

Le logement locatif intermédiaire : Relations entre les opérateurs et les collectivités

Etudiante : BRUN Célia

Directeur de mémoire : DRIANT Jean-Claude

Master 1 : Urbanisme et Aménagement

Année 2020/2021

L'objectif de ce mémoire était d'éclairer un sujet nouveau, d'actualité et en sans cesse renouvellement. Le statut actuel du logement locatif intermédiaire a été créé en 2014 dans le but de proposer une offre alternative aux classes moyennes, dans les zones où le marché du logement est considéré comme « tendu ». Son expansion rapide a entraîné beaucoup de méfiance de la part des collectivités. La question centrale de ce travail est : *entre enthousiasme et incompréhension, comment s'articulent les relations entre opérateurs et collectivités en Ile de France, autour d'un produit immobilier nouveau, le logement locatif intermédiaire ?*

Le logement locatif intermédiaire est un sujet complexe, dynamique et en constante évolution. De ce fait, faute de bibliographie récente sur le sujet, j'ai fait le choix de m'appuyer en grande partie sur les entretiens réalisés auprès des deux catégories d'acteurs ciblées : les opérateurs et les collectivités. J'ai donc mené une dizaine d'entretiens. Huit d'entre eux ont été réalisés avec des collectivités et des établissements publics territoriaux et quatre entretiens avec des opérateurs. L'objectif était de recueillir leurs ressentis, leurs intuitions et les difficultés qu'ils rencontrent au quotidien avec ce produit.

Il s'est avéré que le contexte propre au moment où a été menée la recherche, a eu un impact fort sur le développement du logement locatif intermédiaire. La crise sanitaire, dans un premier temps, a entraîné une augmentation des ventes en blocs des promoteurs vers les opérateurs spécifiques. Dans un second temps, la loi de finances pour 2021, ayant engendré de nombreuses modifications, a renforcé la méfiance des collectivités. Ces dernières avaient déjà du mal à accepter ce nouveau type de logements. En effet, cela a d'abord été dû à des raisons d'ordre financier, du fait de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient les logements locatifs intermédiaires. Plus fondamentalement, la perspective de revente à terme des logements a renforcé les craintes des collectivités. Néanmoins, toutes les communes ne sont pas opposées à ce nouveau produit et toutes n'ont pas été ciblées par les opérateurs. L'objet de cette recherche était, dans ce cadre, de faire le point sur la diversité des regards des collectivités sur le logement locatif intermédiaire et les conséquences des évolutions les plus récentes de ce produit.

Le prix de l'immobilier dans les grandes villes ne cesse d'augmenter, contraignant les personnes à faible revenu à s'éloigner du centre ou à accepter de mauvaises conditions de logement. Le logement social permet aux ménages les plus modestes de bénéficier d'un logement avec un loyer modéré. Néanmoins, une partie de la population, que l'on appelle souvent « classe moyenne », a des revenus supérieurs aux plafonds réglementaires pour accéder aux logements sociaux, mais insuffisants pour se loger correctement dans le secteur libre. La métropole du Grand Paris est encore plus touchée, avec des niveaux de prix nettement plus élevés que sur le reste du territoire. C'est pour répondre à ce problème que l'ordonnance du 24 février 2014 crée un nouveau régime de logement locatif intermédiaire (LLI), que l'on définit comme une offre locative privée aux loyers abordables. Le logement intermédiaire n'est pourtant pas nouveau. En effet il existe de longue date d'autres types de logement intermédiaire comme le Prêt locatif intermédiaire (PLI) le Prêt locatif social ou encore les logements bénéficiant de la défiscalisation de l'investissement locatif dans le neuf (actuellement, dispositif PINEL). Néanmoins chacun de ces produits présentait des inconvénients, limitant leurs développements. Le PLI n'est fiscalement pas très intéressant, ce qui ne permet pas de rendre les opérations intéressantes avec ces loyers intermédiaires. Le PLS, étant considéré et comptabilisé comme du logement social, répond à la réglementation du secteur, et notamment les longues périodes d'attentes sur les listes de demandes pour les futurs locataires. Enfin, le dispositif PINEL a été créé pour les investisseurs personnes physiques. Les bailleurs sociaux ne peuvent donc pas bénéficier des avantages fiscaux pour produire des logements intermédiaires. L'idée du logement locatif intermédiaire a donc été de contourner toutes ces limites. Ces logements sont donc produits par des filiales d'organismes HLM, des SEM ou des filiales d'Actions Logement, dont la

principale est In'li. Ils bénéficient d'une TVA réduite à 10% ainsi qu'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant un maximum de 20 ans. Une revente est également possible pour 50% des logements au bout de 11 ans et la totalité au terme de la 16^{ème} année. Les futurs locataires ne doivent pas dépasser un certain niveau de revenu mais peuvent bénéficier de ces logements plus rapidement car ils ne sont pas soumis aux procédures d'attribution du logement social. La commercialisation se fait via les canaux classiques comme les agences immobilières ou les sites de location en ligne.

La loi de finances pour 2021 a apporté de nombreuses modifications au régime instauré en 2014. La procédure d'agrément par l'Etat, qui conditionnait initialement la production de logements intermédiaire est supprimée. L'obligation d'intégrer une part de 25% de logements sociaux dans les opérations est dorénavant calculée en nombre de logement et non plus en surface. Pour permettre une meilleure communication avec les collectivités, une transmission d'information à l'administration est désormais obligatoire. Enfin, la TVA réduite à 10% semble avoir été étendue, ce qui permettrait ainsi de faire des opérations en démembrement à ce taux. Un décret d'application est toutefois attendu pour préciser ces modifications. Elles sont donc arrivées dans un contexte compliqué. Les relations entre les opérateurs et les collectivités sont souvent compliquées au sujet du logement locatif intermédiaire. D'une part car cela représente un manque à gagner financier avec l'exonération de TFPB mais aussi car les incertitudes autour de la revente sont totales. Le développement rapide du LLI sur certains territoires a effrayé des collectivités, qui se sentaient impuissantes. Ce phénomène a été encore accéléré par la crise du Covid-19. Des projets, initialement orientés pour devenir de l'accession libre, ont trouvé preneur chez les opérateurs de logements locatifs intermédiaires, à travers des ventes en bloc. Certaines communes ont ainsi appris, après

coup, la création de logement locatif intermédiaire sur leur territoire, avec toutes les répercussions financières que cela entraîne, et notamment la baisse de recettes fiscales. Certaines collectivités sont donc devenues réticentes à accueillir ce produit sur leurs territoires, et notamment, car il est d'après elles, mal utilisé. Elles ne souhaitent pas interdire le logement locatif intermédiaire mais l'implanter de manière plus stratégique et réfléchi. « *Pas en adéquation avec la demande* », « *manque de transparence* », « *pas intégré à une politique de l'habitat commune* », sont des regrets souvent exprimés par les collectivités rencontrées dans le cadre de cette étude.

En effet, l'implantation du logement locatif intermédiaire pose question. L'Observatoire régional de l'habitat et de l'hébergement a proposé une étude qui détaille les territoires stratégiques pour le développement du logement locatif intermédiaire. D'après elle, quatre axes stratégiques permettent de définir le niveau d'intérêt du logement locatif intermédiaire sur une commune. La conclusion de cette étude, montre que le logement locatif intermédiaire doit être implanté à Paris et en proche couronne. Néanmoins, depuis sa création, une part majeure des projets est développée à l'Est, du fait d'un foncier plus abordable. Les collectivités rencontrées qualifient ce produit de « *produit financier* », avec lequel il n'est pas possible de répondre aux besoins de leurs politiques de l'habitat. Il répondrait à des logiques financières, et c'est notamment la raison majeure de son absence à l'ouest. Ce sont pourtant des communes qui ont un déficit de logements sociaux et dans lesquelles l'écart entre le logement libre et social est très important. Mais il ne serait pas possible d'y réaliser des opérations rentables au vu du prix élevé du foncier et des plafonds de loyer imposés.

Enfin, ces logements peuvent être vendus au bout de 11 ans pour 50% de l'opération et 16 ans pour la totalité. Or, aucune précision n'est pour le moment donnée par la loi. Les collectivités craignent de faire face à des

copropriétés en difficultés. La directrice de l'habitat de Bagnolet souligne « *toute la difficulté c'est la proportion des propriétaires investisseurs dans les copropriétés, c'est que quand on est à 30% ça va, si on est au-delà de 50%, on sait que ça va être des copropriétés moins bien entretenues et gérées, avec des propriétaires qui ne sont pas présents* ». La loi ne cadre pas cette revente. Tout l'enjeu pour les collectivités, est donc de réussir à anticiper ces problèmes. Néanmoins, tous les investisseurs n'ont pas vocation à revendre leur patrimoine au terme des 11 et 16 ans. En réalité, les entretiens ont montré que les opérateurs avaient pour vocations de vendre les logements notamment s'ils avaient été financés par des fonds extérieurs, c'est-à-dire par les investisseurs institutionnels ou directement sur les marchés financiers.

Ces nombreux échanges entre les différents acteurs, ont fait émerger des propositions qui permettraient des meilleures relations entre les opérateurs et les collectivités. Des accords partenariaux pourraient être mis en place. Même si certaines communes préfèrent négocier opérations par opérations, d'autres tentent d'avoir une vision plus globale. C'est le cas à Villejuif dont la responsable du service habitat logement travaille en lien étroit avec In 'li : « *c'est plus rassurant pour les collectivités, quand ils viennent pour proposer des produits, ils sont bien accueillis. C'est un peu des partenariats préférentiels* ». De plus, certaines communes bénéficient de conventions avec l'établissement public foncier Île de France, ce qui leur permet de bénéficier d'un soutien financier important, et ainsi pouvoir préempter plus facilement. D'autres évolutions sont en discussion. Il s'agit notamment de faire porter le coût de ces logements par l'Etat via des crédits d'impôt et non plus par les collectivités via l'exonération de taxe sur le foncier bâti. Le logement locatif intermédiaire est un produit nécessaire dans le contexte francilien tendu. Néanmoins il doit être produit en concertation avec les collectivités.

Référence bibliographique :

Livre :

- DRIANT Jean-Claude. « Les politiques du logement en France ». *La documentation française*, 2015.
- POLLARD Julie. « L'état, le promoteur et le Maire. La fabrication des politiques du logement ». *Presses de Sciences Po*, 2018.

Textes de loi :

- Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, Légifrance visité le 29/04 https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000042753641
- Ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028625911/>

Etudes :

- APUR. « Les logements intermédiaires de CDC Habitat en Île de France », n°151, Mai 2019
- Institut Paris région. « Le logement locatif intermédiaire s'installe dans le paysage francilien », n° 803, Mars 2019
- Institut Paris région. « Le logement locatif intermédiaire : Quel atterrissage en Ile-de-France », n° 876. Novembre 2020
- ORHH. « Territoires stratégiques pour le développement du segmente intermédiaire en Île de France. », Octobre 2019

Sites internet :

- Agence nationale pour l'information sur le logement, « Loi de finances pour 2021 », visité le 02/05 <https://www.anil.org/aj-loi-finances-2021-loi-financement-securite-sociale-2021/>
- Thierry Laget, Entretiens « Grand Paris » de la Chaire Aménager le Grand Paris, vidéo Partie 6, consultée en ligne le 15/04 <https://www.youtube.com/watch?v=eZ869FvvGnw>

« Le logement locatif intermédiaire : Relations entre les opérateurs et les collectivités » de BRUN Célia, encadré et dirigé par DRIANT Jean-Claude, dans le cadre du Master 1 Urbanisme et Aménagement.