la sécurisation du paiement des loyers

- Faire connaître aux bailleurs les dispositifs existants (assurances locatives, dispositif « Locapass » du 1 % Logement) par une large procédure d'information et privilégier les mécanismes de concertation et d'accompagnement social (fonds de solidarité pour le logement).

- Mettre en place une réflexion sur la création d'un fonds de garantie contre les risques d'impayés locatifs, qui pourrait également indemniser de manière plus efficace les bailleurs victimes de l'inexécution des décisions de justice.

- Améliorer l'efficacité des procédures contentieuses et assurer une exécution plus systématique des décisions de justice dans le cas des locataires de mauvaise foi n'assurant pas leurs obligations locatives.

2. Simplifier et clarifier la jurisprudence sur les charges

- Prévoir une évolution régulière, en concertation avec les organisations représentatives de locataires et de bailleurs, de la liste des charges locatives récupérables et permettre d'élargir cette liste par accord collectif local.

- Revoir les règles de récupération des frais de gardiennage.

- Aligner à cinq ans la durée de prescription pour les réclamations relatives aux paiements indus de charges pour les locataires.

3. Modifier à la marge les dispositions de la loi de 1989

- Supprimer l'interdiction pour le bailleur de demander une copie des papiers d'identité aux candidats à la location.

- Préciser la réglementation relative à la caution.

4. Permettre une sortie définitive et progressive de la loi du 1^{er} septembre 1948

- Rendre les baux de la loi de 1948 non-transmissibles aux héritiers majeurs.
- Prévoir un dispositif de sortie de la loi de 1948 en six ans.
- Conditionner strictement la sortie des logements au respect des critères de décence et en fonction l'âge et des ressources des locataires.

B. RELANCER LA DYNAMIQUE DES INVESTISSEMENTS LOCATIFS

1. Vers un allègement de la fiscalité immobilière

- Faire prévaloir la stabilité fiscale.
- Supprimer progressivement la contribution sur les revenus locatifs.
- Améliorer l'amortissement des biens immobiliers en relevant la déduction forfaitaire.
- Organiser une forte diminution des droits de mutation à titre gratuit en cas de succession/donation si le logement est maintenu dans le secteur locatif en contrepartie d'un engagement sur le loyer et les ressources du locataire.

2. Orienter l'épargne vers l'immobilier

- Créer un plan d'épargne immobilier, dont les fonds seraient dédiés à la construction de logements locatifs, qui bénéficierait d'avantages fiscaux en contrepartie d'engagement sur les ressources des locataires et le niveau des loyers.
- Développer une offre locative pour les revenus intermédiaires en adaptant les prêts locatifs.

C. AGIR SUR LA QUALITÉ ET LA QUANTITÉ DU PARC

1. Permettre le développement d'un parc locatif privé à loyers maîtrisés

- Créer un conventionnement privé de solidarité qui exonérerait le bailleur d'impôts sur les revenus locatifs perçus pour un logement sur cinq possédés en contrepartie de plafonds de ressources et de loyers répondant aux critères du parc HLM (critères du prêt locatif à usage social).

- Développer la formule du bail à réhabilitation.

- Conforter la TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration et de réhabilitation.

- Permettre aux organismes HLM de faire de la gestion pour le compte de tiers.

2. Intensifier la lutte contre la vacance des logements

- Mettre en place un plan de lutte contre la vacance.

- Favoriser les actions locales de lutte contre la vacance, sur le modèle de la politique menée à Paris par la SIEMP.

- Donner aux maires la faculté de consulter le fichier des logements vacants.

- Supprimer la taxe sur les logements vacants, imposition inefficace et de faible rendement.

3. Vers une évolution du statut du secteur des locations meublées

- Donner un statut législatif à la location meublée.

- Renforcer les obligations contractuelles dans le cadre des baux d'habitation.

- Réfléchir à une limitation des avantages fiscaux accordés à ce secteur.

Mesdames, Messieurs,

L'évolution, au cours des dernières années, du parc immobilier locatif privé dans les grandes agglomérations apparaît inquiétante à bien des égards.

En effet, on constate progressivement l'apparition, ou le renforcement, de fortes tensions sur les marchés locatifs privés, caractérisées par des envolées de loyers, surtout dans les agglomérations dynamiques, et par le développement de phénomènes de « files d'attente » pour l'accès au logement.

Cette situation exclut de facto des catégories entières de populations du droit au logement dans la mesure où le parc social insuffisant ne peut leur offrir de place et où elles ne disposent pas des ressources stables nécessaires pour obtenir un logement dans le parc locatif privé.

Dans le contexte d'une progression déséquilibrée de l'offre et de la demande et d'un développement des problèmes économiques, nombreux sont les bailleurs qui élèvent leur niveau d'exigences auprès des candidats à la location.

Plusieurs raisons expliquent ces situations de « crises » localisées. En premier lieu, l'offre locative privée est insuffisante du fait d'un manque d'investissements locatifs. Le poids de la fiscalité et l'insuffisante rentabilité de ces placements au regard de celle des investissements financiers ont contribué à détourner les investisseurs, aussi bien les personnes physiques que les institutionnels, de ce secteur.

Par ailleurs, les vocations de bailleurs semblent s'affaiblir face à une jurisprudence des tribunaux judiciaires trop déséquilibrée en faveur des locataires qui permet, dans bien des cas, le maintien dans les lieux de personnes ne respectant pas leurs obligations locatives.

Il résulte de ces évolutions un amenuisement de l'offre ne permettant pas de faire face à la demande.

Or, l'existence d'un secteur locatif privé dynamique et fluide est essentielle pour assurer le bon fonctionnement de la chaîne du logement car le passage dans ce mode d'habitat constitue une étape normale dans la lente progression vers l'accession à la propriété.

Au total, ce rapport, dans le prolongement du colloque¹ organisé par votre rapporteur sur ce sujet, s'attachera à dresser un panorama du parc locatif privé et de mettre en évidence ces principales évolutions au cours des cinq dernières années. Il tentera, dans un second temps, de mettre en exergue les raisons qui peuvent expliquer les difficultés rencontrées dans le secteur locatif privé et d'avancer, enfin, des propositions qui permettraient de contribuer à une amélioration de la situation actuelle.

¹ *Logement : l'équilibre rompu ? Colloque organisé au Sénat le 2 juin 2003 par M. Marcel-Pierre Cléach, sénateur de la Sarthe.*

PREMIERE PARTIE

UN DÉVELOPPEMENT DÉSÉQUILIBRÉ DU PARC LOCATIF PRIVÉ ?

I. UN DÉVELOPPEMENT IMPORTANT DU PARC LOCATIF PRIVÉ

Au delà des réflexions actuelles sur la pénurie constatée sur certains marchés locatifs privés, l'analyse des statistiques sur longue période montre que le parc locatif privé s'est considérablement développé entre 1975 (4,7 millions d'unité) et 2001 (5,1 millions)². Ce constat doit néanmoins être replacé dans le cadre plus général du parc total de logements et nuancé au regard des tensions locatives enregistrées sur certains marchés locaux.

A. PANORAMA DU PARC FRANÇAIS DE LOGEMENTS

1. Une croissance plus faible du parc total de résidences principales

Les statistiques et les données utilisées pour l'analyse qui suit sont issues des enquêtes logement réalisées par l'INSEE, dont la dernière a été effectuée en 2001, et de données collectées par l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP) et par les directions départementales de l'équipement.

Selon les résultats de la dernière enquête logement, le parc de logements en France métropolitaine comprenait, début 2002, **29,4 millions d'unités** se répartissant de la manière suivante :

- 24,5 millions de résidences principales (83,1 % du parc) ;
- 294.000 logements occasionnels (1 % du parc) ;
- 2,7 millions de résidences secondaires (9 % du parc) ;

² Selon les statistiques élaborées par M. Michel Mouillart, professeur à l'université de Paris X.

- 2 millions de logements vacants (6,8 % du parc).

De la fin de l'année 1996 à la fin de l'année 2001, le parc total s'est accru d'environ **255.000 logements en moyenne annuelle, soit une croissance plus faible que celle constatée sur la période 1992-1996** (311.000 logements par an en moyenne). Au sein même de cette évolution, le nombre de résidences secondaires et de logements occasionnels a progressé à un rythme supérieur à celui des résidences principales.

Le parc total de résidences principales se compose de 13,9 millions de maisons individuelles (56,7 %) et 10,6 millions d'appartements (43,3 %). De 1996 à 2001, le parc de résidences principales a crû en moyenne de 248.000 logements par an, avec une croissance plus rapide du nombre de maisons individuelles.

2. La répartition du parc de résidences principales par statut d'occupation

Par statut d'occupation, les 24,5 millions de ménages se répartissent de la manière suivante :

- 13,7 millions de propriétaires (56 % des ménages) dont 11,1 millions de maisons individuelles et 2,6 millions d'appartements ;
- **5,1 millions de locataires du secteur privé (20,7 % des ménages) ;**
- 4,2 millions de locataires du secteur social (17,3 % des ménages) ;
- 1,5 million d'autres statuts (logés gratuitement, usufruitiers, locataires de meublés...)

La part des propriétaires a augmenté de 54,6 % fin 1996 à 56 % fin 2001. Néanmoins, **la France reste, en ce domaine, « en retard » par rapport à ses principaux voisins européens** dans lesquels la part des propriétaires occupants est plus élevée (69 % en Italie et au Royaume-Uni, 74 % en Belgique et en Grèce, 83 % en Espagne). La part des locataires du secteur social a, quant à elle, reculé de 17,6 % à 17,3 % sur la même période, le parc social ne progressant que de 26.000 logements par an en moyenne (contre 81 000 entre 1992 et 1996).

Enfin, la part des locataires du secteur privé a augmenté de 20,5 % à 20,7 % de 1996 à 2001. Cette hausse est plus significative dans l'habitat collectif, où la part des locataires du parc privé passe de 32,6 % à 33,5 %,

alors que, dans l'habitat individuel, le secteur locatif privé reste très minoritaire (10,9 % début 2002).

Surtout, le nombre de logements locatifs privés a augmenté de manière plus importante entre 1996 et 2001, de l'ordre de 60 000 logements par an en moyenne contre 54.000 sur la période 1992-1996.

3. La place du secteur locatif privé

a) Une augmentation conséquente du parc locatif privé

En 2002, le secteur locatif, privé et social, représentait 9,306 millions de logements, **soit 38 % des résidences principales**. Ce parc locatif était constitué à **55 % de logements du secteur privé, soit 5,076 millions de logements** (un cinquième du total des résidences principales). Cette répartition entre le secteur libre et le secteur social a été stable de 1992 à 2002. **Cette stabilité ne doit pas pour autant masquer le fait que le parc locatif privé s'est considérablement accru sur la même période d'environ 514.000 logements, soit une hausse de près de 11 %. La majeure partie de cette hausse a eu lieu entre 1996 et 2001 (298.000 logements soit une hausse de 6,2 %, contre 130.000 logements pour le parc social)**. Pour les appartements seuls, la croissance du parc locatif a été plus forte, 49.000 logements en moyenne annuelle, soit 82 % de la hausse

Cette évolution, **qui marque une inflexion à la hausse par rapport aux périodes antérieures**, a été liée, en grande partie, à la mise en place de d'avantages fiscaux visant à inciter les investissements locatifs (amortissement « Périssol » et « Besson » notamment).

Les administrations ne disposant pas de statistiques officielles incontestables, l'évaluation de la part du locatif dans les ventes annuelles des promoteurs est délicate à réaliser. Le Ministère du logement a néanmoins tenté de croiser les estimations de la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs (FNPC) et celles réalisées par M. Michel Mouillart. Selon cette estimation, alors que le parc locatif privé augmentait d'environ 300.000 unités entre 1997 et 2001, 205.000 logements neufs auraient été vendus dans le cadre des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif. Ainsi, plus des deux tiers de l'augmentation du parc résulteraient de la construction neuve, le reste s'expliquant par la remise sur le marché de logements vacants ou auparavant occupés par leur propriétaire.

EVOLUTION DU PARC LOCATIF SELON LES SECTEURS, PRIVÉ ET SOCIAL

	1992			1996			2002			1992/2002
		% (1)	% (2)		% (1)	% (2)		% (1)	% (2)	% Evolution
Locatif social										
HLM conventionné	2 603	69	31	3 158	77	36	3 491	83	38	+ 34 %
HLM non conventionné	773	20	9	499	12	6	342	8	4	- 56 %
Secteur social non hlm	399	11	5	444	11	5	398	9	4	-
Total	3 775	100	45	4 101	100	46	4 231	100	45	+ 12 %
Locatif privé										
Loi de 1989 après 48	2 268	50	27	2 441	51	27	2 750	54	30	+ 21 %
Loi de 1989 avant 48	1 850	41	22	1 999	42	23	2 079	41	22	+ 12 %
Loi de 1948	443	10	5	337	7	4	246	5	3	- 45, %
Total	4 561	100	55	4 777	100	54	5 075	100	55	+ 11 %
TOTAL	8 336		100	8 878		100	9 306		100	+ 12 %

(1) % de répartition par rapport aux secteurs locatifs

(2)% de répartition par rapport à l'ensemble du parc locatif

Source : enquêtes logement INSEE

b) Les spécificités du parc privé

Le parc locatif privé présente plusieurs grandes caractéristiques. Tout d'abord, il est composé en très grande majorité d'appartements, **70 % début 2002. Au total, près d'un appartement sur trois appartient au parc locatif privé.** A contrario, seulement 11 % du total des maisons individuelles sont mises en location.

Ce parc reste très concentré dans les zones urbaines de grande taille et notamment dans le centre des villes. **58 % du parc locatif privé est situé dans des unités urbaines de plus de 100.000 habitants**, contre 47 % pour l'ensemble du parc de résidences principales, et 34 % dans les centres-villes, contre 20 % pour l'ensemble du parc.

Limitée aux seuls appartements, cette analyse montre que la part du locatif dans les résidences principales est de 40 % pour les centres-ville et de 29 % en périphérie pour les unités urbaines de plus de 100 000 habitants en

province. Pour l'agglomération parisienne, ce ratio est de 37 % à Paris, 26 % en première couronne et 22 % en grande couronne.

LES APPARTEMENTS DU PARC LOCATIF PRIVÉ
(en milliers)

Statut d'occupation	commune rurale	unités urbaines moins de 100 000 hab	unités urbaines 100 000 hab et plus - périphérie	unités urbaines 100 000 hab et plus - ville centre	agglomération parisienne – grande couronne	agglomération parisienne – petite couronne	Paris	Total
Nombre de résidences principales	5 670	7 327	3 550	3 747	1 339	1 728	1 163	24 525
Nombre d'appartements	374	2 571	1 446	2 986	732	1 357	1 154	10 621
Nombre d'appartements privés loués vides(en milliers)	124	873	423	1 199	163	354	426	3 563
Part des appartements dans le parc de résidences principales	7%	35%	41%	80%	55%	79%	99%	43%
Part des appartements loués vides dans le parc d'appartements occupés	63%	76%	68%	65%	65%	65%	57%	67%
Part du locatif social dans les appartements loués vides	47%	55%	57%	38%	66%	60%	35%	50%
Part du locatif privé dans les appartements loués vides	53%	45%	43%	62%	34%	40%	65%	50%
ratio appartements locatifs privés/nombre d'appartements	33%	34%	29%	40%	22%	26%	37%	34%

Source : Enquête logement INSEE 2001

Le parc locatif privé est essentiellement composé d'unités de petite taille. 54 % des appartements du parc privé sont des studios ou des deux pièces (contre 26 % dans le parc social et 22 % pour les logements occupés par leurs propriétaires), et 82 % de ces appartements disposent de trois pièces ou moins (contre 63 % pour le parc social et 54 % pour les propriétaires).

Enfin, la dernière caractéristique marquante du parc locatif privé est que **ses occupants sont essentiellement des ménages jeunes.** Ainsi les ménages dont le représentant principal a moins de trente ans constituent 30 % des occupants du parc locatif privé contre 3 % pour les propriétaires et 15 % pour les occupants du parc social. Cette sur-représentation s'étend aux personnes seules car 43 % du parc locatif privé est occupé par des personnes seules contre 23 % pour les propriétaires et 32 % pour les occupants du parc social. Les données permettent en outre de mettre en évidence le fait que le recours au parc privé est plus faible dans le cas des familles monoparentales et des familles nombreuses, qui sont plutôt hébergées dans le parc social.

En contrepartie, la part des propriétaires, et donc le taux d'habitat en maison individuelle, augmente avec la tranche d'âge de la personne de référence : 12 % pour les moins de trente ans, 43 % pour les trentenaires, 60 % pour les quadragénaires, 70 % au-delà. Cette différence est logiquement liée à des raisons patrimoniales et familiales.

Au total, l'augmentation du parc locatif privé a surtout permis d'accueillir une proportion sensiblement plus importante de jeunes ménages (moins de 40 ans). La proportion des ménages de plus de 65 ans dans ce parc a en conséquence nettement reculé, du fait, en partie, de la libération des logements régis par la loi de 1948.

c) Les logements soumis aux dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1948

A titre de rappel, votre rapporteur tient à souligner que les logements soumis aux dispositions de la loi de 1948 se caractérisent par l'absence d'un bail à durée déterminé, l'existence d'un droit au maintien dans les lieux pour le locataire, et par un niveau de loyer fixé à un niveau très faible. En effet, le loyer moyen au mètre carré pour un logement, régi par les dispositions de cette loi, situé en centre-ville est en moyenne de 4,5 euros par mois.

La dernière enquête logement évalue le nombre de logements du parc privé soumis aux dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1948 à **246.000 pour la France entière**, dont **68.000 logements en Ile-de-France**. Entre 1992 et 2002, **le parc locatif régi par cette loi a diminué de près de 45 %** (environ 442.000 logements en 1992).

Ces logements représentent environ :

- 1 % du parc des résidences principales ;
- 3 % de l'ensemble du parc locatif tout secteur confondu ;
- 5 % de l'ensemble du parc locatif privé.

72 % de ces logements (178.000 unités) sont situés en province, 28 % (68.000 unités) en Ile-de-France, dont 16 % à Paris (39.000 unités), 8 % en proche banlieue (20.000 unités) et 4 % en grande banlieue (9.000 unités).

Le Ministère du Logement ne dispose pas de données permettant d'apprécier la répartition par département des logements loi 1948. Toutefois, la répartition de ce parc par grandes zones géographiques montre que près de 25 % de ces logements sont situés dans des zones de tension foncière forte où les loyers sont généralement élevés.

d) La place du secteur des logements meublés

La location meublée se définit « a minima » comme un contrat de louage d'immeuble et s'entend comme la mise à disposition à un locataire d'un local meublé et équipé qui lui permet d'y vivre immédiatement et convenablement.

D'après l'enquête logement 2001, **355.000 ménages seraient locataires ou sous-locataires de meublés** et 20.000 seraient en chambres d'hôtel, **soit un total de 375.000**. Environ 20 % de ces logements se situent dans l'agglomération parisienne et la moitié dans des agglomérations dont la population est comprise entre 100.000 et 200.000 habitants, 25 % dans des agglomérations de moins de 100.000 habitants et le reste dans les communes rurales. **La surface moyenne de ces logements est de 33 mètres carrés** (contre 62 mètres carrés pour l'ensemble du parc locatif privé).

Le recensement de la population de 1999 donnait, quant à lui, le chiffre de 455.000 locataires ou sous-locataires d'un meublé ou d'une chambre d'hôtel. Toutefois, cette diminution entre 1999 et 2001 n'est pas forcément significative dans la mesure où les sources statistiques sont différentes. En outre, ces chiffres ne tiennent compte que des meublés à usage d'habitation principale.

e) Les logements vacants

Selon les dernières statistiques, la vacance des logements a atteint globalement son plus bas niveau depuis trente ans avec un taux de 6,8 %. Sa diminution d'un point par rapport à 1996 est liée, en grande partie, au changement d'usage des logements construits avant 1949, qui représentent 88 % des logements vacants.

Selon les données fournies par les résultats de la dernière enquête logement, la proportion du nombre de logements vacants a diminué assez fortement au cours des vingt dernières années. Toutefois, le nombre de logements vacants, en valeur absolue, est resté assez stable, pour atteindre **deux millions d'unités en 2002**.

NOMBRE DE LOGEMENTS VACANTS

	1984		1988		1992		1996		2002	
	milliers	%	milliers	%	milliers	%	milliers	%	milliers	%
Logements vacants	1 919	7,8	2 156	8,4	1 997	7,4	2 231	7,9	2 008	6,8

Source : INSEE, enquêtes logement

Si l'on rapporte les logements vacants aux seules résidences principales, **ce taux s'élève à 8,2 % en 2002**, ce qui constitue un parc relativement important de logements mobilisables.

La surface moyenne des logements vacants est légèrement inférieure à 60 mètres carrés (contre 80 pour l'ensemble du parc). C'est surtout un parc ancien puisqu'il est composé de 1,7 million de logements construits avant 1948 et de 350.000 construits avant 1914. Ces logements sont souvent inconfortables car un quart d'entre eux ne bénéficie d'aucun confort et un autre quart d'un confort partiel.

Le parc de logements vacants est massivement détenu par des personnes physiques pour près de 68 %. Ces personnes physiques sont dans l'ensemble, plutôt âgées, car la moitié des logements vacants est détenue par des personnes ayant plus de 60 ans, parmi lesquelles la moitié a plus de 75 ans.

4. La qualité du parc

a) Une amélioration très significative de la qualité du parc

La qualité du parc de logements a continué à s'améliorer entre 1996 et 2001 en liaison notamment avec son rajeunissement, lié aux niveaux soutenus de construction neuve³ et à l'accélération de l'effort de réhabilitation du parc existant. Toutefois, malgré cette amélioration très sensible, que l'on constate depuis une vingtaine d'années, le parc privé de logements révèle encore des besoins importants de rénovation.

La proportion de logements dépourvus du « confort sanitaire » (absence de salle d'eau et de WC intérieurs) par rapport au nombre total de résidences principales s'établit à 3,1 % en 2001 contre 7 % en 1992 et 4,4 % en 1996. Ces logements « inconfortables » sont au nombre de 769.000 et sont occupés par 1,3 million de personnes (2,2 % de la population). Par ailleurs, on observe **une très forte diminution du parc « sans confort de base »** au sens de l'INSEE, c'est à dire n'ayant pas à la fois eau, WC et installations sanitaires. En effet, ce parc représentait 26,9 % des résidences principales en 1978, 15 % en 1984, 9,6 % en 1988, 6,2 % en 1992, 4 % en 1996 et **2,5 % en 2002**.

³ Ce qui s'est traduit, parallèlement, par un recul de la proportion de logements construits avant 1949.

b) Une diminution du surpeuplement

Le surpeuplement dans les logements a également reculé. Le nombre de logements surpeuplés est évalué à environ 374 000, soit 1,5 % des résidences principales, occupés par 1,3 million de personnes (2,2 % de la population). **De 1992 à 2002, leur nombre a décliné de 28 %**, le taux de surpeuplement passant de 2,3 % à 1,5 %. 88 % des logements surpeuplés sont des appartements, ceux composés d'une pièce se distinguant par un taux de surpeuplement beaucoup plus important (13,1 %). Enfin, alors que le taux de surpeuplement des appartements dépasse rarement 1 % en province, **il atteint 9,2 % en agglomération parisienne.**

Au total, **le nombre de logements inconfortables ou surpeuplés s'élève à un million de logements** (4,3 % des résidences principales), **occupés par 2,4 millions de personnes** (3,5 % de la population).

c) De nombreuses copropriétés dégradées subsistent

En l'absence d'un dispositif national de repérage des copropriétés dégradées, il est très délicat d'en donner le nombre exact. Toutefois, les acteurs publics et privés concernés par ces problématiques estiment à **plus de 250.000 le nombre de logements régis par la loi du 10 juillet 1965** dont les difficultés nécessitent une intervention publique.

Le maintien en bon état des immeubles collectifs est un enjeu essentiel dans la mesure où 70 % des logements collectifs privés sont en copropriété. Un grand nombre de ces logements, relativement récents, rencontre de graves difficultés sur le plan technique (obsolescence du bâti, dégradations, malfaçons), sur le plan financier (endettement élevé de la copropriété, impayés de charges) ou sur le plan social (paupérisation des occupants). Ces copropriétés nécessitent des travaux importants de réhabilitation, plus particulièrement sur les parties communes.

Outre l'évaluation des besoins en réhabilitation liée au niveau de confort, les logements « indignes » doivent être également pris en compte. Il s'agit des logements insalubres, exposant leurs occupants à un risque d'intoxication par le plomb, ou en situation de péril. L'étendue des besoins sur ce parc dégradé est encore méconnue même si cette connaissance a progressé dans les territoires où un dispositif d'action publique a été mis en place au titre de la lutte contre l'habitat indigne.

B. LES FONDS ISSUS DU « 1 % LOGEMENT »

1. Une masse financière considérable...

Le décret du 9 août 1953 a institué une participation obligatoire des employeurs au financement de la construction. Cette participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), appelée également « 1 % logement », créée afin de répondre à une pénurie de logements après la deuxième guerre mondiale, incombe aux entreprises de plus de 10 salariés ayant une activité industrielle ou commerciale.

Ces dernières devaient à l'origine verser 1 % de leur masse salariale. Le taux de cette participation a été abaissé à 0,45 % en 1991, en compensation de l'instauration d'un prélèvement de 0,5 % en faveur du Fonds national d'aide au logement (FNAL). Les employeurs peuvent se libérer de leur obligation soit sous forme de subventions, soit, mais de façon marginale dans la pratique (20 %), sous forme de prêts sans intérêts d'une durée minimale de 20 ans. **Les versements des employeurs ainsi collectés s'élèvent ainsi à près de 1,2 milliards d'euros par an.**

Les contributions sont ensuite reversées à des collecteurs constructeurs (organismes HLM) pour leurs besoins propres ou à des collecteurs agréés, comités interprofessionnels du logement (CIL) ou chambres de commerce et d'industrie (CCI).

2. ...pour le logement des salariés

a) Les emplois traditionnels

Ces fonds ont plusieurs utilisations. En premier lieu, les comités interprofessionnels du logement et les chambres de commerce et d'industrie versent des concours à long terme aux personnes morales, comme les organismes HLM ou les sociétés d'économie mixte, pour que ces derniers puissent financer leurs programmes de construction. En contrepartie, les organismes collecteurs obtiennent des réservations locatives dans ces immeubles pour les salariés des entreprises qui contribuent au 1 % Logement. En outre, les collecteurs bénéficient de réservations dans le parc locatif privé dans des logements, appartenant à des bailleurs privés, qui ont fait l'objet d'une convention fixant des plafonds de loyer et/ou de ressources ou de logements réservés par le collecteur en contrepartie de financements issus du 1 % Logement et/ou d'une garantie « Loca-pass ».

Par ailleurs, ces sommes peuvent servir pour des prêts à long terme afin de financer des opérations d'accession à la propriété.

b) Les nouveaux emplois des fonds

De nouveaux emplois des fonds du 1 % Logement ont été définis dans la convention du 3 août 1998 signée entre l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) et l'Etat, modifiée par l'avenant du 7 mars 2001.

Les prêts à l'amélioration de l'habitat (prêts Pass-travaux) d'un montant maximal de 8.000 euros à 9.600 euros selon les ressources du bénéficiaire s'adressent à tous les salariés du secteur privé non agricole, propriétaires ou locataires et prennent la forme de prêts d'une durée maximale de 10 ans à un taux de 1,5 %.

L'encouragement à l'accès au logement locatif (Loca-pass) permet de financer le dépôt de garantie à l'entrée dans les lieux pour les salariés des entreprises privées non agricoles et des jeunes de moins de 30 ans en recherche ou en situation de premier emploi. Ce dispositif accorde également une garantie contre les impayés de loyer et de charges locatives au bénéfice des bailleurs qui donnent un logement en location à un salarié d'une entreprise privée ou à un jeune de moins de 30 ans en recherche ou en situation de premier emploi. Cette garantie est accordée à hauteur de 18 mois de loyers et de charges. Dans le parc locatif privé conventionné, cette durée peut être portée à 36 mois en contrepartie d'une réservation locative.

Enfin, une aide sous forme de subvention, d'un montant maximum de 1.600 euros sans intervention de l'entreprise ou de 3.200 euros avec l'accord de l'entreprise, aux salariés en mobilité professionnelle (Mobili-pass) a été mise en place. Pour bénéficier de cette aide, la nouvelle résidence de l'employé doit se situer à plus de 70 kilomètres de l'ancienne. L'aide prend en charge les loyers et charges pendant six mois en cas de double charge de loyers et les dépenses annexes liées au changement de logement.

Selon les stipulations des conventions signées avec l'Etat, ces nouveaux emplois des fonds du 1 % Logement ont vocation à monter en puissance dans les prochaines années.

II. L'OFFRE LOCATIVE PRIVÉE EN SITUATION DE CRISE ?

A. LA DÉFINITION D'UN MARCHÉ TENDU

Certes, les données les plus récentes et une analyse macroéconomique démontrent que le parc locatif privé a progressé plus rapidement dans les dernières années et qu'il s'est développé plus massivement que le parc social. Il n'en reste pas moins que sur certains bassins d'habitat, les candidats locataires éprouvent plus de difficultés, depuis quelques années, pour trouver un logement dans le parc privé.

L'existence de marchés tendus n'est pas un phénomène récent. Le contexte actuel, dans lequel les professionnels, les candidats à la location, relayés par des articles de presse récurrents sur le sujet, évoquent comme une antienne une crise du logement, nécessite néanmoins de mieux définir la notion de marché locatif tendu.

Les tensions résultent en premier lieu d'une très forte croissance de la demande, que celle de l'offre ne parvient pas à satisfaire. Cette progression de la demande est liée généralement à un dynamisme démographique et économique, d'un attrait touristique ou à des effets de reports géographiques par rapport à d'autres zones encore plus tendues.

Dans le cadre d'un marché locatif libre, c'est le prix qui caractérise un marché tendu (loyers, foncier, prix d'acquisition des logements anciens), même si un niveau élevé de prix peut s'expliquer par d'autres raisons (le standing du quartier par exemple).

B. LES ZONES DE TENSIONS LOCATIVES

Le fonctionnement du marché locatif privé reste contrasté entre les agglomérations urbaines et les bassins d'habitat à dominante rurale. En effet, les zones rurales, caractérisées par un déficit démographique, présentent une demande locative quantitativement faible, qui reste parfois insatisfaite en raison d'une offre locative limitée.

Les tensions locatives sont localisées en grande partie dans les zones périurbaines et les grandes agglomérations. Ces tensions résultent en premier lieu de l'inadéquation de l'offre locative par rapport au niveau de solvabilité des candidats locataires, qui n'est pas compensée par une progression suffisante de l'offre de logements à vocation sociale. Par ailleurs le parc locatif privé est parfois inadapté du fait d'un niveau de vétusté et d'entretien

ne répondant pas à une demande de logements de qualité. Cette inadaptation provient également de la rareté de certains types de logements en fonction de leur taille. Ainsi, il est constaté un déficit de logements familiaux dans les grandes agglomérations. A ces tensions peuvent s'ajouter, en outre, celles spécifiques liées à l'économie locale et à l'effet frontalier.

C. UNE HAUSSE DE LA MOBILITÉ RÉSIDEN TIELLE

1. Des ménages plus mobiles

Un autre facteur important de tensions locatives est lié à une intensification de la mobilité des ménages. En effet, la mobilité résidentielle, tous types de logement confondus, a augmenté de manière assez sensible au cours de la période 1996-2001. Alors que 30,6 % des ménages occupaient leur logement depuis moins de 4 ans en 1996, ils sont désormais 33,1 % selon les résultats de la dernière enquête logement.

La mobilité la plus forte reste celle des locataires du secteur privé car 61,4 % des locataires occupent leur logement depuis moins de 4 ans. Celle des propriétaires reste plus faible mais a nettement augmenté par rapport à 1996.

En outre, selon la dernière enquête de l'Union Nationale de la Propriété Immobilière (UNPI), l'activité particulièrement soutenue du marché locatif depuis plusieurs années aurait conduit à une hausse de la mobilité résidentielle dans le marché locatif de 10 % entre 1998 (26,1 % des locataires ayant déménagé) et 2002 (28,7 %). **Cette mobilité a continué sa croissance au cours du premier semestre 2003 pour atteindre 29,3 %.**

Les zones de tensions principales sont l'agglomération parisienne (où la part des ménages de moins de 40 ans est supérieure à la moyenne nationale, 36 % contre 31 %) et les métropoles régionales. Les études menées par l'INSEE à partir du recensement ont montré que ces grandes agglomérations constituaient des pôles d'attraction migratoire importants (principalement de jeunes, d'une part parce qu'il s'agit de villes universitaires, d'autre part parce que la mobilité diminue avec l'âge et la taille du ménage).

2. Le cas de la région Ile-de-France

La situation en Ile-de-France est particulièrement caractéristique de ce phénomène. Dans cette région, plus de 550.000 ménages emménagent dans un nouveau logement chaque année. Ce nombre, en progression régulière, constitue en quelque sorte l'expression de la demande satisfaite.

L'enquête logement 2002 confirme, à la fois, une croissance du nombre de ménages franciliens désireux de déménager et de ceux, au sein de ces derniers, qui sont à la recherche d'un logement HLM (**environ 315.000 dans la région en 2002 contre 264.000 en 1996**). Cette volonté de mobilité, bien qu'inégale selon les statuts d'occupation, a connu une progression aussi bien chez les propriétaires (20 % souhaitent déménager) que chez les locataires, du parc social (43 %) **et surtout du parc privé (50 %)**.

Au total, un ménage francilien sur trois souhaite déménager, contre moins d'un sur quatre pour la moyenne nationale, en dépit d'une conjoncture tendue, caractérisée par une hausse des prix à la vente et des loyers. Les loyers moyens du parc locatif privé dans la région ont augmenté de 50 % en dix ans (1991-2001), alors que l'indice des prix à la consommation progressait de 27 % et celui des coûts de la construction de 20 %.

Néanmoins, on constate un écart important entre les aspirations des ménages à la mobilité et la concrétisation de ces déménagements. L'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF) note que le taux de mobilité dans l'agglomération parisienne, bien qu'en progression, reste sensiblement plus faible que dans les agglomérations de province. Après avoir augmenté notamment en 1997-1998, la mobilité a reculé en 2001 au moins à Paris et en première couronne (l'enquête n'existait pas en grande couronne avant 2001). Elle a poursuivi son recul à Paris de 23 % à 21 % et régressé de 24 % à 22,5 % en petite couronne. L'enquête 2001 montre que la mobilité est plus forte en grande couronne (30 %).

Parmi les habitants de la région Ile-de-France récemment emménagés, 20 % ont quitté le domicile parental et 50 % ont déménagé dans la région en libérant leur précédente résidence et 30 % arrivent de province ou de l'étranger. En corollaire de cette évolution, on constate que la part des logements mis en location après la réalisation de travaux a fortement progressé à Paris de 1997 (2 %) à 2001 (10 %). Le même mouvement avait été constaté en proche banlieue de 1997-1998 (2 %) à 2000 (8 %) mais il s'est inversé en 2001 (5 %).

3. Une concurrence plus forte entre les ménages

Cette mobilité accrue a un effet direct sur l'évolution des tensions locatives. Les ménages libèrent certes des logements qui se retrouvent sur le marché pour d'autres candidats. Toutefois, les phénomènes d'attractivité dans certaines régions bien spécifiques, liés au dynamisme économique ou universitaire, et la concentration urbaine mettent les candidats à la recherche d'un logement locatif dans le parc privé directement en concurrence.

Cette concurrence engendre immédiatement des phénomènes de file d'attente et exerce une pression à la hausse sur les loyers.

D. DES ÉVOLUTIONS SOCIALES EXPLIQUENT LES TENSIONS

Parallèlement, les ménages jeunes ont un accès limité au parc social et la situation s'est aggravée pendant la période 1996-2001, la stagnation du parc social réduisant la mobilité en son sein et entraînant un vieillissement des ménages occupants.

Les ménages jeunes à la recherche d'un logement, majoritairement hébergés dans le parc locatif privé, ont naturellement tendance à se retourner sur ce secteur, ce qui occasionne, là encore, des phénomènes de file d'attente et crée une impression de difficulté à trouver un logement.

Dans le même temps, les phénomènes de décohabitation amènent un grand nombre de personnes seules à rechercher un logement, ce qui diminue d'autant les taux d'occupation moyens du parc. L'analyse de l'évolution des ménages français entre 1996 et 2001 met en évidence une réduction de leur taille, le nombre moyen de personnes par ménage passant de 2,48 à 2,39.

En outre, **les étudiants quittent de plus en plus facilement le domicile familial pour un logement autonome**. Cette émancipation, qui s'accroît d'année en année, est liée au développement de l'allocation-logement et à la multiplication des cursus qui obligent les étudiants à s'éloigner du domicile familial.

Cette hausse du nombre d'étudiants demandeurs de logement, qui vient nourrir d'autant la demande locative, est intensifiée par **le manque de logements étudiants**, comme l'a souligné avec justesse le rapport réalisé par nos collègues Jacques Valade et Jean-Léonce Dupont dans le cadre de la mission d'information de la commission des affaires culturelles du Sénat

chargée d'étudier le patrimoine immobilier universitaire⁴. En effet, le parc géré par les 28 centres régionaux des oeuvres universitaires (CROUS) ne compte que 150.000 logements, répartis dans 559 résidences présentes dans 155 villes, et peut à peine accueillir 7 % des étudiants français. Certaines académies, comme Paris, sont particulièrement mal dotées : le CROUS n'y détient que 4.500 chambres, soit des places pour 1,4 % des étudiants parisiens. Dans l'académie de Versailles, ce taux est de 6 % et de 4 % dans celle de Créteil.

Toutefois, la location auprès d'un bailleur particulier permet à 35 % des étudiants de se loger. Au sein de ces locataires, 5 % des étudiants ont emménagé en colocation, un phénomène encore marginal mais qui tend à se développer, comme l'atteste le développement des sites Internet dédiés à la colocation.

E. DES EXEMPLES DE MARCHÉS LOCATIFS TENDUS

1. Paris et la région parisienne

En 2001, l'Ile-de-France comptait 4,7 millions de ménages, soit 19,3 % des ménages de la France métropolitaine. Depuis 1996, la progression du nombre de ménages a été de 4,5 %, soit une évolution plus faible qu'au niveau national (5,3 %).

Les ménages franciliens restent en moyenne plus jeunes que les ménages français dans leur ensemble mais leur vieillissement a été légèrement plus marqué. L'âge moyen des chefs de ménages est de 48,5 ans en Ile-de-France contre 51 ans en France. Ces âges moyens étaient respectivement de 48,1 et 50,6 en 1996.

Parallèlement, on constate que le pourcentage de locataires du secteur privé a progressé de manière légèrement supérieure au taux national et que le rajeunissement des occupants de ce parc est plus marqué. Le nombre de locataires du parc privé s'est accru de 5 %, leur part dans l'ensemble des ménages progressant légèrement à 22,9 %

L'âge moyen des personnes de référence diminue de 42,5 ans à 41 ans. La progression des ménages de moins de 30 ans et des 30 à 40 ans est

⁴ *Voyage au bout... de l'immobilier universitaire : rapport d'information n° 213 (2002-2003) fait, au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat, par la mission d'information chargée d'étudier le patrimoine immobilier universitaire.*

d'environ 10 %. **Comme pour l'ensemble de la France, tout indique que le parc locatif privé renforce sa capacité d'accueil des ménages jeunes.**

En revanche, dans les limites de l'unité urbaine de Paris au sens du recensement de 1990, l'évolution du nombre de locataires de logements loués vides a été de 2,8 % entre 1996 et 2001, soit une progression inférieure à celle de l'ensemble des résidences principales (+4,1 %). L'accroissement du nombre de propriétaires sur ce périmètre a été plus élevé (9,1 %) que pour l'ensemble de l'Ile-de-France et celui du locatif social plus faible (2,7 %).

Comme toute grande métropole, l'Ile-de-France constitue une plaque tournante. Elle constitue un pôle d'attraction mais ses habitants n'y restent pas nécessairement sur de longues périodes. En règle générale, les nouveaux arrivants doivent gérer la recherche d'un logement et l'installation dans des délais extrêmement brefs, ce qui les conduit à se tourner dans un premier temps vers le secteur locatif privé. **Ces arrivées au sein du parc privé, en augmentation, nourrissent des tensions vives et durables.** Les arrivants viennent concurrencer les mouvements d'une population plus stable qui, lorsqu'elle souhaite déménager, peut gérer sa situation dans la durée et conforte généralement son ancrage local, tout en améliorant ses conditions de logement.

2. La région Provence-Alpes-Côte-d'Azur

Votre rapporteur a auditionné, au cours de ses travaux, Mme Danielle Servant, adjointe au maire de Marseille, chargée du logement et de l'urbanisme. La ville de Marseille a établi un programme local de l'habitat pour les années 1998-2002. Ce programme comportait des objectifs ambitieux par rapport aux réalisations des années antérieures. Dans le secteur privé locatif, le programme fixait comme objectif la construction de 1.200 logements locatifs privés dans l'habitat collectif et 800 dans l'individuel. Au final, 2 000 logements collectifs ont été réalisés et 800 dans l'individuel. Ce plan fixait également un objectif de réhabilitation de 800 logements vacants ou insalubres.

Comme l'a réaffirmé notre collègue Jean-Claude Gaudin, sénateur-maire de Marseille, sans le recours au secteur privé, la ville ne pourrait faire face à la demande de logements.

Sur le littoral méditerranéen, Marseille se distingue tout particulièrement par un dynamisme confirmé, au fil des années. La forte mobilité de la population à Marseille a entraîné un phénomène de rattrapage et la hausse des prix s'est accélérée davantage que dans le reste de la France. A

cet égard, la mise en service du TGV « Méditerranée », qui relie la ville à la capitale en trois heures environ, ne devrait qu'amplifier ce phénomène.

La ville est par ailleurs confrontée à la nécessité de faire assurer l'entretien de l'habitat existant, notamment dans les quartiers du centre où un grand nombre de copropriétés sont en mauvais état. Toutefois, selon l'observatoire de l'UNPI, la proportion de logements reloués après réalisation de travaux de remise aux normes est sensiblement plus élevée dans la région (34,4 %) que dans la France entière (29,2 %), ce qui démontre un effort conséquent de réhabilitation.

Enfin, il convient de noter que le dynamisme de la région se traduit sur l'évolution de plusieurs indicateurs. En premier lieu, l'évolution des taux de mobilité des ménages a été plus marquée dans la région et le département entre 1998 et 2003. Par ailleurs, la progression des loyers observée sur la même période a été régulièrement plus soutenue dans la région (+4 % en moyenne annuelle) et dans le département (+4,7 %) que dans le reste de la France. Cette différence est également marquée pour les loyers de relocation, qui s'élèvent à 7,7 % dans la région contre 5,2 % en France.

III. DES TENSIONS LOCATIVES QUI SE TRADUISENT PAR UNE PRESSION SUR LES LOYERS

A. UNE PROGRESSION FORTE DES LOYERS AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES

Pour apprécier l'évolution des loyers dans le secteur locatif, deux indicateurs doivent être analysés. La progression des **loyers moyens** est intéressante à suivre car elle permet d'avoir une vision globale de la hausse des prix. Le suivi de l'évolution des **loyers de marché** permet, quant à lui, de donner une meilleure idée de l'existence et de l'importance des tensions sur le marché locatif. Les loyers de marché enregistrent les variations des prix des nouveaux logements mis en location et des loyers de relocation. Les variations de cet indicateur sont néanmoins plus délicates à appréhender que celles du précédent.

1. Des évolutions encadrées par des règles juridiques

Le mécanisme d'indexation des loyers des locaux d'habitation sur l'indice du coût de la construction (ICC) a été institué par la loi du

9 juillet 1970. A l'époque ce choix n'avait pas été justifié par des considérations économiques mais parce qu'il était « *en relation directe avec l'objet d'une convention relative à un immeuble bâti* ». Cette référence a été maintenue lors des évolutions législatives avec notamment la loi « Quilliot » de 1982, la loi « Méhaignerie » de 1986, la loi de 1989 ou la loi de 1994 relative à l'habitat.

Dans le parc privé, si la fixation des loyers est libre lors de la conclusion du bail, **la révision annuelle du loyer prévue dans une clause d'indexation ne peut excéder la variation annuelle de l'indice du coût de la construction** (art 17d de la loi du 6 juillet 1989).

Par ailleurs, dans les cas de renouvellement du contrat de location, le bailleur ne peut réévaluer le loyer que si ce dernier est manifestement sous-évalué.

Depuis le 1^{er} août 1997, en cas de changement de locataire, un nouveau montant de loyer peut être fixé librement entre les parties, alors qu'auparavant les loyers de relocations étaient fixés par référence aux loyers de voisinage.

Enfin, l'article 18 de la loi précitée permet au gouvernement de prendre **un décret** en Conseil d'Etat **fixant le montant maximum d'évolution des loyers** des logements vacants et des baux d'habitation renouvelés dans une zone géographique où le niveau et l'évolution des loyers comparés à ceux constatés sur l'ensemble du territoire révèlent **une situation anormale du marché locatif**. Ainsi, un décret est pris tous les ans depuis 2000 pour limiter l'évolution de ces loyers dans l'agglomération parisienne. En pratique, ce décret a pour effet de plafonner les hausses en cas de renouvellement du bail si le propriétaire estime que le loyer est sous-évalué. Le bailleur ne peut augmenter le loyer que de la moitié de l'écart constaté avec les loyers pratiqués dans le voisinage.

2. L'évolution des loyers moyens

L'évolution des loyers moyens a été modérée depuis dix ans, malgré la hausse de 2002 qui souligne en fait le rôle majeur que joue l'indice des coûts de la construction sur la progression des loyers. **De 1992 à 2002, l'indice des loyers moyens du secteur libre a ainsi progressé de 20,8 % alors que l'indice des prix à la consommation a augmenté de 16,1 %**. Le différentiel est donc faible et il est concentré sur quelques années au cours desquelles les loyers ont augmenté plus fortement, comme en 1997, 1998 ou 2002. Les hausses des loyers moyens s'expliquent souvent en grande partie par des augmentations plus fortes de l'indice du coût de la construction (ICC).

Ainsi, en 2002, les loyers moyens du secteur libre ont progressé de 3 %, soit un point de plus que l'inflation. Un écart aussi important entre l'indice des loyers du secteur libre et l'indice des prix à la consommation a été très exceptionnel depuis 1990.

En 2002, la progression des loyers liée à l'évolution de l'ICC explique 40 % de la hausse de loyers moyens, 23 % de cette dernière résultant des hausses de loyers pratiquées par les bailleurs à l'occasion d'une relocation, les 33% restant étant constituées de hausses supérieures à l'ICC constatées pour des locataires en place.

Cet indice connaît donc périodiquement de fortes fluctuations qui posent des difficultés, tantôt aux locataires, tantôt aux bailleurs. Sur la base de ce constat et suite à une réflexion menée au sein de la commission nationale de concertation, le Gouvernement réfléchit actuellement à la mise en place d'un indice composite qui prenne en compte le coût de la gestion locative et évite les soubresauts que les loyers ont récemment connus.

3. L'analyse de l'évolution des loyers de marché permet de mieux appréhender les tensions locatives

a) Une forte progression des loyers de marché dans les zones tendues

Même si l'envolée des loyers de marché est un phénomène général que l'on constate depuis l'année 2000, **les plus fortes hausses sont restent concentrées sur la région parisienne et certains marchés tendus.**

EVOLUTION DES LOYERS DE MARCHÉ DANS LES ZONES COUVERTES
PAR LES ENQUÊTES DGUHC-OLAP

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Paris	18,4%	20,1%	16,3%	9,9%	2,8%	1,9%	0,4%	0,3%	2,6%	4,3%	7,7%	11,4%
Petite couronne	17,5%	18,4%	13,6%	8,0%	4,0%	2,6%	1,7%	0,9%	1,5%	3,1%	5,7%	9,2%
Grande couronne (*)												8,5%
Agglomération parisienne (*)												10,0%
11 Agglos Province	8,1%	10,0%	8,7%	7,0%	5,2%	4,6%	3,4%	2,9%	2,7%	2,1%	3,1%	4,4%

Source : DGUHC-OLAP

(*) L'enquête en Ile-de-France a commencé à s'étendre à la Grande Couronne qu'à partir de 2001.

Selon les derniers résultats statistiques connus, notamment avec l'étude de la FNAIM⁵ présentée en juillet dernier et celle de l'UNPI, les loyers ont continué leur progression en 2002. Même si ces statistiques ne sont pas directement comparables avec les précédentes, selon la FNAIM, le prix au mètre carré des locations d'appartement aurait progressé de 8,8 % en 2002 sur l'ensemble de la France (alors que cette évolution était estimée à 4,1 % en 2001).

L'UNPI enregistre également une accélération, plus modérée, de l'ordre de 3,7 % en 2002 contre 1,5 % en moyenne pour les années 1998 à 2001. Toutefois, toujours selon l'UNPI, sur la France entière, le premier semestre 2003 est marqué par une tendance au ralentissement par rapport à 2002.

La différence entre ces chiffres pourrait s'expliquer par le fait que le parc géré directement par les propriétaires, qui sert de base aux analyses statistiques de l'UNPI, serait plus ancien, plus rural ou situé dans des agglomérations où les tensions locatives sont plus faibles.

Même s'il est encore tôt pour réaliser des estimations pour l'année à venir, les hausses pourraient néanmoins être plus modestes en 2004. En effet, les professionnels ont noté un accroissement du nombre de biens nouvellement mis en location, ce qui modère la progression des prix, et constatent même l'existence de locations qui ne trouvent pas de preneur. Selon Paul Rolland, président de la Confédération nationale des administrateurs de biens (CNAB), auditionné par votre rapporteur, « *certaines bailleurs sont même obligés de revoir à la baisse leurs prétentions* ».

M. Michel Mouillart, professeur d'économie, spécialiste de l'économie immobilière, à l'université de Paris X, également auditionné par votre rapporteur, estime que les loyers « *semblent avoir atteint le maximum de la capacité de paiement d'une majorité de locataires, même s'il persiste une demande insatisfaite de grands logements* » et que l'on peut s'attendre à un ralentissement de la progression des loyers pour 2004.

b) Le dérapage des loyers dans l'agglomération parisienne

Depuis 1998, la hausse des loyers de marché en région parisienne s'est accélérée pour atteindre 10 % en 2001. Cette hausse a été générale, même si elle est restée plus forte à Paris (+11,4 %) que dans la petite couronne (+9,2 %) et dans la grande couronne (+8,5 %).

⁵ Les loyers du secteur privé en 2002 et au premier semestre 2003, FNAIM.

Cette tendance semblerait d'ailleurs se confirmer pour les années 2002 et 2003 d'après les premiers résultats statistiques. Selon la FNAIM, les loyers des appartements auraient progressé en 2002 de 9,4 % pour la région parisienne, de 11,5 % pour Paris. **Enfin pour l'année 2003, cette accélération aurait encore connu un pic dans la mesure où, pour le seul premier semestre 2003, les loyers auraient augmenté d'environ 10 % pour la région parisienne et de 11,8 % à Paris.**

c) Apparition de tensions locatives dans les agglomérations de province

L'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne suit l'évolution des loyers dans onze agglomérations de province⁶. Pour ces villes, la hausse enregistrée en 2001 a été plus forte que les années précédentes même si elle est restée limitée à 4,4 % en moyenne. Parmi ces agglomérations, la hausse a dépassé 5 % dans trois agglomérations : Grenoble avec 8,4 %, Aix-en-Provence avec 7 % et Rennes avec 5,2 %, suivies par Nancy, 4,9 %, et Bordeaux avec 4,8 %. Ces hausses contrastées illustrent la forte disparité des marchés locaux au sein même d'agglomérations de taille comparable.

Pour les villes moyennes de province, l'Observatoire des loyers de l'UNPI constatait, dans son analyse des résultats du 1^{er} semestre 2002 une faible progression des loyers sur cinq ans (entre 1998 et 2002), soit une hausse 1,9 % pour près des trois quarts du marché. L'UNPI notait néanmoins une disparité dans les évolutions de loyer selon les régions. Ainsi, alors que les loyers observaient une quasi-stabilité en Alsace, en Auvergne et en Haute-Normandie, ils enregistraient une hausse de 4,5% par an dans les régions Poitou-Charentes, Picardie et Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Le constat de la FNAIM est sensiblement le même. Dans l'ouest, le nord et l'est de la France, les loyers des maisons n'ont progressé que très doucement (respectivement 1,1 % et 0,9 %) alors que ceux des appartements suivaient la moyenne. En Rhône-Alpes et sur le littoral méditerranéen, c'est le loyer des maisons individuelles qui a progressé le plus fortement (respectivement +13,8 % et +20,8 %).

Ces hausses moyennes ne doivent pas néanmoins masquer des progressions impressionnantes. Ainsi, l'augmentation des valeurs locatives à Marseille a suivi de près celle de la capitale avec une progression de 11,1 % en 2002. Par ailleurs, les loyers ont fortement augmenté à Nice (12,1 %), Nantes (12,8 %) **et surtout Bordeaux qui enregistre la hausse la plus spectaculaire (15,4 %).**

⁶ Aix-en-Provence, Besançon, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Lyon, Nancy, Rennes, Strasbourg et Toulouse.

Ces indicateurs confirment donc que l'envolée des loyers de marché reste circonscrite à l'agglomération parisienne et à certains marchés locaux de province, et qu'en dehors de ces zones, les hausses restent limitées.

B. LA QUESTION DES CHARGES LOCATIVES RÉCUPÉRABLES

1. Un poste de dépenses important pour les locataires

Les charges locatives sont le deuxième élément constitutif des dépenses de logement des locataires. Sur le plan économique, elles représentent en moyenne 30 % de la masse des loyers, 20 % dans le parc privé et 40 % dans le parc réglementé.

Toutefois, il convient de noter que la charge financière totale (loyers, charges, dépenses d'eau et d'énergie) des locataires a reculé. Leur taux d'effort total brut moyen (charge financière totale rapporté au revenu) était de 26,4 % en 2001 contre 26,7 % en 1996. Leur taux d'effort total net des aides personnelles (charge financière totale moins les aides à la personne) était en légère diminution, passant de 22,7 % en 2001 contre 22,9 % en 1996.

TAUX D'EFFORT TOTAL DES LOCATAIRES

	Taux d'effort total brut		Taux d'effort total net	
	1996	2001	1996	2001
SECTEUR HLM	26,0%	25,5%	20,9%	20,4%
SECTEUR SOCIAL NON HLM	22,3%	23,8%	19,6%	21,8%
SECTEUR PRIVE LOI DE 1948	21,9%	20,8%	19,5%	18,6%
SECTEUR PRIVE "LIBRE"	27,9%	27,5%	24,9%	24,5%
TOTAL	26,7%	26,4%	22,9%	22,7%

Source : exploitation des ENL 1996 et 2001

2. La réglementation applicable

La concertation ayant abouti à l'équilibre actuelle en matière de réglementation relative aux charges récupérables a été engagée en 1972 avec la signature d'une convention le 18 décembre 1972 et la constitution d'une commission permanente pour l'étude des charges locatives et des rapports entre propriétaires, gestionnaires et usagers. Cette question a fait l'objet de nombreux débats au cours des années 1970 et 1980.

La notion de charges récupérables a reçu une définition législative avec la loi du 22 juin 1982, reprise des travaux de la commission nationale de concertation. Cette définition n'a pas été modifiée malgré la succession des lois sur le logement au cours des années 1980 et se trouve désormais à l'article 23 de la loi du 6 juillet 1989. Cet article précise que les charges récupérables, sommes accessoires au loyer principal, sont exigibles sur justification en contrepartie :

- des services rendus liés à l'usage des différents éléments de la chose louée ;
- des dépenses d'entretien courant et des menues réparations sur les éléments d'usage commun de la chose louée ;
- de la contribution annuelle représentative du droit de bail et des impositions qui correspondent à des services dont le locataire profite directement.

La loi renvoie par ailleurs à un décret le soin de fixer la liste des charges récupérables, ce qu'a fait **le décret du 26 août 1987**. Il convient de préciser que ce régime est unique, quelque soit le parc considéré (libre ou réglementé). **La Cour de cassation, dans un arrêt du 10 mars 1999, a consacré le caractère limitatif de la liste.**

3. Un système insatisfaisant ?

La réglementation encadrant les charges locatives récupérables se caractérise par une certaine rigidité, qui s'est révélée problématique. En effet, les bailleurs comme les locataires s'accordent pour constater une évolution des techniques et des services proposés aux locataires au cours des deux dernières décennies. De nouvelles technologies sont apparues pour encadrer l'accès dans l'immeuble (comme les digicodes, vidéophones ou systèmes de vidéosurveillance), pour diffuser du son et des images dans les habitations (câble, antennes collectives) ou pour surveiller à distance des équipements

comme les ascenseurs. Par ailleurs, de nouvelles pratiques se sont développées, pour le mode de chauffage, l'élimination des déchets ou le personnel employé dans les immeubles.

Or malgré ces évolutions, qui répondent à une demande légitime des locataires, le niveau et la liste des charges récupérable n'ont pas suivi l'amélioration des services rendus. Ainsi, selon l'observatoire des charges tenu par l'association Périgée-Apogée pour la région parisienne, les charges locatives totales (récupérables ou non) ont globalement augmenté en dix ans de 1,3 % par an plus vite que l'inflation, soit une hausse un peu plus rapide que le loyer lui-même.

Au total, les charges récupérables sur les locataires ont corrélativement progressé de façon moins importante dans la mesure où le caractère limitatif de la liste des charges récupérables a interdit le transfert aux locataires de dépenses nouvelles non retenues dans la liste réglementaire.

DEUXIÈME PARTIE

LES DYSFONCTIONNEMENTS DU MARCHÉ LOCATIF : UNE TENTATIVE D'EXPLICATION

I. LE RALENTISSEMENT DES INVESTISSEMENTS LOCATIFS

Après avoir mis en évidence l'existence de zones de tensions locatives, limitées aux grandes agglomérations, il convient de s'interroger sur les causes de cette pénurie et de ces difficultés.

Afin de permettre le développement d'une offre locative en adéquation avec les besoins en logements, il est impératif de favoriser les investissements immobiliers en créant les conditions d'un environnement fiscal et réglementaire favorable aux investisseurs. L'analyse des raisons de cette pénurie ne doit pas pour autant conduire à passer sous silence les difficultés que peuvent éprouver les ménages pour la recherche d'un logement.

Il est possible d'identifier deux grandes catégories d'acteurs qui investissent dans l'immobilier locatif. Les personnes physiques, en premier lieu, cherchent, avec leurs investissements, à se constituer un capital en vue de la retraite ou à obtenir des compléments de revenus immédiats. Les investisseurs institutionnels, comme les entreprises d'assurance ou les sociétés foncières immobilières, constituent la deuxième grande catégorie d'investisseurs dans le secteur immobilier.

Dans un contexte de pénurie croissante de l'offre locative privée, les années 1990 et 2000 ont été marquées par la mise en place de dispositifs fiscaux afin d'encourager les particuliers à investir dans la pierre. Cette politique s'est traduite par de bons résultats et a permis la relance des investissements locatifs. Toutefois, dans le contexte d'une fiscalité qui reste encore très défavorable aux investissements immobiliers, ces politiques se sont révélées incapables d'enrayer la montée des tensions locatives dans les bassins d'habitat attractifs. En outre, cette relance n'a pas été suffisante pour compenser le désengagement des investisseurs institutionnels du secteur immobilier locatif.

A. DES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS INSUFFISANTS ?

La vigueur du marché locatif privé dépend, dans le cadre d'une hausse de la demande, du volume des investissements dans l'immobilier réalisé par les personnes privées et les investisseurs institutionnels.

Les principaux représentants des professionnels comme l'Union nationale de la propriété immobilière, la Confédération nationale des administrateurs de biens ou la Fédération française des sociétés d'assurance, que votre rapporteur a auditionnés, s'accordent dans l'ensemble pour affirmer qu'aujourd'hui **les investissements immobiliers sont pénalisés par une fiscalité trop lourde**, ce qui a des conséquences directes sur la rentabilité des investissements locatifs.

1. Une fiscalité défavorable aux investissements immobiliers

a) Un déséquilibre entre les investissements immobiliers et les investissements financiers

Comme l'a souligné M. Philippe Loiselet, directeur d'un grand cabinet immobilier parisien, lors de son audition par votre rapporteur, « *la pierre est aujourd'hui frappée à tous les niveaux* ». L'analyse des prélèvements fiscaux montre en effet que l'imposition du patrimoine immobilier intervient à chaque stade économique : production, acquisition, détention et cession et souvent dans des proportions plus importantes que pour le patrimoine financier.

Comme le rappelle l'UNPI, cette situation est paradoxale. Alors que les pouvoirs publics insistent régulièrement sur l'importance économique et sociale du développement d'un secteur locatif privé dynamique, ils maintiennent durablement un déséquilibre défavorable aux conditions fiscales de l'investissement immobilier par rapport à celles offertes aux investissements financiers.

b) Des régimes fiscaux nombreux et parfois plus lourds

(1) Le régime de taxation des revenus locatifs

Les revenus retirés de la location nue des propriétés bâties sont imposables à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des revenus fonciers. Le revenu imposable est toutefois déterminé sous déduction des charges de la

propriété, qui comprennent notamment les intérêts d'emprunt contractés pour l'acquisition du bien loué, les dépenses d'entretien et de réparation et, uniquement pour les locaux à usage d'habitation, les dépenses d'amélioration. Lorsque les charges excèdent les recettes, **le déficit foncier** qui résulte de dépenses déductibles, autres que les intérêts d'emprunt, est imputable sur le revenu global dans la **limite annuelle de 10.700 euros**. La fraction de déficit résultant des intérêts d'emprunt, ou qui excède cette limite, est imputable sur les revenus fonciers des dix années suivantes.

En outre, une déduction forfaitaire sur ces revenus tirés est appliquée afin de prendre en compte les frais de gestion et l'amortissement de l'investissement locatif. **Cependant, alors que cette déduction forfaitaire était de 30 % en 1970, elle n'est plus que de 14 % aujourd'hui**⁷. Or, ce niveau de la déduction forfaitaire ne permet pas d'amortir l'investissement sur une période suffisamment courte, alors que l'on estime qu'un bien immobilier a besoin de travaux conséquents de rénovation au bout de cinquante ans.

Par ailleurs, les revenus locatifs sont soumis aux prélèvements sociaux (CSG et CRDS) à un taux de 10 %.

Dans le cadre de l'imposition de ces revenus, le cas de **la contribution sur les revenus locatifs (CRL)** illustre tout particulièrement ce déséquilibre entre les différents types d'investissements. L'article 12 de la loi de finances pour 2000 a remplacé la contribution annuelle représentative du droit de bail et la cotisation additionnelle à cette dernière par la CRL⁸. Cette imposition autonome était applicable, à compter du 1^{er} janvier 2001, aux revenus tirés de la location de locaux situés dans des immeubles achevés depuis plus de quinze ans. **La CRL représente 2,5 % du montant des loyers**. Le produit de la CRL est estimé à 576 millions d'euros (410 millions d'euros au titre de l'impôt sur le revenu et 166 millions d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés) pour 2002, ce qui constitue une recette importante pour les finances de l'Etat.

Cette contribution, véritable « CSG bis » est l'un des premiers éléments qui vient déséquilibrer la nécessaire recherche de l'objectif de neutralité fiscale entre investissements immobiliers et financiers, dans la mesure où les investissements en actions et obligations ne sont pas soumis à un tel prélèvement.

⁷ A noter que ce taux avait été porté de 10 à 13% par la loi de finances rectificative pour 1995 et à 14 % par la loi de finances pour 1997.

⁸ Cotisations qui se substituaient elles-mêmes, en application des dispositions de la loi de finances rectificative pour 1998, au droit de bail et à la taxe additionnelle au droit de bail. Cette substitution, en procédant au passage de taxes payées directement à une intégration à l'impôt sur le revenu, **avait conduit à imposer deux fois les contribuables pour une même période de location** (1^{er} janvier-30 septembre 1998).

(2) La taxation des plus-values immobilières

Dans le même ordre d'idée, le régime de taxation des plus-values est tout aussi défavorable aux investissements immobiliers. Les principes de cette taxation ont été institués par la loi du 19 juillet 1976 et ont peu évolué depuis, perdant pour certaines de ces dispositions une partie de leur signification.

Les plus-values immobilières réalisées par les particuliers sont déterminées et déclarées par ces derniers sur une déclaration spécifique. La plus-value nette imposable, obtenue après calcul et abattements, est soumise à l'impôt sur le revenu. La déclaration de plus-values, auxquelles s'appliquent un taux de 7 % à 49 %, peut, de ce fait, élever la tranche d'imposition dans laquelle se situe le contribuable car elles sont imposées au barème progressif de l'impôt sur le revenu de l'année qui suit celle de la cession.

Les modalités de détermination de ces plus-values sont particulièrement complexes et aboutissent, dans bien des cas, à une absence de taxation. Ainsi le nombre de déclarations souscrites chaque année est d'environ 270.000, dont 100.000 seulement donnent lieu à une imposition effective.

Il convient également de rappeler que dans le domaine de l'imposition des plus-values immobilières, contrairement à la situation qui prévaut pour les plus-values mobilières, **il n'y a pas de compensation possible entre les moins-values et les plus-values.**

Surtout, alors que le délai courant d'exonération des plus-values pour les produits financiers -dans le cadre de certains dispositifs d'incitation à l'épargne tel que le plan d'épargne en actions (PEA)- est de l'ordre de cinq à huit ans, **il est fixé à 22 ans pour l'investissement immobilier.** Or rien ne justifie l'ampleur de ce déséquilibre. Au surplus, cette situation est un obstacle à la fluidité des transactions de l'immobilier locatif et à la remise sur le marché de biens supplémentaires. Ce déséquilibre devrait néanmoins être corrigé avec les dispositions contenues dans le projet de loi de finances pour 2004⁹.

(3) L'impôt de solidarité sur la fortune

Il convient également de préciser que la valeur du patrimoine locatif des investisseurs personnes physiques entre en compte dans **le calcul de l'impôt de solidarité sur la fortune**, dont le seuil de paiement était fixé, au 1^{er} janvier 2003, à 720.000 euros.

⁹ Voir les détails dans la troisième partie du rapport.

Sans vouloir rouvrir de débat sur la question de l'ISF, votre rapporteur ne peut que rappeler que cet impôt contribue fortement à détourner les capitaux de France, voire à amplifier leur sortie du pays, ce qui ne peut que faire diminuer les investissements, dont une partie aurait pu être réalisée dans l'immobilier locatif.

(4) Le problème des héritages

Enfin, les droits de mutation à titre gratuit appliqués aux biens acquis par succession ou donation peuvent apparaître élevés. Ainsi les taux applicables varient de 5 % à 40 % selon les parts taxables pour les donations/successions entre époux. Ces taux sont également similaires pour les ascendants/descendants en ligne directe. Pour les fratries ces taux varient entre 35 % et 40 % et peuvent aller jusqu'à 60 % pour les autres cas.

Une telle pression fiscale n'incite pas les héritiers à maintenir le logement, ainsi hérité ou acquis, **sur le marché locatif** et les contraint, bien souvent, à **procéder à la vente du bien** pour faire face aux droits de succession.

(5) L'imposition des revenus locatifs des personnes morales

Pour les investisseurs institutionnels, les revenus locatifs sont imposés au titre de l'impôt sur les sociétés. Ces dernières sont également soumises à la contribution sur les revenus locatifs.

En revanche, il convient de noter que les personnes morales ne bénéficient pas d'un système spécifique de déduction forfaitaire, comparable à celui qui existe pour le revenu foncier des personnes physiques, dans la mesure où elles ont déjà la possibilité d'amortir leurs immeubles. Ce dispositif leur permet d'amortir leurs biens immobiliers sur une vingtaine d'années.

2. Une tentative d'explication de ce déséquilibre

En premier lieu, la fiscalité des investissements immobiliers est défavorable par rapport à celle des investissements financiers pour des raisons de mobilité du capital. Il est en effet d'autant plus facile de taxer le capital que ce dernier est moins mobile. Au contraire, une forte pression fiscale sur les valeurs mobilières conduirait les investisseurs à « délocaliser » leurs placements hors de France.

Une explication d'ordre psychologique peut être également avancée dans la mesure où la France, dans sa longue tradition fiscale, a souvent privilégié l'imposition des richesses les plus « visibles ». Or la propriété immobilière, contrairement à la détention d'actions ou d'obligations qui ne constitue pas un signe extérieur de richesse, renvoie pleinement à cette image.

3. Des encouragements fiscaux pour favoriser les investissements locatifs

a) L'instauration d'un régime micro-foncier

Depuis le vote de la loi de finances pour 1998, les bailleurs, dont le revenu foncier est inférieur à un certain montant, sont soumis à un régime d'imposition simplifié : **le régime « micro-foncier »¹⁰, qui aboutit à n'imposer que 60 % des revenus locatifs.**

Ce régime simplifie les obligations déclaratives des petits propriétaires car il les dispense de souscrire la déclaration spéciale de revenus fonciers. Le bailleur doit simplement mentionner le montant des loyers sur sa déclaration d'impôt sur le revenu et bénéficie en conséquence d'un abattement forfaitaire de 40 %. Ce régime ne s'applique pas aux bailleurs propriétaires de parts de SCI ou SCPI ou à ceux qui bénéficient des régimes d'incitation fiscale à l'investissement locatif.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2002 a porté la limite d'application du régime micro-foncier de 60.000 francs à 15.000 euros (98.394 francs) et a rendu ce régime applicable de plein droit. Cette mesure permet à un plus grand nombre de bailleurs de ne plus remplir la déclaration spéciale de revenus fonciers.

Au total, **environ 1,4 millions de contribuables ont bénéficié du régime « micro-foncier » au titre des revenus de 2001.** Votre rapporteur ne peut qu'approuver cet effort de simplification et d'allégement de la fiscalité des revenus locatifs.

b) La succession des dispositifs fiscaux pour inciter les investissements locatifs

Face à la diminution progressive du montant des investissements locatifs, et de ceux des personnes physiques, les pouvoirs publics se sont

¹⁰ Codifié à l'article 32 du code général des impôts.

engagés dans une politique fiscale volontariste afin de donner un nouvel essor à la dynamique d'investissements immobiliers.

La mesure la plus notable, qui a d'ailleurs contribué grandement à redresser les ventes de logements neufs a été mise en place en 1995, avec « l'amortissement Périssol ». Ce dispositif, limité dans le temps, était extrêmement avantageux car il permettait à l'investisseur de déduire de ses revenus fonciers, sous forme d'amortissement, **80 % du montant de son investissement**. En contrepartie, l'investisseur devait s'engager à donner le logement en location, à titre d'habitation principale ou secondaire, pendant une période de neuf ans.

Lors de l'extinction de ce régime fiscal, la loi de finances pour 1999 a instauré un dispositif alternatif créant le statut du bailleur privé (« amortissement Besson »). Ce régime permet à l'investisseur de bénéficier, sous certaines conditions, notamment de loyers et de ressources du locataire, d'un amortissement de son investissement lorsqu'il s'agissait d'un logement neuf acquis depuis le 1^{er} janvier 1999 ou d'une déduction forfaitaire majorée lorsqu'il s'agissait d'un logement ancien. A nouveau, l'investisseur doit s'engager à mettre le bien en location, à titre d'habitation principale, pendant neuf ans pour un logement neuf, six ans pour un logement ancien.

Malgré le manque de statistiques annuelles sur l'investissement locatif dans le neuf, les acteurs s'accordent pour affirmer que les investissements ont fortement progressé fin 1999, à l'annonce de l'arrêt du dispositif « Périssol », qu'un ralentissement de ces derniers a été constaté en 2000 au début de la mise en place de l'amortissement « Besson ». Ces investissements se sont ensuite accélérés, sans pour autant atteindre les niveaux permis par le dispositif « Périssol ».

c) Le nouveau dispositif de la loi urbanisme et habitat

Le régime d'amortissement Besson a fait l'objet de nombreuses critiques. D'une part, les professionnels, à l'image de la FNAIM déploraient le caractère administratif, voire « bureaucratique » de ce dispositif, qui obligeait les particuliers à rendre des comptes à l'administration. En outre, cet amortissement, du fait de loyer-plafonds trop faibles, ne permettait pas de répondre à la problématique des marchés tendus car il ne présentait pas des taux de rendement des investissements suffisamment élevés.

Dans un contexte de maintien de la pénurie de l'offre locative, notamment dans les grandes agglomérations, le Gouvernement actuel a décidé d'élargir ce dispositif en faveur de l'investissement immobilier. Ainsi, l'article 91 de la loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, a supprimé, pour les investissements réalisés à compter du 3 avril 2003, les contraintes en

matière de niveau de revenus du locataire pour pouvoir bénéficier de l'amortissement. En outre, il a été décidé d'augmenter les plafonds de loyers applicables, tout en redéfinissant les zones, afin de mieux prendre en compte les tensions sur les marchés locatifs.

Le zonage s'appliquant pour le régime « Besson » prévoyait :

- la zone I bis comprenant Paris et les communes limitrophes ;
- la zone I : la zone agglomérée de l'Ile-de-France ;
- la zone II : les agglomérations de plus de 100 000 habitants ;
- la zone III : le reste du territoire.

Le loyer plafond était fixé à 12,9 euros par mètre carré en zone I bis, 11,4 euros en zone I, 8,8 euros en zone II et 8,3 euros en zone III.

Le gouvernement a prévu de réformer le zonage et de le simplifier afin de mieux prendre en compte la réalité des marchés locaux. Ce nouveau zonage s'appuie sur des critères démographiques, alliés à des critères économiques de prix de marché. Il y aura désormais trois zones :

- la zone A regroupant l'agglomération parisienne, la Côte-d'Azur et le Genevois français ;
- la zone B regroupera les agglomérations de plus de 50 000 habitants et celles se situant aux franges de l'agglomération parisienne et en zones littorales et frontalières, où les loyers sont élevés ;
- la zone C regroupera l'ensemble du reste du territoire.

Les loyers plafonds seront par ailleurs réévalués, pour être portés à **90 % du niveau des loyers de marchés constatés** pour atteindre 18 euros par mètre carré en zone A, 12,5 euros en zone B et 9 euros en zone C.

Votre rapporteur se félicite de l'élargissement de la zone A à d'autres endroits du territoire français que Paris et son agglomération, dans la mesure où les tensions locatives ne sont désormais plus limitées à cette seule zone géographique.

Par ailleurs, la loi urbanisme et habitat a prévu une extension du bénéfice de l'amortissement aux acquisitions de logements anciens qui ne satisfont pas aux caractéristiques des logements décents et qui font l'objet d'une réhabilitation permettant de rapprocher, après travaux, leurs caractéristiques de celles d'un logement neuf. **Un tel dispositif, particulièrement adapté pour lutter contre la vacance locative, devrait permettre de remettre sur le marché un grand nombre de logements,**

laissés vacants jusqu'à aujourd'hui parce que ne satisfaisant pas les nouvelles obligations réglementaires en matière de décence.

Au total, ce dispositif devrait permettre **le développement d'une offre locative nouvelle importante**, évaluée à au moins **50.000 logements par an**, 40.000 en construction neuve et 10 000 en rénovation de logements anciens dégradés, selon les estimations du Ministère de l'économie. Grâce à des loyers plafonds plus conformes à la réalité des marchés locatifs, ces logements seront construits ou rénovés dans les zones où les besoins sont les plus forts.

4. Bilan de ces incitations fiscales

Le coût global de l'amortissement « Périssol » et de l'amortissement « Besson », qui lui a succédé, est estimé à **560 millions d'euros pour 2002, 500 millions pour 2003 et 450 millions pour 2004**, selon les données fournies par le Ministère de l'économie et des finances. Ce coût pour les finances publiques est donc non négligeable.

Toutefois, le dispositif a été suivi d'effets notables. **L'amortissement Périssol aurait permis, selon la FNPC, de construire 50.000 logements par an au cours de ses trois années d'application (1997-1999)**. Cette mesure a dopé l'ensemble des ventes des promoteurs qui sont passées ainsi de 72.600 logements en 1996 à 101.500 en 1999.

Le dispositif Besson a eu des effets moins prononcés et a mis du temps avant de faire ressentir ses effets. Toujours selon la FNPC, sur les 75.200 ventes dans le neuf en 2000, 19.000 auraient bénéficié du dispositif Besson, soit 25 %. En 2001, sur 80.200 ventes réalisées, 25.000 auraient bénéficié de cet avantage fiscal, soit 31 %. Le nombre de logements construits bénéficiant de ce dispositif a été moins important en Ile-de-France (21 % des ventes) que sur le reste du territoire (34 %). En revanche, l'administration fiscale et les professionnels ne disposent pas de données sur le dispositif pour les logements anciens, qui se serait révélé moins attractif pour les investisseurs, malgré la hausse de la déduction forfaitaire et de l'extension du bénéfice de ce régime dans le cas des locations faites aux ascendants/descendants prévues par la loi de finances pour 2003.

Cette politique a donc permis de relancer le développement d'une offre locative, qui avait tendance à s'essouffler et à ne pas suivre la croissance des besoins. Il n'en reste pas moins qu'il est difficile, dans ce total, de faire la part entre les investissements qui auraient été réalisés sans incitation fiscale (effet dit d'aubaine), de ceux pour lesquels l'existence de cet avantage fiscal a été déterminante dans la décision d'investissement.

En outre, après avoir interrogé les professionnels sur ce sujet et notamment les représentants de la FNPC, il ressort que ces dispositifs fiscaux ne sont pas orientés vers les besoins mais répondent plutôt à une logique de défiscalisation. En effet, les amortissements fiscaux ont incité à la construction de petits logements (studios et deux pièces), les investisseurs souhaitant mutualiser leurs risques. Or, comme le révèle une brève analyse des besoins, on constate une forte demande de grands logements familiaux, notamment dans les marchés tendus.

B. LES INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS : UN DÉSENGAGEMENT DEPUIS DIX ANS

1. Des acteurs majeurs sur le marché locatif

Les investisseurs institutionnels, qui disposent d'un parc locatif important, notamment dans les grandes agglomérations, sont principalement constitués des entreprises d'assurances et des sociétés foncières immobilières.

Au 1^{er} janvier 2002, le patrimoine locatif des sociétés d'assurance était estimé à 5,3 millions de mètres carrés, soit près de 60.000 logements. Les autres investisseurs institutionnels (sociétés foncières, banques etc...) détenaient environ 68.000 logements. **Au total, ce parc représentait 128.000 logements, soit 2,7 % du total des résidences principales.**

2. Un désengagement progressif

Depuis une dizaine d'années, les compagnies d'assurances et les sociétés foncières procèdent à la vente de leur patrimoine locatif. Ainsi, les entreprises d'assurance, selon les estimations de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) disposaient d'un **parc de logements locatifs évalué à 60.000 au 1^{er} janvier 2003 contre plus de 100.000 en 1992, soit une baisse de 41 %**. Cette réduction est beaucoup plus sensible en région parisienne (-54 %) qu'à Paris (-24 %) ou qu'en province (-44 %).

Cette baisse est encore plus marquée pour les autres investisseurs institutionnels car ce patrimoine chutait de 40 % entre 1995 et 2002. Globalement, le nombre de logements détenus par tous les investisseurs institutionnels, qui s'établissait à 195.000 en 1995, a chuté de 35 % en sept ans.

ÉVOLUTION DU PATRIMOINE LOCATIF DES ENTREPRISES FFSA

	Paris	Région parisienne	Province	Etranger	Total
01/01/1992	38 540	42 330	19 730	3	100 600
01/01/1998	33 260	25 750	19 380	90	78 480
01/01/2000	30 780	23 530	15 170	20	69 500
01/01/2002	29 262	19 507	11 109	13	59 890

Source : Fédération française des sociétés d'assurance

Au total, le parc locatif privé des investisseurs institutionnels représentait 17 % du parc locatif privé en 1995 contre 10 % en 2002.

Cette tendance s'est accélérée au cours des trois dernières années car environ **10 000 logements** ont été vendus entre **2000 et 2002 par les compagnies d'assurance**. Sur cette période, c'est en province que la baisse du nombre de logements est la plus forte, -26 %, contre une baisse de 17 % en région parisienne et de 5 % à Paris.

Entre 1992 et 2002, la localisation de ces logements s'est fortement modifiée entre Paris et la région parisienne. Les logements situés en région parisienne représentaient 42,1 % du total en 1992 contre 38,3 % à Paris. Ces chiffres étaient, en 2002, de 32,6 % contre 48,9 %. Les sociétés d'assurance ont donc procédé à une réallocation de leur patrimoine afin de conserver, en valeur relative, un grand nombre de logements dans des zones où le marché locatif offre les meilleurs rendements.

Ce mouvement de désengagement des compagnies d'assurance du secteur de l'immobilier locatif n'est toutefois pas spécifique à la France et touche un grand nombre de pays européens, comme le montre le tableau ci-dessous.

**LES PLACEMENTS IMMOBILIERS DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCE EN EUROPE
(EN POURCENTAGE DU TOTAL DES PLACEMENTS)**

	1995	1998	2000
Allemagne	5 %	3,8 %	3,1 %
Danemark	1,8 %	2,3 %	2,8 %
Italie	11,9 %	5,5 %	3,4 %
Espagne	9,6 %	6,6 %	4,9 %
Pays-Bas	6,2 %	4,4 %	5,2 %
Royaume-Uni	6,7 %	5,5 %	5,6 %
Suède	6,6 %	4,7 %	4,9 %
Suisse	12,5 %	9,9 %	8,8 %
France	8 %	5,2 %	4,7 %

Source : Comité européen des assurances

On constate que c'est en Italie que ce mouvement de désengagement a été le plus important, la part d'actifs immobiliers passant de 11,9 % du total à 3,4 % entre 1995 et 2000.

Au total, en France, la part du secteur locatif au sein des actifs immobiliers des compagnies d'assurance est passé de 52 % en 1992 à 39 % en 2002. A contrario, la part des bureaux a naturellement augmenté et est passée, sur la même période, de 35 % à 42 % tout comme les commerces dont la part a évolué de 5 % à 11 %.

A titre d'illustration, selon une enquête réalisée par la Revue de l'Habitat¹¹, le patrimoine d'habitation des AGF est passé, entre 2000 et 2001, de 41 % à 39 % du total de ses actifs immobiliers. Ainsi le groupe a vendu, en 2001, près de 30 immeubles d'habitation et 288 lots de copropriété.

Les investisseurs institutionnels pratiquent deux méthodes de vente : vente de l'immeuble en bloc ou vente à la découpe. Ces ventes attirent plusieurs types de clients. En premier lieu, si l'immeuble est vendu à la découpe, le locataire fait jouer son droit de préemption dans 20 à 30 % des cas. Les ventes en bloc attirent quant à elle des marchands de biens, des investisseurs ou des fonds étrangers. Les organismes HLM ou les SEM achètent également certains de ces immeubles pour en faire des logements sociaux et il arrive que les collectivités locales (la ville de Paris par exemple) fassent jouer leur droit de préemption afin de réaliser des opérations de mixité sociale.

¹¹ *Revue de l'habitat français*, n° 474, janvier 2003, *Désengagement des investisseurs institutionnels : quels effets sur le marché locatif résidentiel ? Une enquête d'Agnès Franconie.*

3. Les conséquences de ce désengagement

L'ensemble des conséquences de ce désengagement est difficile à évaluer. Les investisseurs institutionnels affirment, pour certains, qu'un grand nombre de ces logements sont vendus à des opérateurs, privés ou sociaux, qui les remettent sur le marché locatif, parfois après les avoir réhabilités. Toutefois, il ne faut pas négliger le fait qu'un grand nombre de ces logements ne sont pas remis en location, **ce qui restreint d'autant l'offre de logements locatifs**. Il est, en tout état de cause, difficile de suivre avec précision leur évolution.

En outre, ces ventes massives contribuent à accroître un peu plus la pénurie de logements familiaux dans les marchés locatifs tendus, comme à Paris. En effet, les investisseurs institutionnels, qui ont acquis leur patrimoine il y a plusieurs dizaines d'années, possèdent de grands logements. Alors qu'en 2002 la superficie moyenne du parc locatif privé est évaluée à 58,9 mètres carrés dans la région parisienne (62 pour l'ensemble de la France), celle du parc possédé par les sociétés d'assurance était de 88 mètres carrés. Comme le souligne la FFSA, les assureurs privilégient les logements « haut de gamme » qui offrent des rendements plus élevés.

4. Les motifs de ce désengagement

Les raisons avancées par les professionnels pour expliquer ce désengagement concernent en premier lieu la faible rentabilité du parc locatif (environ 3 %) par rapport à celle des bureaux et des locaux commerciaux (de 6 % en moyenne jusqu'à 10 % dans certains cas). La FFSA justifie d'ailleurs la baisse du nombre de logements locatifs en précisant que **leur nombre a davantage baissé dans les régions où les rendements locatifs sont faibles**. En second lieu, les locataires de ces appartements sont souvent restés dans les lieux depuis une période assez longue (parfois jusqu'à 25 ans) alors qu'en général les locataires du parc privé restent souvent moins de 4 ans dans leur logement. En conséquence, le loyer des logements possédés par les institutionnels est très nettement inférieur à celui des logements équivalents.

Par ailleurs, une autre raison tient à l'équilibre des relations juridiques entre les bailleurs et les locataires. La FFSA précise à ce sujet que « *la surprotection des locataires défailants a conduit à rallonger les procédures empêchant les bailleurs de faire respecter leurs droits* ». Toujours selon la FFSA, le logement souffre d'une image négative auprès des

entreprises d'assurance, la place du logement décroît en effet continuellement depuis dix ans dans les portefeuilles d'investissement, car les textes qui régissent les rapports locatifs sont trop contraignants pour un secteur libre. Plusieurs arguments sont avancés pour démontrer cette rigidité. D'une part, les loyers ne peuvent être fixés librement, l'essentiel des charges ne peut être récupéré auprès du locataire et le propriétaire ne peut disposer librement de son bien au moment de la vente. Les institutionnels déplorent également que la durée des baux de location soit de six ans pour les personnes morales alors que cette durée est de trois ans dans le droit commun. Enfin la FFSA affirme que l'immobilier d'habitation est marqué par une jurisprudence déséquilibrée qui présume trop souvent l'abus de position dominante sur le plan économique du propriétaire-bailleur et de la bonne foi du locataire.

Au total, selon la FFSA, « *la politique publique du logement n'a cessé de pénaliser les propriétaires institutionnels depuis de nombreuses années* ». **Cette tendance bien affirmée au renforcement des charges et des obligations pesant sur le propriétaire aurait ainsi contribué au désengagement des institutionnels du secteur du logement.**

II. LES RAPPORTS BAILLEURS-LOCATAIRES

A. UNE TENSION CROISSANTE DANS LES RELATIONS BAILLEURS-LOCATAIRES ?

1. L'équilibre de la loi du 6 juillet 1989

L'équilibre juridique des relations entre les bailleurs et les locataires a donné lieu à une « bataille » parlementaire qui s'est déroulée tout au long des années 1980, en témoigne la succession des lois régissant ce secteur. Cette situation semble s'être stabilisée aujourd'hui dans la mesure où les dispositions de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs semblent faire l'objet d'un relatif consensus. Un grand nombre des acteurs du milieu du logement¹², auditionnés par votre rapporteur, estiment, sauf exceptions, que les dispositions de la loi de 1989 sont équilibrées.

Ainsi, les dispositions de cette loi réaffirment le caractère fondamental du droit au logement tout en précisant sa mise en oeuvre. Elles s'appliquent notamment à toutes les locations de locaux à usage d'habitation

¹² Confédération nationale des administrateurs de biens, Consommation-logement et cadre de vie, Conseil Supérieur du Notariat, Fédération française des sociétés d'assurance, Confédération nationale du logement.

ou à usage mixte. Elles établissent le principe d'un bail écrit de trois ans entre les parties, six ans si le bailleur est une personne morale, prohibent un certain nombre de clauses, réglementent les conditions de paiement des loyers et des charges et leurs évolutions et organisent les modalités de rupture du bail avant que ce dernier arrive à terme.

La grande majorité de ces règles fait aujourd'hui l'objet d'un consensus partagé entre les organisations représentatives des locataires et des bailleurs, même si des nuances d'appréciation peuvent exister sur certains sujets.

Selon certaines organisations de propriétaires, les conditions dans lesquelles un bailleur peut donner congé à son locataire sont trop strictes et n'offrent pas assez de souplesse au propriétaire. En revanche, selon la Confédération Nationale du Logement (CNL), des bailleurs utilisent de manière abusive la faculté que l'article 15 de la loi de 1989 leur offre pour donner congé au locataire en cas de vente du logement. Selon la CNL, certains bailleurs utiliseraient cette faculté sans pour autant procéder à la vente du bien immobilier. Or tout contrôle de la réalité de la vente est particulièrement difficile à réaliser. Cette différence d'appréciation démontre à elle-seule la difficulté de procéder à des modifications de règles satisfaisant les uns et les autres. C'est aussi une des raisons pour lesquelles, dans ce domaine la voie de la concertation doit être privilégiée, notamment dans le cadre des travaux de la Commission nationale de concertation.

2. Une insuffisante concertation avec les dispositions de la loi de modernisation sociale

De la même manière que le Gouvernement souhaite donner toute sa place à la négociation sociale pour l'établissement des règles relatives au droit du travail, il convient que, dans le domaine des rapports bailleurs/locataires, une négociation appropriée puisse avoir lieu avant que le Parlement, qui bien évidemment doit garder son pouvoir d'appréciation, soit saisi des modifications proposées.

Pour ces raisons, **votre rapporteur déplore les conditions dans lesquelles les règles relatives à la lutte contre les discriminations pour l'accès au logement ont été adoptées dans le cadre de la loi de modernisation sociale¹³**. L'Assemblée nationale a voté des articles, dont la portée est encore incertaine, sans que les organisations représentatives n'en aient été saisies au préalable et **sans même que les parlementaires qui les avaient proposés ne le défendent en séance publique**. Le Sénat, et le

¹³ Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

rapporteur de cette loi, notre collègue Alain Gournac, avaient d'ailleurs émis les plus grandes réserves sur les actuels articles 161 et 162 de cette loi.

a) L'interdiction de la carte d'identité

Ces dispositions interdisent tout d'abord aux bailleurs de demander, entre autres, au candidat à la location, au préalable à l'établissement du bail, une photographie d'identité. Les initiateurs de cette disposition justifient cette modifications au motif que « *certain bailleurs, heureusement minoritaires, exigeaient la production de documents pouvant porter atteinte à la vie privée des personnes concernées ou pouvant entraîner une discrimination à l'accès au logement* ». Votre rapporteur comprend et ne peut que partager l'intention des personnes à l'origine de cet article. Toutefois, la solution retenue ne semble pas la plus pertinente.

D'une part, la prohibition de ce document, conjuguée à d'autres interdictions, plus acceptables (tels que les extraits de compte bancaire), conduit de fait le bailleur à louer « les yeux fermés », comme l'a souligné notre collègue Alain Gournac. Dans la mesure où une photographie figure sur la quasi-totalité des documents officiels attestant de l'identité d'une personne, le bailleur est dans l'impossibilité de demander une photocopie de la carte d'identité, du passeport ou du permis de conduire d'un candidat. Or, ces documents sont, de manière courante, requis par les bailleurs ou leurs mandataires afin de connaître un minimum de l'état civil des candidats. Au surplus, le bailleur engage sa responsabilité s'il loue un logement à une personne en situation irrégulière. Votre rapporteur estime donc que cette interdiction n'est pas opportune et qu'elle devrait être supprimée.

b) Le problème de la nationalité de la caution

La deuxième disposition contestable introduite par la loi de modernisation sociale a pour objet d'interdire au bailleur la faculté de refuser la caution d'un candidat à un logement au motif que cette dernière ne posséderait pas la nationalité française. Cette mesure, brièvement défendue par son auteur, « *est destinée à lutter contre la discrimination à laquelle se trouvent confrontées certaines personnes lorsqu'elles sont candidates à la location d'un logement* ».

Ce moyen de lutte contre les discriminations apparaît légitime aux yeux de votre rapporteur s'il concerne les personnes établies en France, qui y vivent et qui disposent de revenus réguliers. Dans ce cas de figure, il est effectivement logique de ne pas exclure ces personnes. Toutefois, cet article conduit les bailleurs ou leurs mandataires à accepter des cautions de personnes

de nationalité étrangère résidant à l'étranger alors que les voies de recours contre ces cautions sont infiniment plus difficiles, voire impossible, à mettre en oeuvre.

A nouveau cette disposition pose problème car elle est trop générale et remet en cause un équilibre. Au surplus, un tel dispositif n'était pas nécessaire car l'article 158 de la loi précitée a institué un outil général de lutte contre les discriminations pour l'accès au logement en renversant la charge de la preuve.

3. Des difficultés subsistent néanmoins

Malgré ce relatif équilibre des dispositions de la loi de 1989, il n'en reste pas moins que la pénurie actuelle de logements sur les marchés tendus renvoie à une crise de l'offre liée à des dysfonctionnements dans le fonctionnement des relations bailleurs/locataires. On constate en effet une crise de la « vocation de bailleur ».

D'un côté, les propriétaires estiment que leurs droits, tels que définis notamment dans la loi de 1989, ne sont pas suffisamment pris au compte dans le cadre des contentieux qui peuvent les opposer aux locataires. Les évolutions économiques et démographiques occasionnant une hausse des loyers dans un contexte de faible hausse des revenus ont en effet multiplié les cas de contentieux liés à des impayés de loyers.

Face à cette situation, les procédures judiciaires ne permettent pas un rétablissement rapide du propriétaire dans ses droits. Par ailleurs, les mécanismes sociaux ne permettent pas non plus une prise en charge rapide du locataire en difficulté qui n'a plus les moyens de payer son loyer.

En conséquence, les bailleurs multiplient leurs exigences avant de sélectionner leurs locataires. Cette évolution est dommageable à plusieurs titres. Elle renforce l'idée que les bailleurs sont les responsables de l'exclusion du logement des ménages à revenus modestes dans les grandes agglomérations où le marché locatif est tendu. Or bien souvent, le parc privé joue un rôle social de plus en plus affirmé se substituant aux lacunes du parc social. Selon l'INSEE, plus d'un tiers des loyers du parc privé équivaut aux loyers dans les HLM conventionnés.

A contrario, il est clair que face à la montée des exigences des propriétaires, de larges pans de la population se voient refuser l'accès à un logement locatif privé. De plus en plus, il est réclamé au locataire un niveau de salaire trois à quatre fois plus élevé que le montant du loyer. Par ailleurs, quelques dérives peuvent apparaître, en contradiction même avec les règles

fixées par le législateur, tels les bailleurs réclamant de nombreux mois de loyers à l'avance, alors que la loi de 1989 dispose que seuls deux mois de caution peuvent être réclamés et que le paiement mensuel du loyer est de droit à la demande du locataire.

4. Les effets de « contagion »

Par ailleurs, il convient de préciser que dans ce domaine, les aspects psychologiques prévalent généralement sur la réalité et l'importance des problèmes effectivement rencontrés par les propriétaires. L'effet « de contagion » de l'entourage est prééminent car l'existence d'une situation problématique vécue par un proche peut avoir un effet dissuasif sur un grand nombre de bailleurs potentiels. Une telle situation est de nature à décourager nombre d'investissements locatifs.

Or, une analyse statistique du nombre de contentieux occasionnés par des difficultés de gestion dans les relations bailleur/locataire permet de remettre les choses à leur place. On s'aperçoit en effet que le nombre de contentieux sérieux, lié notamment à des impayés locatifs, se situe entre 3 et 5 %.

5. Une majorité de petits propriétaires

En outre, la situation est différente selon que le bailleur possède un ou plusieurs logements car les conséquences économiques du non paiement du loyer sont très différentes selon les cas de figure.

La très grande majorité des bailleurs sont des petits propriétaires qui ont un logement ou deux logements. En effet, le parc locatif privé est composé d'environ 5,2 millions de logements, dont 500.000 sont possédés par des investisseurs institutionnels et 4,7 millions par des personnes physiques. Le nombre de bailleurs privés personnes physiques est lui de 2,2 millions, ce qui donne une moyenne de 2,13 logements par propriétaire privé.

Dans certains cas, l'acquisition de ce logement locatif est le résultat pour le propriétaire d'années d'épargne consacrée à cet achat afin de se constituer un complément de rémunération ou un capital en vue de la retraite. Selon une enquête réalisée par l'UNPI en 2000, 76,6 % des propriétaires bailleurs déclarent que leurs revenus locatifs représentent moins de 50 % de

leur revenu total. Par ailleurs, près de 30 % des bailleurs déclarent se constituer complément à une épargne qu'ils estiment insuffisante.

Il est ainsi clair que dans la majorité des cas, le non paiement du loyer pendant plusieurs mois, voire pendant une ou deux années, peut s'avérer dramatique, à plus forte raison si le propriétaire s'est endetté pour acheter le logement et qu'il n'a pas encore fini de rembourser le bien.

Pour se prémunir contre les risques d'impayés locatifs, les bailleurs ont toutefois la possibilité de souscrire des contrats d'assurance. La loi de finances pour 1995 a permis de déduire des revenus fonciers le montant réel des primes d'assurance pour risque d'impayés de loyer dès lors que les contrats avaient pour objet exclusif cette garantie. Cette condition d'exclusivité a été supprimée par la loi de finances pour 1997. Ces mécanismes restent néanmoins encore assez peu développés.

Par ailleurs, les bailleurs peuvent faire appel au dispositif « Locapass » du 1 % Logement qui offre également une garantie contre les impayés de loyers et de charges¹⁴.

B. LA QUESTION DES EXPULSIONS LOCATIVES

1. Une solution extrême de dernier recours

En cas d'échec des politiques d'accompagnement social des locataires en difficulté et des actions préventives, le propriétaire peut être contraint, dans certains cas, d'engager une procédure judiciaire qui pourra aboutir à une décision d'expulsion du locataire. Bien évidemment, une telle décision doit constituer l'étape ultime de la procédure et doit être utilisée prioritairement contre les personnes de mauvaise foi. Le bon déroulement de cette solution extrême n'en demeure pas moins essentiel pour faire respecter le droit de propriété.

Avant d'être intégrée dans les voies d'exécution par la loi du 9 juillet 1991, la procédure de l'expulsion reposait sur de simples circulaires administratives et sur quelques décisions de justice. Elle a ainsi reçu des fondements législatifs et réglementaires avec les articles 61 à 66 de la loi précitée et avec les articles 194 à 209 du décret 31 juillet 1992 instituant de nouvelles règles relatives aux procédures civiles d'exécution. La procédure est

¹⁴ Garantie de 18 mois contre les impayés de loyer et de charges locatives au bénéfice des bailleurs qui donnent un logement en location à un salarié d'une entreprise privée ou à un jeune de moins de 30 ans en recherche ou en situation de premier emploi.

également définie aux articles L. 613-1 à L. 613-5 du code de la construction et de l'habitation.

La loi ne prévoit pas d'exception à cette procédure et les mesures d'atténuation existantes permettent seulement d'en suspendre provisoirement le déroulement, comme par exemple pendant la période hivernale.

2. Une procédure longue

En premier lieu, **l'expulsion ne peut être réalisée qu'en vertu d'un titre exécutoire**, décision de justice ou procès-verbal de conciliation exécutoire depuis la loi de 1991, après signification d'un commandement d'avoir à quitter les lieux et information faite au préfet du département¹⁵. L'information du préfet doit théoriquement permettre aux services de l'Etat d'enregistrer la demande de relogement de l'occupant dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Le commandement d'avoir à quitter les lieux doit comporter plusieurs mentions obligatoires, sous peine d'être privé de validité en cas de contentieux ultérieur, comme l'indication de la date à partir de laquelle les locaux devront être libérés ou la juridiction compétente pour pouvoir former un recours.

En outre, l'expulsion des personnes des locaux à usage d'habitation est assortie de conditions supplémentaires. En premier lieu, elle ne peut avoir lieu qu'après extinction d'un délai obligatoire de deux mois à compter de la date de signification du commandement de quitter les lieux. En outre, la personne pour laquelle l'expulsion aurait des conséquences d'une exceptionnelle dureté, notamment du fait de la période de l'année considérée ou des circonstances atmosphériques, peut obtenir une prolongation du délai de trois mois.

Par ailleurs, les articles L. 613-1 et L. 613-2 du code de la construction et de l'habitation permettent au juge d'accorder un délai supplémentaire, dont la durée doit être comprise entre trois mois et trois ans, si le relogement des personnes ne peut avoir lieu « dans des conditions normales » et sans que ces dernières aient à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation.

Enfin, l'article L. 613-3 du code de la construction et de l'habitation dispose qu'il « *doit être sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1^{er} novembre de chaque année jusqu'au 15 mars de l'année suivante,*

¹⁵ Procédure précédée par la signification d'un commandement de payer dans le cas des impayés locatifs.

à moins que le relogement des intéressés soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille ».

Ce principe connaît toutefois plusieurs atténuations, en cas de relogement des occupants, et, depuis la loi de 1991, en cas d'entrée dans les locaux par voie de fait ou si les personnes se trouvent dans un immeuble faisant l'objet d'un arrêté de péril.

La procédure d'expulsion est ensuite menée par un huissier de justice et doit se faire obligatoirement en présence de l'occupant. En cas d'échec des opérations d'expulsion par l'huissier, ce dernier peut requérir le concours de la force publique.

3. Une augmentation du nombre de contentieux locatifs

Selon les statistiques communiquées par le Ministère de la justice, on note **une hausse sensible du nombre de décisions d'expulsion de 1998 à 2001**. Alors que 75.125 décisions d'expulsion pour impayé de loyers ont été prononcées en 1998, il y en a eu **81.080 en 2001** soit une hausse de plus de 7 %¹⁶. Selon les premières estimations, cette tendance à la hausse se serait maintenue en 2002. Dans le même temps, **la durée moyenne des procédures s'allongeait**, passant de passant **de 3 ans à près de 4 ans**.

Les demandes introduites devant les tribunaux concernant des contentieux liés à l'habitation ont connu une évolution contrastée. En 2001, 154 818 demandes étaient introduites devant les juridictions, au fond et en référé. 83 % de ces demandes émanaient des bailleurs, soit 128.026 requêtes, et, au sein de ces demandes, 84 % étaient liées à un impayé de loyers, soit 107.639 requêtes.

Au cours des dix dernières années, on constate que le nombre de demandes émanant des bailleurs est relativement stable puisque l'on en dénombrait 124 000 en 1990, un pic ayant été atteint en 1997 avec près de 136 000 demandes. Entre 1990 et 2001, le nombre de demandes augmentait de 3 %, l'essentiel de cette hausse étant liée à des impayés de loyers.

Les demandes des locataires, beaucoup moins nombreuses car elles étaient au nombre de 12 000 en 2001, **ont**, quant à elles, **augmenté de manière spectaculaire depuis 1990**, ce nombre ayant quasiment doublé (6656 en 1990). Ces dernières sont généralement liées à des travaux que le locataire souhaite voir réaliser par le propriétaire ou à des indemnités de fin de bail.

¹⁶ Statistiques du Ministère de la Justice.

Ces statistiques montrent donc que les contentieux sont en très grande majorité liés aux locataires. En 2001, sur le nombre total de demandes introduites par les bailleurs, 81 080 décisions d'expulsion ont été prises par les juridictions. Sur l'ensemble de ces décisions, 47.473 commandements d'avoir à libérer les locaux ont été délivrés. Pour exécuter ces décisions, 36.400 demandes de concours de la force publique ont été formées et 16.844 décisions de justice accordant ce concours ont été prises. Enfin, et surtout, **seulement 6.337 interventions de la force publique ont été effectivement effectuées.**

EVOLUTION DES CONTENTIEUX LOCATIFS

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire (1)	113 432	100 554	97 575	105 577	107 639	N.C
Décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	87 717	75 125	71 323	79 614	81 080	N.C
Nombre de commandements de quitter les lieux (2)	47 821	47 623	43 017	50 858	47 473	52 351
Nombre de demandes de concours de la force publique (2)	32 294	33 285	29 823	33 872	36 400	38 151
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique (2)	14 473	13 256	13 915	16 275	16 844	20 087
Nombre d'interventions effectives de la force publique (2)	4 753	4 359	4 866	5 936	6 337	7 534

(1) *Source* : Ministère de la Justice - Les chiffres du ministère de la Justice pour l'année 2001 ne sont pas encore connus.

(2) *Source* : Ministère de l'Intérieur
* hors Paris

4. Mythes et réalités sur les contentieux locatifs

a) Les contentieux restent minoritaires

Il convient en premier lieu de remettre ces chiffres à leur juste place et de ne pas se laisser impressionner par l'importance des chiffres. Rapportées au nombre de logements locatifs privés, le nombre de contentieux lié à des impayés de loyers est faible, un peu plus de 2 %. Si l'on prend comme référence le nombre de requêtes des bailleurs, quelque soit leur objet, ce taux passe à 2,5 % et à 3 % si l'on y introduit les requêtes des locataires.

Il n'en reste pas moins qu'une expérience de ce type peut être traumatisante, aussi bien pour le locataire quand il est de bonne foi et que le non paiement des loyers est strictement lié à des difficultés économiques, que

pour le propriétaire, surtout quand il ne possède qu'un ou deux logements, qui peut voir lui échapper jusqu'à deux années ou plus de revenus locatifs.

b) L'inexécution des décisions de justice

Plusieurs problèmes doivent être identifiés. En premier lieu, la procédure menant à l'exécution de l'expulsion s'avère, bien souvent, être un véritable « parcours du combattant ». En effet, les dispositions législatives ont multiplié les possibilités pour le juge d'accorder des délais avant l'exécution des décisions de justice. Hormis le délai, nécessaire et légitime aux yeux de votre rapporteur, prévu par l'article L. 613-3 du code de la construction et de l'habitation, qui prévoit l'impossibilité de procéder à des expulsions pendant la période hivernale, cette multiplication des dérogations peut conduire à des procédures s'étalant sur des périodes pouvant aller jusqu'à deux ans ou plus.

Cette lenteur n'est pas acceptable car elle constitue une négation des droits du propriétaire. En outre, les considérations d'ordre public ne peuvent justifier dans un aussi grand nombre de cas l'inexécution des décisions de justice. Cette situation est, au demeurant, dans bien des cas, insupportable économiquement par le propriétaire qui perd plusieurs mois de revenus locatifs, d'autant plus que la majorité des propriétaires ne possède qu'un seul logement. Dans le cas des contentieux liés à des locataires de mauvaise foi, cette situation est encore plus inacceptable.

En outre, cette gestion des contentieux est inefficace pour l'Etat et pour les propriétaires. L'inexécution des décisions de justice a un coût pour l'Etat. Selon l'UNPI, le montant des indemnités accordées par les juridictions administratives pour refus du concours de la force publique est passé de **20,5 millions d'euros en 1990 à 49 millions en 2000**, soit une progression de près de 140 %.

Cependant, depuis l'année 2000 et de manière sensible en 2002, on constate une augmentation du nombre de décisions accordant le concours de la force publique ainsi que celui des interventions effectives de la force publique. Votre rapporteur se félicite de cette évolution car il convient que le droit de propriété puisse être respecté dans les cas de figure où l'autorité judiciaire a admis les torts ou la mauvaise foi des locataires. Même s'il convient d'anticiper et de prévenir, par un accompagnement social ad hoc, les problèmes des locataires en difficulté, rien ne justifie en effet que les décisions de la justice restent lettre morte.

c) Les lacunes des dispositifs d'accompagnement social

Dans le cas des locataires rencontrant de véritables difficultés économiques, il convient de nuancer l'analyse car il n'est évidemment pas acceptable de mettre les individus les plus fragiles à la rue. Toutefois, votre rapporteur ne peut que s'interroger sur cette pratique qui tend à faire supporter à des dizaines de milliers de propriétaires une charge financière qui devrait relever de la solidarité nationale et donc de la puissance publique.

En conséquence, une réflexion devrait être amorcée rapidement afin d'améliorer les procédures pré-contentieuses et de faire jouer plus efficacement les mécanismes d'accompagnement social dès les premiers indices montrant que le locataire rencontre, à l'évidence, des difficultés économiques.

5. La délicate question des squats

En droit, le squat vient s'intercaler sur une ligne de front entre deux libertés fondamentales, d'une part le respect de la propriété privée -« inviolable et sacrée » selon la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen-, reconnu comme un principe de valeur constitutionnelle¹⁷, et le droit au logement, objectif de valeur constitutionnelle¹⁸. Outre les cas de squats, relevant d'une contestation de la notion même de propriété, la quasi-totalité des lieux occupés sans titre sont aujourd'hui des squats de pauvreté, liés à une pénurie de logements, sans autre ambition politique que celle d'obtenir un toit. Par ailleurs, on note que ces phénomènes se sont multipliés avec l'augmentation des situations d'exclusion et de mal-logement.

Cette pratique n'en constitue pas moins une atteinte au droit de propriété ou au droit pour le locataire de disposer de son bien pris à bail. Il existe en outre un relatif vide juridique aujourd'hui qui entoure cette pratique, dans la mesure où même si les juges ont la possibilité d'ordonner l'évacuation des locaux dans lesquels des personnes sont entrés sans titre ou par voie de fait, bien souvent l'exécution des décisions de justice n'est pas assurée.

Cette question est toutefois extrêmement complexe dans la mesure où elle renvoie à des problématiques imbriquées. Votre rapporteur, sans prétendre donner des solutions, ne peut qu'inciter à poursuivre les réflexions sur le sujet, tout en rappelant, avec le Conseil constitutionnel, le caractère fondamental du

¹⁷ Décision du Conseil constitutionnel n° 81-132 du 16 janvier 1982 – Loi de nationalisation.

¹⁸ Décision du Conseil constitutionnel n° 94-359 du 19 janvier 1995 – Loi relative à la diversité de l'habitat.

droit de propriété, dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique.

Une évolution jurisprudentielle récente mérite néanmoins d'être notée car le Conseil d'Etat, dans un arrêt récent¹⁹, vient de reconnaître que le droit de propriété et le droit pour le locataire de disposer de la chose prise à bail constituent des libertés fondamentales au sens de l'article L. 512-2 du code de justice administrative. Avec cette décision, le juge administratif permet donc aux propriétaires et aux locataires de recourir à la procédure du référé-liberté pour défendre leurs droits menacés par l'inexécution d'une décision de justice.

En cas d'inaction de l'autorité administrative, cette décision permet aux personnes victimes de squats d'invoquer l'article L. 512-2 afin d'obliger le préfet à prêter le concours de la force publique.

C. LA RIGIDITÉ DES RÈGLES RELATIVES AUX CHARGES LOCATIVES RÉCUPÉRABLES

1. La nécessité d'une évolution

Une autre difficulté dans les rapports bailleurs/locataires peut être identifiée dans le domaine des charges locatives récupérables.

Les représentants des bailleurs estiment que **la fixité de la liste des charges récupérables présente de lourds inconvénients**. Cette analyse est partagée par votre commission. Ainsi, il est admis que la **rigidité** de la réglementation relative aux charges locatives récupérables **a freiné la mise en application de nouveaux services dans le parc locatif**. L'impossibilité pour le bailleur de récupérer une dépense nouvelle a, dans un grand nombre de cas, empêché son engagement.

Un grand nombre de professionnels de l'immobilier et les représentants des bailleurs sont ainsi parvenus à la conclusion que le décret du 26 août 1987 fixant la liste des charges récupérables est devenu **obsolète**. Cette analyse, partagée par le Gouvernement, a conduit M. Gilles de Robien à confier à M. Philippe Pelletier, président de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, le soin de faire des propositions pour faire évoluer cette situation. M. Pelletier a remis son rapport en juin dernier.

¹⁹ *Décision de section du 29 mars 2002.*

2. Une jurisprudence défavorable aux bailleurs

Les bailleurs estiment que **la jurisprudence relative aux charges récupérables leur a été défavorable** à de nombreuses reprises, ne leur permettant de répercuter qu'imparfaitement les frais à leur charge. Or ces charges renvoient dans certains cas à des services qui bénéficient aux locataires, comme l'illustre l'arrêt de la Cour de cassation, rendu le 7 mai 2002, relatif aux charges de gardiennage. Selon la juridiction suprême, ces charges ne peuvent être répercutés sur les locataires que si le gardien effectue l'entretien des parties communes et procède à l'élimination des déchets, alors que les cours d'appel estimaient antérieurement que ces deux conditions n'étaient pas cumulatives.

Il en va de même pour la décision de la Cour de cassation du 30 octobre 2002 qui rappelle que les frais de rôle générés par le recouvrement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ne sont pas récupérables.

En outre, les juridictions ont jugé que, dans le cadre des contrats, de prestation de service, seul le coût du service rendu était récupérable, ce qui exclut la marge de l'entreprise et le montant de la TVA. Comme le précise le rapport de Philippe Pelletier, « *cette distinction n'est ni cohérente, ni conforme aux exigences de la pratique* ». Elle constitue au surplus une interprétation *contra-legem*. En effet, l'article 23 de la loi de 1989 pose le principe de la récupération du coût des services rendus, sans distinction aucune. Dans la pratique, il est quasiment impossible de déterminer la marge de l'entreprise sur une opération ponctuelle dans la mesure où une entreprise prestataire de services calcule sa marge bénéficiaire globalement sur l'exercice annuel. Il semble également délicat que l'entreprise expose sa marge auprès de ses clients.

Enfin, les représentants des bailleurs déplorent que les locataires disposent d'un délai de 30 ans pour contester devant les juridictions des charges qui leur auraient été indûment répercutées, alors que le bailleur ne dispose que d'un délai de cinq années pour rectifier son erreur.

La fixité de la liste des charges récupérables pose donc problème à plusieurs titres. Elle constitue **un frein à la modernisation des copropriétés**, comme cela été relevé précédemment. Surtout, elle donne lieu à un contentieux relativement abondant, même s'il est difficilement mesurable, dans la mesure où certains bailleurs sont, légitimement, tentés de faire porter sur les locataires des charges qui ne sont pas récupérables au sens du décret.

3. Une évolution nécessaire qui doit se réaliser dans la concertation

Toute réforme des règles relatives aux charges locatives récupérables doit néanmoins être envisagée dans **le cadre de la plus grande concertation possible afin de parvenir à un large consensus** sur la réforme. D'ores et déjà, une discussion a été ouverte entre les représentants des bailleurs et des locataires sous l'égide de la Commission nationale de concertation.

D. LA VACANCE DES LOGEMENTS BAISSÉ MAIS RESTE CONSÉQUENTE

Une des conséquences de la mauvaise perception de la relation avec les locataires par les bailleurs s'illustre avec le nombre de logements restant vacants. Ce nombre de logements vacants, bien qu'en baisse, reste encore conséquent eu égard à l'intensité de la demande sur certains marchés locaux. Or les logements vacants se situent principalement dans les grandes agglomérations où les besoins vont croissants.

1. Instauration d'une taxe sur les logements vacants

Pour tenter de réduire cette vacance, **une taxe sur les logements vacants (TLV) a été instituée** par la loi 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Cette taxe a vocation à inciter les propriétaires de logements, laissés volontairement inoccupés depuis au moins deux ans et situés dans des zones dans lesquelles le marché locatif est tendu, à les remettre sur le marché.

Cette taxe s'applique aux logements vacants situés dans les agglomérations de Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et celle de Cannes-Grasse-Antibes. Les logements du parc social locatif, les résidences secondaires, les locaux qui nécessitent des travaux importants, les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneurs ou ceux qui ont été occupés plus de trente jours consécutifs au cours de l'une des deux années de référence **sont exclus du champ d'application de cette taxe.**

La base de la TLV est la même que celle de la taxe d'habitation et son taux varie en fonction de la durée de vacance du bien : 10 % la première année, 12,5 % la deuxième et 15 % à partir de la troisième.

2. La nécessité d'une mobilisation du parc vacant

La vacance incompressible du parc de logements, liée notamment aux délais de locations entre deux locataires ou aux délais d'immobilisation pour travaux est difficile à cerner avec précision. Il est cependant généralement admis qu'elle représente **environ 4 à 5 % des logements vacants, soit 133 000 unités**. Ainsi, même en tenant compte de cette vacance « naturelle », **le stock de logements mobilisables reste important**.

La notion de logements vacants agglomère des situations très diverses, car elle regroupe les logements vacants des investisseurs institutionnels, ceux en cours de travaux ou de mutation, du fait d'une succession ou encore des logements libres situés en zone urbaine ou rurale peu attractive. **Toutefois, même si l'on prend uniquement comme référence la moitié du stock de logements vacants, cela représente environ un million de logements, soit un peu plus de trois ans de production neuve, et, sur la base de 50.000 logements HLM construits annuellement, vingt ans de production HLM.**

M. Michel Mouillart estime quant à lui que le stock de logements susceptible de retourner à brève échéance sur le marché est plus restreint car il l'évalue à 300.000 logements, soit une année pleine de construction neuve.

Quelque soit l'ampleur exacte de cette vacance, **votre rapporteur l'estime suffisamment importante pour justifier une politique active de mobilisation de ce stock** dans un contexte de pénurie locative très forte sur certains marchés. En effet, le nombre de logements vacants dans les agglomérations qui connaissent des tensions locatives peut atteindre des niveaux relativement importants, eu égard à la forte demande de logements.

3. La faible efficacité de la TLV

La voie de la taxation n'est cependant pas nécessairement la meilleure solution. D'une part, l'efficacité de la taxe sur les logements vacants n'est pas avérée. En premier lieu, c'est une taxe difficile à recouvrer, qui occasionne des frais de gestion conséquents, évalués à 10 %, au regard des recettes qu'elle rapporte aux finances publiques (environ 50 millions d'euros en 2001 et 2002). Théoriquement, le produit net de la TLV, après déductions des dégrèvements accordés et du prélèvement opéré par l'Etat pour couvrir les frais de gestion, est versé à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

(ANAH). Près de la moitié des rôles de TLV émis donnent lieu à un dégrèvement. Ainsi, pour l'année 2002, 51,8 millions d'euros auraient dû être recouverts, les dégrèvements représentaient 22,7 millions d'euros et l'ANAH a été destinataire de seulement 16,8 millions d'euros, **ce qui signifie que les frais de gestion se sont élevés à 12,3 millions d'euros, soit une somme quasiment équivalente à celle qui a été versée à l'ANAH.**

En outre, le recouvrement de cette taxe fait l'objet de nombreuses réclamations de la part des contribuables, ce qui occasionne un grand nombre de contentieux.

Surtout, cette taxe n'a que peu d'effet sur le marché car les propriétaires qui laissent leur logement vacant renoncent déjà à un revenu locatif qui s'avérerait de toutes façons bien supérieur au montant de la taxe. Comme le souligne l'UNPI, il est difficile de croire qu'un propriétaire puisse renoncer durablement à percevoir des revenus locatifs sans des motifs sérieux. La perception des rapports bailleurs/locataires est, dans ce contexte, fondamentale et elle peut inciter les bailleurs à ne pas se lancer dans la location afin de ne pas risquer de rencontrer des difficultés. Par ailleurs, dans un grand nombre de cas la décision d'un propriétaire de laisser son bien vacant résulte de **l'impossibilité pour ce dernier de réaliser les travaux de réhabilitation** qui seraient nécessaires pour mettre le logement en location. Ainsi, selon le ministère de l'économie et des finances plus de 20 % des logements vacants seraient dans un état médiocre, voire très médiocre.

Enfin, l'analyse des statistiques démontre que **le taux de vacance des logements a, ces dernières années, plus fortement baissé en milieu rural alors que la TLV n'y est pas applicable.**

III. UN PARC PRIVÉ INADAPTÉ ?

Dans le cadre de marchés locatifs tendus, il convient également d'analyser la qualité du parc et les spécificités présentés par certains types de logements locatifs privés. Enfin, un état du mal-logement en France doit être réalisé car les besoins restent importants.

A. LES OUTILS D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

1. L'ANAH : un outil efficace au service de la réhabilitation

a) L'Agence permet la remise sur le marché de nombreux logements

L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, établissement public créé par la loi de finances rectificative pour 1970, mène une action décisive dans le domaine de la qualité de l'habitat et de son amélioration. Ses interventions contribuent au développement d'un parc locatif privé conventionné de qualité et à la remise sur le marché de logements non conformes. **A ce titre, en 2002, l'ANAH a contribué à l'amélioration de 178.400 logements pour un montant de subventions engagées de 456 millions d'euros.**

Le fonctionnement de l'Agence a fait l'objet d'une importante réforme en application des dispositions de la loi SRU. Alors que sous le régime antérieur, l'ANAH ne finançait que les travaux engagés par les propriétaires-bailleurs, elle est, depuis janvier 2002, également compétente pour financer les travaux réalisés par les propriétaires-occupants, qui étaient auparavant éligibles à la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) délivrée par le préfet.

Les nouvelles orientations définies par l'Etat en matière de politique d'amélioration de l'habitat privé ont été prises en compte dans les interventions de l'Agence qui a déterminé, pour 2002, des domaines d'action prioritaires, notamment le développement d'une offre de logements privés à vocation sociale, en particulier dans les secteurs où le marché locatif est tendu et l'éradication des logements indignes et des copropriétés dégradées.

b) Les modalités d'attribution des aides

Les aides de l'ANAH s'adressent aux propriétaires-bailleurs ou à tout autre titulaire de droit réel conférant l'usage des locaux qui donne le logement à bail, mais aussi aux locataires pour les travaux qu'ils peuvent réaliser en substitution du propriétaire. Les subventions ont ainsi pour objet de favoriser l'exécution de travaux de réparation, d'assainissement, d'amélioration et d'adaptation des logements, ainsi que l'exécution de travaux de transformation en logements de locaux non affectés à usage d'habitation, dès lors qu'ils sont utilisés à titre de résidence principale.

Le montant de la subvention varie en fonction des engagements de modération du niveau des loyers souscrits par le propriétaire. Actuellement, le taux de base de la subvention est de 20 % du coût des travaux, dans la limite d'un plafond de travaux. Dans les zones à loyers tendus, le taux de subvention peut être porté à 50 % lorsque le logement fait l'objet d'un conventionnement APL, rendant obligatoire un plafond de ressources pour les locataires et un plafond de loyer. Pour les logements conventionnés hors zone tendue, ce taux majoré peut être de 35 %.

Le taux varie de 40 à 70 % lorsque le logement conventionné est destiné à des personnes défavorisées dans le cadre des programmes sociaux thématiques (PST), ou pour les logements d'insertion privés, suivant que le logement est situé ou non en zone tendue.

En contrepartie de ces aides, **les logements doivent être loués ou occupés à titre de résidence principale pendant neuf ans**, sauf cas particuliers relatifs notamment à des motifs d'ordre familial ou professionnel (reprise du bien pour une occupation personnelle du propriétaire bailleur, vacance temporaire du logement, etc...).

En outre, le propriétaire-bailleur qui bénéficie d'une subvention majorée est tenu de respecter **les engagements complémentaires** souscrits avec l'Agence, **notamment de modération des loyers ou d'attribution des logements à des locataires remplissant certaines conditions de ressources** ou répondant à la qualification de personnes défavorisées.

c) Un traitement budgétaire sévère

Malgré la réforme dont a fait l'objet l'Agence et l'élargissement de ses missions à cette occasion, elle a vu ses crédits considérablement amputés depuis deux années. Après avoir déjà vu ses autorisations de programme diminuer de 20 millions d'euros en 2003, l'ANAH devrait perdre, selon le projet de loi de finances pour 2004, à nouveau près de 7 % en autorisations de programme et 15 % en crédits de paiement. L'ANAH a également été touchée de plein fouet par les gels puis les annulations de crédits décidées au cours de l'année 2003. Après estimations des annulations de crédits, l'ANAH aura bénéficié d'environ 311 millions d'euros de subventions, soit une baisse de plus de 30 % par rapport à l'année précédente.

Au total, le montant des subventions d'investissement est en décroissance continue depuis 1994, comme le montre le tableau suivant.

LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT DE L'ANAH ⁽¹⁾
(AP EN MILLIONS D'EUROS)

Année	Autorisations de programme
1994	525
1995	504
1996	510
1997	463
1998	464
1999	508
2000	512
2001	470
2002	451
2003 ⁽²⁾	311

Source : Ministère du logement

(1) Y compris les primes à l'amélioration de l'habitat (PAH) avant 2002

(2) Estimation après gel et annulations.

Votre rapporteur, même s'il comprend les impératifs liés à la maîtrise des finances publiques, ne peut qu'exprimer ses craintes relatives à ces évolutions budgétaires aux conséquences sur les interventions de l'Agence.

D'une part, la poursuite de l'effort en faveur de l'amélioration de la qualité des logements est indispensable pour permettre une mise à niveau progressive de tous les logements. Par ailleurs, le développement d'un parc locatif privé conventionné ne peut qu'être bénéfique au moment où le parc HLM connaît aussi des difficultés, d'image ou de développement.

Enfin, votre rapporteur rappelle les effets très positifs des crédits distribués par l'ANAH qui permettent de dynamiser le secteur des travaux et de la construction, et qui occasionnent des effets multiplicateurs élevés sur l'activité économique. Selon les estimations de la Fédération française du bâtiment, les conséquences des baisses de crédits en termes d'emploi sont désastreuses. En 2003, la perte de 140 millions d'euros de subventions pourrait conduire à une baisse de 700 millions d'euros de chiffre d'affaires pour les entreprises du bâtiment, soit l'équivalent de 10.000 emplois directs.

En outre, les aides de l'ANAH permettent d'améliorer considérablement la qualité du parc locatif dans les zones rurales, où

l'Agence est souvent le seul outil d'intervention publique à des fins d'aménagement du territoire. Ces aides contribuent ainsi à la réhabilitation et à la valorisation d'un patrimoine auparavant vacant. En outre, son action a permis d'offrir, avec la pratique du conventionnement, de nouvelles locations à vocation sociale dans des zones peu concernées par les tensions locatives.

2. Intérêts et faiblesses du bail à réhabilitation

a) Un dispositif intéressant permettant de réhabiliter des logements

Un autre outil peut être utilisé en vue de la réhabilitation afin de diminuer le nombre de logements dégradés. Il s'agit de la formule **du bail à réhabilitation**, instituée par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Avec le bail à réhabilitation, le propriétaire d'un bien immobilier passe un contrat avec un preneur, qui peut être un organisme HLM, une SEM, une collectivité territoriale ou un organisme dont l'un des objectifs est de contribuer au logement des personnes défavorisées.

Le preneur s'engage ensuite à réhabiliter, louer et gérer le logement pour une durée minimale de douze ans et à le rétrocéder au propriétaire en fin de bail. Six mois avant l'expiration du bail, le bailleur peut proposer aux occupants un contrat de location. A défaut, au terme du bail le preneur est tenu de restituer le logement libre de location et d'occupation. **Le logement fait alors obligatoirement l'objet d'un conventionnement qui permet au locataire de bénéficier de l'aide personnelle au logement, ce qui implique un plafonnement des loyers.**

La majorité des logements ayant fait l'objet d'un bail à réhabilitation a été financée dans le cadre des programmes sociaux thématiques de l'ANAH. Les preneurs de baux à réhabilitation sont majoritairement des associations et parmi celles-ci plus particulièrement les PACT ARIM. Les propriétaires bailleurs sont en premier lieu des collectivités locales, mais aussi des particuliers.

Cette formule permet donc de réhabiliter des logements inhabitables, en limitant les coûts pour le propriétaire qui n'aurait pas les moyens de réaliser des travaux, et entraîne le développement d'une offre locative privée à loyers maîtrisés. Comme l'a souligné Maître Marc-Henri Louvel, notaire, auditionné par votre rapporteur, le bail à réhabilitation est un bon contrat car il associe les propriétaires privés à la production d'immeubles à caractère social

et répond à un souci politique de réduire la fracture sociale, de revitaliser les centres-villes et d'éviter la désertification des bourgs ruraux.

b) La nécessité de développer cette formule

Pour relancer l'utilisation des baux à réhabilitation, qui a connu un fléchissement à partir de 1997, une mesure fiscale a été prise dans le cadre de la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Le revenu représenté par la valeur des travaux de construction, de reconstruction ou d'agrandissement réalisés par le preneur au début du bail à réhabilitation et qui, en fin de bail, bénéficient au propriétaire bailleur sans indemnisation, ne donne plus lieu à aucune imposition, alors qu'avant cette loi, ce revenu était intégré dans le revenu foncier du propriétaire bailleur à l'extinction du bail.

LES BAUX À RÉHABILITATION CONCLUS ENTRE 1992 ET 2001

Années	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre de logements	231	126	279	303	284	174	213	754	660	635
Nombre d'opérations	74	55	69	113	124	65	59	72	50	48
Nombre de départements utilisateurs	28	24	26	24	23	23	22	N.C	N.C	N.C

Source : Ministère du logement

Cette réforme a permis d'augmenter de manière conséquente le nombre d'opérations de réhabilitation réalisées grâce à cet outil. Lors de ses auditions, votre rapporteur a pu constater que le Conseil supérieur du notariat était très favorable au développement de cette formule. Votre rapporteur estime que malgré les efforts réalisés en 1998 pour développer cet instrument, les efforts sont encore insuffisants. Il serait ainsi souhaitable d'envisager les modalités d'une information conséquente des propriétaires sur l'existence de cette formule et de réfléchir à un élargissement des avantages fiscaux qui pourraient être offerts aux propriétaires, notamment à ceux qui disposent d'un bien laissé vacant pour des motifs d'insalubrité et qui n'ont pas les ressources nécessaires pour y engager des travaux.

En outre, il devrait être remédié à un autre inconvénient de cet outil qui peut freiner le preneur. Ce dernier doit reloger les locataires à l'expiration du bail. Or, pour ce faire, il doit disposer d'un parc immobilier suffisamment

important. Cette condition exclut donc du système les associations qui ne disposent pas d'un tel parc.

3. Les effets pervers des baux régis par la loi de 1948

Il reste encore près de **246.000 logements** régis par les dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1948. **Ce parc immobilier a connu une diminution assez conséquente en dix ans puisque près de 45 %** de ce type de locations ont disparu depuis 1992. Cette évolution est en partie liée au mécanisme de sortie instaurée par la loi du 23 décembre 1986.

Il convient également de noter qu'alors que les « **baux verbaux** » se raréfient dans l'ensemble du secteur locatif, ces derniers **sont encore importants dans le parc régi par la loi de 1948 car ils concernent près de 20 % des locataires.**

a) Des locataires majoritairement fragiles

Il faut noter que les populations qui bénéficient des dispositions de cette loi sont plus fragiles que la moyenne. Même si 27 % des locataires de ce parc sont bénéficiaires d'une aide au logement, ce qui constitue le taux le plus faible dans le parc locatif (39 % des locataires du secteur privé libre sont bénéficiaires des aides au logement, le taux le plus élevé, 48 %, concerne les locataires des HLM), il n'en reste pas moins que les locataires sont dans la majorité des cas des retraités (46 %), des ouvriers (17 %), des employés (12 %) et des chômeurs (9 %). Les cadres occupant un logement « loi 1948 » représentent en effet moins de 3 % du total.

Par ailleurs, ce parc est majoritairement occupé par des personnes seules retraités, la proportion de locataires de 50 ans et plus est élevée (62 %) et 60 % des logements sont occupés par des personnes seules.

b) Des logements dégradés

Une analyse des occupants du parc de logements régi par cette loi ne doit pas néanmoins conduire à occulter les effets pervers de ses dispositions, notamment la dégradation de la qualité de ces logements. Comme le note la Conférence des bâtonniers, dont certains de ses représentants ont été auditionnés par votre rapporteur, **la loi du 1^{er} septembre 1948 est un frein à la modernisation des locaux loués soumis à ses dispositions.** En effet, bien

souvent les bailleurs ne perçoivent pas des loyers suffisants pour financer des travaux de réhabilitation des locaux, qu'ils laissent donc en déshérence.

Pour illustrer cette affirmation, il suffit de rappeler que, selon les statistiques de l'INSEE, dans le parc régi par les dispositions de la loi de 1948, la part des logements « sans confort » reste encore très élevée, plus de 25 % contre 2,5 % pour l'ensemble des résidences principales.

Alors que l'ancienneté moyenne d'occupation des locataires est de 6 ans dans le secteur locatif libre, cette durée est de 21 ans dans le parc régi par la loi de 1948. Il est donc difficile pour le bailleur de pouvoir reprendre possession de son bien afin de pouvoir y réaliser des travaux de réhabilitation et même de mise aux normes, pourtant rendus nécessaires par les dernières obligations législatives (amiante, termites, plomb...).

c) Une jurisprudence qui pérennise le parc

Par ailleurs, un récent arrêt de la Cour de cassation, du fait d'une législation laissant la possibilité d'une interprétation jurisprudentielle, a permis de pérenniser le parc régi par cette loi alors que le législateur avait prévu une sortie progressive de ce dispositif.

Ainsi, la Cour de cassation fait prévaloir les dispositions de l'article 1742 du code civil qui dispose que « *le contrat de louage n'est point résolu par la mort du bailleur ni par celle du preneur* » sur les dispositions de l'article 5 modifié de la loi du 1^{er} septembre 1948 selon lesquelles « *le bénéfice du maintien dans les lieux pour les locaux visés à l'article 1^{er} appartient en cas d'abandon du domicile ou de décès du locataire ou de l'occupant de bonne foi, au conjoint, et, lorsqu'ils vivaient effectivement avec lui depuis plus d'un an, aux ascendants, aux personnes handicapées, visées au deuxièmement de l'article 27, ainsi que, jusqu'à leur majorité, aux enfants mineurs* ».

C'est ainsi que la Cour de cassation a jugé que le bail se transmet à l'héritier du preneur décédé, **bien qu'il n'appartienne à aucune des catégories de personne prévue à l'article 5 précitée de la loi de 1948**. De ce fait, le descendant majeur du locataire, exclu également du bénéfice de l'article 5 depuis la loi de 1986, a été jugé comme ayant droit au maintien dans les lieux en sa qualité d'héritier (arrêt de la Cour de Cassation, 3^{ème} chambre civile, du 23 juin 1998).

Votre rapporteur ne peut que s'étonner vivement de cette jurisprudence, qui semble contraire aux termes mêmes de la loi.

Votre rapporteur estime par ailleurs qu'il est nécessaire de trouver une solution qui permette d'amplifier le mouvement de sortie de ces logements hors du champ d'application de cette loi. A ce titre, un travail de concertation a été lancé par le Ministère du logement avec les représentants des bailleurs et des locataires. En tout état de cause, une réforme de la loi de 1948 doit conduire à protéger les personnes âgées disposant de faibles ressources mais doit permettre une extinction progressive et définitive d'un dispositif devenu obsolète.

B. COMBATTRE LE MAL-LOGEMENT

1. La nécessaire éradication de l'habitat indigne

a) Des situations indignes d'un pays développé

Il existe en France, un parc de logements de très mauvaise qualité mais qui est peu connu des pouvoirs publics. Cette méconnaissance de la localisation des logements très dégradés a permis le développement de situations de mal-logement, qui n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante de la part des pouvoirs publics au cours des dernières années.

En effet, l'actualité fait régulièrement apparaître des situations de logement indigne, d'insalubrité, de saturnisme infantile, d'hôtels meublés très dégradés, ou la reconstitution aux limites des agglomérations de formes de bidonvilles. L'existence de ce secteur laisse libre cours aux agissements des « marchands de sommeil », offrant aux personnes les plus démunies un habitat très dégradé dans des conditions juridiques, sociales et financières inacceptables.

b) Un engagement progressif des pouvoirs publics

Dès la fin des années 1990, les pouvoirs publics ont pris à bras le corps ce problème, mettant en lumière la permanence d'un marché du sous-logement et des mécanismes d'exploitation humaine, afin de proposer une réforme des législations de police adaptée.

La loi de lutte contre les exclusions de 1998 et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains de décembre 2000 en ont constitué la traduction législative. Elles ont ainsi créé ou modernisé les mécanismes d'intervention relatifs à la prévention et au traitement du saturnisme lié au

logement, à l'insalubrité, aux immeubles menaçant ruine, aux hôtels meublés dangereux et ont redéfini les droits des occupants.

Sur la base de ce nouveau corpus juridique, le gouvernement a engagé un programme de lutte contre l'habitat indigne. En effet, ces mesures législatives n'avaient de sens que si elles étaient accompagnées de mesures opérationnelles et financières, ainsi que de nouveaux modes d'intervention publique, les situations à traiter étant souvent très complexes.

Un plan départemental de lutte contre l'habitat indigne a été mis en place par les préfets et a été formalisé dans onze « départements pilotes ». Ces plans d'action reposent sur des méthodes et des principes communs et ont pour objet de procéder à un repérage des populations prioritaires, de mettre en place des procédures, des moyens financiers et des actions opérationnelles, ainsi que des stratégies de relogement. En effet, malgré les dangers pour la santé et la sécurité des occupants que peuvent présenter l'habitation d'un immeuble insalubre, il n'est, bien souvent, pas évident pour les autorités publiques de procéder à l'évacuation pure et simple des habitants au moyen des diverses procédures existantes (arrêté de péril ou d'insalubrité). Dans la mesure où ces « ghettos » se situent dans les grandes agglomérations, déjà caractérisées par le manque de logements locatifs, tant sociaux que privés, l'expulsion des locataires peut avoir des conséquences encore plus dramatiques si aucune solution de relogement ne peut être trouvée.

La mise en place de ces plans démontrent néanmoins la volonté de l'Etat de s'engager dans la lutte contre le mal-logement, l'insalubrité et les marchands de sommeil. Au surplus, cette mobilisation a suscité l'intérêt d'un grand nombre de collectivités territoriales, d'associations, hors même des « départements pilotes », montrant une forte demande des acteurs locaux de renforcement de ces mesures et d'extension du programme d'action.

Selon le Ministère du Logement, ce programme expérimental a montré sa pertinence et a aussi démontré, a contrario, que là où aucun dispositif interministériel et partenarial n'était mis en place, la lutte contre l'habitat indigne était inefficace : elle ne peut se suffire de la prise d'arrêtés de police, souvent non suivis d'effets, de travaux engagés par les seuls propriétaires de bonne foi, d'absence de coordination locale organisée pour agir contre les marchands de sommeil. La question difficile du relogement exige une approche sociale pertinente, ce qui implique nécessairement une articulation avec le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et le concours des services sociaux du département.

c) Vers un renforcement des outils existants

Malgré le renforcement de ces politiques, les départements urbains s'inquiètent de la persistance d'agissements de marchands de sommeil, d'exploitants peu scrupuleux d'hôtels meublés. Les départements péri-urbains voient se développer une accession à la propriété de ménages démunis ou sur-endettés dans des locaux insalubres, des divisions clandestines de pavillons, de bâtiments divers ou de terrains à des fins d'habitat, de formation de nouveaux bidonvilles. Enfin, les régions rurales s'inquiètent de l'extrême pauvreté et précarité de propriétaires occupants.

Face à la persistance des problèmes, et même si des progrès sont incontestables, votre rapporteur juge nécessaire de renforcer et de conforter cette politique et de faciliter la mobilisation des acteurs locaux (municipalités, services de l'Etat, associations etc...) pour mettre en oeuvre des stratégies de lutte contre le mal-logement.

2. Le secteur des logements meublés

On estime qu'environ 375 000 locataires occupent actuellement le secteur des meublés, ce qui représente près de **5,7 % des locataires du secteur privé**. Ce secteur locatif très spécifique représente donc une part non négligeable du parc privé.

Il ne convient pas d'assimiler le secteur des logements meublés avec la problématique du mal-logement. Toutefois, ce mode d'habitat, même s'il constitue dans bien des cas une situation transitoire apportant une réponse à des personnes qui doivent habiter dans un endroit donné pendant une période relativement longue mais inférieure à la durée d'un bail, n'en recouvre pas moins des situations délicates et précaires.

a) Un régime juridique plus souple

Les locations meublées sont soumises à un régime juridique particulier pour ce qui concerne les rapports locatifs. Elles sont exclues du champ d'application de la loi du 6 juillet 1989 qui régit les rapports locatifs dans le cadre des baux d'habitation. Ainsi, le bail d'une location en meublé est soumis aux règles générales du code civil (articles 1708 à 1762) qui n'imposent aucune mention obligatoire. Dans ce cadre, **le bailleur et le locataire conviennent librement des conditions de la location**, notamment de la durée du bail, du montant ainsi que du mode de paiement et de révision du loyer ou des charges et des réparations à la charge du locataire.

Ce régime moins protecteur du locataire se justifie par la diversité des catégories de logements auxquelles il s'applique, qui recouvrent notamment les locations saisonnières ou de tourisme. Toutefois, face à certaines dérives et afin d'assurer **une protection minimale** des occupants de certains meublés, la loi de lutte contre les exclusions a inséré dans le code de la construction et de l'habitation (articles L. 632-1 à L. 632-3) des règles plus contraignantes régissant les rapports des locataires avec les bailleurs de plus de quatre logements meublés, que la location s'accompagne ou non de prestations secondaires. Cette protection ne bénéficie toutefois qu'aux locataires dont le logement loué constitue la résidence principale, ce qui exclut, logiquement, la location saisonnière liée à une saison touristique ou thermale.

Ces nouvelles règles font obligation au bailleur d'établir **un bail écrit** d'une durée **d'un an** tacitement reconductible par période de même durée et ne pouvant être modifié ou résilié par le bailleur que sous réserve **d'un préavis de trois mois**. En cas de cessation d'activité, le bailleur est tenu d'en informer les locataires trois mois au moins avant la date de fin d'activité prévue. **Par contre, aucune disposition ne prévoit les modalités de fixation et de révision du loyer.**

Votre rapporteur considère que l'établissement de cette protection minimale, notamment l'obligation d'un bail écrit d'une durée minimum, en faveur des locataires constitue une évolution positive et qu'elle mériterait d'être confortée. Il est cependant clair que le régime de ces locations doit conserver un minimum de souplesse car l'existence de ce parc permet d'assurer la fluidité du marché, notamment pour les personnes qui ont besoin d'une habitation temporaire.

b) Des conditions fiscales attractives

Eu égard à la nature particulière des logements ainsi loués, dont le prix de location est souvent plus élevé et qui ne sont pas toujours de très bonne qualité, votre rapporteur s'interroge sur la nécessité d'une nouvelle évolution juridique de ce secteur, tant du point de vue de la fiscalité que des rapports entre bailleurs et locataires.

En effet, actuellement les bailleurs bénéficient d'un **régime fiscal très attractif**, en vertu des articles 35 bis-I et 35 bis-II du code général des impôts. Si les pièces louées constituent pour le locataire en meublé sa résidence principale et que le prix de location est fixé dans des limites raisonnables (142 euros en Ile-de-France et 102 euros pour les autres régions pour 2003) ou si les locataires n'y élisent pas domicile (chambres d'hôtes) et que le loyer ne dépasse pas 760 euros par an, les loueurs en meublé bénéficient d'un régime simplifié d'imposition plus avantageux que celui

applicable aux locations nues (régime micro-foncier), car le taux d'abattement est alors de 72 % au lieu de 40 %.

Par ailleurs, les loueurs professionnels sont soumis à un régime fiscal favorable pour les plus-values puisqu'ils en sont exonérés lorsque l'activité est exercée depuis au moins cinq ans et que les recettes de la location n'excèdent pas un plafond ou sont soumis au régime d'imposition à un taux réduit de 16 %. Enfin, sauf exception, les locations en meublé sont exonérées de taxe sur la valeur ajoutée.

Si un régime différent de celui de la location nue est légitime dans les cas où l'activité de loueur de logements meublés présente des caractéristiques la rapprochant de celle de prestation de service, **cette différence ne se justifie pas lorsque les spécificités s'amenuisent**. Or c'est actuellement le cas dans la mesure où un grand nombre de locations meublées ne revêtent pas, bien souvent, les caractéristiques nécessaires pour justifier cette spécificité, de par l'austérité et la pauvreté de l'ameublement notamment. **Votre rapporteur serait ainsi favorable à un rapprochement des régimes fiscaux, à inscrire dans la loi une définition précise du logement meublé et à améliorer la protection des locataires dans le cadre de leurs relations avec les bailleurs.**

IV. L'INSUFFISANTE PRISE EN CHARGE DES LOCATAIRES EN DIFFICULTÉ

A. LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS EST INSUFFISANTE

1. La difficile prévention des expulsions

a) Le développement de moyens de prévention des expulsions

Dans le domaine des relations bailleurs/locataires, votre rapporteur considère que, hors les cas de mauvaise foi des locataires, la solution de l'expulsion résulte d'un dysfonctionnement des procédures d'accompagnement social des locataires en difficulté. Théoriquement, **la voie judiciaire devrait être utilisée uniquement en dernier recours** et devrait être limitée aux seuls cas des locataires de mauvaise foi.

Cette approche a d'ailleurs été retenue par le législateur dans le cadre du volet prévention des expulsions de la loi relative à la lutte contre les exclusions. Il s'agissait en effet de considérer le problème des expulsions non pas comme un problème d'ordre public mais d'essayer de lui appliquer un

traitement social et préventif le plus en amont possible afin d'éviter la phase contentieuse.

Les dispositions de cette loi ont permis la mise en place d'une **procédure précontentieuse** spécifique avant la saisine du juge dans le parc social et l'instauration d'une **démarche de prévention** placée sous la responsabilité du préfet durant la phase contentieuse pour tous les locataires. Par ailleurs, de nouveaux pouvoirs ont été octroyés au juge judiciaire. Enfin, la loi a prévu une obligation de réaliser **une charte départementale de prévention des expulsions** afin que l'ensemble des acteurs locaux se mobilise pour prévenir et réduire le nombre des expulsions.

Ainsi, la loi a institué une obligation pour l'huissier de justice de notifier au préfet l'assignation visant à la résiliation de bail au moins deux mois avant l'audience afin que le préfet saisisse les organismes sociaux adéquats et transmette aux juges les informations dont il dispose. **Cette phase doit être mise à profit pour diligenter une enquête sociale d'urgence** et, si nécessaire, pour élaborer un plan d'apurement de la dette ou rechercher une solution de relogement plus adaptée aux ressources du ménage.

La loi prévoyait que, dans un délai de deux ans à compter de sa promulgation, une charte pour la prévention de l'expulsion devait être élaborée dans chaque département avec l'ensemble des partenaires concernés. Toutefois, quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi, **on dénombrait seulement 60 chartes signées.**

b) Une efficacité relative

Comme l'analyse des statistiques du Ministère de la Justice l'a montré, le nombre de contentieux locatifs est en hausse, notamment à partir de l'année 2000, tant pour les demandes introduites par les bailleurs que pour le nombre de décisions d'expulsion.

Malgré les difficultés d'interprétation de ces données, on peut supposer que la mise en œuvre trop progressive du dispositif, freinée notamment par **un manque de moyens et un maillage insuffisant des mesures de prévention** à certaines phases de la procédure (en particulier après le jugement), a contribué à la croissance des ménages en situation d'expulsion. Il est également possible que la plus grande « sévérité » de certains acteurs, qui estiment que le dispositif de prévention a nécessairement « filtré » en amont de la procédure judiciaire les locataires de bonne foi, explique cette croissance.

Surtout, l'augmentation des contentieux locatifs à partir de l'année 2000 constitue sûrement un indice **d'une augmentation de la**

précarité des ménages dans un contexte de forte hausse des loyers, en particulier dans le parc locatif privé, la hausse des revenus des locataires n'ayant pas suivi celle des loyers.

2. Les difficultés de mise en oeuvre de la loi de 1998

Comme le montrent les bilans d'application de la loi de lutte contre les exclusions, ainsi qu'une évaluation qualitative de la mise en oeuvre des mesures de prévention des expulsions, certains volets du dispositif de prévention ne se mettent en place que trop progressivement et de façon assez inégale selon les départements (enquête sociale, mobilisation des dispositifs, chartes...).

Cette mise en place progressive s'explique notamment par la nécessaire phase d'adaptation des procédures, au cours de laquelle doivent être créées de nouvelles structures, des outils de coordination et de nouveaux partenariats. La formation des acteurs (acteurs sociaux, avocats...) et la prise en charge de nouvelles tâches par les services de l'Etat nécessite également un temps d'adaptation.

Toutefois, votre commission regrette que l'enquête sociale que le préfet doit diligenter en urgence dès réception de l'assignation soit menée de façon très inégale selon les départements. D'une part, le nombre de ces enquêtes est encore trop faible au vu du **taux de ménages assignés couverts par cette enquête, surtout pour les locataires du parc privé**. Leur contenu est encore insuffisamment développé et consiste parfois en une simple fiche de liaison sans contact avec le ménage, ni solution proposée. Enfin, les délais de réalisation de l'enquête sont, dans la grande majorité des cas, trop longs.

On constate par ailleurs que les acteurs sociaux sont insuffisamment formés au droit du logement et que le recours à des associations compétentes financées par le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) est encore insuffisamment pratiqué.

En outre, il a été noté une articulation difficile et une mobilisation insuffisante des dispositifs d'aide. En particulier, le mode de fonctionnement des FSL n'est pas toujours adapté aux difficultés rencontrées, en ce qui concerne notamment les délais de constitution et d'instruction des dossiers, souvent trop longs, les conditions d'octroi des aides, le niveau et la nature de l'aide. **Par ailleurs, les capacités de relogement prévues par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées restent très en dessous des besoins.**

Les mesures de prévention et de suivi des locataires sont souvent insuffisantes, notamment après le jugement d'expulsion qui crée une phase de fragilité pour ces derniers et on constate un fort taux d'échec des solutions mises en place et notamment des plans d'apurement prononcés par les juges, plans qui paraissent parfois peu réalistes au regard des capacités financières des ménages, par manque d'accompagnement des personnes concernées.

L'information et l'implication des locataires sont elles aussi très insuffisantes dans la mise en oeuvre de ces procédures d'accompagnement. Cet aspect de la prévention, souvent repris comme objectif par les chartes, doit, en fait, être traité à tous les stades de la procédure. Il nécessite une information claire et explicite dès le commandement de payer, un accompagnement social, une assistance juridique permettant aux ménages d'acquiescer une meilleure compréhension de la procédure et de faire valoir leurs droits. La présence du locataire à l'audience, favorisée par ces actions, est un des facteurs essentiels de réussite de la prévention.

3. Vers un renforcement des procédures de coordination

Afin de tenter de remédier à ces insuffisances, le gouvernement a décidé **d'améliorer l'accompagnement des locataires dans toutes les phases de la procédure d'expulsion**, notamment avec la présentation en mars 2003, par la secrétaire d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion, Mme Dominique Versini, du plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion.

Dans ce cadre, un cahier des charges précisant le contenu des enquêtes sociales pour améliorer ses conditions de mise en oeuvre devrait être élaboré. Ce cahier des charges sera complété par l'élaboration d'un guide de prévention des expulsions à l'usage des travailleurs sociaux pour améliorer leur formation sur les aspects sociaux et juridiques. De même, des travaux de réflexion sont en cours pour la reconstitution des droits des locataires dont le bail a été résilié mais qui assument à nouveau leurs engagements vis à vis des bailleurs.

Votre rapporteur ne peut qu'encourager le gouvernement à intensifier son action en faveur du renforcement et de l'amélioration de la phase de prévention des expulsions et d'accompagnement des locataires en difficulté. **Une telle démarche constitue en effet un élément clé pour permettre la diminution du nombre de contentieux locatifs, améliorer les relations entre bailleurs et locataires et redonner confiance aux propriétaires.**

B. RÉFORMER LE FONCTIONNEMENT DES FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LE LOGEMENT

1. L'élargissement des missions des FSL

La loi de 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, modifiée par la loi de la lutte contre les exclusions, a institué dans chaque département un fonds de solidarité pour le logement (FSL).

Les FSL accordent des aides financières aux ménages défavorisés pour les aider à se maintenir dans le logement en cas d'impayés ou pour les aider à entrer dans un logement locatif (cautionnement, prise en charge du dépôt de garantie, du premier loyer, des frais d'agence et autres frais d'installation...).

Le bilan d'évaluation de la loi Besson, réalisé en 1997, avait mis en évidence certains problèmes dans l'organisation et le fonctionnement des FSL. La souplesse et la diversité des réponses adaptées aux besoins locaux a eu comme effet pervers l'inégalité de traitement des ménages. **Ces constats ont conduit le législateur à généraliser les interventions du FSL** en l'ouvrant à tous les publics, locataires du parc public et du parc privé, sous-locataires, résidents de foyers, et en prévoyant comme seuls critères d'éligibilité aux aides les ressources et l'importance et la nature des difficultés rencontrées, **ce qui exclut notamment des différences de critères entre parc public et parc privé**. Enfin, des aides obligatoires ont été prévues comme l'apurement des dettes locatives pour le maintien, le cautionnement ou des aides au paiement du dépôt de garantie.

Votre rapporteur considère que cet élargissement constitue une mesure très positive car elle consacre le rôle social du parc privé, qui se substitue bien souvent aux insuffisances du parc social. En contrepartie, la différence de traitement ne se justifie pas quand les locataires du parc privé connaissent des difficultés économiques comparables à ceux du parc locatif social.

Par ailleurs, la possibilité de saisine directe du FSL par le ménage demandeur a été ouverte, ainsi qu'un délai de réponse maximum de deux mois après la saisine, tout comme l'obligation de motiver les décisions de refus.

2. Des lacunes en termes de réformes d'accompagnement

L'élargissement des missions des fonds de solidarité pour le logement n'a toutefois pas été accompagnée des évolutions nécessaires, tant au niveau de la réforme de l'organisation interne des Fonds que de la révision des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, rendues indispensables par ces modifications législatives, **tant et si bien qu'un grand nombre de fonds ont accumulé une trésorerie importante en 1999 et en 2000** (jusqu'à quatre mois de dépenses pour certains fonds), avec de fortes disparités selon les départements. Ainsi, fin 1999, le montant total de la trésorerie était de 143 millions d'euros, soit 65 % des dépenses de l'année, et fin 2000, elle avoisinait les 155 millions d'euros, soit 65 % des dépenses 2000.

Pour faire face à cette situation, il a été tenu compte, dans les dotations budgétaires 2001 et 2002 des excédents de trésoreries afin de permettre le retour à des situations de gestion plus saines.

Votre rapporteur comprend cette évolution budgétaire dans un contexte difficile pour les finances publiques françaises. Toutefois, cette situation ne peut que le pousser à s'interroger sur le décalage qu'il peut y avoir entre la non consommation de ces crédits et le nombre de contentieux locatifs existants. **Ces trésoreries dormantes auraient dû impérativement être utilisées pour prévenir les impayés locatifs, ce qui aurait permis très certainement d'éviter un très grand nombre de procédures judiciaires liées à des impayés locatifs.**

3. Un outil d'accompagnement social précieux

Malgré cette inefficience au niveau de la gestion budgétaire de ces Fonds, ces réformes se sont avérées bénéfiques en termes de bénéficiaires de ces aides. **En effet, alors qu'un peu de moins de 233.000 ménages recevaient une aide au titre des fonds de solidarité pour le logement en 1998, ils étaient plus de 296.000 en 2001, soit une progression de près de 27 %.** Votre rapporteur salue bien évidemment cette évolution indispensable. Aucun argument ne peut être avancé pour justifier le maintien de trésoreries inutilisées. Par ailleurs, l'action des fonds de solidarité pour le logement peut avoir un impact décisif sur l'amélioration des rapports bailleurs/locataires.

Comme le montre l'analyse des informations recueillies sur les bénéficiaires des aides des fonds de solidarité pour le logement, ces dernières s'adressent en priorité aux ménages qui éprouvent les difficultés les plus significatives car près de 30 % des ménages aidés sont titulaires du RMI et environ 27 % des ménages aidés pour le maintien dans le logement sont des inactifs.

Au total, votre rapporteur ne peut qu'espérer que la future décentralisation aux départements de la gestion des FSL sera de nature à permettre une amélioration de leur fonctionnement, une activation des crédits et un traitement plus rapide des dossiers afin de leur faire jouer à plein leur rôle de prévention des difficultés locatives.

TROISIÈME PARTIE

PROPOSITIONS POUR UNE REDYNAMISATION DU MARCHÉ LOCATIF PRIVÉ

Au final, les difficultés identifiées dans le secteur du logement locatif privé justifie un certain nombre d'évolutions tant dans le domaine des rapports bailleurs/locataires que de la fiscalité.

L'un des enjeux, afin de répondre à la pénurie de l'offre locative privée constatée dans les marchés tendus, est de réussir à drainer les capitaux en faveur de ce secteur et donc à faire revenir les investisseurs-bailleurs en masse sur ce marché.

Une telle politique incitative passe en premier lieu par des évolutions des règles qui régissent les rapports entre les bailleurs et les locataires. Il est en effet important de recréer les conditions pour redonner aux particuliers une « âme de bailleur ».

I. AMÉLIORER LES RAPPORTS BAILLEURS/LOCATAIRES

A. ASSURER LA SÉCURISATION DU PAIEMENT DES LOYERS

Cet élément constitue le point central pour améliorer les relations entre les bailleurs et les locataires. Comme cela a été vu, la très grande majorité des bailleurs personnes physiques est constituée de petits propriétaires qui possèdent souvent un ou deux logements. Il est donc indispensable, pour ces petits propriétaires, de garantir et de sécuriser le paiement du loyer, les problèmes d'impayés locatifs pouvant avoir des conséquences économiques très négatives.

Des mécanismes de sécurisation existent déjà et il conviendrait en premier lieu de les faire connaître en organisant l'information la plus large possible. Comme votre rapporteur a pu le constater au cours de ses travaux, les modes de résolution amiable des impayés locatifs restent encore peu connus des bailleurs. Ainsi un site Internet grand public, consacrant une rubrique aux solutions proposées aux bailleurs en cas d'impayés locatifs, évoque la possibilité d'expulsion, la saisie des biens du locataire ou la saisie

conservatoire sur le compte bancaire du locataire mais à aucun moment ne cite les voies de conciliation. Cet exemple, pour anecdotique qu'il soit, illustre néanmoins cette méconnaissance des solutions fondées sur la conciliation et l'accompagnement social.

1. Faire connaître les dispositifs existants

a) La garantie de paiement proposée par le « 1 % Logement »

Les fonds du 1 % Logement offrent des possibilités d'assurance locative, qu'il pourrait être opportun de faire connaître par une campagne d'information importante auprès des bailleurs.

Ainsi, le dispositif « Locapass » **permet d'accorder une garantie d'une durée de 18 mois (qui peut aller jusqu'à 36 mois si le logement est conventionné) contre les impayés de loyer et de charges locatives** au bénéfice des bailleurs qui donnent un logement en location à un salarié d'une entreprise privée ou à un jeune de moins de trente ans en recherche ou en situation de premier emploi.

Ce dispositif n'a toutefois pris son essor que depuis la fin de l'année 2001 et **ne concerne actuellement que 350.000 locations**. Il reste encore largement inconnu des bailleurs puisque moins d'un quart d'entre eux affirmaient ignorer son existence.

b) Profiter de la décentralisation des FSL pour intensifier leurs actions

Les Fonds de solidarité pour le logement constituent l'un des outils d'accompagnement social privilégié pour les locataires rencontrant des difficultés économiques. Leurs aides ont notamment vocation à permettre aux familles en difficulté de se maintenir dans le logement en cas de difficultés pour payer le loyer.

L'article 24 du décret du 22 octobre 1999 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement dispose que le Fonds peut être saisi, entre autres, par la personne en difficulté, avec l'accord de cette dernière par toute personne y ayant intérêt, et par le préfet qui a reçu une assignation en vue de la résiliation d'un bail locatif.

Ainsi les bailleurs ont la possibilité de saisir les FSL dès que surgit une difficulté pour le paiement du loyer. Ces fonds peuvent donc jouer un rôle important dans la sécurisation des rapports entre les bailleurs et les locataires et sont de nature à éviter des contentieux locatifs. De même, le FSL peut apporter un cautionnement à une personne qui souhaite entrer dans un logement locatif alors même qu'elle disposerait de revenus insuffisants.

Au surplus, compte tenu des niveaux assez élevés des trésoreries accumulées ces deux dernières années par les FSL, votre rapporteur estime qu'il conviendrait d'activer les sommes dont ils disposent afin de prévenir le plus grand nombre possible de contentieux locatifs. Cette mobilisation des fonds pourrait être utilement complétée par une large campagne d'information auprès des propriétaires sur l'existence de ces instruments.

A ce titre, le projet de loi relatif aux responsabilités locales devrait faciliter cette évolution car il prévoit le transfert aux départements des fonds de solidarité pour le logement. En outre, la compétence des FSL serait, selon le projet de loi, élargie aux aides pour les impayés d'eau, d'énergie et de téléphone, qui sont actuellement attribuées par des fonds spécifiques.

Votre rapporteur salue la proposition du gouvernement visant à l'unification des fonds qui devrait simplifier les procédures et permettre une prise en charge globale des locataires en difficulté.

Par ailleurs, la plus grande implication des collectivités locales dans le fonctionnement des FSL devrait permettre une meilleure gestion de sommes mises à la disposition des locataires en difficulté et une mobilisation plus rapide de cette aide.

c) Les assurances locatives

Les compagnies d'assurance offrent aujourd'hui des produits permettant aux bailleurs de s'assurer contre le risque d'impayés locatifs. Ces contrats couvrent en général les impayés de loyers et de charges mais aussi les dégradations immobilières, les frais causés par les litiges relatifs à l'application du bail et la vacance locative.

Pour le risque d'impayés locatifs, ces contrats garantissent en général l'indemnisation du propriétaire pendant 24 mois consécutifs, avec ou sans application de délai de carence (le premier mois de loyer impayé étant alors indemnisé ou non) avec ou sans limite de montant. Les primes demandées aux bailleurs ou à la société assurant la gestion du bien varient, quant à elles, entre 2 % et 5 % des loyers et charges. Depuis 1995, le montant de ces primes est déductible du revenu imposable du locataire.

2. Vers un fonds de garantie ?

La priorité doit donc être donnée à la sécurisation du paiement des loyers. Votre rapporteur s'interroge néanmoins sur les avantages qu'il pourrait y avoir à créer, à terme, un fonds de garantie pour les risques d'impayés locatifs, à l'instar de celui qui existe pour l'accession sociale à la propriété (le Fonds de Garantie d'Accession sociale). Comme votre rapporteur a déjà eu l'occasion de le souligner, le parc privé joue bien souvent un rôle social en complément, voire en substitution, du parc social. Les bailleurs privés qui logent des personnes en situation précaire jouent donc un rôle qui devrait relever de la solidarité nationale.

Si un propriétaire est confronté à une situation d'impayés locatifs, il se substitue donc à l'Etat pour garantir le droit au logement. Dans cette logique, il apparaîtrait normal aux yeux de votre rapporteur que le bailleur puisse, non pas être payé pour son action, mais tout simplement indemnisé de la perte de revenus ainsi subie.

De la même manière, ce fonds pourrait venir réparer les préjudices subis par les propriétaires qui ont obtenu, dans les cas extrêmes, l'expulsion d'un locataire, pour laquelle l'Etat refuse d'octroyer le concours de la force publique.

Cette indemnisation est, en théorie, de droit en vertu d'une jurisprudence bien établie (arrêt du Conseil d'Etat, Couitéas, 30 novembre 1923), reprise à l'article 16 de la loi du 9 juillet 1991 (« *l'Etat est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et autres titres exécutoires. Le refus de l'Etat de prêter son concours ouvre droit à des réparations* »).

Toutefois, dans la pratique cette procédure s'avère compliquée à mettre en oeuvre car elle nécessite pour le propriétaire d'adresser une demande à la préfecture, voire d'attaquer l'Etat devant les juridictions administratives en cas de refus. Or, rien ne peut en effet justifier que le propriétaire doive, après une procédure judiciaire longue au cours de laquelle le juge aura reconnu son bon droit, poursuivre l'Etat devant les juridictions administratives, avec une procédure qui peut elle aussi s'avérer longue, pour obtenir la réparation du préjudice subi. A des fins de simplification, l'automaticité de la réparation par un tel fonds pourrait permettre d'accélérer les procédures et d'indemniser rapidement les préjudices subis par les propriétaires.

3. Assurer l'exécution des décisions de justice

Dans les cas de contentieux, et ces derniers ne peuvent être complètement exclus, même avec le développement des voies amiables, du fait des locataires de mauvaise foi, votre rapporteur juge nécessaire d'améliorer le déroulement des procédures. En premier lieu, ces dernières devraient être plus rapides.

Par ailleurs, même dans le cas où un fonds de garantie pourrait être constitué, le recours à la force publique, quand il est nécessaire, devrait être accordé plus systématiquement. Il en va en effet de la bonne administration de la justice et du respect de ses décisions par les autorités administratives.

Ces actions doivent être évidemment limitées aux seuls cas de nécessité et aux locataires de mauvaise foi.

B. SIMPLIFIER ET CLARIFIER LA JURISPRUDENCE SUR LES CHARGES

Comme cela a été souligné, la réglementation relative aux charges récupérables est aujourd'hui rigide et ne permet pas un développement des services offerts aux locataires.

Toutefois, comme les représentants des locataires, votre rapporteur estime que le principe de la liste limitative des charges ne doit pas être remis en cause. En effet, ce principe relève de la nécessaire sécurité juridique dont doivent bénéficier les locataires, qui doivent pouvoir connaître précisément la liste des charges susceptibles de leur incomber. Néanmoins, et le rapport de M. Philippe Pelletier est explicite sur ce point, tout nouveau régime doit être capable d'évoluer.

Surtout, comme le précise l'association Consommation logement et cadre de vie (CLCV), toute réforme des règles encadrant les charges récupérables doit se faire dans la concertation, afin de ne pas rouvrir « la guerre des charges ».

1. Permettre une actualisation régulière de la liste des charges récupérables

Afin de concilier la stabilité de la liste des charges avec une certaine souplesse, votre rapporteur juge opportun de prévoir une possibilité

d'actualisation régulière de la liste des charges récupérables pour tenir compte des évolutions techniques et législatives et des attentes des locataires. Ainsi comme le propose le rapport de M. Pelletier mais aussi la Fédération des SEM, **votre rapporteur est favorable à ce qu'un accord collectif local puisse rendre récupérable certaines charges ne figurant pas sur la liste des charges** à partir du moment où il existe un consensus sur ce point et que le service rendu répond à une véritable attente des locataires.

Votre rapporteur suggère également de prévoir une actualisation régulière, tous les trois ans par exemple, de la liste des charges récupérables, qui pourrait se négocier dans le cadre de la commission nationale de concertation. L'accord ainsi conclu donnerait lieu à une révision de la liste par décret, qui viendrait entériner l'accord.

2. Autoriser les réparations dans les locaux privatifs dans un cadre collectif

L'article 3 du décret de 1987 autorise le bailleur à récupérer les dépenses afférentes à l'entretien courant et aux menues réparations d'installations individuelles lorsqu'il les effectue en lieu et place du locataire. Votre rapporteur souscrit également à la proposition qui vise à autoriser d'une manière plus générale, ou après accord collectif local, que les réparations dans les locaux privatifs puissent être assurés collectivement par le ou les bailleurs et que les frais occasionnés puissent être répercutés sur les charges. Une telle faculté est au demeurant déjà ouverte pour l'entretien des chauffe-eau et de la robinetterie. **Ceci permettrait**, de par les économies d'échelle permises par un tel système, **de réduire le coût des prestations pour les locataires.**

3. Modifier le régime de la prescription

Il existe un déséquilibre dans les délais de prescription pour les actions en réparation des charges payées indûment selon que la demande émane du propriétaire ou du locataire. Le locataire peut engager une action pendant une durée qui peut aller jusqu'à trente ans après le paiement. Pour les bailleurs, cette faculté est, selon l'article 2277 du code civil, limitée à cinq ans. **Votre rapporteur considère qu'il serait souhaitable de réduire le délai dont disposent les locataires à cinq ans.**

En effet, ce déséquilibre n'apparaît pas justifié aux yeux de votre rapporteur et le délai de trente ans semble à de maints égards excessif. Dans la

pratique, les demandes en remboursement fondées sur les trente dernières années s'avèrent excessivement rares car cela suppose que le locataire soit en place depuis une très longue durée et qu'il ait conservé les preuves des sommes qu'il a versées indûment. **Par conséquent, cette diminution du délai ne devrait avoir que peu d'incidences pratiques, mais la sécurité juridique gagnerait à cette réforme.**

4. Permettre la récupération des frais de gardiennage

L'article 2 du décret de 1987 prévoit explicitement que la rémunération d'un gardien ou d'un concierge est récupérable pour les trois quarts du montant des salaires versés si ce dernier effectue l'entretien courant des parties communes et assure l'élimination des déchets. De ce point de vue, l'arrêt de la Cour de cassation du 7 mai 2002 n'a fait qu'appliquer ce que prévoyaient les textes. **Il n'en reste pas moins que l'application d'un tel principe est peu souple.** Aussi votre rapporteur serait-il plutôt favorable à une solution qui permettrait de prévoir une récupération de 50 % des frais de gardiennage si le gardien effectue l'une des deux tâches prévues par le décret et une récupération de 75 % si le gardien assure les deux missions.

5. Simplifier les règles dans le cas des prestations de service

Enfin, il serait souhaitable que la récupération des charges, pour ce qui concerne les activités de prestations de service en faveur des locataires, puisse se réaliser en totalité, sans distinction de la marge bénéficiaire de l'entreprise, difficilement calculable, et de la TVA dans la mesure où la prestation de service constitue un tout qui bénéficie aux locataires.

C. AMÉNAGER À LA MARGE LES DISPOSITIONS DE LA LOI DE 1989

Les dispositions de la loi de modernisation sociale ont sûrement créé des outils de lutte contre les discriminations pour l'accès au logement qui étaient nécessaires pour limiter certains abus constatés. Il n'en reste pas moins que les relations propriétaires-locataires doivent être fondées sur la confiance. L'objectif de lutte contre les discriminations ne doit pas être l'occasion d'entamer cette nécessaire confiance, au risque de provoquer des effets pervers sur l'ensemble du secteur du logement.

1. Supprimer l'interdiction de demander une photographie d'identité

De manière courante, les bailleurs demandent logiquement aux candidats à la location de justifier leur identité afin de disposer d'un minimum d'informations sur leur situation d'état civil. Il convient d'ailleurs de noter qu'un candidat à la location pour un logement HLM doit fournir une copie de sa carte d'identité. Or les dispositions introduites par la loi de modernisation sociale dans la loi de 1989 interdisent au bailleur privé de réclamer un tel document.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur considère qu'une telle interdiction n'est pas opportune.

2. L'établissement de la caution en France

De la même manière, l'interdiction de refuser une caution au motif qu'elle ne dispose pas de la nationalité française est justifiée dans certains cas. Votre commission estime toutefois nécessaire de préciser dans la loi que cette caution peut néanmoins être refusée si la personne n'est pas établie de manière régulière en France, afin d'assurer le bailleur du fait qu'il pourra mettre en jeu cette caution en cas de défaut du locataire.

D. PERMETTRE UNE SORTIE DÉFINITIVE ET PROGRESSIVE DE LA LOI DU 1^{ER} SEPTEMBRE 1948

1. Permettre une extinction en douceur des dispositions de la loi

La loi du 1^{er} septembre 1948 est toujours au centre des débats, malgré les dispositions de la loi du 23 décembre 1986 qui avaient déjà permis une possibilité de sortie de certains logements de ce dispositif. Même si les logements concernés par la loi de 1948 sont de moins en moins nombreux et ne concernent qu'une part très résiduelle du parc locatif privé, ces derniers sont souvent assez mal entretenus, le propriétaire ne percevant pas un loyer suffisant pour assurer l'entretien.

Il conviendrait ainsi d'accélérer l'extinction progressive de ce dispositif. En premier, la non transmissibilité des baux des logements régis par

la loi du 1^{er} septembre 1948 devrait être réaffirmée afin de mettre fin à une pratique permise par la jurisprudence de la Cour de cassation, du fait d'une imprécision de la loi. En effet, la jurisprudence de la Cour de cassation permet que des enfants qui ne vivaient pas avec leurs parents « héritent » du droit au bail soumis aux dispositions de la loi de 1948, ce qui impose au bailleur la prolongation de ce bail. Or, cette catégorie de personnes ne faisait pas expressément partie de celles que le législateur a entendu protéger par les dispositions de l'article 5 de la loi du 1^{er} septembre 1948, modifiées par la loi du 23 décembre 1986.

Une solution, assez radicale, consisterait à modifier l'article 1742 du code civil mais elle aurait l'inconvénient de modifier l'ensemble du droit des baux. En outre, une telle modification pourrait interférer avec les travaux actuellement menés sur l'évolution du code civil qui devraient déboucher sur une modification plus générale et plus vaste du code civil.

Votre rapporteur juge donc préférable une évolution plus douce qui pourrait se réaliser en modifiant la loi du 23 décembre 1986 en excluant expressément les descendants majeurs du bénéfice du droit au maintien.

Par ailleurs, votre rapporteur estime opportun de prévoir une sortie plus rapide du système de la loi de 1948. Le délai de huit années prévu par la loi de 1986 pourrait ainsi être utilement ramené à six ans.

2. Conditionner strictement la sortie de ces logements

Cette extinction progressive de la loi de 1948 ne doit pas néanmoins se faire sans condition. En premier lieu, votre rapporteur juge nécessaire de conditionner strictement la sortie du logement des dispositions de la loi de 1948 au respect des critères de décence fixés par le décret du 30 janvier 2002. Si le logement ne respecte pas ces critères, le propriétaire devrait préalablement réaliser la mise aux normes du logement avant d'organiser le retour au droit commun.

D'autre part, il convient de préciser avec exactitude les critères de ressources du ou des locataires en deçà desquels la sortie de la loi de 1948 et l'augmentation du loyer ne seront possibles que dans une certaine limite. Cette sortie de la loi devrait également prendre en compte l'âge du locataire. Ces deux critères croisés devraient constituer une grille permettant d'organiser l'extinction de la loi de 1948. Ainsi en fonction de ces deux critères, il appartiendrait à la personne qui se prévaut des dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1948 de démontrer qu'elle remplit les conditions pour continuer à en bénéficier.

II. RELANCER LA DYNAMIQUE DES INVESTISSEMENTS LOCATIFS

A. VERS UN ALLÈGEMENT DE LA FISCALITÉ IMMOBILIÈRE

1. La nécessité d'une stabilité fiscale

L'ensemble des interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur estime que la fiscalité immobilière est aujourd'hui marquée par une trop grande instabilité. Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter à la succession, avec les différentes lois de finances, des dispositifs fiscaux en faveur de l'investissements locatifs ou des mécanismes d'allègements des revenus fonciers.

Une telle instabilité ne peut que brouiller le message à destination des investisseurs. Au surplus, la lisibilité de la loi fiscale est impossible à suivre pour le non spécialiste. Il en résulte un sentiment d'insécurité chez les investisseurs. En outre, la succession des avantages fiscaux provoque ou des effets d'aubaine, annulant ainsi tout effet incitatif ou bloque les décisions d'investissements (le dispositif Besson a ainsi mis deux années avant de produire à plein ses effets).

Votre rapporteur est en conséquence farouchement partisan d'un retour à une stabilité fiscale dans ce domaine et à une amélioration de la lisibilité de la loi fiscale par les investisseurs-bailleurs.

2. Supprimer la contribution sur les revenus locatifs

La contribution sur les revenus locatifs, qui pèse sur les revenus locatifs des bailleurs, constitue un des premiers éléments qui déséquilibre la fiscalité des investissements immobiliers et financiers. Or cette neutralité fiscale entre les deux types d'investissements est une condition nécessaire pour inciter les investisseurs à réinvestir massivement le secteur de l'immobilier locatif.

Ainsi, votre rapporteur serait favorable à une suppression de cet impôt, dans un souci de neutralité fiscale et de simplification de la fiscalité. Une telle suppression ne pourrait néanmoins s'envisager que dès que l'équilibre des finances publiques aura été retrouvé, dans la mesure où la CRL a rapporté environ 576 millions d'euros au budget de l'Etat pour l'année 2002.

Une telle suppression pourrait néanmoins être opérée de manière progressive, à un rythme de baisse de 0,5 point par année, ce qui aurait comme avantage de lisser l'ampleur des pertes de recettes pour l'Etat mais qui constituerait un signal très positif adressé aux potentiels investisseurs-bailleurs.

3. Favoriser le maintien du logement dans le parc locatif en cas de succession

Pour favoriser le maintien dans le parc locatif privé des biens immobiliers issus d'une succession ou d'une donation, **votre rapporteur estime qu'il pourrait être opportun d'alléger, sous conditions, les droits de mutation à titre gratuit.**

Les « droits de succession » pourraient être utilement réduits de moitié à la condition que l'héritier s'engage à maintenir le logement dans le parc locatif pendant une période de neuf ans avec un loyer maîtrisé (la référence retenue pourrait être celle du conventionnement ANAH). Cette réduction pourrait être augmentée jusqu'aux trois quarts si cet engagement de location (toujours avec un plafonnement des loyers) portait sur une durée plus longue (douze ans par exemple).

Au surplus, une telle exonération ne constituerait pas une nouveauté dans la mesure où une mesure de cette nature, plus limitée et sans engagement de la part du propriétaire, avait déjà été instaurée par la loi de finances rectificatives pour 1995.

4. Améliorer l'amortissement des biens immobiliers

Votre rapporteur estime également que le taux de la déduction forfaitaire, fixé à 14 % depuis 1997, pourrait être progressivement augmenté. Alors que cette déduction a pour objet de couvrir l'amortissement du bien à hauteur de 8 % et les frais de gestion et les assurances à la charge du bailleur à hauteur de 6 %, elle ne reflète pas les réalités économiques immobilières. Selon les estimations de la FNAIM, un bien immeuble s'amortit à hauteur de 2 ou 3 % par an de sa valeur. Dans ces conditions, le taux de la déduction forfaitaire n'incite pas les investisseurs à se tourner vers les investissements immobiliers, du fait notamment des taux de rentabilité insuffisants, notamment pour les logements anciens.

Ainsi, si l'on prend comme référence un bien acquis pour une valeur de 75 000 euros, qui devrait pouvoir être amorti à hauteur de 1.500 euros par an (2 %), loué 6.600 euros par an et qu'on lui applique les taux actuels de déduction forfaitaire, l'amortissement annuel est de l'ordre de 528 euros, soit une valeur trois fois inférieure à celle qui serait nécessaire pour obtenir un amortissement du bien de 2 %. En conséquence, dès lors que la situation des finances publiques le permettra, il serait opportun de lancer une réflexion sur la remontée progressive de la déduction forfaitaire afin que les investisseurs puissent se retourner vers les investissements locatifs.

5. Réformer le régime des plus-values immobilières

Comme votre rapporteur a eu l'occasion de le souligner, les principes de taxation des plus-values immobilières des particuliers constituent un élément de nature à décourager les investisseurs personnes physiques à placer leurs capitaux dans un investissement locatif et qui occasionne un autre déséquilibre au regard du régime de taxation des plus-values financières.

A ce titre, votre rapporteur se félicite des dispositions contenues dans le projet de loi de finances pour 2004 qui réforment et simplifient ce régime fiscal. Le projet de loi propose en effet d'alléger les formalités administratives en déchargeant les contribuables de toute obligation déclarative. Désormais, le notaire serait chargé de procéder, pour le compte de son client, au calcul et au versement de l'impôt sur le revenu afférent à la plus-value à l'occasion de la formalité d'enregistrement ou de publicité foncière.

Le nouveau régime de taxation proposé par le projet de loi de finances pour 2004, établi sur une assiette élargie et à taux proportionnel, se caractériserait par :

- une exonération totale des plus-values au bout de 15 ans, au lieu de 22 ans ;

- une imposition du vendeur au moment de la cession et non plus un an plus tard ;

- une imposition à un taux de 16 %, hors prélèvements sociaux ;

- l'exonération des cessions d'immeubles dont le prix est inférieur ou égal à 15 000 euros ;

- la prise en compte des droits de mutation à titre gratuit pour la détermination du prix d'acquisition.

Au total, ces mesures devraient permettre d'alléger sensiblement le poids de l'imposition des plus-values immobilières et de le rééquilibrer par rapport aux investissements financiers. Une telle réforme devrait permettre de rendre les investissements locatifs plus rentables et inciter les personnes physiques à réinvestir dans ce secteur.

B. ORIENTER L'ÉPARGNE VERS L'IMMOBILIER

1. Créer un plan d'épargne immobilier

Sur le modèle de ce qui existe déjà pour les produits financiers avec les plans d'épargne actions (PEA), votre rapporteur juge qu'il serait opportun de créer un produit d'épargne spécifique pour encourager les particuliers à consacrer une partie de leur épargne à l'immobilier locatif. Un tel plan d'épargne immobilier permettrait d'assurer aux épargnants un complément de revenu pour la retraite et d'augmenter l'offre locative privée.

Les fonds déposés sur ce plan seraient bloqués pendant une durée de huit ans, seraient rémunéré au taux du Livret A avec les mêmes conditions d'exonération fiscale et le montant total des fonds susceptibles d'être placés serait plafonné. L'épargnant y réaliserait des versements réguliers et aurait la faculté de procéder à des versements exceptionnels. Un avantage fiscal pourrait être accordé à l'épargnant en fonction des versements. Si le plan était « cassé » avant échéance, ces avantages seraient alors remboursables.

A l'issue du plan, les fonds disponibles devraient être investis **dans l'acquisition d'un bien immobilier locatif** ou dans des parts de SCPI spécialisées. Le bien locatif ainsi acquis devrait être loué pendant neuf ans avec des plafonds de loyers et de revenus. Les revenus locatifs pourraient aussi se voir appliquer un avantage fiscal.

2. Réformer les prêts locatifs sociaux pour développer une offre locative intermédiaire

Le nouveau dispositif d'amortissement fiscal en faveur des investissements locatifs créé par la loi urbanisme et habitat devrait avoir des conséquences très importantes en termes de créations de logements locatifs privés. Ce produit a néanmoins vocation à répondre à la problématique des

marchés tendus avec des niveaux de loyers s'adressant à des personnes disposant de revenus assez importants.

En complément de cette réforme, il serait utile, afin de permettre le développement d'une offre locative s'adressant aux personnes à revenus intermédiaires, de modifier les règles relatives aux prêts locatifs sociaux (PLS).

Le PLS, prêt aidé de l'Etat, est aujourd'hui à la disposition des organismes HLM, des promoteurs mais aussi des investisseurs-bailleurs personnes physiques. Un logement construit avec ce produit implique un plafonnement des loyers (150 % des loyers du prêt locatif à usage social (PLUS)) et des ressources des locataires (130 % des revenus PLUS) et un conventionnement APL.

L'un des principaux avantages du PLS pour les personnes physiques réside dans le fait qu'il permet de cumuler les avantages qui lui sont attachés avec ceux du dispositif d'amortissement fiscal « Besson ».

Les modifications de l'amortissement pour les investissements locatifs ont néanmoins rendu le PLS moins attractif. D'une part, les nouvelles zones de plafond de loyer du dispositif de la loi urbanisme et habitat ne coïncident pas avec les zones de plafond applicables au PLS. Dans la mesure où le nouveau zonage prend mieux en compte les tensions locatives, votre rapporteur estime qu'il serait pertinent de le rendre applicable au PLS.

Par ailleurs, le différentiel entre les plafonds de loyer du PLS et du dispositif « urbanisme et habitat » est devenu très désincitatif, notamment en région parisienne (7,55 euros par mètre carré par mois contre 18 euros). Pour que le produit reste attractif pour les personnes physiques, votre rapporteur considère que le différentiel de loyer PLS/urbanisme et habitat doit rester à environ 30 %, ce qui implique une revalorisation des plafonds PLS.

A terme, il pourrait être intéressant d'exonérer des droits de succession le propriétaire qui s'engagerait à relouer le logement avec une nouvelle convention de location.

C. VERS UN RETOUR DES INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS

Votre rapporteur estime au total que l'ensemble de ces évolutions, tant dans le domaine des rapports bailleurs/locataires que de la fiscalité, devraient permettre d'inciter les investisseurs institutionnels, et notamment les compagnies d'assurance, à revenir sur le marché de l'immobilier locatif. En effet, selon les entreprises d'assurance, l'amélioration de la rentabilité des

placements immobiliers est la condition sine qua non pour les inciter à revenir sur ce marché. Cette amélioration passe, selon ces dernières, par les mesures suggérées dans le domaine des relations bailleurs/locataires, une meilleure prise en charge par le locataire des frais de fonctionnement des immeubles et une réduction de la fiscalité.

III. AGIR SUR LA QUALITÉ ET LA QUANTITÉ DU PARC

A. PERMETTRE LE DÉVELOPPEMENT D'UN PARC LOCATIF PRIVÉ À LOYERS MAÎTRISÉS

1. Développer un conventionnement privé de solidarité

Dans le but de favoriser le développement d'un parc privé conventionné, dont les logements, pour lesquels le loyer serait maîtrisé, seraient réservés à des personnes disposant de faibles revenus, votre rapporteur estime, avec M. Patrick Doutreligne, délégué général de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, qu'il pourrait être très pertinent de créer un conventionnement privé de solidarité.

Ce mécanisme pourrait être mis en place au moyen d'exonérations fiscales. Ainsi, dans ce cadre, sur cinq logements locatifs possédés par le même bailleur, un d'entre eux pourrait être complètement exonéré d'impôts sur le revenu locatif net perçu par le bailleur. Cette exonération s'appliquerait ainsi au cinquième appartement du bailleur et par tranche de cinq appartements.

En contrepartie, le propriétaire devrait s'engager à plafonner le loyer et à réserver le logement à une personne dont les revenus entreraient dans les limites imposées pour disposer d'un logement HLM (par exemple les plafonds de ressources PLUS).

Cet avantage serait transmissible en cas d'héritage ou de donation à titre gratuit et le logement ne ferait pas l'objet de droits de succession.

Votre rapporteur juge qu'un tel dispositif serait de nature à développer un parc privé à vocation sociale, où tant les locataires que les propriétaires trouveraient des contreparties, et constituerait un bon outil pour favoriser la mixité sociale.

2. Développer le bail à réhabilitation

Pour pallier les inconvénients identifiés à la mise en oeuvre du bail à réhabilitation, votre rapporteur estime qu'il est nécessaire, en premier lieu, de faire connaître plus largement aux propriétaires susceptibles d'être intéressés l'existence de cette formule.

Par ailleurs, des avantages fiscaux supplémentaires pourraient être offerts aux propriétaires qui s'engagent à poursuivre les baux en cours, au bénéfice des locataires, au jour de leur extinction et ce pour une durée à définir.

3. Conforter la TVA à 5,5 % sur les travaux de réhabilitation

La directive communautaire n° 1999/85/CE du 22 octobre 1999 a autorisé les Etats membres à appliquer, à titre expérimental, pour une durée de trois ans, un taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à certains services à forte intensité de main-d'œuvre.

Ces dispositions ont permis à la France d'appliquer un taux réduit de TVA aux travaux de réhabilitation et d'amélioration des logements. Cette faculté devait expirer, en principe, le 31 décembre 2002. Pour permettre à la Commission européenne d'examiner les rapports d'évaluation transmis à l'automne dernier par les Etats membres qui ont mis en oeuvre l'expérimentation, le Conseil des ministres a décidé le 3 décembre 2002 de proroger le dispositif d'un an, soit jusqu'au 31 décembre 2003.

Le rapport d'évaluation que la France a remis à la Commission fait clairement apparaître les effets bénéfiques de l'expérience sur l'emploi. Les emplois créés ont été estimés à environ 40 000 dans le secteur du logement. En outre, ce dispositif a dopé le marché de la réhabilitation et a permis la remise sur le marché d'un nombre substantiel de logements auparavant vacants.

Il est donc fondamental que la France puisse faire valoir auprès des instances européennes ce point de vue afin de pérenniser ce dispositif. La principale difficulté réside néanmoins dans le fait que les effets observés dans les autres pays de l'Union sont contrastés, l'Italie seule ayant indiqué la création de 65 000 emplois dans le secteur de la rénovation et de la réparation des logements.

Au total, il convient que le gouvernement défende très fermement la possibilité de conserver le taux réduit de TVA dans ce secteur dans la

mesure où l'ensemble des experts et des professionnels a reconnu ses effets bénéfiques, tant sur l'emploi que sur le développement du marché locatif et de l'amélioration de sa qualité.

4. Permettre aux organismes HLM de faire de la gestion pour le compte de tiers

Les organismes HLM ont la possibilité d'assurer la gestion d'immeubles appartenant à d'autres personnes morales. Ils peuvent déjà, dans le cadre particulier des copropriétés dégradées, intervenir pour gérer des logements appartenant à des personnes privées. La compétence de ces organismes se trouve donc reconnue pour gérer des patrimoines ayant une spécificité ou un environnement social particulier.

Dans le contexte actuel de pénurie, lié en partie, comme votre rapporteur a tenté de le démontrer, à une perte de confiance des propriétaires-bailleurs et dans le souci de pouvoir mobiliser des logements vacants, souvent anciens et nécessitant une réhabilitation, les organismes HLM pourraient utilement jouer un rôle actif.

Ainsi votre rapporteur suggère qu'il soit reconnu à ces organismes la faculté d'intervenir pour le compte de propriétaires privés qui pourraient accepter de louer leur bien à des personnes de conditions modestes moyennant un loyer modéré dès lors qu'en contrepartie ils se trouveraient entièrement déchargés des soucis de gestion. Cette formule permettrait aux organismes de procéder à la réhabilitation du logement. En outre, le propriétaire serait assuré de pouvoir disposer de son bien à la fin du contrat dans la mesure où les organismes HLM disposent d'une forte capacité de relogement.

Les cas visés par cette faculté ne créeraient pas de concurrence déloyale par rapport aux gestionnaires privés dans la mesure où les logements concernés constituent un « marché » qui ne les intéresse pas. Cette possibilité permettrait en outre de développer une offre privée à caractère social.

Un tel dispositif devrait être encadré en le conditionnant à l'accord des autorités publiques, que cela soit le préfet ou le maire.

Au surplus, il est à noter qu'une telle faculté est déjà ouverte aux SEM, comme le montre l'exemple de la SIEMP à Paris.

B. INTENSIFIER LA LUTTE CONTRE LA VACANCE LOCATIVE

1. Un plan de lutte contre la vacance

Une récente enquête réalisée par le journal *Le Particulier* montrait que les bailleurs laissent leurs logements vides pour des raisons de rentabilité insuffisante pour un quart d'entre eux, la moitié affirmant même qu'ils préféreraient un autre placement financier s'ils disposaient de liquidités.

Comme l'ANAH, votre rapporteur estime qu'il serait opportun, pour inciter les bailleurs à remettre leurs biens en location, de mettre en oeuvre un plan général de lutte contre la vacance. Un tel plan serait constitué de plusieurs types de mesures, permettant notamment de supprimer l'obstacle du coût de la nécessaire mise aux normes des logements, de rendre plus attractive d'un point de vue financier la mise en location et de renforcer la sécurisation des bailleurs.

Un tel plan devrait faire l'objet d'une large médiatisation. Ainsi, il pourrait être mis en place dans les cinquante agglomérations les plus touchées par la vacance locative un dispositif d'études analogue à celui qui existe pour les études pré-opérationnelles des opérations programmées de l'habitat, comportant une mission spécifique d'identification des propriétaires et une présentation particulière des outils qui peuvent être mis à leur disposition s'ils acceptaient de remettre leur logement en location. Une telle campagne médiatique devrait notamment permettre de faire connaître plus largement les systèmes d'assurance pour défaut de paiement du loyer ou les dispositifs tels que le Locapass.

Par ailleurs, ce plan pourrait être accompagné de mesures fiscales en cas de remise en location d'un bien immobilier. De telles incitations pourraient se traduire par une exonération de taxe foncière pendant la durée du premier bail suivant la remise en location. Un tel système aurait en outre l'avantage de limiter la perte de recettes fiscales puisque le non paiement de la taxe foncière serait peu ou prou compensé par le paiement de la taxe d'habitation des locataires.

Cette mesure viendrait, en outre, compléter celle que votre rapporteur a déjà suggéré pour alléger les droits de succession en cas de maintien du logement dans le secteur locatif.

Enfin, il pourrait être utile de renforcer la prime spécifique instituée par l'ANAH en 2002. Cette prime, d'un montant compris entre 1 500 et 3 000 euros, a pour objet de favoriser la remise en état des logements vacants dans les huit agglomérations concernées par la taxe sur la vacance et dans les communes devant atteindre le seuil des 20 % de logements sociaux au titre de

l'article 55 de la loi SRU. Ainsi une prime plus importante pourrait être accordée pour les logements en sortie de vacance dès lors que le niveau de loyer serait conventionné ou intermédiaire. Ce système de prime « renforcée » pourrait être institué pour une durée limitée afin que le dispositif soit connu et maîtrisé, la limitation dans le temps étant de nature à favoriser les effets d'accélération à la veille de l'extinction du dispositif. Par ailleurs, pour être vraiment incitative, une telle prime devrait représenter un montant significatif des travaux (par exemple 50 %). Au total, l'ANAH évalue à 80 millions d'euros, sur la base de 20.000 primes distribuées, le coût d'une telle mesure.

2. Favoriser les actions locales en faveur de la lutte contre la vacance

La vacance peut atteindre des proportions importantes dans certains marchés locatifs tendus, même si un chiffre précis de ce nombre est toujours délicat.

a) Le rôle de la SIEMP à Paris

La vacance atteint certainement des proportions importantes dans certaines grandes agglomérations et notamment à Paris. Selon EDF, le nombre de logements vacants pourrait y atteindre 80.000. Les services de la mairie et ceux du ministère de l'économie chargés de recouvrir la TLV l'estiment à 30.000. Malgré les incertitudes entourant cette évaluation, il est clair qu'une baisse de cette vacance pourrait avoir un effet très positif sur le marché locatif parisien, caractérisé par un déficit chronique et une forte envolée des loyers.

La mairie de Paris a donc tenté de chercher les raisons qui pouvaient pousser les bailleurs à ne pas mettre leur bien en location au moyen notamment d'enquêtes de terrain. Comme le souligne notre collègue Jean-Yves Mano, adjoint au maire de Paris chargé du logement, ces explications tournent toujours autour des risques de non-paiement des loyers, des dégradations des biens, de l'impossibilité de recourir à l'expulsion ou de l'impossibilité pour les propriétaires de payer les travaux pour remettre leurs biens aux normes et de leur méconnaissance des mécanismes leur permettant d'obtenir des aides.

La mairie a donc chargé une de ses sociétés d'économie mixte, la SIEMP, de faire l'inventaire des logements vacants et de faire un bilan de ces logements en réalisant des simulations financières pour évaluer le montant des travaux nécessaires et les aides auxquelles le propriétaire peut prétendre.

La SIEMP joue ainsi un rôle « d'entremetteur » entre le propriétaire et le locataire car elle sélectionne ce dernier parmi les candidats inscrits comme demandeurs de logement à la Ville de Paris et dont les revenus sont inférieurs à un plafond. Le loyer devra lui aussi respecter un plafond, différent selon la durée du bail. Dans tous les cas, des garanties seront proposées au bailleur. Trois formules locatives sont proposées. Même si elles ne permettent pas d'obtenir un rendement élevé, elles peuvent permettre la remise sur le marché de logements de qualité médiocre ou exigeant une réhabilitation.

La première de ces formules, « Locadirect », consiste en une convention, signée directement entre le bailleur et le locataire. Le bailleur a le choix entre trois candidats proposés par la Ville disposant d'un niveau de ressources inférieur au plafond « Besson ». Le bail est alors souscrit pour une durée de trois ans avec un loyer mensuel de 11,40 euros par mètre carré. La garantie de paiement des loyers peut être assurée par la formule « Loca-Pass » du 1 % Logement ou par toute autre assurance souscrite par le propriétaire. Surtout, **la SIEMP propose d'assurer la gestion du bien à un taux de 5 % hors taxes du montant des loyers et des charges avec garantie du paiement des loyers et remise en état du logement au départ du locataire si les dégradations se révèlent supérieures au montant du dépôt de garantie.**

La SIEMP propose également la formule « Locasur » qui consiste en un contrat établi entre le propriétaire et le locataire, complété par une convention en faveur de la SIEMP pour la gestion du bien durant six ans. Les ressources du locataire doivent s'inscrire dans les plafonds du logement intermédiaire. Le loyer ne doit pas dépasser 8,30 euros par mètre carré, le bailleur ne percevant que 7,90 euros par mètre carré, le reste étant réservé au financement des garanties (vacance locative, défaillance de paiement du locataire, remise en état du logement). Enfin le dispositif « Locajeunes » consiste en un bail de dix mois conclu entre le bailleur et un étudiant présenté par la Ville et le CROUS. Le loyer maximum est de 13 euros par mètre carré et la garantie proposée est celle du Loca-Pass.

Votre rapporteur salue la mise en oeuvre de cette politique qui contribue à la baisse de la vacance, dans la mesure où elle permet de remettre des logements sur le marché, qui, de ce fait, échappent à la taxe sur les logements vacants, et permet de procéder à la réhabilitation de logements vétustes voire indécents.

Il convient néanmoins de souligner que les résultats de cette politique sont encore mitigés dans la mesure où seulement 89 contrats ont été signés dans ce cadre et que 51 contrats sont en cours de négociation. Les réticences des propriétaires sont donc fortes alors même que les garanties offertes par la SIEMP devraient « rassurer » les bailleurs, ce qui illustre la mauvaise perception de la relation avec le locataire par les bailleurs.

b) Favoriser une action ciblée en donnant aux élus locaux la possibilité de consulter le fichier des logements vacants

Afin de permettre la mise en place d'une action ciblée d'information auprès des propriétaires, votre rapporteur suggère qu'il soit donné la possibilité aux élus locaux, sous réserve du maintien de la confidentialité des données, de consulter le fichier des logements vacants, qui n'est aujourd'hui qu'à la disposition des services du ministère de l'économie. L'ouverture de cette faculté pour les élus locaux nécessiterait de la préciser explicitement dans la loi.

3. Supprimer la taxe sur les logements vacants

Comme votre rapporteur l'a longuement exposé, la taxe sur les logements vacants se caractérise par des coûts élevés de gestion, suscite un grand nombre de réclamations de la part des contribuables et a eu une efficacité toute relative dans la mesure où la vacance locative a baissé dans les zones où elle n'était pas applicable.

Au total, votre rapporteur considère que cette taxe peut, sans aucun doute, se ranger dans la catégorie des impositions inutiles qui contribuent à complexifier un peu plus le système fiscal français et que son inefficacité justifie largement sa suppression.

C. VERS UNE ÉVOLUTION DU STATUT DU SECTEUR DES LOCATIONS MEUBLÉES

Les évolutions des dispositions régissant ce secteur permises par la loi de 1998 ont été positives du point de vue de la protection des locataires. Le fonctionnement du secteur des locations meublées doit cependant conserver une relative souplesse. Il serait sûrement, de ce point de vue, contre-productif, d'aligner le régime juridique de ce secteur sur celui des locations nues du point de vue de la durée des baux d'habitation car ce secteur permet d'assurer une certaine fluidité au marché locatif.

Toutefois, dans un certain nombre d'autres domaines, votre rapporteur estime souhaitable un renforcement des garanties dont les locataires doivent pouvoir bénéficier.

1. Donner un statut législatif à la location meublée

Ainsi, il serait opportun, pour tenter de rationaliser l'organisation de ce secteur, de donner une définition précise à la notion de location meublée. La CLCV fait, à cet égard, une proposition qui apparaît très judicieuse. Elle propose de définir la location meublée comme la mise à disposition d'un logement décent, répondant aux caractéristiques du décret du 30 janvier 2002, à usage d'habitation, disposant des éléments de confort permettant au locataire d'en user immédiatement. Un décret pourrait à ce titre utilement déterminer les éléments minimums dont doit disposer un logement pour être qualifié de meublé.

Actuellement, la Cour de cassation estime que la qualification de location meublée doit être établie de manière non équivoque au regard de la volonté des parties et qu'elle peut résulter de l'inventaire séparé annexé au contrat (arrêt du 6 décembre 1977). La formalisation dans un décret de ces éléments de confort ne ferait ainsi qu'entériner la jurisprudence. En effet, selon cette dernière, échappe à la qualification de meublé le logement ne comportant qu'une table en bois, une table de cuisine et une table pliante (arrêt de la Cour d'Appel d'Orléans, 29 juin 1998) ou le logement dont la cuisine est dépourvue de vaisselle (arrêt de la Cour d'Appel de Bordeaux, 13 mars 2000).

En outre, la référence faite au décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques de la décence dans la définition de la location meublée écarterait de son champ d'application les logements mis en location par les hôtels et résidences de tourisme. En effet, ces derniers mettent en location des logements qui ne peuvent servir de domicile au sens juridique du terme.

2. Renforcer les obligations contractuelles

Votre rapporteur estime en outre qu'il serait utile de compléter la réforme de 1998 du point de vue des rapports bailleurs/locataires et de ne pas limiter le champ d'application des règles juridiques aux bailleurs louant habituellement quatre logements et plus.

L'exigence d'un bail écrit, comportant les mentions légales définies à l'article 3 de la loi de 1989 (nom du bailleur, durée de la location, date de prise d'effet du contrat, désignation des locaux, montant du loyer et modalités de paiement, montant du dépôt de garantie) pourrait ainsi être étendue à toutes les locations meublées. De même, la durée du bail d'un an pourrait également être étendue à tous les bailleurs, sauf dérogation expresse résultant d'une décision conjointe des parties.

En ce qui concerne l'établissement d'un état des lieux, un parallèle avec les dispositions de l'article 3 de la loi de 1989 pourrait opportunément être effectué. L'état des lieux serait ainsi réalisé de manière contradictoire lors de l'entrée du locataire dans les lieux et lors de sa sortie. De même, des règles relatives au dépôt de garantie pourraient être instaurées, en s'inspirant de celles prévues par l'article 22 de la loi du 6 juillet 1989. Le montant pourrait être proportionnel à la durée du contrat de location, avec comme montant maximum l'équivalent de deux mois de loyer.

Dans le cadre des locations meublées, il est actuellement possible pour le bailleur de faire supporter à son locataire des charges et réparations autres que celles prévues par le décret relatif aux charges. Votre rapporteur est dans ce cadre favorable à un alignement du secteur des locations meublées sur le droit commun. En outre, l'évolution proposée du système des charges locatives récupérables pourrait trouver à s'appliquer à ce secteur en prévoyant que des charges non prévues par la liste peuvent être récupérées à condition qu'elles se justifient par des prestations au bénéfice des locataires. Une telle réforme pourrait être accompagnée d'une obligation pour le locataire d'entretenir le mobilier mis à sa disposition.

Enfin, afin de palier la carence des parties, la loi devrait préciser les conditions de résiliation du bail. La durée du délai de préavis pourrait être proportionnelle à la durée du bail, avec un délai maximum. Pour conserver à la location meublée sa souplesse, chaque partie pourrait ainsi donner congé à tout moment.

3. Revoir les avantages fiscaux du secteur des locations meublées

Le régime fiscal attractif dont bénéficient les bailleurs dans le secteur des locations meublées pourrait également être réexaminé. En effet, comme votre rapporteur l'a souligné, ces avantages ne se justifient que par la spécificité des services offerts aux locataires. Or ces particularités sont de moins en moins évidentes dans la mesure où un grand nombre de logements meublés le sont avec des équipements souvent minimalistes.

Pour cette raison, votre rapporteur serait favorable à un rapprochement progressif du régime fiscal du secteur des locations meublées de celui des locations nues.

CONCLUSION

Au total, sur la base des constats et des analyses dressés dans ce rapport, votre commission appelle de ses vœux un certain nombre d'évolutions financières, législatives et réglementaires.

Dans de la domaine de l'allègement de la fiscalité, votre commission est bien consciente de la nécessité d'une mise en oeuvre progressive des différentes mesures fiscales proposées, compte tenu de la situation actuelle des finances publiques.

Pour autant, les situations de pénurie sur certains marchés du logement ne peuvent qu'inciter à mettre en place assez rapidement certains dispositifs de nature à accroître l'offre locative.

Enfin, les différentes mesures législatives proposées, réforme des charges locatives récupérables, sortie de la loi du 1^{er} septembre 1948, révision de l'indice du coût de la construction etc..., pourraient opportunément être proposées dans le cadre du projet de loi « *Un logement pour tous* » annoncé par le Ministre de l'équipement et du logement et qui devrait être prochainement soumis à l'examen du Parlement.

*

* *

Réunie le mercredi 15 octobre 2003, la Commission des Affaires économiques a adopté, à l'unanimité des présents, le rapport d'information.

ANNEXE

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

● **Cabinet du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer**

- M. Etienne **CREPON**, conseiller technique chargé du logement

● **Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUIHC)**

- M. François **DELARUE**, directeur ;

- M. Pierre-Denis **COUX**, sous-directeur du financement et du budget

● **Direction de la législation fiscale**

- M. Frédéric **IANNUCCI**, administrateur civil, chargé de la sous-direction C ;

- Mme Valérie **LUCK**, inspectrice principale

● **Fédération nationale des sociétés d'économie mixte (FNSEM)**

- M. Jean-Pierre **SCHOSTECK**, vice-président, président de la commission immobilière de la FNSEM, sénateur des Hauts-de-Seine, maire de Châtillon

● **Union sociale pour l'habitat (USH)**

- M. Paul-Louis **MARTY**, délégué général

- Mme Dominique **DUJOLS** ; directrice des relations institutionnelles et du partenariat ;

- M. Michel **AMZALLAG**, conseiller

● **Fédération Nationale de l'Immobilier (FNAIM)**

- M. Philippe **AUDRAS**, président ;

- Mme Nathalie **EZERZER**, consultante en fiscalité immobilière

● **Fédération Française des Sociétés d'Assurances (FFSA)**

– M. Jean-Louis **BRUNET**, président de la commission immobilière ;

– M. Jean-Michel **PINTON**, directeur adjoint chargé des affaires économiques et financières ;

– M. Jean-Claude **LABORDE**, sous-directeur, conseiller parlementaire

● **Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées**

- M. Xavier **EMMANUELLI**, président ;

- M. Bernard **LACHARME**, secrétaire général

● **Union d'économie sociale pour le logement (UESL)**

- M. Jean-Claude **JOLAIN**, Président ;

- M. Bertrand **GOUJON**, directeur général ;

● **Fédération nationale des promoteurs-constructeurs (FNPC)**

- M. Marc **PIGEON**, président ;

- Mme Christine **DEMESSE BACHELLERIE**, déléguée générale

● **Confédération nationale des administrateurs de biens (CNAB)**

- M. Paul **ROLLAND**, président ;
- M. Jean-Luc **MARIE-SAINT GERMAIN**, conseiller
- **Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés**
- M. Patrick **DOUTRELIGNE**, adjoint du délégué général

- **Conférence des Bâtonniers**

- Maître Pascal **EYDOUX** ;
- Maître Jean-Philippe **MAGRET**

- **Conseil National des Barreaux**

- Maître Jean-Michel **HOCQUARD**

- **Barreau de Paris**

- Maître Martin **LECONTE**

- **Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)**

- M. Philippe **PELLETIER**, président du conseil d'administration ;
- M. Serge **CONTAT**, directeur général

- **Conseil supérieur du Notariat**

- Maître Marc-Henri **LOUVEL**, rapporteur chargé de l'investissement locatif ;

- Mme Aude **de CHAVAGNAC**, administrateur, responsable du département relations avec les institutions

● **Coordination des travailleurs sociaux de la Seine-Saint-Denis**

- Mme Yasmine **KACI**, assistante socio-éducative ;
- Mme Martine **CHAUVET**, cadre socio-éducatif ;
- Mme Corinne-Katra **KANE**, assistante sociale ;
- Mme Keltoun **BRAHNA**, assistante socio-éducative ;
- Mme Fabienne **ROCHON**, assistante sociale ;
- M. Lionel **VERNA**, assistant social

● **Confédération Nationale du Logement (CNL)**

- M. Jacques **JOUBERT**, membre de la commission administrative nationale, responsable de la section nationale des locataires de bailleurs privés

● **Union nationale de la propriété immobilière (UNPI)**

- M. Dominique **GRUNENWALD**, Président ;
- Mme Régine **RICOUR**, directrice de la communication

● **SCIC S.A**

- M. François **JOUVEN**, Président directeur général ;
- M. Michel **DELAFOSSÉ**, Président directeur général de SCIC

Habitat

● **Bureau Francis Lefebvre**

- M. Jean-Yves **MERCIER**, avocat associé, conseil fiscal

● **Université de Paris X Nanterre**

- M. Michel **MOUILLART**, professeur des universités, spécialiste des questions de logement

● **Mairie de PARIS**

- M. Jean-Yves **MANO**, sénateur, adjoint au maire chargé du logement

● **Mairie de LYON**

- M. Louis **LEVEQUE**, adjoint au maire chargé de l'habitat et de la politique de la ville ;

- M. Daniel **FAYET**, chargé de mission

● **Mairie de MARSEILLE**

- Mme Danielle **SERVANT**, adjointe au maire déléguée aux permis de construire et aux droits des sols et à l'habitat et au logement

● **Fédération Bancaire Française (FBF)**

- M. Edouard **DELMON**, études et activités bancaires ;

- Mme Odile **MAISONNEUVE**, responsable du logement social, Caisse d'Épargne

- M. Bruno **RICOLFI**, chargé de mission au Crédit Lyonnais ;

- M. Jean-Claude **SZALENIEC**, président de SINVIM, BNP Paribas ;

- Mme Séverine **de COMPREIGNAC**, communication et relations extérieures, relations avec le Parlement ;

● **Loiselet et Daigremont**

- M. Philippe **LOISELET**, directeur général ;

- M. Thierry **WINZELLE**

● **Fédération française du bâtiment (FFB)**

- M. Christian **BAFFY**, président ;
- M. Bernard **COLOOS**, directeur aux affaires économiques, financières et internationales ;
- Mme Nicole **VICTOR-BELIN**, directrice des affaires législatives et parlementaires

● **Société CITYA Le Syndic**

- M. Michel **VINCENT**, président

● **Association Foncière Logement (AFL)**

- M. Alain **SIONNEAU**, président

● **Société Nationale Immobilière (SNI)**

- M. André **YCHE**, Président directeur général

● **Droit au Logement**

- M. Jean-Baptiste **EYRAUD**, porte-parole

● **Union syndicale des Magistrats (USM)**

- M. Dominique **BARELLA**, président