

# DOSSIER

## Développement de l'offre locative privée à loyers modérés et intermédiaires sur la communauté urbaine de Lyon

**L**e développement de l'offre locative privée à caractère social ou intermédiaire doit être une alternative au loyer libre proposée aux propriétaires-bailleurs dans les secteurs à marché tendu. L'objectif est un rééquilibrage du marché en faveur des ménages modestes, mais ne peut être atteint qu'en proposant des conditions attractives de réalisation aux propriétaires-bailleurs qui en sont les principaux acteurs.

L'étude de l'Union Régionale HABITAT & DEVELOPPEMENT réalisée à la demande

de la Communauté Urbaine de Lyon et de l'ANAH, permet d'identifier les secteurs géographiques en marché tendu sur l'ensemble de l'agglomération lyonnaise et de qualifier leur degré de tension. Elle fournit, en outre, des informations quant aux conditions actuelles de production de logement social privé et dresse un bilan des mesures déjà expérimentées, de manière à mettre en évidence les freins de blocage éventuels.

Ce diagnostic permettra de déboucher sur une seconde phase d'élaboration de deux scénarios et d'un programme d'actions.

## Les secteurs à marché tendu sur l'agglomération lyonnaise

Un marché tendu peut se caractériser par différents indicateurs. Ces derniers ont trait, à la fois, au peuplement et aux caractéristiques sociales de la population et également aux caractéristiques du parc et aux modes de fonctionnement du marché du logement.



### Une évolution démographique différenciée selon les secteurs

- Forte croissance démographique de la 2ème couronne (+ 2,9 % entre 1990 et 1999) avec des disparités importantes. C'est également le seul secteur à avoir un solde migratoire excédentaire.
- Une reconquête amorcée pour le centre et les coteaux ouest, avec un taux de + 6 % et 7 % pour Lyon et Villeurbanne, évolution liée à un rajeunissement de la population.



### Forte représentativité du parc privé dans l'offre sociale

L'étude menée en 1999 par le CETE de Lyon sur la fonction sociale du parc privé et du parc public donne une image relativement faible de l'occupation sociale du parc : ainsi 60 % des bénéficiaires d'aides au logement sur le territoire de la communauté urbaine vivent dans le parc privé. Les locataires du parc privé sont pour la moitié d'entre eux allocataires. 97 % des logements conventionnés dans le parc privé sont loués à des personnes allocataires de l'APL, ce qui tend à confirmer que ce parc remplit bien sa fonction sociale. L'étude du CETE fait également ressortir que les ménages démunis (*moins de 275 Euros de revenu mensuel par unité de consommation*) sont deux fois plus nombreux dans le parc privé de la communauté urbaine que dans le parc public.



## CARACTÉRISTIQUES DU PARC

- **Une vacance importante et en augmentation**
  - . une progression de 44 % en 9 ans
  - . 46 % des logements vacants sont des T1 et T2
  - . 72 % en 1999 sont situés dans des immeubles de 10 logements et plus
  - . le secteur centre regroupe 72 % des logements vacants
  - . 10 000 logements sont soumis à la taxe à la vacance
  - . une vacance résorbée en partie grâce aux OPAH (1 800 logements privés vacants remis sur le marché du Grand Lyon depuis la mise en place du PLH début 1996)
- **Un parc ancien**
  - . 29 % du parc locatif privé construit avant 1915
- **Une surabondance de petits logements**
  - . 51 % des logements loués dans le parc privé sont des T1 et T2
- **Un niveau d'inconfort encore bien présent**
  - . 8 000 logements locatifs privés en 1999 très inconfortables (*ne possédant pas l'équipement sanitaire minimum, douche, WC*), soit 5 % des résidences principales
- **Un parc social "de fait" caractérisé par un faible niveau de loyer**
  - . L'exploitation de l'ENL de 1996 fait ressortir, pour les logements "autres", comprenant le parc sous loi de 1948, les meublés et sous-locations, un niveau de loyer très bas de 3,05 €/m<sup>2</sup> pour un logement de 61 m<sup>2</sup> en moyenne.
  - . Le loyer moyen mensuel ressort à 183 €, auquel s'ajoutent 45 € de charges.
- **Un parc occupé par des ménages démunis**
  - . L'étude "Pauvreté et accès au logement dans le Grand Lyon" réalisée par l'INSEE en 1993, basée sur une enquête exhaustive à partir des fichiers CAF, a recensé 28 400 ménages à très faible revenu, dont 5 700 locataires du parc privé.
- **Un taux d'effort très important pour les plus pauvres**
  - . Un taux d'effort de près de 27 % pour les plus pauvres contre 18 % en moyenne pour l'ensemble des ménages du parc locatif privé.
  - . Le taux d'effort des allocataires à très bas revenu est de 40 % pour les locataires du parc privé contre 21 % dans le parc HLM.

Source ENL 96

suite

## Fonctionnement du marché du logement



### Une multiplicité d'observatoires du niveau des loyers

Le niveau des loyers traduit l'image sociale des quartiers et donne des indications sur la fluidité du marché locatif.

Plusieurs sources font état de statistiques sur les loyers (la CNAB – l'Agence d'urbanisme du Grand Lyon avec "le Quid" – la FNAIM – l'Observatoire SNOUPI).

	Ensemble des offres	Loyer de relocation
CNAB	7,41 € / m <sup>2</sup>	8,46 € / m <sup>2</sup>
QUID	5,90 € / m <sup>2</sup>	6,39 € / m <sup>2</sup>
FNAIM	-	7,74 € / m <sup>2</sup>
SNOUPI	6,98 € / m <sup>2</sup>	7,32 € / m <sup>2</sup>

2000



### Des facteurs influant sur les loyers

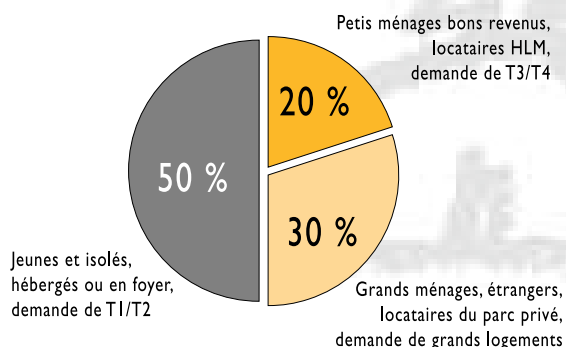
- La mise aux normes des logements
- La forte mobilité des ménages
- L'impact des aides au logement.



### La demande et les besoins en logement social

#### • La demande sociale (HLM)

En 1999, l'ODELOS (Observatoire de la demande locative sociale) recensait 33 650 demandeurs sur le département du Rhône. 32 739 souhaitent habiter une commune du Grand Lyon, et 30 526 y résident déjà. La demande en logements publics quant à elle progresse d'environ 5 % par an



#### • La demande sociale prioritaire (SIAL)

Au 20 novembre 2000, les demandeurs inscrits sur les listes de la Préfecture, et résidant sur le territoire de la communauté urbaine, étaient au nombre de 5 418.

30 % sont locataires du parc privé et seulement 8 % du parc HLM.

#### • La demande sociale privée (source CNAB)

Fin 2000, la demande en parc privé représente environ cinq fois le nombre des locations réalisées, et plus de deux fois le portefeuille de locations disponibles. Elle est de 24 000 demandeurs en 1999. La demande est ciblée sur les logements T2 et T3, et vers l'habitat individuel.

#### • Les besoins en logements

La répartition des chefs de ménage locataires du parc privé en 1999 montre une sur-représentation des couches les plus modestes, et aboutirait à la répartition suivante des besoins en logements locatifs privés:

Cadres / chefs d'entreprise	19 %	> Standing	> 300 logements / an
Professions intermédiaires	15 %	> Intermédiaire	> 240 logements / an
Inactifs / ouvriers / employés	66 %	> Social	> 1 000 logements / an

A l'heure actuelle, seul 1/5ème du parc locatif privé pourrait être considéré comme "social" au vu de son niveau de loyer.



## Les conditions actuelles de production de logement social privé

### Les conditions réglementaires et législatives : une réalité complexe

Le parc locatif privé social se décompose en deux grandes catégories : "le parc social de fait" et le "parc social de droit". Aussi bien pour l'un que pour l'autre, il n'existe aucun dénombrement fiable.

En mai 99, une analyse réalisée par le CETE évalue les logements privés conventionnés 5,6 % du parc locatif privé de l'agglomération lyonnaise (source CAF sur les bénéficiaires de l'APL). De 1995 à juin 2000, 240 logements par an ont été conventionnés par des organismes privés agréés pour le logement très social. Considérant que 75 à 100 conventions sont annulées chaque année, le solde annuel est donc de 140 à 165 logements privés.

### Un rythme accéléré de lancement des OPAH

De 1990 à 2000, 17 OPAH ont été menées en quartiers anciens et copropriétés dégradées, et ont permis la réhabilitation de 2 600 logements locatifs privés, dont 1/3 ont été conventionnés, soit 120 par an.

### Une politique volontariste en faveur du conventionnement

Le financement des collectivités aux bailleurs privés depuis sa mise en place en 1994, s'est élevé à 5,64 millions d'euros, soit environ 6555 euros par logement conventionné en moyenne.

### Deux programmes sociaux thématiques

Celui de la Communauté Urbaine et celui du département du Rhône, favorisant le conventionnement très social des logements.

- **PST Grand Lyon**  
127 logements en 5 ans (95 – 2000)
- **PST départemental**  
130 logements depuis 1993

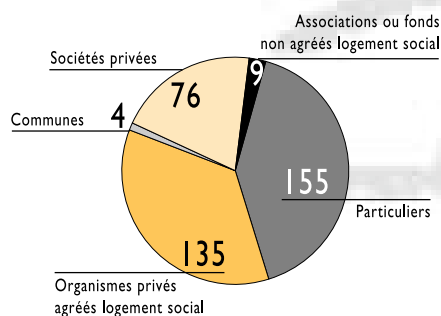
### Encouragement des différentes lois fiscales

Différentes lois ont été votées dont l'objectif est de favoriser l'investissement locatif privé. Il en est ainsi des lois Quilès, Méhaignerie, Périssol et Besson.

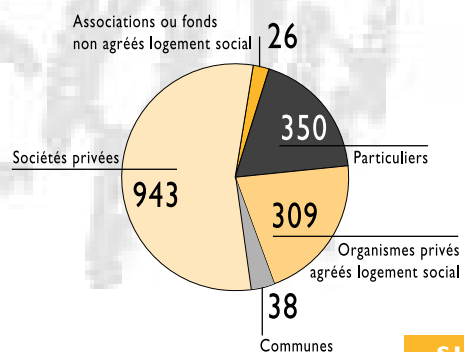
## Connaissance des investisseurs potentiels

### Typologie des bailleurs sociaux privés

En nombre de conventions signées depuis janvier 1995 : 379 conventions



En nombre de logements conventionnés depuis 1995



Depuis 1995, un parc conventionné concentré dans le centre.

## PROFIL DES BAILLEURS AYANT SIGNÉ UNE CONVENTION (ENQUÊTE HABITAT ET DÉVELOPPEMENT 2000)

230 conventions pour 742 logements  
Réponses 69 conventions pour 229 logements

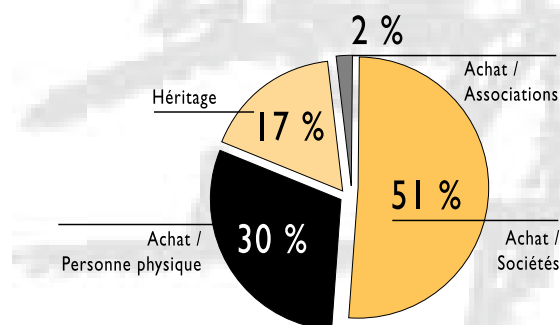
Structure juridique des bailleurs : personnes physiques et sociétés

TYPOLOGIE DES BAILLEURS	EN NOMBRE DE PROPRIÉTAIRES				EN NOMBRE DE LOGEMENTS			
	Fichier ANAH/ Conv.		Retours enquêtes		Retours enquêtes		Retours enquêtes	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Personnes physiques	151	66	38	55	335	45	71	31
Sociétés et SCI	71	31	28	41	387	52	152	66
Associations et Fond.	8	3	3	4	20	3	6	3
<b>TOTAL</b>	<b>230</b>	<b>100</b>	<b>69</b>	<b>100</b>	<b>742</b>	<b>100</b>	<b>229</b>	<b>100</b>

Age des bailleurs

TRANCHES D'ÂGES	NOMBRE DE PROPRIÉTAIRES		NOMBRE DE LOGEMENTS CONVENTIONNÉS		RÉPARTITION DU PARC LOCATIF EN FRANCE SELON L'ÂGE DU BAILLEUR (IAURIF 1998)	
Moins de 30 ans	4	8 %	13	9 %	Moins de 40 ans	14 %
30 à 45 ans	4	8 %	25	17 %	40 à 50 ans	21 %
46 à 60 ans	28	54 %	82	55 %	51 à 60 ans	23 %
61 à 75 ans	14	27 %	26	17 %	61 à 70 ans	21 %
Plus de 75 ans	2	4 %	4	3 %	Plus de 70 ans	21 %
<b>TOTAL</b>	<b>52</b>	<b>100 %</b>	<b>150</b>	<b>100 %</b>	<b>TOTAL</b>	<b>100 %</b>

Mode d'acquisition en nombre de logements, sur fichier ANAH (742 logements)



suite

## Motivation au conventionnement

MOTIVATIONS AU CONVENTIONNEMENT PAR ORDRE D'IMPORTANCE	NOTE PONDÉRÉE SUR 10
Equilibre du plan de financement ( <i>avoir plus de subventions</i> )	6,5
Equilibre de trésorerie ( <i>loyers couvrant l'emprunt</i> )	5,0
Volonté d'aider socialement, idéologie	5,0
Sécurisation du paiement des loyers grâce aux aides au logement (APL)	4,5
Avantage fiscal, payer moins d'impôts	3,5
Stabilité plus longue de l'occupation ( <i>faible taux de rotation</i> )	3,0
Facilité à trouver un locataire	2,4
Volonté de loger un proche, ou un membre de sa famille	0,9

## Freins au conventionnement

FREINS AU CONVENTIONNEMENT PAR ORDRE D'IMPORTANCE	NOTE PONDÉRÉE SUR 10
Lourdeur administrative, délai des procédures	6,7
Rentabilité locative insuffisante	5,3
Délais de mise en place des financements	5,0
Manque d'information	4,2
Crainte de dégradations ultérieures du logement	4,1
Crainte des impayés de loyer	3,8
Caractéristiques sociales des ménages locataires visés	3,1
Autres	3,0

## TYPOLOGIE DES BAILLEURS QUI CONVENTIONNENT

## Monsieur LHÉRITIER

Propriétaire depuis plus de 5 ans, il est faiblement imposable.  
Il souhaite transmettre un patrimoine à ses descendants,  
Et continuer à louer d'ici là...

Ce qui le motive pour conventionner :  

- **les subventions majorées**
- **l'utilité sociale**

Un sur quatre a déjà conventionné auparavant.  
Mais il hésite à renouveler l'opération.  
Au terme de la convention, il envisage plutôt de la dénoncer.

## Monsieur LINVESTISSEUR

Acquéreur depuis moins d'un an, il est fortement imposable.

Il n'envisage pas la revente, il veut continuer à louer.

Ce qui le motive pour signer une convention :  

- **la couverture de l'emprunt par les loyers, sécurisés par l'APL**
- **la défiscalisation**
- **l'utilité sociale**

Un sur cinq a déjà signé une convention auparavant.  
Il est prêt à renouveler un projet immobilier conventionné.

Au terme de la convention, il envisage plutôt de la reconduire.

## Rentabilité économique d'une opération

Le portage d'emprunts à long terme, le risque d'impayés et de vacance, les effets difficilement maîtrisables de l'inflation, le financement de la gestion patrimoniale et de la pérennité technique de l'immeuble, autant d'éléments de risques économiques qui pèsent sur une opération immobilière locative.

L'utilisation du logiciel MOPI (*Montage d'Opérations Immobilières*) mis au point par l'ANAH et Habitat et Développement a permis de réaliser différentes simulations comparatives, en tenant compte des statuts locatifs, statut fiscal, types de subventions, et différentes analyses de rentabilités, avant et après impôt.

Pour le taux de rendement locatif net qui apprécie la recette annuelle (*loyers moins charges*) et le taux de rendement patrimonial (*qui estime la plus-value potentielle à la revente*) avec une modulation des aides de l'ANAH et des collectivités locales selon le degré de tension du marché locatif, la taille de logements, la durée et le niveau de l'engagement social, on favorise une diversification des produits.

- Les grands logements sont davantage concurrentiels
- Le loi Besson «intermédiaire» devient attractive
- Le conventionnement APL sur 6 ans (*à créer par voie législative*) constituerait une alternative intéressante, tandis que sur 12 ans, il n'aurait aucun intérêt pour les bailleurs.
- L'attractivité du PST sur 9 ans est confirmée et renforcée.
- Les incitations au social sont rééquilibrées en faveur des secteurs où le marché est le plus tendu.

Il apparaît, au vu des simulations, qu'il est indispensable de mettre en place des mesures susceptibles d'inciter à la reconduction des conventions sur un second cycle, plutôt que d'allonger la durée du conventionnement initial. Cette solution serait rédhibitoire.

## Deux scénarii d'orientation et un programme d'actions

Le diagnostic ayant permis d'établir un panorama du logement social privé dans l'agglomération lyonnaise, la réalisation de différentes simulations sur la rentabilité composée des outils de production de logements à loyer modéré, permet de tirer des enseignements sur les modes actuels de financement, et de proposer de nouvelles modalités d'intervention.

Les scénarii d'orientation ébauchés diffèrent par leur mode de mise en œuvre sur le terrain mais non par leur programme d'actions. Ils demanderont à être affinés ultérieurement pour tenir compte des conclusions de l'étude "Evaluation des OPAH" en cours de réalisation.

suite



Deux scénarii d'orientation

SCENARIO 1	SCENARIO 2
<b>ENJEU PRINCIPAL</b>	
Développer massivement le logement conventionné dans l'agglomération lyonnaise	Développer des produits locatifs distincts adaptés à des territoires spécifiques
Scénario s'inspirant de l'action "en diffus" ou du cadre du "PST départemental du Rhône"	Scénario s'inspirant des procédures existantes en les appliquant à une cellule territoriale plus large
<b>OBJECTIF SECONDAIRE</b>	
Mobiliser le parc vacant en vue de sa remise sur le marché dans le cadre d'un loyer réglementé	Lutter contre la vacance et l'inconfort
<b>COMMENT ?</b>	
<p>En améliorant économie et qualité des logements</p> <p>En optimisant l'ensemble du montage financier</p> <p>En optimisant l'ensemble de la chaîne logement</p>	
<b>QUELS OPÉRATEURS ?</b>	
Des opérateurs multiples : le guichet multiple à service unifié à la compétence élargie et vérifiable	Un opérateur unique par territoire désigné par appel d'offres
<b>POUR QUELLE DURÉE ?</b>	
Une action pérenne pour un résultat dans la durée	Des procédures distinctes d'une durée de 3 à 5 ans
<b>QUELLE ARTICULATION SUR LES PROCEDURES EXISTANTES ?</b>	
Compatible avec des OPAH thématiques sur des micro-secteurs	Complémentaires des grandes procédures (PIG – PST) l'action se substitue aux OPAH
<b>UN PILOTE PERMANENT</b>	
<p>Un groupe de pilotage partenarial (ETAT – ANAH – Communauté Urbaine)</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p>un référent technique au sein de l'agglomération qui :</p> <p style="text-align: center;">coordonne actions et opérateurs</p> <p style="text-align: center;">coordonne information et communication</p>	
Un partenariat élargi en amont et en aval du projet immobilier	
<b>QUELLES DIFFICULTÉS ?</b>	
Pas d'expérimentation probante sur un micro-territoire	Pas d'effet d'entraînement à l'échelle de l'agglomération
<b>QUELS AVANTAGES ?</b>	
Une lisibilité accrue, une communication facilitée	Une mise en œuvre facile
<b>EN CONCLUSION</b>	
Un choix à opérer entre l'innovation et l'acquis	



## Un programme d'actions ambitieux

Le programme d'action prévoit les améliorations et les innovations à apporter, les moyens financiers nécessaires à leur réalisation, les services à développer et le suivi à mettre en place.

### 4 éléments composent ce programme d'actions :



• **Une gamme complète de produits locatifs** dont l'objectif est de réguler l'offre de logements locatifs pour obtenir un équilibre entre les différents produits, un équilibre entre les quartiers, et un équilibre dans la typologie des logements.



• **Un dispositif mobilisateur en amont des projets**

En amont des projets, tout doit être fait pour répondre à deux objectifs principaux:

- Mobiliser le partenariat local
- Mobiliser les propriétaires investissant dans le locatif



• **Une économie améliorée et une qualité accrue sur les projets immobiliers**

Améliorer grandement la perception du logement social privé en facilitant la communication et en rendant le discours plus compréhensible pour tous. Pour cela, il s'agit d'optimiser les subventions, de mettre en place un prêt dédié au social privé, de faciliter la trésorerie de l'opération, de continuer l'effort de rationalisation de la fiscalité, et d'améliorer l'équilibre de gestion.



• **Un service optimal en aval des opérations**

Afin de motiver les bailleurs privés, il est nécessaire de :

- Simplifier les démarches administratives
- Contrôler la fonction sociale du logement, et "garder le contact" tout au long de la durée de vie de la convention
- S'appuyer sur un partenariat élargi pour la sécurisation et la "solvabilisation", la gestion locative et l'accompagnement social.

Frédéric JAUSSAN  
Habitat & Développement Union Rhône-Alpes

