



**23 Mai
2022**

ÉVALUER ET OPTIMISER SA POLITIQUE DE PRODUCTION DE LOGEMENTS À LOYER ABORDABLE

Retrouver l'étude complète sur le portail de l'ODH 34

Synthèse des résultats

Produire plus de logements abordables est un enjeu particulièrement fort dans l'Hérault

Malgré les efforts de production constatés ces dernières années, le parc social dans l'Hérault demeure sous-dimensionné par rapport à la pression constante de la demande, avec 15 attributions pour 100 demandes. Cette pression est d'autant plus forte pour les petits logements : 44% de la demande sociale concernent les logements de 1 et 2 pièces alors que les 3 pièces et plus représentent 78% des logements du parc. Cette situation entraîne des délais d'attente relativement longs. Il faut en effet compter en moyenne 18 mois pour obtenir un logement social dans l'Hérault. En outre, la part de la demande répondant au critère de délai anormalement long, à savoir 36 mois dans l'Hérault, est quant à elle en augmentation depuis plusieurs années.

En l'absence d'attribution d'un logement social, ces ménages en difficulté n'ont d'autre choix que de se loger dans le parc privé. Cependant, habiter dans

un logement locatif privé ou social n'a pas le même poids dans le budget des ménages : selon l'INSEE, le taux d'effort¹ net des ménages au niveau national est de 28,4% pour les locataires du secteur libre et de 24,1% pour ceux du secteur social. Dans l'Hérault, on relève que 71% des ménages ayant fait une demande de logement social ont un revenu inférieur au plafond du PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration). Dans les faits, le revenu des ménages en attente d'un logement est relativement faible, en moyenne 954€ par mois. Compte tenu de leur situation financière, il est difficile pour eux d'accéder à une location dans le parc privé. Effectivement, avec des critères de solvabilité stricts, un ménage, ne gagnant pas trois fois le montant du loyer et sans une situation professionnelle stable, aura de grandes difficultés à intégrer un logement décent, adapté à la composition de son foyer.

Le degré de difficultés d'accès à un logement varie en fonction de la taille du ménage et du secteur géographique. Il est le plus haut pour les personnes seules et les familles monoparentales, et ce, quel que soit le territoire

La confrontation des contributions maximales² des ménages pour le paiement du loyer à la réalité des loyers pratiqués, permet de graduer ces difficultés. Dans cette analyse, le parti pris est de s'appuyer sur les informations relatives aux ménages ayant fait une demande de logement social dans l'Hérault. L'examen de cette population a un double avantage. D'une part, elle concerne des ménages ayant exprimé un besoin de logement. D'autre part, cette source d'information

est facilement mobilisable et de bonne qualité. En revanche, en zone rurale notamment, le parc social y est peu développé ou totalement absent. Dans cette situation, les habitants de ces territoires ayant un besoin en logement ne l'expriment pas par le biais d'une demande de logement social. Il en résulte, sans étude spécifique, une méconnaissance de ces ménages.

¹ Définition INSEE : Le taux d'effort en logement est un taux moyen, calculé comme le rapport entre les dépenses moyennes liées à l'habitation principale et les revenus moyens des ménages. Les dépenses comprennent, pour les propriétaires, les remboursements d'emprunt pour l'achat du logement, la taxe foncière et les charges de copropriété. Elles ne prennent pas en compte les intérêts non perçus sur la valeur de l'investissement logement, le taux de dépréciation de la structure, l'évolution des prix, des taux d'intérêt, les coûts de maintenance, les aides à l'investissement, etc. Pour les locataires, les dépenses comprennent les loyers et les charges locatives. Pour tous les ménages, elles incluent la taxe d'habitation, les dépenses en eau et en énergie associées au logement. Le taux d'effort est « net », c'est-à-dire calculé en déduisant du montant des dépenses les aides au logement.

Dans l'Hérault, parmi les ménages ayant fait une demande de logement social, ce sont les personnes seules et les familles monoparentales qui ont le plus de difficultés à trouver un logement locatif privé en adéquation avec leurs revenus et la taille de leur foyer. Bien qu'il existe des différences territoriales, ce constat est observable sur l'ensemble du département de l'Hérault, même si les territoires détendus offrent bien évidemment davantage d'opportunités aux ménages les plus fragiles. A titre d'exemple, on observe que dans l'agglomération de Sète 80% des personnes seules avec un enfant, en attente d'un logement social, présentent de nettes difficultés à trouver un logement dans le parc privé adapté à leur revenu et composition familiale. Cette part est moins importante sur le secteur Ouest Héraultais³ (50%). Un autre exemple, s'agissant des couples ayant au moins 2 enfants, 50% de ceux résident sur le territoire de Sète ont très peu de possibilité de se loger dans le parc privé alors que cette situation ne concerne que 30% des ménages sur le secteur Ouest Héraultais.

Cependant, plus d'opportunités ne signifient pas toujours qu'il est aisé pour l'ensemble des ménages de se loger dans le parc locatif privé. Les difficultés demeurent et la question de développer un parc de logements à loyer abordable de bonne qualité se pose toujours, d'autant plus lorsque, sur certains territoires, le parc locatif social est peu développé.

Il faut préciser que l'analyse ne prend pas en compte l'aide au logement, car celle-ci n'est généralement pas retenue par les assurances en Garanties Loyers Impayés (GLI) dans l'appréciation de la solvabilité des ménages. Or, de nombreux bailleurs, direct ou via leur gestionnaire, y souscrivent. Il faut souligner toutefois que la prise en compte de cette aide améliorerait nettement les possibilités d'accès de ces ménages, mais cela resterait encore insuffisant pour les territoires très tendus tels que la métropole de Montpellier, les agglomérations de Sète et du Pays de l'Or ou encore la Communauté de communes du Pays de Lunel.

7% des loyers du parc privé sont comparables à ceux pratiqués dans le parc social, les logements grands et anciens sont sureprésentés.

Une approche par l'offre existante de logements permet de compléter cette analyse territoriale sur les difficultés d'accès en logement. La question qui se pose est de savoir si le parc privé propose déjà une offre à loyers bas comparable au parc social ? Sur quels territoires ? Et dans quelle proportion ? Dans l'Hérault, on estime que l'écart de loyer entre les deux parcs est en moyenne de 190€ et 7% des logements du parc privé peuvent être qualifiés de logements à bas loyer (loyer équivalent aux loyers des logements sociaux PLUS - Prêt Locatif à Usage Social). Il y a cependant de nets écarts selon les territoires. Sur

les marchés tendus, les deux parcs sont distincts et l'offre de logements à loyer bas est très limitée. A l'inverse, sur les territoires détendus, ces deux parcs se confondent et l'offre de logements à bas loyer y est plus développée. Par exemple, pour le territoire de Montpellier Méditerranée Métropole, on estime que seulement 2% du parc privé est à bas loyer tandis que sur le secteur des Hauts Cantons, cette part est de 41%. En terme de caractéristiques, ces logements à loyer bas sont généralement anciens et grands : dans l'Hérault, 73% ont été construits avant 1971 et 76% sont de type 4 pièces et plus.

Une grille de loyer abordable, définie sur des orientations prises par les décideurs publics, permet de mettre en perspective les plafonds de loyers pratiqués dans les parcs

Suite à ce diagnostic, la question de développer un parc locatif privé à loyer abordable passe par la détermination des loyers maximum que peuvent supporter les ménages. Pour une application opérationnelle, l'élaboration d'une grille de loyer abordable est donc un outil incontournable, qui est décliné par territoire. Ajoutons que la construction d'une telle grille dépend nécessairement d'orientations prises par les décideurs publics, car elle découle du choix de la population à cibler : pour quels types de ménages sont destinés ces logements abordables ? Prenons ici l'exemple de la métropole de Montpellier : pour que 30% des familles monoparentales avec un

enfant à charge puissent améliorer nettement leurs opportunités de se loger dans un logement de 3 pièces, il faudrait que le loyer mensuel proposé ne dépasse pas 449€, soit 184€ de moins que le loyer médian observé. Pour étendre l'accès à 50% de ces ménages, le loyer abordable devrait baisser pour atteindre 357€, et jusqu'à 258€ si l'objectif est d'aider 70% des familles monoparentales. Comme on le note, la réduction du niveau des loyers favorise en premier les ménages ayant le moins de difficultés financières : plus la baisse de loyer est importante, plus le nombre de ménages aidés s'accroît, permettant ainsi d'atteindre les ménages les plus fragiles. Tout comme

² Contributions maximales : Pour chaque composition familiale et pour chaque territoire, la contribution maximale pour le paiement du loyer correspondant à 30% des revenus mensuels. Ce critère se base sur le seuil généralement utilisé dans le cadre de la Garantie Loyers Impayés (GLI).

³Le secteur Ouest Héraultais comprend les EPCI suivant : CC La Domitienne, CC Sud-Hérault, CC Minervoies au Caroux et CC Les Avant-Monts

l'exemple précédent, les couples avec un enfant à charge sont aussi susceptibles de rechercher un logement de 3 pièces, car adapté à leur structure familiale. Cependant, au regard de leur revenu, le

loyer médian proposé dans le parc privé est déjà en adéquation pour 30% de ces familles, contrairement aux familles monoparentales avec un enfant.

Les dispositifs Denormandie et Pinel ne ciblent pas les ménages des classes moyennes

Une panoplie de dispositifs existe pour mobiliser des logements dans le parc locatif privé à des fins sociales. Le principe est simple : le propriétaire bailleur s'engage, sur une durée donnée, à proposer un logement avec un loyer inférieur au prix du marché, à des locataires ayant un niveau de ressources inférieur à un certain plafond. En contrepartie, il bénéficie d'un avantage fiscal et, dans certains cas, de subventions pour la réalisation de travaux.

Les dispositifs dits « Intermédiaires » sont, sur le papier, des outils pour créer du logement « au loyer moins cher » et à destination des classes moyennes. Cependant, le constat est double. D'une part, les dispositifs Pinel et Denormandie ne ciblent pas les ménages des classes moyennes car les plafonds

de ressources sont très élevés. Par exemple, sur la Communauté de communes du Pays de Lunel (zone B1), près de 90% des personnes seules sont en dessous du plafond de revenu. De ce fait, en présence de plusieurs candidats locataires, le propriétaire bailleur, ou son gestionnaire le cas échéant, aura tendance à retenir celui présentant le meilleur dossier ; le revenu étant l'un des critères de sélection les plus importants. D'autre part, à l'exception des petites surfaces, les dispositifs Pinel et Denormandie ne créent pas de logements à loyer bas, car les plafonds de loyer sont toujours situés au dessus des niveaux de marché. Dans ce cas, le propriétaire bailleur proposera alors un loyer au niveau de celui observé sur le marché.

Le dispositif Cosse⁴ produit du logement abordable pour la plupart des ménages mais insuffisamment pour les familles monoparentales et les familles nombreuses

En revanche, le dispositif Louer abordable, dit « Cosse », propose des plafonds de loyer plus bas que le marché (autant en conventionnement Intermédiaire, Social et Très social), avec des plafonds de loyer applicables définis au niveau national. A noter que, dans le cadre de leur programme d'action territorial, les collectivités locales délégataires des aides à la pierre peuvent les moduler à la baisse pour s'adapter à la réalité du marché⁵. L'ensemble du département de l'Hérault est couvert par 5 délégataires et ces derniers appliquent une modulation des plafonds de loyer. Reste encore à savoir si ces niveaux de loyer

sont suffisamment bas par rapport aux revenus de la population étudiée. Pour cela, la confrontation des capacités contributives des ménages ciblés dans l'étude aux plafonds de loyer montre que le dispositif Louer abordable produit du logement abordable pour un grand nombre de familles. Néanmoins, pour les familles monoparentales, les niveaux de loyer demeurent encore trop élevés. Concernant spécifiquement le conventionnement en *Intermédiaire*, ces difficultés d'accès s'étendent également aux couples avec 2 enfants et plus.

L'évaluation de l'attractivité financière des dispositifs révèle la nécessité de créer des aides complémentaires à destination des propriétaires bailleurs

Pour que les propriétaires bailleurs s'engagent dans un tel dispositif, il est nécessaire que les avantages fiscaux soient suffisamment attractifs. La rentabilité locative est l'un des critères importants pour le bailleur, même si cela ne doit pas en occulter d'autres comme la sécurisation du paiement des loyers ou encore la question de la dégradation du logement. L'étude des rentabilités a plusieurs avantages : elle

permet d'évaluer le niveau d'attractivité, de recalibrer les plafonds de loyer et de chiffrer, le cas échéant, le montant de prime ou subvention complémentaire nécessaire pour combler le manque d'attractivité.

Outre le type de conventionnement, il apparaît que deux facteurs font varier fortement l'attractivité financière de l'investissement en Louer Abordable :

► La taille du logement. La principale raison vient des écarts de loyer entre les plafonds du dispositif et les loyers de marché. Les écarts sont plus importants pour les petits logements et s'amenuisent pour les grands logements. Il en découle que sans aide complémentaire de la collectivité, l'attractivité financière sur les petites surfaces est insuffisante pour un développement significatif de cette offre.

► La situation fiscale du bailleur. Le dispositif repose sur un système de déduction spécifique, qui implique la diminution du revenu foncier imposable, voire la création d'un déficit foncier, qui avantage les ménages ayant un taux marginal d'imposition (TMI) élevé. En effet, l'économie d'impôt obtenue est proportionnelle à la tranche marginale d'imposition⁶.

Le développement d'une offre abordable dans les zones fortement urbanisées semble une évidence, mais cela l'est moins pour les autres territoires où les loyers du parc privé sont bas et parfois inférieurs à ceux pratiqués dans le parc social. Malgré cette situation de marché, les ménages les plus fragiles ont des difficultés à accéder à un logement, comme nous avons pu le mettre en exergue dans la partie diagnostic. Dès lors, il est cohérent qu'une offre privée, de bonne qualité, avec des loyers équivalents aux conventionnements Social et Très social se développe sur ces territoires. Cependant, il apparaît qu'en zone C :

► Le conventionnement Anah dans sa version « Sans Travaux » est uniquement possible avec le recours à l'intermédiation locative⁷. L'analyse de l'attractivité

financière révèle que cette formule est intéressante pour le propriétaire bailleur (pour les logements de 3 pièces et plus). Cependant, le principal frein à son développement est l'absence d'associations agréées agissant sur ces territoires détendus et en mesure de mettre en place l'intermédiation locative. En outre, un point de vigilance doit être porté sur les niveaux de loyer des grands logements afin d'éviter de possibles effets d'aubaine comme nous avons pu le constater sur quelques territoires ruraux tel que le secteur du Clermontais.

► Le conventionnement Anah dans sa version Avec Travaux « Lourds » présente un intérêt financier pour le bailleur. Les subventions accordées, couplées à l'avantage fiscal, atténuent très fortement l'impact du coût des travaux pour le bailleur. Mais sans aide complémentaire de la collectivité, ce dernier sera toujours dans une situation déficitaire. Il devra déboursier, chaque mois, une somme d'argent qui peut s'avérer rédhibitoire et freiner ainsi son engagement dans un conventionnement du logement. Dans cette optique, le Conseil départemental de l'Hérault a lancé un programme d'intérêt général pour l'amélioration de l'habitat ancien (Hérault Rénov'), proposant des taux de subventions différenciés en fonction du type de conventionnement (Intermédiaire, Social et Très social) et du type de travaux. Cumulées, les subventions permettent de financer de 25% à 80% du coût hors taxes des travaux d'amélioration ou de rénovation énergétique des logements, selon la nature des projets et les ressources financières des demandeurs. Au travers de plusieurs simulations, l'impact de telles bonifications sur la rentabilité est indéniable mais le propriétaire reste encore fortement déficitaire dans la plupart des situations.

La présente étude a une double ambition :

- Proposer aux collectivités une approche statistique pour diagnostiquer le degré d'abordabilité et du marché locatif privé sur leur territoire ;
- Mettre à disposition des collectivités une méthode pour déterminer les niveaux de loyer cibles des différents dispositifs incitatifs et pour définir les aides complémentaires sur fonds propres nécessaires pour les rendre économiquement attractifs pour les propriétaires bailleurs.

Cette étude révèle qu'il n'existe pas de solution unique et universelle pour développer un parc de logements à loyer abordable. Le paramétrage des loyers et des aides nécessite une orientation politique claire : quels ménages aider en priorité ? Dans quelle proportion ? Quels profils de propriétaires bailleurs cibler ?

⁴ Depuis le 1er mars 2022, le dispositif Cosse «Louer abordable» est remplacé par le dispositif de réduction d'impôt «Loc'Avantages» (art. 67 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022. L'ancien dispositif reste toutefois en vigueur pour les conventions déposées avant le 28 février 2022.

⁵ Loc'Avantages ne permet pas aux délégataires de moduler localement les plafonds de loyer : le propriétaire a le choix entre trois niveaux de loyer : LOC 1, LOC 2, LOC 3. Chaque niveau de loyer est associé à un pourcentage qui correspond à la réduction qui doit être appliquée sur le loyer observé dans la commune du logement.

⁶ Une prochaine note de l'ODH viendra vérifier cette assertion pour Loc'Avantages pour lequel l'avantage fiscal est une réduction d'impôts dépendant du niveau de loyer choisi par le propriétaire.

⁷ Loc'Avantage permet un conventionnement sans travaux sans passer par de l'IML en Loc1 et Loc2