

## Les dispositifs dérogatoires de fixation des loyers dans le parc social

### *Une faible appropriation par les OLS du fait d'un bénéfice incertain, potentiellement limité et à long terme*

Le loyer maximal d'un logement social, ou plafond, est défini lors de la signature de la convention APL entre l'organisme de logement social (OLS) qui en est propriétaire et l'Etat. Il dépend en particulier du type de financement mobilisé pour la construction de ce logement. L'OLS est alors libre de fixer le loyer de ce logement, tant qu'il respecte ce plafond<sup>1</sup>. Plusieurs dispositifs ont, cependant, été introduits successivement et modifient cette logique. Ils permettent en particulier de déroger aux plafonds établis lors du conventionnement (cf. Encadré). A chaque fois, l'objectif est de sortir de la logique de loyers définis par opération et pensés dans une optique de long terme pour revoir la cohérence entre niveaux de loyers, caractéristiques des logements et publics cibles.

De nombreux freins à la mobilisation de ces dispositifs sont cependant évoqués par les OLS, de la phase de réflexion relative aux dispositions dérogatoires jusqu'à celle de mise en œuvre opérationnelle. Dès lors, rares sont ceux qui dépassent l'étape d'appropriation de ces dispositifs. La plus-value leur paraît faible et à long terme au regard de l'investissement initial et des risques potentiellement encourus. A noter en outre qu'il est déjà possible, sans dérogation, de baisser le loyer lors d'une relocation. Ainsi, l'intérêt majeur des dispositifs est de permettre aux bailleurs d'augmenter les loyers d'autres logements pour compenser les pertes de recettes liées aux baisses consenties.

Un recensement des pratiques des bailleurs a été effectué par l'ANCOLS courant été 2022. **Parmi ceux ayant répondu à l'enquête<sup>2</sup>, seuls 2 % ont déclaré avoir mis en place un tel dispositif** et 8 % y réfléchir. L'ANCOLS a souhaité approfondir cet état des lieux par une série d'entretiens<sup>3</sup> auprès de bailleurs, de collectivités locales et de personnalités qualifiées. Il s'agissait de mieux connaître les raisons pour lesquelles les OLS se sont peu saisi de l'opportunité et d'étudier les modalités de mises en œuvre pour ceux qui ont mis en place un tel dispositif.

#### LES DISPOSITIFS DEROGATOIRES DE FIXATION DE LOYERS

Les dispositifs dérogatoires de fixation de loyers, actuellement en vigueur, sont la **Nouvelle Politique des Loyers (NPL)**, le **Loyer unique** et la **Politique des loyers dérogatoire**, promulgués par la loi Egalité et Citoyenneté (2017) puis par la loi ELAN (2018). Il s'agit d'expérimentations mises en place pour une période initiale de 5 ans. D'autres dispositifs avaient déjà été introduits, comme l'expérimentation Badet dans les années 1980 ou encore la Remise en ordre des loyers (ROL) par la loi MOLLE (2009).

- La **NPL** et la **Politique des loyers dérogatoire** permettent de moduler les loyers à la baisse comme à la hausse dans un objectif de mixité sociale. La masse totale des loyers reste inchangée avant et après la mise en place du dispositif. Le parc du bailleur peut être concerné dans son ensemble ou partiellement. Au terme de la modulation, aucun logement ne peut avoir de loyers supérieurs aux plafonds PLS.
- Le **loyer unique**, expérimenté uniquement à Rennes Métropole, vise la recherche de l'égalité du droit au choix des demandeurs de logement social, et donc la lutte contre les ségrégations territoriales, en alignant l'ensemble des loyers pratiqués du territoire par catégorie de logement. La nouvelle catégorisation des logements s'effectue désormais en fonction du nombre de personnes que le logement peut accueillir et non plus selon le nombre de pièces.

Dans tous les cas, la nouvelle grille de loyer coexiste avec celle définie initialement lors du conventionnement. Les nouveaux loyers sont mis en œuvre progressivement, au gré des rotations.

<sup>1</sup> Pour plus de détail sur le lien entre loyers et plafonds de loyers, cf. *Le rapprochement des loyers vers leur plafond : un phénomène tendanciel toujours en cours* (Beck, ANCOLS), Février 2023.

<sup>2</sup> 355 bailleurs, soit 66 % des bailleurs présents dans le RPLS du 1<sup>er</sup> janvier 2021, ont répondu à l'enquête. Ils regroupent 80 % des logements du parc social.

<sup>3</sup> De novembre 2022 à janvier 2023, le groupement d'entreprises Aatiko et Julien Leplaideur, missionné par l'ANCOLS, ont interrogé 20 OLS de toute taille et intervenant sur tout type de territoire, 2 collectivités (Rennes Métropole, Ville de Paris), l'Union Sociale pour l'Habitat et la DHUP.

## UNE FAIBLE APPROPRIATION DU CADRE REGLEMENTAIRE

La réflexion sur la mise en place éventuelle d'un tel dispositif implique une bonne appropriation du cadre réglementaire par les OLS et les partenaires potentiels. Or, les bailleurs interrogés font état d'une maîtrise toute relative du contour des dispositifs. Par ailleurs, il leur est difficile de trouver des relais avec lesquels avancer et s'appuyer puisqu'ils indiquent que les services de l'Etat et les collectivités méconnaissent également ces dispositifs. Ainsi, un investissement conséquent en temps et en énergie leur serait nécessaire pour s'approprier ce concept.

La mise en place de tels dispositifs leur apparaît aussi risquée. D'une part, ces dispositifs sont sujets à interprétation, les modalités opérationnelles n'étant pas définies dans la loi. D'autre part, leur caractère expérimental, donc potentiellement non pérenne, à l'exception de la NPL, rend difficile pour les bailleurs la possibilité de se projeter sur un horizon long. Or, un temps long est vu comme nécessaire pour amortir le coût de cette refonte des loyers et obtenir un « retour sur investissement ». Ainsi, les bailleurs préfèrent attendre les retours d'expérience d'autres organismes.

Le plus souvent, seule une forte impulsion du bailleur ou de la collectivité conduit à une réelle appropriation du sujet. Par ailleurs, plusieurs organismes indiquent que, pour eux, c'est à la collectivité d'initier la réflexion de manière concertée sur le territoire, la logique s'appliquant davantage à un territoire qu'au patrimoine spécifique d'un bailleur donné. L'exemple rennais du loyer unique illustre, à ce propos, la nécessaire coordination et forte mobilisation des acteurs pour qu'un dispositif spécifique soit mis en place.

## DES EQUIPES FORTEMENT SOLLICITEES ET PEU DISPONIBLES POUR UNE REFLEXION SUR LES LOYERS

La réflexion et la mise en place de dispositifs dérogatoires nécessitent une disponibilité importante des équipes : appropriation des concepts, identification des logements concernés, arbitrages, concertation. Or, ces dispositifs ont été déployés dans un contexte chargé pour les OLS : regroupement des OLS, gestion en flux, cotation, crise du covid, crise énergétique, etc. Devant la forte sollicitation de leurs équipes, le sujet des loyers et des dispositifs facultatifs n'apparaît pas, aux yeux des bailleurs, prioritaire.

## UN INTERET STRATEGIQUE VARIABLE SELON LES OLS

Une fois l'appropriation faite, se pose la question de l'intérêt pour le bailleur de développer un tel projet et de l'impact potentiel de son déploiement. Alors que la mise en place d'un

dispositif dérogatoire a pour objectif d'améliorer l'accessibilité du parc aux plus modestes, certains OLS signalent réussir déjà à répondre à ces demandes de mixité sociale.

Les bailleurs qui ont mis en place de tels dispositifs semblent, cependant, relativement satisfaits bien qu'ils aient peu de recul, la mise en place ne datant que d'un an. Ils l'ont fait pour répondre, sur le long terme, à des problématiques spécifiques à leur territoire (lutte contre la vacance en zone détendue, financement des réhabilitations, équilibre de peuplement). Les dispositifs semblent être un outil parmi d'autres pour répondre à leurs objectifs.

## DES CRAINTES POUR L'EQUILIBRE ECONOMIQUE FORMULEES PAR LES OLS

Les bailleurs expriment des craintes quant au maintien de leur équilibre financier. Effectivement, alors que l'identification des logements pour lesquels des baisses de loyer seraient possibles, est facile, celle des logements pour lesquels des hausses des loyers seraient envisageables est difficile.

Par ailleurs, la compensation financière prévue entre baisses et hausses de loyer, liée au rythme des relocations, est considérée comme longue et incertaine, des pertes de revenus sont alors attendus à court terme, voire à long terme. Or, les OLS indiquent l'importance accrue actuellement de la stabilité des recettes dans un contexte général compliqué.

Les OLS évoquent également un risque accru de vacance sur les logements faisant l'objet de hausse de loyer. Ainsi, à Rennes, dans le cadre du loyer unique, des garanties ont été apportées aux bailleurs afin de minimiser les risques de vacance accrue dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) et des compensations aux pertes consenties ont également été proposées.

## UNE MISE EN ŒUVRE POTENTIELLEMENT LONGUE ET COUTEUSE

Une fois la décision prise de mettre en place un tel dispositif, les OLS se heurtent à des difficultés pour intégrer cette démarche à leurs outils et process. Deux grilles de loyers doivent alors cohabiter dans leur système informatique (SI), nécessitant, une adaptation de leur SI et, donc, le plus souvent un développement spécifique de leur logiciel de gestion.

Au-delà de l'accompagnement et la formation des équipes commerciales à ce changement, il est également nécessaire de communiquer et effectuer un travail pédagogique avec les réservataires et les locataires pour lever toute crainte. Ce qui représente de nouveau un investissement en temps conséquent.

## PRECONISATIONS

- Clarifier les modalités de chaque dispositif dérogatoire en vigueur
- Informer les services déconcentrés, les collectivités, les fédérations de l'existence et de l'intérêt de ces dispositifs et proposer une formation
- Inscire dans un temps long l'ensemble des dispositifs dérogatoires en vigueur et, le cas échéant, futurs
- Ajouter une colonne dans le RPLS permettant d'identifier les logements ayant bénéficié d'un des dispositifs, à des fins de suivi statistique

