



AATI KO
CONSEILS



Etude des dispositifs dérogatoires de fixation des loyers dans le parc social

Rapport de synthèse

Carl AABOUD - Aatiko

Etienne BALEY - Aatiko

Gaylor GUEUGNIAU - Aatiko

Julien LEPLAIDEUR - Indépendant

Mars 2023



I. SYNTHÈSE DU RAPPORT	3
I.1. Très peu de bailleurs ont mis en place l'un des dispositifs dérogatoires.....	3
I.2. Des freins qui interviennent aux différentes étapes de réflexion et de mise en œuvre, tendant à expliquer une très faible mise en place effective des dispositifs.....	3
I.3. Un sujet central, qui touche à toutes les dimensions du métier de bailleur social.....	4
II. LES DISPOSITIFS DEROGATOIRES DE FIXATION DES LOYERS DANS LE PARC SOCIAL.....	7
II.1. Les loyers dans le parc social, gage de sécurité pour les différents acteurs.....	7
II.2. La possibilité de déroger aux règles de base du logement social.....	8
a - Remise en ordre des loyers (ROL) (2009 – abrogée)	8
b - Nouvelle politique des loyers (NPL) (2017 – en vigueur)	9
c - « Loyer unique » (2017 – en vigueur).....	10
d - Politique des loyers dérogatoires (2018 – en vigueur)	10
II.3. Une étude réalisée auprès des acteurs du logement social pour mieux qualifier le sujet	11
III. UNE FAIBLE APPROPRIATION DU SUJET PAR LES ACTEURS DU LOGEMENT SOCIAL.....	12
III.1. Un cheminement vers la mise en œuvre en trois grandes étapes.....	12
III.2. Une faible mise en mouvement des acteurs sur le sujet.....	13
III.3. Une analyse stratégique qui soulève des questions de mise en œuvre.....	16
III.4. Des enjeux de conduite du changement, variables suivant les acteurs.....	19
IV. FOCUS SUR LE DISPOSITIF DE LOYER UNIQUE MIS EN PLACE SUR LE TERRITOIRE DE RENNES METROPOLE	22
IV.1. La genèse.....	22
IV.2. Les principes.....	22
IV.3. Les premiers constats.....	24
IV.4. Vers des premiers enseignements.....	24
V. EN CONCLUSION	26
VI. ANNEXE - LISTE DES STRUCTURES INTERROGÉES	28



I. Synthèse du rapport

I. 1. Très peu de bailleurs ont mis en place l'un des dispositifs dérogatoires

L'ANCOLS a lancé à l'été 2022 un recensement des initiatives prises par les organismes de logement social (OLS) dans le cadre des dispositifs dérogatoires de fixation des loyers.

355 bailleurs, soit 66 % des OLS présents dans le Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) du 1^{er} janvier 2021, ont répondu à l'enquête. Ils regroupent 80 % des logements du parc social.

Parmi eux, seuls 2 % déclarent avoir mis en place un dispositif dérogatoire de fixation de loyers, la moitié étant concerné par l'expérimentation du loyer unique sur le territoire de Rennes Métropole. 8 % indiquent avoir engagé une réflexion en interne, les 90 % restant n'ont mis en place aucun dispositif et ne réfléchissent pas à cette possibilité.

I. 2. Des freins qui interviennent aux différentes étapes de réflexion et de mise en œuvre, tendant à expliquer une très faible mise en place effective des dispositifs

Le recensement réalisé par l'ANCOLS et les entretiens menés dans le cadre de la présente étude font ressortir que très peu de bailleurs du parc social ont déployé un dispositif dérogatoire de fixation des loyers.

En déroulant le fil de leur réflexion, les organismes n'arrivent qu'exceptionnellement au stade de la mise en œuvre opérationnelle. Les dispositifs sont récents et les retours d'expérience n'excèdent pas une année. Peu de résultats concrets peuvent donc être partagés, nourrissant alors plus d'interrogations que de réponses.

De nombreux freins et enjeux ont néanmoins pu être relevés par les bailleurs interrogés, et ce, dès la phase de réflexion et d'analyse du dispositif :

- **Le contexte général est particulièrement dense pour les bailleurs ces dernières années.** Les équipes, notamment au niveau des équipes dirigeantes, sont déjà fortement mobilisées sur d'autres sujets stratégiques ou de haute sensibilité, aussi divers que les obligations de regroupements, la réforme des attributions ou encore la crise énergétique tout récemment.
- **Le contour juridique du dispositif est peu détaillé et de ce fait peu explicite,** et les organismes comme leurs partenaires méconnaissent ou se sont peu approprié le sujet.
- **Sans impulsion de la part des collectivités et/ou des services de l'Etat,** ni relais et retours d'expériences, les bailleurs éprouvent des difficultés à se projeter et donc à se mobiliser pour conduire la démarche de préparation et de mise en œuvre d'un dispositif dérogatoire. En particulier, une telle démarche est jugée davantage pertinente à l'échelle d'un territoire, et donc d'une collectivité, que du patrimoine spécifique d'un seul bailleur.
- **Les marges de manœuvres opérationnelles sont perçues comme limitées** par de nombreux organismes. **La possibilité de trouver suffisamment de logements aptes**



à supporter les hausses de loyers nécessaires au maintien des équilibres financiers est incertaine pour les organismes intervenant sur des territoires homogènes.

- L'application des évolutions au fur et à mesure des relocations implique **un délai avant de revenir à un équilibre financier**, avec potentiellement une perte de revenus à court terme.
- **Le caractère expérimental de certains dispositifs rompt avec la logique de long terme** du secteur du logement social et participe également de l'incertitude quant au retour sur l'investissement que nécessite la conduite de cette transformation de la gestion des loyers.
- **La mise en œuvre d'un dispositif dérogatoire nécessite un investissement humain conséquent**, tant lors de la phase de déploiement que dans la gestion au quotidien, très significatif au regard de résultats à long terme et relativement incertains.

Les organismes, bien que majoritairement intéressés, préfèrent donc temporiser et disposer de retours d'expériences concrets ou d'une impulsion locale par les collectivités ou l'Etat en fonction des territoires.

I. 3. Un sujet central, qui touche à toutes les dimensions du métier de bailleur social

De manière transversale, il ressort que la mise en œuvre de dispositifs dérogatoires de fixation de loyers dans le parc social est dépendante du croisement et de l'alignement de multiples dimensions que recouvre ce sujet :

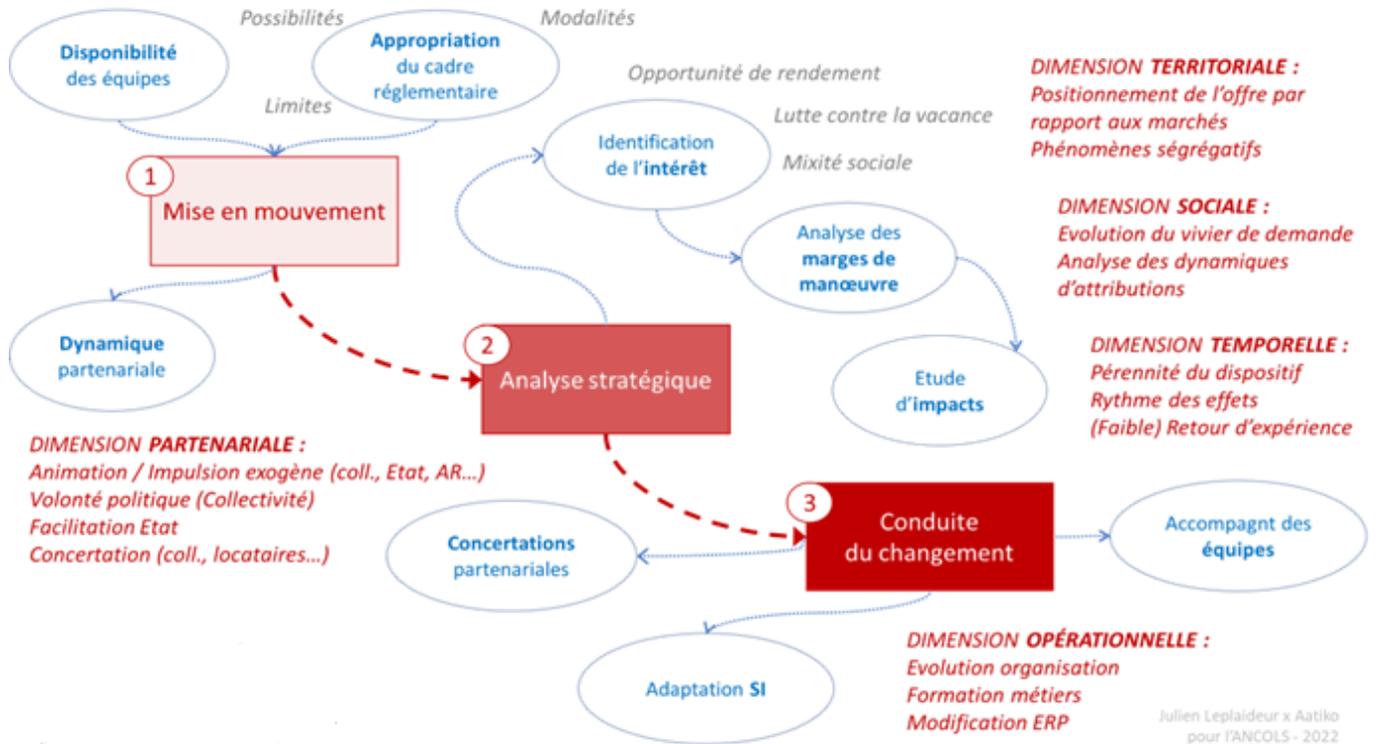
- **La dimension territoriale** interroge le positionnement de l'offre de chaque bailleur par rapport aux marchés locaux (solvabilité de la demande locale, offre de logements en dehors du parc social). Cette dimension est cruciale pour identifier les possibilités de hausse et les besoins de baisse des loyers, et pour trouver un équilibre entre les deux. Elle passe notamment par une appréhension fine de la vacance : la baisse de loyer peut être un levier pour contrer les phénomènes de vacance ; la hausse, en revanche, est susceptible de les engendrer en rendant moins attractif le patrimoine concerné au regard de l'offre environnante.
- **La dimension économique** renvoie à l'intérêt pour un organisme à prendre l'initiative d'un dispositif dérogatoire, dans une période où les besoins d'investissements s'accroissent (hausse des coûts de production et des besoins de réhabilitation des logements), où les équilibres financiers ont été modifiés (hausse des taux, contraction des recettes locatives à la suite de la RLS) et où, par conséquent, les bailleurs tendent à vouloir garantir leurs recettes locatives. Par ailleurs, l'évolution de la législation en matière d'attributions tend, depuis la loi pour un Droit Au Logement Opposable (DALO) de 2007, à renforcer la vocation sociale du parc HLM¹. Face à cette inflexion, les perspectives de baisse de loyers pour améliorer la solvabilité de ces publics apparaissent plus certaines que les possibilités de hausse.

¹ Article L.441-1 du CCH



- **La dimension sociale** met l'accent sur l'état de la demande locale en logement social et son évolution, que ce soit quantitativement ou qualitativement en termes de profils socio-économiques des demandeurs. Cette dimension sociale est à croiser avec les enjeux des politiques locales d'attribution, à savoir l'atteinte des objectifs réglementaires (publics prioritaires et ménages du premier quartile) et la mise en œuvre de la stratégie de la collectivité locale et de ses partenaires (notamment réservataires).
- **La dimension temporelle** questionne le rythme de mise en œuvre d'une refonte de la politique de loyers d'un organisme, faisant intervenir ici : 1- la disponibilité des équipes pour mener de manière satisfaisante ce projet, « facultatif », au regard des autres chantiers ouverts, pour beaucoup obligatoires ; 2- le cheminement d'une telle évolution depuis l'appropriation des cadres réglementaires, l'analyse stratégique, la concertation partenariale, l'opérationnalisation au sein de l'organisation ; 3- le retour sur investissement escompté suite à ces travaux, entre incertitude liée au caractère non pérenne du dispositif, et inertie plus ou moins élevée dans le rythme des impacts selon les taux de rotation.
- **La dimension opérationnelle** comprend l'ensemble des étapes permettant d'activer la mise en œuvre du changement de gestion des loyers pour l'organisme. Elle inclut les éléments métier et organisation (évolution des rôles, des process, des suivis, mobilisation et formations) et la partie liée à l'outillage. Il s'agit d'évaluer les coûts au regard des bénéfices (sociaux, économiques, managériaux...) sur lesquels il existe peu de retours d'expériences à ce jour.
- **La dimension partenariale** interroge enfin la sensibilité, la disponibilité voire la volonté des acteurs de l'environnement direct du bailleur (collectivités, Etat, réservataires...) à impulser ou accompagner le changement. L'impulsion d'une démarche « loyer » par un partenaire peut être considérée selon les cas comme une ressource ou comme une contrainte. Lorsque l'initiative vient de l'OLS, l'accompagnement des partenaires devient alors une démarche supplémentaire à conduire pour sensibiliser, expliciter, échanger en vue d'une acceptation partagée des changements. Ainsi, selon les cas, les organismes doivent composer avec un partenariat accélérateur ou freinant.

Figure 1 : Processus de mise en œuvre des dispositifs dérogatoires de fixation des loyers détaillé



Pour un organisme de logement social, mettre en place un dispositif dérogatoire sur les loyers signifie donc devoir manœuvrer, de manière volontaire, avec l'ensemble de ces dimensions. Mobilisés par d'autres enjeux, liés à des obligations réglementaires ou conjoncturelles, peu de bailleurs ont pris cette initiative, ces derniers mettant finalement **les coûts nombreux d'un tel changement systémique**, en regard **de gains incertains et à un horizon lointain**.



II. Les dispositifs dérogatoires de fixation des loyers dans le parc social

II. 1. Les loyers dans le parc social, gage de sécurité pour les différents acteurs

Proposer un logement de qualité à loyer modéré aux ménages qui ne peuvent se loger sur le marché privé constitue la vocation première du logement social.

Pour *rendre possible* une offre locative en-dessous des prix du marché, le modèle historique de production des logements sociaux, se base sur la mobilisation, d'aides publiques : prêts à long terme à taux maîtrisés, subventions, dispositions fiscales (exemption de l'impôt sur les sociétés, abattement de taxe foncière sur la propriété bâtie, taux réduit de TVA), mobilisation de foncier public...

Pour *garantir* que cette offre locative soit inférieure aux prix du marché, ces aides publiques s'accompagnent d'une convention² qui fixe, dans le modèle classique, un loyer plafond pour chaque logement.

- Le loyer maximal applicable dépend du type de financement sollicité (PLAI, PLUS, PLS) et de la zone géographique de loyer où est située l'opération (zonage 1, 2, 3 ou zonage A, B, C pour le PLS). Le loyer maximal de zone est fixé tous les ans dans l'avis « loyers » pour les conventions conclues au cours de l'année et est majoré ou minoré selon les caractéristiques de l'opération (coefficient de structure, marges locales éventuelles).
- Pour les conventions conclues depuis le 01/07/1996, la surface de quittancement des loyers est la surface utile (surface habitable à laquelle s'ajoutent 50 % des surfaces annexes). La surface considérée pour le quittancement était auparavant la surface corrigée, et subsiste sur une partie du patrimoine des bailleurs.
- Sont fixés dans la convention dite « convention APL » (Aide Personnalisée au Logement) le montant des loyers maximums et les modalités de leur révision. Les loyers pratiqués sont obligatoirement inférieurs ou égaux aux loyers plafonds.

Les évolutions de loyers sont possibles lorsqu'elles correspondent à des dispositions prévues par la loi :

- Les loyers maximaux sont révisés au 1er janvier de chaque année, en fonction de l'indice de référence des loyers (IRL) du 2ème trimestre de l'année précédente. Les loyers pratiqués sont révisés au 1er janvier de chaque année, dans la limite de cet IRL³.
- Des augmentations au-delà de l'IRL des loyers pratiqués sont également possibles après la réalisation de travaux de rénovation / réhabilitation :
 - o Augmentation de loyers⁴, dans la limite de 5 % en sus de la variation de l'IRL et dans la limite du loyer plafond.

² Conventionnement à l'APL, conclu entre le bailleur social qui s'engage et l'Etat ou son délégataire des aides à la pierre

³ Articles L. 353-9-2 et 3 du CCH

⁴ Article L. 353-9-3 du CCH



- Mise en place d'une contribution pour le partage des économies de charges à la suite de travaux d'économie d'énergie (appelée communément la « 3^{ème} ligne de quittance »)⁵. Elle s'applique pour une durée limitée à 15 ans au maximum. Le montant de l'augmentation (fixe et non révisable) correspond au plus à la moitié du montant des économies d'énergie estimées.
- La remise en location des logements est également un moment où les bailleurs sociaux peuvent fixer librement le loyer du logement dans la limite des plafonds réglementaires en vigueur.⁶ Une étude de l'ANCOLS (2023) montre à ce sujet une convergence progressive des loyers pratiqués vers les plafonds de loyers lors des relocations⁷.

Le loyer plafond est ainsi dans le modèle du logement social un élément socle et stable dans le temps :

- Pour le(s) financeur(s) et le bailleur social constructeur et gestionnaire des logements, qui ont besoin de visibilité sur l'autofinancement dégagé par le patrimoine.
- Pour le ménage locataire, qui doit bénéficier de manière pérenne d'un logement abordable, à un niveau de loyer adapté à ses ressources.
- Pour le réservataire, qui doit pouvoir se projeter sur ses objectifs de peuplement.

II. 2. La possibilité de déroger aux règles de base du logement social

Plusieurs dispositifs dérogatoires de fixation des loyers, introduits successivement, ont conduit à faire évoluer cette logique classique de fixation et de suivi des loyers.

Si l'objectif opérationnel peut différer d'un dispositif à l'autre, **l'idée sous-jacente à chaque fois est de sortir d'une logique de gestion des loyers à l'opération et sur du long terme, pour revoir la cohérence entre niveaux de loyers, caractéristiques des logements et publics cibles de l'ensemble ou d'une partie du parc du bailleur.**

Autrement dit, à l'équilibre financier de l'opération, se substitue une logique de mise en cohérence des loyers avec les capacités des ménages, à masse de loyers plafonds inchangée à l'échelle des logements identifiés.

a - Remise en ordre des loyers (ROL) (2009 – abrogée)

- Réglementation

Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) n°2009-232 du 25 mars 2009

⁵ Article 119 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, dite loi MOLLE

⁶ Article L. 442-1-1 du CCH

⁷ *Le rapprochement des loyers vers leur plafond : un phénomène tendanciel toujours en cours* (Beck, ANCOLS, Février 2023).



- Caractère obligatoire / facultatif

Facultatif pour les premières CUS (2010-2016), elle devait devenir obligatoire à partir de 2016 pour la seconde génération des CUS.

- Finalité

Adapter les loyers à l'état de service rendu des logements. Ainsi, un logement mieux agencé, mieux exposé ou mieux situé qu'un autre logement pourtant financé avec le même prêt principal (PLAI, PLUS, PLS) pouvait voir son loyer plafond différer du second logement.

- Modalités de mise en œuvre

La loi MOLLE rendait obligatoire la conclusion d'une convention d'utilité sociale (CUS) pour chaque organisme HLM et, dans ce cadre, l'obligation de classer le patrimoine selon son état de service rendu aux locataires (suivant différents critères : environnement, qualité de la construction...).

Des montants maximaux de loyers étaient définis pour chaque classe de service rendu.

Les plafonds de loyers réglementaires, selon le type de financement du logement, restent en vigueur.

La remise en ordre des loyers a été remplacée par la Nouvelle politique des loyers.

b - Nouvelle politique des loyers (NPL) (2017 – en vigueur)

- Réglementation

Loi relative à l'Égalité et à la Citoyenneté n°2017-86 du 27 janvier 2017

- Caractère obligatoire / facultatif

Facultatif

- Finalité

Aider à remplir les objectifs de mixité sociale : la nouvelle politique de loyer (NPL) consiste en une redistribution des loyers au sein du patrimoine du bailleur social en lien avec les objectifs d'accueil de ménages à bas revenus hors QPV. **Contrairement à la ROL, cette redistribution des loyers n'est plus liée à la qualité de service rendu des logements.**

- Modalités de mise en œuvre

Pour les bailleurs sociaux volontaires, sur les logements conventionnés et non-conventionnés des OLS, le dispositif permet une modulation des loyers :

- A la baisse, pour faciliter l'accès au logement des ménages très modestes,
- Et à la hausse, pour compenser les baisses.

La somme des *loyers plafonds* doit être égale avant et après la mise en œuvre de la NPL.

Les loyers fixés dans ce cadre dérogent à ceux fixés dans le cadre des conventions APL. Ils s'appliquent à la relocation des logements.

En cas de hausse, le loyer plafond ne peut cependant excéder celui du PLS.



Le dispositif porte sur l'ensemble du patrimoine du bailleur mais les modifications de plafonds de ressources et de loyers peuvent ne porter que sur une partie de son parc.

c - « Loyer unique » (2017 – en vigueur)

- Réglementation

Loi relative à l'Égalité et à la Citoyenneté n°2017-86 du 27 janvier 2017

- Caractère obligatoire / facultatif

Facultatif (seule Rennes Métropole a postulé) et expérimental (sur une durée de 5 ans à compter de 2018, qui a été prolongée de 5 ans supplémentaires en 2022)

- Finalité

Gommer les disparités de loyers sur des mêmes typologies de logement pour rendre l'accès au logement social plus égalitaire, en particulier géographiquement

- Modalités de mise en œuvre

Le dispositif vise à redistribuer les loyers sur un territoire, et à définir des montants de loyers selon la typologie des logements (T1, T2...) et non en fonction de leur localisation, ancienneté, mode de financement initial, bailleur social (cf. Partie III).

Les loyers par typologie sont dès lors identiques sur l'ensemble du territoire.

Les évolutions de loyers s'appliquent cependant à la relocation des logements. Ce ne sera qu'au terme de l'expérimentation (voire au-delà suivant la rotation des logements) que les loyers seront homogènes sur l'ensemble du territoire.

d - Politique des loyers dérogatoire (2018 – en vigueur)

- Réglementation

Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) n°2018-1021 du 23 novembre 2018 et ordonnance n° 2019-453 du 15 mai 2019

- Caractère obligatoire / facultatif

Facultatif et expérimental (sur une durée de 5 ans après publication de l'ordonnance)

- Finalité

Aider à remplir les objectifs de mixité sociale

- Modalités de mise en œuvre

Comme avec la NPL, pour les bailleurs sociaux volontaires et sur les logements conventionnés et non conventionnés des OLS, le dispositif permet une modulation des loyers :

- A la baisse, pour faciliter l'accès au logement des ménages très modestes,
- Et à la hausse, pour compenser les baisses.



La politique des loyers dérogatoire vise les ménages entrants⁸ dans le parc du bailleur dont les ressources sont inférieures à 80 % des plafonds de ressources PLAI. Ces ménages bénéficient de baisses de loyers.

Des hausses de loyers pour d'autres locataires entrants permettent de compenser la perte de revenus pour le bailleur.

L'ensemble des hausses et des baisses doit être à l'équilibre à l'issue de l'expérimentation.

Le dispositif peut concerner l'intégralité ou seulement une partie des attributions.

II. 3. Une étude réalisée auprès des acteurs du logement social pour mieux qualifier le sujet

L'ANCOLS a souhaité approfondir les raisons du faible engagement des bailleurs sociaux sur les dispositifs les plus récents : nouvelle politique des loyers, politique des loyers dérogatoire, loyer unique.

L'étude a consisté en la réalisation d'entretiens auprès de divers acteurs du logement social :

- Des OLS s'étant emparés de ces dispositifs, afin d'étudier les modalités de leur mise en œuvre, les freins rencontrés et les éventuelles améliorations qu'ils ont pu identifier.
- Des OLS n'ayant pas mis en place de dispositif, afin de comprendre pourquoi ils ne se sont pas saisis de ces opportunités qui leur étaient offertes.
- D'autres acteurs du secteur (fédération de bailleurs, collectivités locales) afin de recueillir leur vision de la problématique.

Au total, 20 OLS, de toute taille et intervenant sur tout type de territoire, ont été interrogés sur les 26 sollicités.

S'y ajoutent 2 collectivités (Rennes Métropole, Ville de Paris), l'Union Sociale pour l'Habitat et la DHUP.

⁸ Ou certaines mutations dans le parc, pour corriger un phénomène de sous-occupation d'un logement par exemple.



III. Une faible appropriation du sujet par les acteurs du logement social

Pour rappel, au total, seuls 10 % des bailleurs interrogés lors de la phase quantitative avaient engagé une réflexion sur les différents dispositifs disponibles, et parmi eux, seules une minorité avait abouti à une mise en place effective.

Des freins émergent aux différentes étapes de réflexion et de mise en œuvre d'un dispositif dérogatoire de fixation des loyers.

III. 1. Un cheminement vers la mise en œuvre en trois grandes étapes

Les textes introduisant les dispositifs dérogatoires de fixation des loyers se concentrent sur les objectifs, cibles et grands principes des différents dispositifs.

Les modalités de mise en œuvre ne sont pas explicites comme cela avait pu être le cas à l'époque de la ROL : critères de sélection des logements concernés, montant des baisses de loyers, association des partenaires...

La réflexion des organismes sur l'opportunité de mettre en place un dispositif dérogatoire de fixation des loyers suit dès lors trois grandes étapes, qui sont chacune le moment d'acter des principes d'action... ou, dans la majorité des cas recensés, d'abandonner la réflexion :

- **Etape 1 - Mise en mouvement :** la réflexion sur la mise en place d'un tel dispositif implique deux prérequis :
 - o D'une part, une impulsion donnée par un acteur sur le territoire : le bailleur social lui-même ou la collectivité.
 - o D'autre part, une bonne appropriation du cadre réglementaire pour en saisir le potentiel pour l'organisme ou le territoire.

Il nécessite également, pour l'acteur à l'initiative, une capacité à trouver des relais avec lesquels avancer dans la réflexion (collectivités, services de l'Etat, fédérations, etc.).

- **Etape 2 - Analyse stratégique :** l'objectif des dispositifs dérogatoires récents est d'améliorer l'accessibilité du parc aux ménages modestes. Il peut en parallèle viser d'autres objectifs : lutter contre la vacance, réajuster les niveaux de loyers par rapport à des dynamiques locales de marché, améliorer l'atteinte d'objectifs d'attribution, recouvrer des marges de manœuvre financières...

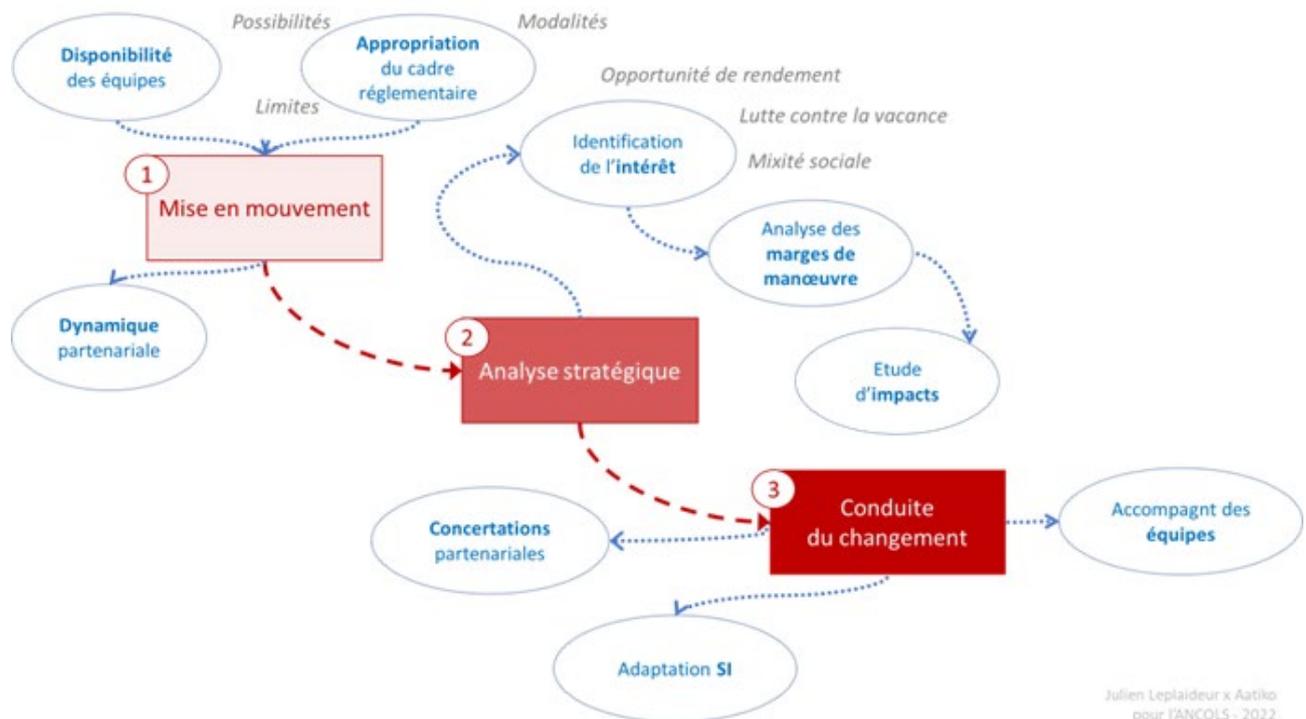
L'instauration progressive des évolutions de loyers, au fur et à mesure des remises en location des logements, induit que l'effet des mesures soit décalé dans le temps.

L'application du dispositif sur la totalité ou sur une partie seulement du parc nécessite de bien identifier en amont les perspectives d'évolution des loyers, suivant les caractéristiques du parc (typologies, ancienneté, financement, localisation, etc.) et/ou le profil des demandeurs.

Les enjeux et les points d'arbitrage sont ainsi nombreux, et la mise en œuvre d'un dispositif dérogatoire nécessite un investissement significatif en temps et en énergie.

- **Etape 3 – Conduite du changement** : une fois arbitrés les objectifs et les conditions de mise en œuvre, l'entrée en vigueur du dispositif peut, suivant les organismes, soulever d'autres enjeux : appropriation du dispositif par les équipes, modification des process métiers, prise en compte des évolutions dans les outils informatiques, communication et concertation avec les partenaires... Autant d'éléments qui là aussi nécessite un investissement significatif en temps et en énergie.

Figure 2 : Processus de mise en œuvre des dispositifs dérogatoires de fixation des loyer



Les freins et leviers d'intervention à chacune de ces étapes sont détaillées à la suite. Il s'agit d'une synthèse des retours des bailleurs sociaux et des autres acteurs interrogés lors des entretiens menés dans le cadre de cette étude.

III. 2. Une faible mise en mouvement des acteurs sur le sujet

Une majorité des bailleurs sociaux interrogés ne maîtrise pas les contours des dispositifs dérogatoires, et n'en n'a pas une vision globale qui permettrait de véritablement se projeter.

- Des dispositifs encore récents qui nécessitent un travail d'appropriation chronophages

Les dispositifs sont décrits par les bailleurs comme très ouverts et devant être interprétés. Il s'agit là de configurations rares dans le secteur du logement social fortement réglementé, et en particulier sur la question des loyers. Les modalités de fixation et d'évolution des loyers y sont généralement explicites.



Cela nécessite pour le bailleur de consacrer du temps et des moyens pour assimiler le cadre réglementaire et les caractéristiques des dispositifs, et pose en outre la question de la disponibilité des équipes.

Plusieurs bailleurs témoignent de n'avoir pas pu creuser la question faute de moyens et de temps à y consacrer. Les évolutions réglementaires sont nombreuses ces dernières années et mobilisent déjà des ressources humaines importantes. Il s'avère ainsi compliqué pour plusieurs OLS interrogés de lancer un nouveau projet d'envergure.

De même, certains organismes, du fait de leur taille, ne disposent pas d'équipes juridiques suffisantes pour assurer la veille réglementaire nécessaire et suscite la crainte d'une collecte incomplète et/ou de mauvaises interprétations.

De fait, certains bailleurs confondent les différents dispositifs ou ont mentionné des éléments erronés. Le dispositif le plus récent (politique des loyers dérogatoire) est le plus connu. Certains bailleurs oublient ainsi la NPL, et ne raisonne que sur les possibilités d'actions selon les attributions (objectif de la politique des loyers dérogatoire) et non en raisonnant par rapport au patrimoine (périmètre de la NPL). Un des sujets mal appréhendés concerne les hausses de loyers admissibles et la prise en compte des plafonds PLS comme limite des hausses de loyers.

Pour s'en prémunir, les bailleurs ayant le plus avancé dans leurs réflexions ont mobilisé l'expertise de prestataires. Cela représente un coût supplémentaire, en plus d'un investissement interne qui reste significatif, pour **un « retour sur investissement » incertain.**

▪ Un caractère expérimental qui rompt avec une logique de long terme

Le **caractère expérimental de certains des dispositifs** (politique des loyers dérogatoire, loyer unique) est **perçu par les bailleurs comme générateur de risque** car sans garantie d'un maintien dans la durée.

Certains bailleurs interrogés avaient déjà travaillé sur de précédents dispositifs (expérimentation Badet, conventionnement global de patrimoine, remise en ordre des loyers) et préfèrent alors temporiser.

La refonte des loyers représente des travaux administratifs conséquents pour les bailleurs. **Un temps long est nécessaire pour « amortir » le temps et l'énergie déployés pour mettre en place un tel dispositif**, dont les dispositions rentrent en vigueur progressivement, au fur et à mesure des relocations.

Les coûts d'une telle transformation, humains (organisation, management, formation) et financiers, sont susceptibles d'être caducs dans un temps relativement court par un changement de réglementation. Concernant Rennes Métropole, le dispositif du loyer unique a été mis en place pour une durée de 5 ans. La durée a été prolongée de 5 ans supplémentaires dans le cadre de la loi 3DS adoptée en février 2022.

La durée induit plusieurs biais qui peuvent freiner certains acteurs :

- D'une part, une incertitude sur le fait que cette durée sera suffisante pour uniformiser les loyers sur l'ensemble du territoire et en percevoir tous les résultats.
- D'autre part, des adaptations nécessaires au sein des organismes sur la manière de travailler (formation des équipes, coexistence de deux grilles de loyers à gérer sur le temps de l'expérimentation, etc.), longue à introduire mais qui peuvent finalement ne porter que sur un temps court.

La réversibilité du dispositif est pensée dès l'origine, gage de flexibilité future.



▪ Un manque de relais dans l'environnement partenarial

Quelques rares collectivités (telle Rennes Métropole avec le dispositif de loyer unique) se sont approprié le sujet et sont donc animatrices du dispositif sur leur territoire. Dans la majorité des cas, ce sont les bailleurs sociaux interrogés qui se sont orientés vers leurs partenaires habituels, en particulier les services de l'Etat et les collectivités, pour partager leur réflexion. Cependant, sur la plupart des territoires, les partenaires institutionnels et les collectivités se révèlent en incapacité de répondre à leurs interrogations.

Dans ce contexte, plusieurs bailleurs sollicités dans le cadre de cette étude, ont indiqué **attendre une prise d'initiative de la collectivité pour réfléchir à des refontes des loyers de manière concertée à l'échelle du territoire, plutôt que de lancer des réflexions sur leur seul patrimoine.**

C'est notamment le cas d'un organisme rencontré, implanté sur un territoire métropolitain soumis à une forte croissance de sa population et à un marché local de l'immobilier tendu. De son point de vue, la mise en place d'une NPL par exemple à l'échelle de son organisme n'aura que peu d'effet en matière de peuplement s'il ne s'inscrit pas dans une démarche rassemblant l'ensemble des bailleurs du territoire et faisant l'objet d'un portage politique fort. Les relations entre les organismes et l'EPCI, strictement administratives à ce stade, ne sont pas assez ambitieuses aujourd'hui pour porter une telle dynamique.

▪ Un contexte de nombreuses évolutions réglementaires pour le logement social

Si la Remise en Ordre des Loyers (ROL) a bénéficié de plusieurs années de stabilité pour permettre son appropriation, NPL et Politique des loyers dérogatoire ont été déployés dans des contextes de forts bouleversements pour les OLS :

- La Réduction du Loyer de Solidarité (RLS⁹) a été mise en œuvre seulement quelques mois après la loi Égalité et Citoyenneté (loi de finances pour 2018), entraînant une modification des équilibres économiques pour les organismes sur les aspects ayant trait aux loyers et de fait aux problématiques financières (recettes, autofinancement).
- La loi ELAN a, par ailleurs, introduit des obligations de regroupement pour un certain nombre d'organismes.
- L'arrivée du Covid a en outre conduit les bailleurs à adapter leurs modes de fonctionnement, avec de longs mois en mode dégradé.
- Enfin, aujourd'hui encore, les évolutions réglementaires à fort impact restent nombreuses : gestion en flux et cotation, nouvelle réglementation thermique des bâtiments (RE2020), interdiction progressive de mise en location de logements énergivores, objectif de Zéro Artificialisation Nette (ZAN)...

Obligatoires, elles font glisser dans l'ordre des priorités des dispositions facultatives quand bien même celles-ci s'avèreraient pertinentes. Cela d'autant plus que des contraintes

⁹ La RLS consiste en une réduction du montant de loyers des locataires du parc social si leur niveau de ressources se situe en deçà d'un plafond fixé suivant la composition du ménage et la zone géographique.



conjoncturelles viennent bousculer encore aujourd'hui sensiblement les acteurs du logement social (en particulier la hausse des prix de l'énergie et des charges, etc.).

Figure 3 : Un contexte réglementaire dense pour le logement social sur les dernières années



Ces différents freins rendent difficiles l'appropriation du sujet par les OLS qui préfèrent alors mobiliser leurs ressources sur d'autres sujets. Certains bailleurs sociaux n'ayant pas mis en place de dispositif préfèrent ainsi temporiser et attendre les retours d'expériences d'autres organismes ou une prise d'initiative des collectivités.

S'ils déclarent majoritairement être intéressés par le dispositif pour répondre à certains enjeux stratégiques, ces premiers freins s'avèrent dissuasifs pour la majorité d'entre eux.

Le contexte réglementaire, très dense des dernières années, et la conjoncture économique sont d'autres facteurs qui conduisent les OLS à prioriser d'autres projets et en conduisent beaucoup à ne pas creuser la question des dispositifs dérogatoires.

III. 3. Une analyse stratégique qui soulève des questions de mise en œuvre

Les bailleurs sociaux qui portent une réflexion ou ont mis en œuvre un dispositif dérogatoire de fixation des loyers poursuivent des objectifs de deux ordres :

- Influencer sur la politique de peuplement et la mixité sociale dans le parc.
- Améliorer la performance économique, lutte contre la vacance, financement des réhabilitations.



▪ Un travail fin d'identification des logements concernés par le dispositif

L'identification du patrimoine à cibler dans le dispositif est une première étape de la réflexion. **C'est également l'étape où l'incertitude sur la compréhension des contours du dispositif et des modalités de sa mise en œuvre pèse le plus.**

Identifier le parc de logements sur lequel porterait la baisse de loyers ne semble pas poser de difficultés aux dires des bailleurs. A l'inverse, ils témoignent d'une difficulté à déterminer les logements qui présentent un potentiel d'augmentation des loyers.

Ils soulèvent plusieurs craintes : risque d'augmentation de la vacance, validation par les instances représentatives des locataires incertaine, décalage possible entre le niveau des loyers et les capacités financières des ménages demandeurs...

Un des organismes sollicités dans le cadre de cette étude, implanté sur un territoire au marché de l'habitat détendu, témoignait par exemple de son incapacité à augmenter les loyers sur son parc :

- Du fait de la sociologie et des capacités financières d'une large partie de la population du département, qui ne peut supporter que de faibles loyers et auprès de laquelle l'organisme mène une politique sociale volontariste.
- Du fait d'une concurrence entre les opérateurs : certains logements du patrimoine (ciblés sur les prochaines années par des travaux de réhabilitation) présentent un niveau de service rendu faible aujourd'hui. Une hausse de loyers avant travaux pourrait conduire les locataires à se tourner vers d'autres bailleurs qui proposent des logements plus attractifs, à des loyers aujourd'hui plus élevés mais qui deviendraient équivalents si des hausses de loyers étaient opérées.

Dans le cadre des travaux de l'étude, il n'a par ailleurs pas été recensé de réflexion portant sur l'ensemble du patrimoine d'un bailleur, **le périmètre concerné par la mise en place d'un dispositif est systématiquement partiel.** Plusieurs raisons justifient ce choix : moindre complexité à une mise en œuvre, meilleurs ciblage des effets, raisonnement suivant la localisation des logements... Cela permet également à l'organisme de conserver une certaine stabilité sur ses recettes.

Un bailleur social d'envergure ayant mis en place un dispositif dérogatoire a ainsi fait le choix de ne cibler que les logements financés en PLS et les HLMO, et sur des secteurs très attractifs à chaque fois. Les PLS, historiquement au maximum réglementaire, sont ciblés par des baisses de loyers pour être plus accessibles. Les HLMO sont eux la cible de majorations de loyers. Une partie des résidences sont identifiées à ce titre : bien localisées, en secteurs tendus et présentant un bon état de service rendu.

▪ Des évolutions de loyers possibles hors dispositifs dérogatoires

L'intérêt économique de la démarche est jugé difficilement mesurable par les organismes consultés.

Il existe d'autres possibilités de faire évoluer les loyers (cf. partie I.) :

- Dans le cadre d'une révision annuelle des loyers.
- Au travers d'une réévaluation des loyers lors des relocations.
- Dans le cadre de travaux de réhabilitation par exemple (hausse de loyers, 3ème ligne de quittance).



La plus-value de la mise en place d'un dispositif dérogatoire manque de lisibilité par rapport à ces mesures. Par conséquent, les options listées ci-dessus ont tendance à être privilégiées au détriment des dispositifs dérogatoires.

Par ailleurs, les OLS ont toute latitude de baisser les loyers dans le cadre légal classique : leur seule contrainte est de ne pas dépasser les plafonds de loyers définis lors de la convention.

Toutefois, la mise en place d'une NPL a permis à un OLS de financer une partie de ces travaux de rénovation/réhabilitation en permettant l'augmentation des loyers maximaux. Les acteurs du parc social confrontés à de lourds investissements en matière de transition énergétique pourraient trouver attractifs la NPL. Cependant, cette disposition reste peu mise en œuvre à ce jour, car elle nécessite d'activer l'ensemble des dispositions de la NPL, avec l'ensemble des difficultés que cela représente et qui sont justement détaillées dans le présent rapport. À défaut, les organismes doivent donc composer avec les marges plus limitées qui peuvent être autorisées en matière de hausse des seuls loyers pratiqués.

Un organisme, présent dans une zone détendue, a effectivement mis en place une NPL sur une partie de son parc, afin de financer des réhabilitations, les loyers augmentant pour les logements concernés par les travaux. En contrepartie, les logements connaissant de forte vacance ont vu leur loyer baisser. Au bout d'un an de mise en œuvre, le bailleur a pu constater la première baisse de la vacance depuis 10 ans.

▪ Une perturbation temporaire des équilibres financiers à anticiper

Portant sur la politique de loyers, et rendu effectif au fur et à mesure des remises en location, les dispositifs dérogatoires touchent à la structure même des ressources des organismes. Les bailleurs anticipent ainsi un décalage dans le temps des effets économiques de la mesure (une première période de baisse, puis un rééquilibrage avec des hausses au fil du temps).

Une hypothèse, ou une crainte qui ressort des entretiens, est que les logements ciblés par une baisse de loyer correspondraient à des logements moins attractifs avec un taux de rotation (ou *turn-over*) plus élevé. À l'inverse, les logements avec des loyers en hausse, *a priori* très prisés, se libèreraient moins vite et moins souvent. Il en résulterait une baisse de recettes sur la ou les première(s) année(s), puis une hausse progressive pour revenir au niveau de départ.

Il en est de même en raisonnant à partir des profils des demandeurs (tel que l'instaure la politique des loyers dérogatoire), les demandes justifiant une baisse de loyers étant plus nombreuses (donc les baisses plus souvent pratiquées) que les demandes permettant d'envisager une hausse.

Le témoignage d'un organisme ayant mis en place une politique des loyers dérogatoires va dans ce sens. Implanté sur un territoire peu tendu, l'organisme a lancé l'expérimentation en 2019 pour favoriser une meilleure mixité dans son parc. Un échantillon de résidences a été retenu sur différents territoires du département, sur lesquelles opérer des baisses ou des hausses de loyers suivant les ressources du ménage entrant. Trois minorations de loyers ont été pratiquées, pour des ménages aux ressources inférieures à 80 % du plafond PLAI. L'organisme n'a cependant pas pu mettre en place de hausses, rencontrant des difficultés à trouver des ménages aux ressources suffisantes. L'organisme dresse de ce fait un bilan mitigé de l'expérimentation, qu'il a, d'ailleurs, mis en sommeil. Raisonner sur un petit nombre de résidences ciblées trouve également sa limite pour le bailleur, qui témoigne du besoin d'avoir une rotation des logements assez conséquente pour pouvoir jouer le jeu des compensations.



Le mécanisme de compensation financière entre baisses et hausses de loyers prend donc du temps à entrer en vigueur, voire est considéré comme incertain. Aussi, les bailleurs perçoivent une faible plus-value des dispositifs au regard de l'investissement initial, des marges de manœuvre qu'ils identifient et des risques qu'ils encourent.

Un rapprochement peut être fait entre cet effet de décalage et le contexte actuel de forte instabilité (coûts de construction et charges pour les bailleurs), qui modèrent fortement les velléités de modifier les loyers. Les dépenses augmentant, les bailleurs déclarent souhaiter conserver une stabilité de leurs recettes.

La mise en place un dispositif dérogatoire nécessite donc pour l'OLS d'avoir la capacité de cibler du patrimoine pertinent, présentant des marges de manœuvres, et d'absorber une évolution de recettes plus ou moins importante sur les premières années.

Les bailleurs qui se sont le plus approprié le sujet l'ont fait afin de répondre à une de leurs problématiques spécifiques, notamment :

- ***La gestion de la vacance : la modification des loyers est plus facilement identifiée, par les bailleurs intervenant en zone rurale ou détendue, comme un dispositif permettant de revoir la commercialisation d'une partie spécifique du parc avec des enjeux de vacance en baissant les loyers. Une telle démarche répond en parallèle aux objectifs d'accueil des publics prioritaires et des ménages du premier quartile.***

Cela suppose bien sûr de disposer de logements suffisamment attractifs avec une forte demande dont les loyers peuvent être, eux, revus à la hausse. La lutte contre la vacance répond avant tout à un objectif d'amélioration des recettes du bailleur.

- ***Les équilibres de peuplement : un dispositif dérogatoire de fixation des loyers permet de faire baisser les loyers sur certains immeubles ou secteurs et ainsi d'améliorer l'accueil des ménages du premier quartile à des endroits où les niveaux de loyers sont trop importants.***

Inversement, le dispositif permet de flécher sur des patrimoines précis des ménages répondant aux exigences PLS alors que ces logements ne l'étaient pas à l'origine destinés pour ces demandeurs. Cette possibilité de flécher des ménages vers des logements dont le conventionnement d'origine ne le permet pas, présente un réel intérêt sur certains territoires.

La plus-value du dispositif est toutefois à démontrer, notamment au regard des possibilités d'évolution de loyers après travaux, et doit faire l'objet d'une analyse précise.

Ces dispositifs, étant facultatifs, leur mise en place relève donc de la décision des seuls bailleurs. Ce faisant, ceux qui décident finalement de les déployer le font précisément parce que les résultats attendus sont positifs.

III. 4. Des enjeux de conduite du changement, variables suivant les acteurs

Une fois passée l'analyse stratégique de l'opportunité et de la plus-value potentielle d'un dispositif dérogatoire, une dernière étape de mise en œuvre est la facilité ou non, pour le bailleur, d'intégrer la démarche à ses process et outils.



▪ Un besoin possible d'accompagnement et de formation des équipes

Il a été mentionné plus haut comme frein potentiel la disponibilité du personnel pour mener la démarche de réflexion et de mise en œuvre d'un dispositif dérogatoire.

Les organismes les plus avancés dans la réflexion ou l'expérimentation d'un dispositif dérogatoire témoignent également d'un besoin d'accompagnement au changement des équipes et principalement les équipes commerciales.

La modification de loyers sur une part limitée du parc de logements transforme les habitudes de travail. Cela peut nécessiter de mettre en place une démarche de commercialisation plus forte, proactive (comme la publication d'annonces sur internet, en particulier sur des territoires théoriquement moins attractifs où les loyers auraient été réhaussés). Dans le cas de la politique des loyers dérogatoire, les équipes de commercialisation doivent pouvoir définir à chaque mutation le niveau de loyers, suivant le profil du ménage entrant.

Des besoins de formation sont identifiés par certains bailleurs pour accompagner les équipes aux changements de pratique. C'est une des raisons pour lesquelles un organisme national, après avoir simulé la mise en place d'une politique des loyers dérogatoire, n'a pas donné suite à sa démarche. Il en est ressorti un besoin de formation trop conséquent des équipes opérationnelles pour une bonne compréhension et appréhension des dispositifs et des outils créés. Dans un contexte d'évolutions réglementaires nombreuses, il a été privilégié de former prioritairement les équipes sur d'autres sujets.

▪ L'enjeu des concertations partenariales.

La modification de la politique de loyers implique une communication et une concertation des instances représentatives des locataires et des réservataires.

L'animation de ces instances partenariales impliquent une charge supplémentaire en temps passé, et des délais additionnels pour les mobiliser (par exemple, s'ils s'inscrivent dans le cadre du plan de concertation locative).

Le sujet, technique et dont l'appropriation peut être complexe pour des non-initiés, nécessite un important travail de pédagogie. Il existe un risque de mauvaise compréhension du dispositif ; comment justifier par exemple auprès de locataires ou réservataires une hausse des loyers les affectant, pour compenser des baisses consenties sur une autre partie du patrimoine ?

Le principal frein n'est pas forcément l'acceptation du dispositif en lui-même (pour certains bailleurs, la démarche a été bien perçue par les instances) mais plutôt le travail supplémentaire généré et la vigilance méthodologique nécessaire sur un sujet qui peut être sensible.

Un des bailleurs interrogés ayant mis en place une NPL a témoigné de sa difficulté à trouver des partenaires (collectivités ou services de l'Etat) pour l'accompagner dans sa réflexion. Le travail réalisé par l'organisme avec l'appui d'un prestataire a cependant reçu un avis positif des partenaires et a été intégré à la CUS. Un comité de suivi du dispositif a été mis en place avec l'EPCI, les services de l'Etat et le Conseil Départemental, qu'il convient désormais de faire vivre, ce qui nécessite entre autres une mobilisation des équipes du bailleur.



▪ L'adaptation des outils informatiques

Les outils informatiques de gestion du patrimoine et des loyers doivent avoir la capacité de prendre en compte la spécificité de loyers dérogatoires. Ils doivent être capable de tenir compte du nouveau loyer dans les nouvelles attributions tout en conservant la référence au loyer associé au financement d'origine du logement (particulièrement si le dispositif est expérimental).

La prise en compte de cette fonctionnalité est variable selon les solutions ERP du marché.

Un des OLS sollicités dans le cadre de l'étude, ayant mis en place une NPL a connu des difficultés à intégrer les nouvelles grilles de loyers à son logiciel métier. Les nouveaux loyers à la relocation étaient pris en compte mais sans la référence à la convention initiale. Cela a conduit le bailleur à missionner l'éditeur pour des développements spécifiques, adaptés à sa situation du bailleur, ce qui a représenté un coût financier, un besoin de pilotage et des délais supplémentaires dans la mise en œuvre du dispositif.

Parmi les OLS recensés et interrogés, rares sont ceux ayant été jusqu'à la mise en œuvre d'un dispositif dérogatoire. Les questions de la bonne compréhension des dispositifs et de la mise à niveaux des équipes restent prégnantes y compris sur cette dernière étape du cheminement.

Plusieurs bailleurs ont cependant pris l'initiative d'aller au bout de la démarche, en fixant des modalités d'application qui ont ensuite été validées par la collectivité et les services de l'Etat.

Le besoin d'adaptation des outils est très variable suivant les organismes mais doit être évalué dès la phase d'analyse de l'opportunité du dispositif pour éviter des risques de glissement des délais et de coûts supplémentaires.



IV. Focus sur le dispositif de loyer unique mis en place sur le territoire de Rennes Métropole

IV. 1. La genèse

Le loyer unique est une expérimentation spécifique de la Métropole de Rennes, impulsée et construite à son initiative. Il s'inscrit dans un territoire à forte expérience en matière de politiques de l'habitat, depuis ses premiers Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) dans les années 1980, jusqu'à ses dispositions en matière d'attribution dans les années 2000, et donc, à partir de 2018, cette expérimentation dérogatoire en matière de loyer.

L'initiative de la Métropole de Rennes pour faire évoluer en profondeur l'approche en termes de loyers remonte à la période 2015-2017, période pendant laquelle est votée la Loi Égalité et Citoyenneté (Loi LEC) fondée sur l'ambition de combiner droit au logement et mixité.

Cette ambition s'articule principalement sur le principe d'égalité des chances dans l'accès aux territoires (symbolisée par l'obligation de reloger 25 % des 25 % des demandeurs les plus pauvres hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville - QPV).

Le loyer unique s'organise autour du même principe : harmoniser les possibilités d'accès de tous les ménages sur l'ensemble du parc social en neutralisant autant que possible la variable « loyer ». Cette approche s'appuie sur l'analyse comparée de la cartographie de l'occupation du parc social et celle des loyers pratiqués dans le parc métropolitain. Cette dernière faisait ressortir des correspondances majeures entre profils sociaux de l'occupation et niveaux de loyers.

Par ailleurs, l'étude des loyers révélait qu'à même niveau d'aides apportées par la collectivité lors du montage d'opération, des écarts se dessinaient dans le temps en termes d'accessibilité des patrimoines, du fait des politiques différentes de gestion des loyers pratiquées par les différents organismes.

Enfin, la Métropole constatait l'existence d'une demande fortement paupérisée, avec environ 50 % des demandeurs en-dessous de 30 % des plafonds PLUS.

IV. 2. Les principes

S'appuyant sur ces analyses, la Métropole de Rennes a donc souhaité, dans le cadre d'une expérimentation de 5 ans permise par la loi LEC (portée aujourd'hui à 10 ans), « remettre à plat » la politique des loyers dans le parc social pour proposer une approche harmonisée et partagée entre tous les bailleurs, sur l'ensemble du territoire :

- Les logements ciblés sont les PLUS et PLAI, en collectif, excluant ainsi les pavillons, les structures collectives, les PLS ou encore les logements d'insertion.
- La catégorisation des logements ne se fait plus selon le nombre de pièces mais au regard de la capacité d'accueil du logement : une (L1), deux (L2), trois (L3), etc., personnes. Ce changement de classification (appelé localement « reclassement du parc immobilier ») doit en outre permettre d'élargir l'offre, insuffisante à destination des petits ménages (selon la Métropole, 30 % des demandeurs sont des personnes seules quand les petits logements représentent seulement 4 % de l'offre) ou de répondre à la



diversité des modes de garde (par exemple une petite surface en T3 reclassée en L2, équivalent à l'accueil d'un ménage de 2 personnes).

Figure 4 : Grille récapitulant le reclassement du parc immobilier à Rennes Métropole

L mini	L 0		L 1		L 2		L 3		L 4		L 5		L 6 et +
T 1	T 1	T 2	T 1	T 2	T 2	T 3	T 3	T 4	T 4	T 5	T 5	T 5 et +	T 5 et +

Source : Convention d'Utilité Sociale d'un des OLS du territoire

Figure 5 : Grille des loyers à l'initiation de l'expérimentation (2018-2019)

Grille de loyer unique	Zone 2	Zone 3
L mini	150,00	140,00
L 0	200,00	190,00
L 1	257,14	241,00
L 1 majoration BBC	270,00	253,05
L 2	314,74	292,16
L 2 majoration BBC	346,21	321,38
L 3	354,17	327,59
L 3 majoration BBC	389,59	360,35
L 4	405,71	374,54
L 4 majoration BBC	446,28	411,99
L 5	457,25	421,49
L 5 majoration BBC	502,98	463,64
L 6	508,79	468,44
L 6 majoration BBC	559,67	515,28
L 7	560,33	515,39
L 7 majoration BBC	616,36	566,93
L 8	611,87	562,34
L 8 majoration BBC	673,06	618,57

Source : Convention d'Utilité Sociale d'un des OLS du territoire

- La masse totale des loyers fait l'objet d'une nouvelle répartition, entre les bailleurs (avec des gagnants et des perdants) et entre les logements, dans l'objectif d'obtenir des loyers identiques lorsque les logements proposent la même capacité d'accueil (malgré des typologies, des surfaces, des localisations, etc., potentiellement différentes).
- Les loyers sont calés sur les loyers de référence de l'Aide Personnalisée au Logement (APL)¹⁰, selon la catégorie du logement, le zonage de loyer (zone 2 ou 3) et la classification énergétique (Diagnostic de Performance Énergétique - DPE). Ils sont appliqués lors des relocations. Une base parallèle à la grille des loyers initiale a ainsi été

¹⁰ Le calcul de l'APL dépend d'un certain nombre de paramètres dont le loyer. Au-delà d'un certain seuil de loyer, le montant d'aide accordé est plafonné. Afin de s'assurer que l'APL joue pleinement son rôle solvabilisateur et de limiter au maximum le reste à charge des ménages les plus modestes, les loyers pratiqués ont donc été calés au loyer maximum de l'APL.



élaborée et prise en compte à la relocation. Les conventions APL d'origine sont conservées mais se trouvent, de fait, « masquées » dans le cadre de l'expérimentation.

- A défaut d'avoir réussi à consolider une approche sur les charges, jugée *in fine* trop complexe au regard de la diversité des situations, malgré les discussions ouvertes un temps, il a été retenu deux niveaux de tarification des loyers, avec une possibilité de majoration pour les logements les plus récents (neufs ou Bâtiment Bas Carbone (BBC)). La gestion des loyers et de la recette locative est désormais commune à tous les bailleurs : les modalités d'application de l'IRL sont par exemple définies collectivement et appliquées de la même manière par tous les organismes du territoire (en 2022, IRL défini à 3,5%, à l'exception des classes énergétiques E, F et G).

IV. 3. Les premiers constats

À travers l'ensemble de ces dispositions, la Métropole de Rennes vise à changer de logique en s'écartant de l'entrée « marché » qui organise des écarts selon l'attractivité des patrimoines, pour viser un « service tarifé » (à l'image du tarif unique pour les transports en Ile-de-France), calé sur l'effet solvabilisateur de l'APL.

Lors de l'entretien, la Métropole a mentionné les premiers signes d'une évolution des dynamiques d'attribution : la part des plus précaires, à savoir les ménages dont les ressources sont inférieures à 30 % des plafonds PLUS ont diminué sensiblement dans les attributions en QPV (de 69 à 60 % entre 2018 et 2022), témoignant d'une inflexion que d'autres leviers ont certainement dû accompagner. A l'inverse, toujours selon la Métropole, la part de ces ménages dans les autres communes de la Métropole (hors Ville de Rennes où se concentrent les quartiers prioritaires) est, elle, en augmentation dans les attributions (de 41 à 45 % des attributions). Il est cependant difficile de savoir ce qui relève du seul loyer unique des autres dispositifs de la politique d'attribution de la Métropole.

A ce titre, outre les projets de renouvellement urbain, la Métropole et ses partenaires ont mis en place un dispositif de location active pour les logements en Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU), sur lesquels les organismes redoutaient des phénomènes de vacance, car moins attractifs mais au même loyer que les autres logements du territoire. A ce stade, cette crainte ne s'est toutefois pas confirmée selon les bailleurs. De la même manière, les OLS s'inquiétait de ce que le loyer unique génère des demandes nombreuses de mutation (des ménages en QPV notamment vers les autres territoires) mais ils ne l'ont pas constaté à ce jour.

La mise en œuvre du dispositif étant encore récente, un manque de recul est manifeste pour réaliser une évaluation à l'heure d'aujourd'hui. La contribution réelle du loyer unique à la dynamique d'attribution et aux politiques de peuplement sera à analyser en profondeur à l'issue de l'expérimentation.

IV. 4. Vers des premiers enseignements

Cette restructuration en profondeur des loyers, fondée autour de l'ambition de « l'égalité du droit au choix » des demandeurs, a été menée dans le cadre spécifique du contexte rennais. En effet, ce travail s'inscrit dans un cadre systémique structuré depuis plusieurs décennies qui positionne la Métropole comme pilote transversal de la politique du logement sur son



AATI KO
CONSEILS



territoire. Ce rôle est symbolisé par quatre décennies de PLH, avec dernièrement une compétence métropolitaine sur « les équilibres de peuplement et l'équité », dotant la Métropole d'une légitimité à intervenir. Pour la Métropole, cette compétence et ces longues années de PLH ont par ailleurs nourri une culture de travail intercommunal (43 communes) qui a facilité l'acceptation de cette redistribution territoriale des chances d'accès, orchestrée à travers les loyers. Cette approbation avait déjà été travaillée en amont avec la cotation et les modalités communes de rapprochement de l'offre et de la demande.

Cette position forte de la Métropole s'est également affirmée, selon elle, à travers le rapport entretenu par la collectivité avec les organismes. Tout d'abord, seuls cinq OLS interviennent sur le territoire (Archipel Habitat, Aiguillon Construction, Espacil Habitat, Les Foyers, Néotoa), limitant les effets de concurrence et favorisant le pilotage des politiques et la coordination des pratiques. Ces bailleurs inscrivent leur activité dans le cadre d'une contractualisation avec la collectivité qui remonte à 2005 (soit avant la création des Conventions d'Utilité Sociale) et qui couvre les champs diversifiés de la production, la réhabilitation, la vente, la proximité, les attributions. Parallèlement, la collectivité dispose d'un budget de 40 M€ qui lui permet d'intervenir de manière significative dans l'équilibrage des opérations. Par ailleurs, la survenue de la Réduction de Loyer de Solidarité (RLS) fin 2017 se révélerait, selon la Métropole, sensiblement plus impactante en termes de pertes de recettes locatives que la redistribution des loyers menée avec la Métropole, relativisant les effets de celle-ci.

Dans ces conditions, la Métropole s'est trouvée en légitimité et en capacité de construire la discussion, collective, avec les parties prenantes en produisant les analyses soulignant l'enjeu des loyers dans les dynamiques ségréguatives ; en pointant les écarts croissants de loyers pratiqués par les organismes, selon leur politique, malgré de mêmes niveaux de subventions accordées ; en proposant d'éventuelles compensations (objectifs de production, possibilités de vente...). Dans la même logique, ce pilotage transversal permet à la collectivité d'activer d'autres dispositifs – la location choisie en PNRU notamment – et de désamorcer les craintes des organismes – en l'occurrence, l'augmentation de la vacance en QPV.

Ainsi, la transformation de l'approche et des pratiques en matière de loyers par la Métropole de Rennes et ses partenaires tient pour beaucoup au fait qu'il ne s'agit pas d'une simple mesure de facilitation, mais bien d'un levier dans une politique globale, pilotée dans le temps et dans ses différentes échelles et dimensions, dont la vision est explicite pour chacun. Il s'agit de mettre le demandeur en position de bénéficier d'un droit au logement réel sur l'ensemble du territoire, afin de lutter contre les phénomènes ségréguatifs constatés jusqu'alors. La refonte des loyers participe à cette vision, tout comme devra y répondre demain le chantier débutant sur la généralisation de la location choisie dans toute la métropole.

L'éventuelle mise en place dans d'autres territoires du loyer unique sera donc fortement dépendante des collectivités locales, de leur collaboration tant entre elles qu'avec les bailleurs présents sur leurs territoires. Le principal frein à ce type de dispositif réside donc dans la nécessaire coordination entre différents acteurs, coordination qui doit en outre s'inscrire dans un temps long. La généralisation de « l'exemple rennais » n'est donc pas assurée.



V. En conclusion

Il ressort de l'analyse de la mise en œuvre des trois dispositifs dérogatoires de fixation de loyers dans le parc social (NPL, Politique de loyers dérogatoire, « Loyer unique ») que chacun d'entre eux procède de modalités, voire de logiques distinctes.

Le « loyer unique », expérimentation de long terme (portée à 10 ans) spécifique dans les faits à la seule Métropole de Rennes, est assurément celui qui propose la refonte systémique la plus poussée. En effet, en aplanissant toutes les différences de loyers entre logements répondant à une même demande (appréhendée ici sous l'angle de la composition familiale), le loyer unique positionne le besoin comme l'élément cardinal qui vient ordonner l'offre tarifaire dans l'accès au logement. Cela crée objectivement une égalisation des chances économiques dans l'accès des ménages demandeurs à tous les patrimoines, sans pour autant neutraliser les différences d'attractivité d'un secteur géographique à un autre. Dans le cas de Rennes, il convient en outre de rappeler que ce dispositif s'inscrit dans une politique plus globale. Enfin, la mise en œuvre d'un tel dispositif nécessite un pilotage fort et une coordination partenariale intense pour assurer un déploiement harmonisé entre toutes les parties prenantes.

La Nouvelle Politique des Loyers et la Politique des Loyers dérogatoire poursuivent une ambition proche puisque leur objectif premier est d'améliorer l'égalité des chances d'accès de tous les demandeurs à tout le territoire en introduisant une souplesse dans la gestion des loyers définis dans les conventions APL. Pour autant, dans ces deux dispositifs, il ne s'agit pas d'aplanir les différences de loyers, mais d'octroyer de la flexibilité dans la détermination de ces loyers au regard de la situation (projetée ou réelle) des ménages à loger – sans générer pour autant d'enrichissement supplémentaire pour l'organisme.

Si cette logique est commune, les modalités de mise en œuvre divergent toutefois fortement :

- La NPL signifie un travail structurel d'ampleur puisqu'elle touche aux loyers plafonds, la Convention d'Utilité Sociale (CUS) se substituant alors aux conventions APL des patrimoines concernés. Dit autrement, pour un organisme, il s'agit de reconfigurer le « stock » de ses loyers afin d'orienter les ménages demandeurs vers les logements dont les loyers auront été redistribués. Pour les organismes, la complexité d'une telle mise en œuvre se révèle un frein fort à l'application de cette disposition facultative.
- La Politique des loyers dérogatoire participe à une logique de flux, plus conjoncturelle, puisque les conventions et loyers maximaux restent inchangés : seuls les baux et les loyers pratiqués sont adaptés, au cas par cas, au regard de la situation des ménages entrants, avec une formalisation limitée à une simple déclaration au préfet. Plus facile d'application en théorie, ce dispositif, dernier né, semble néanmoins souffrir d'une faible appropriation, voire d'une certaine confusion avec la NPL.

La mise en œuvre de ces dispositifs nécessite toutefois d'être analysée par-delà les seuls atouts et limites qui accompagnent chacun d'eux. Omniprésent dans les échanges avec les OLS, le contexte, dans toutes ses dimensions (politique, économique, sociale, environnementale, voire organisationnelle), explique pour une large part le faible passage à l'acte en matière d'adaptation et de transformation des politiques de loyers. Facultative, cette mise en œuvre s'est ainsi heurtée et se heurte encore à des obligations récentes, d'ampleur systémique pour le monde HLM, qu'elles soient d'ordre réglementaire ou conjoncturelle.

Elles s'inscrivent par ailleurs dans un contexte plus global de renforcement de la vocation sociale des organismes qui, à APL constantes, souligne le besoin d'orienter à la baisse des



AATI KO
CONSEILS



loyers, mais interroge sur les possibilités de hausse à court et moyen termes. Autant d'éléments qui témoignent que la frilosité constatée dans la mise en œuvre de ces dispositifs dérogatoires n'est pas seulement le fait d'une ingénierie complexe à mobiliser, mais aussi d'un questionnement plus profond sur les futurs équilibres de l'ensemble du secteur. Ce qui laisse dès lors ouverte la question de ce que serait, aujourd'hui ou demain, l'appropriation et la mise en œuvre de ces dispositifs avec un environnement global plus propice.

Néanmoins, il n'est pas acquis que même dans un environnement plus favorable, les OLS se seraient saisis de tels dispositifs étant donné le niveau d'investissement important nécessaire à leur mise en œuvre et ce, pour un résultat incertain et de long terme.



VI. Annexe - liste des structures interrogées

- Aiguillon Construction
- Alpes Isère Habitat
- Alsace Habitat
- Angers Loire habitat
- Batigère Grand Est
- CDC Habitat Social
- Epinal Habitat
- Erilia
- Grand Dole Habitat
- Habitat & Métropole
- Logirep
- Loir-et-Cher Logement
- Maine et Loire Habitat
- Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire (DHUP)
- Montluçon Habitat
- OPH 05
- Pas-de-Calais Habitat
- Rennes Métropole
- SAHLM Les Foyers
- Sceaux Bourg-la-Reine Habitat
- Société Martiniquaise d'HLM
- Union Sociale pour l'Habitat
- Ville de Paris
- Vivest