

Le bail à réhabilitation

un dispositif de substitution aux propriétaires privés pour la réhabilitation du bâti

Les politiques publiques d'aide à la réhabilitation de l'habitat privé et à la requalification urbaine des quartiers anciens dégradés comportent plusieurs modes de faire, selon le degré de dégradation du bâti, l'importance de l'occupation sociale et la réactivité des propriétaires à s'investir dans un tel projet.

Le bail à réhabilitation constitue un moyen de substitution douce, puisqu'il décharge le propriétaire de la responsabilité de la remise en état de son bâti, puis de sa gestion pour toute la durée du bail, en lui restituant le bien requalifié au terme de cette gestion transitoire. Néanmoins, ce dispositif n'est mis en œuvre que de manière très confidentielle alors même qu'il apporte de la sécurité autant au propriétaire qu'à la collectivité qui voit son projet de requalification se concrétiser, même dans les cas de défaillance avérée des propriétaires.

En 2007 et 2008, une étude a été conduite par le Pact Arim de l'Aveyron et la Fnc Pact Arim et a réuni, sous l'égide de la DGUHC, l'Anah, les organismes représentatifs (Notariat, Unpi) et les opérateurs. Elle vise à identifier les freins à un usage plus large de ce dispositif et à apporter les améliorations nécessaires.

Le Bail à réhabilitation

«Est qualifié de bail à réhabilitation et soumis aux dispositions du présent article le contrat par lequel soit un organisme d'habitations à loyer modéré, soit une société d'économie mixte dont l'objet est de construire ou de donner à bail des logements, soit une collectivité territoriale, soit un organisme dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées et agréé à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département s'engage à réaliser dans un délai déterminé des travaux d'amélioration sur l'immeuble du bailleur et à le conserver en bon état d'entretien et de réparations de toute nature en vue de louer cet

Article L 252.1 du C CH (L. n° 90-449 du 31 mai 1990, art. 11) :

immeuble à usage d'habitation pendant la durée du bail.

Le contrat indique la nature des travaux, leurs caractéristiques techniques et le délai de leur exécution.

En fin de bail, les améliorations réalisées bénéficient au bailleur sans indemnisation.

Le bail à réhabilitation est consenti par ceux qui ont le droit d'aliéner et dans les mêmes conditions et formes que l'aliénation. Il est conclu pour une durée minimale de douze ans. Il ne peut se prolonger par tacite reconduction.»

L'évolution réglementaire

Les associations ont développé, à partir des années 70, la substitution au propriétaire en incapacité de réhabiliter son bien afin de développer l'offre de logements pour les personnes défavorisées.

Promu par la loi Besson et par plusieurs réseaux d'opérateurs, étudié par le Notariat et favorisé par les collectivités locales, son usage s'est développé conjointement à l'engagement des opérateurs associatifs dans la production de logements d'insertion. Le dispositif a été amélioré à plusieurs reprises pour prendre en compte les obstacles repérés :

- la loi relative à la lutte contre l'exclusion a permis l'exonération fiscale de la valeur des travaux à l'issue des baux.
- la loi SRU a permis son extension aux logements des propriétaires occupant des logements insalubres.
- la loi relative à la mise en œuvre du plan de cohésion sociale a étendu l'exonération de la TFPB aux opérations financées par l'Etat ou l'Anah.
- la loi ENL a permis le bénéfice de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers aux bailleurs maintenant le locataire dans le logement et le conventionnant avec l'Anah.

■ Méthode, résultats et pratiques

La méthode de travail repose sur :

- l'exploitation et la prolongation des travaux déjà réalisés (DGHHC, USH, ARHLM, FNC Pact Arim, Fapil, SCET),
- le croisement des données nationales (USH, Anah, FNC Pact Arim, Fapil..) afin d'évaluer le développement des opérations et leur ampleur,
- l'audit de 20 opérateurs ayant réalisé au total plus de 500 logements en bail à réhabilitation, soit 1/6° des opérations recensées, afin d'analyser les forces et faiblesses du dispositif.

■ Les chiffres clés

Depuis 1991, environ 3 000 logements ont été ainsi réhabilités, soit, près de 2 000 pour des logements appartenant aux collectivités Locales, environ 600 sur du patrimoine associatif, 400 logements réalisés pour des propriétaires privés.

Ces 3 000 logements ont été réalisés pour 15% par quelques organismes HLM, et ce alors que le Mouvement HLM détient près de 100 000 logements dans le cadre de baux emphytéotiques. La très grande majorité a été produite par près de 150 opérateurs de type associatif. Pour l'essentiel, il s'agit d'organismes mobilisés pour la mise en œuvre du

droit au logement et agréé à ce titre par l'Etat.

Une soixantaine d'entre eux ont monté un seul projet, souvent en réponse à un besoin particulier, donc par stratégie d'opportunité. Une quarantaine d'organismes seulement ont poursuivi leur implication régulière dans ce produit alimentant le flux constant de logements en prise à bail.

■ Un outil souple, confirmé par la diversité des situations et des acteurs

Pour les collectivités, l'objectif prioritaire est de produire du logement social, dans une double logique:

- celle de conservation, voire d'entretien du bien sur des durées longues ou de moyen terme (par exemple 12/15 ans en l'attente de la réalisation d'un aménagement)
- celle de valorisation d'actif, le bail s'accompagnant d'un revenu locatif pour la collectivité.

Pour les propriétaires associatifs, l'objectif est principalement celui de la conservation du bien à long terme associé, selon les

cas, à la sauvegarde du bien, à sa valorisation patrimoniale et à l'objectif social.

Pour les propriétaires privés, une petite majorité se décide sur un critère patrimonial (entretien / conservation/valorisation du bien, préparation de la succession).

Puis on trouve nombre de cas de propriétaires « empêchés », (ils sont loin du bien, avec pour leur propre logement des engagements financiers en cours).

On trouve plus rarement des cas d'investisseurs, en zone rurale.

■ Un outil dédié au logement très social

La réalisation de logements d'insertion domine assez largement la production. Même induit par la nature des opérateurs et les financements associés, cet usage exploite relativement bien de petits immeubles bien implantés dans leur environnement. Cette approche cherche à contrebalancer les inconvénients du bail à réhabilitation en offrant une solution typée pour des ménages identifiés par

les PDALPD dont on espère que la situation aura évolué 15 ans plus tard. Cet usage quasi exclusif du « bail à réhabilitation » pour produire des logements d'insertion revalorise l'intérêt que peuvent représenter 3 000 logements. C'était aussi le sens de l'article de la loi l'instaurant, celle-ci visant plus explicitement le logement des personnes défavorisées que le logement social au sens large.

■ La requalification de quartier et l'usage de la prise à bail

Parmi les innovations et tendances identifiées par l'étude, apparaît une forme de « double substitution » mise au point par des collectivités et organismes de logement social. Ce principe s'observe essentiellement dans les cas de traitement d'un ensemble de bâtis dégradés.

Face à plusieurs propriétaires de biens dégradés voisins ou dans des quartiers anciens particulièrement dévalorisés, la « double substitution » consiste en une acquisition du bien par la collectivité puis un transfert à un bailleur social par un bail. Elle correspond à des situations urbaines et à des

types d'immeubles méritant une réhabilitation lourde, faute de quoi nombre d'acteurs préféreraient une démolition-reconstruction; elle peut toutefois permettre un remembrement urbain par des curetages ciblés et la recomposition de parcelles. La nature de la production finale et son contenu social varieront selon les contextes, mais elles viseront toujours à relancer le quartier.

Cette posture est significative de l'évolution des collectivités qui par le passé donnaient plutôt à bail des biens de leur patrimoine privé.

- ▶ L'analyse des pratiques confirme l'impression positive partagée sur le principe du bail à réhabilitation : souplesse et adaptabilité de l'outil à tous les contextes et types de bâti, revalorisation du patrimoine privé, réhabilitation des quartiers et des bourgs, création d'une offre sociale, mixité sociale et brassage des populations y compris dans le temps.
- ▶ Dispositif rare, il est survalorisé lorsqu'il est mis en œuvre, mais du fait de sa complexité, nécessitant des professionnels compétents sur toute la chaîne (ville, Etat, bailleur, preneur, notaire), il est peu pratiqué.
- ▶ Du côté des bailleurs, la maturation du produit est très lente. En effet, les rares opérateurs qui le pratiquent depuis plus de 20 ans voient leur clientèle de bailleurs s'accroître régulièrement de génération en génération, après qu'une génération ait fait la preuve de la pertinence et de l'efficacité du dispositif. ■

■ Les acteurs : pourquoi une production si faible ?

■ Un outil souple de « droit commun » concentrant les inconvénients sur les opérateurs

Sous réserve de disposer d'un opérateur local, le « bail à réhabilitation » donne donc à chacun (Propriétaire, Etat, Anah, Collectivités...) satisfaction de ses intérêts sans nécessiter à ce jour plus que les « moyens et efforts normaux ».

Pour les opérateurs de logement social, la méthode du bail à réhabilitation ne permet pas de produire en nombre; par nature, il s'agit d'une détention temporaire et même courte, en opposition avec la logique patrimoniale des constructeurs:

- le bail est antinomique du cahier des charges du constructeur de logement social : le bâti existe, il préfigure et limite les possibilités. De plus, la notion de bail nécessite une négociation avec le bailleur sur la nature du projet. L'organisme va donc consacrer beaucoup de temps pour monter un projet qui ne sera pas exactement ce qu'il souhaite produire, ni peut être à l'endroit souhaité, qu'il ne pourra exploiter qu'un temps court avant de devoir reloger les occupants. Une majorité d'opérateurs considèrent ces contraintes suffisantes pour ne pas utiliser ce dispositif;
- de plus, compte tenu des durées de détention, les seuls financements utilisables sont la PALULOS ou les aides de l'Anah. Les organismes HLM n'ont donc pas de solution financière performante. Par ailleurs, l'analyse des coûts des opérations ne fait pas apparaître d'économie significative liées au « foncier gratuit », les coûts réels de montage d'opération et de l'état du bâti nécessitant le plus souvent une réhabilitation lourde.

Ces raisons expliquent que le secteur HLM n'ait pas investi l'outil du bail à réhabilitation en dehors de quelques cas permettant souvent une «entrée territoriale», service rendu à une collectivité.

Les opérateurs associatifs, moins sensibles à ces contraintes, rencontrent néanmoins deux obstacles :

- l'équilibre du financement compte tenu de la courte durée d'amortissement;
- la fin du bail, risque majeur pour le preneur. En effet, le bailleur est assuré par la loi et le bail de récupérer son bien libre et en bon état d'entretien. L'occupant bénéficie des sécurités liées au logement conventionné. C'est le preneur qui doit anticiper et amortir l'écart entre ces deux garanties paradoxales, il ne dispose pour cela que de ses capacités de gestion sociale, d'ingénierie et de négociation. Il est inquiétant de constater que très peu d'organismes, toutes natures confondues, ont mis en place une gestion spécifique de ce risque par une anticipation des fins de baux.

Par contre, tous les opérateurs pratiquants sont formels : ils n'ont pas de difficulté à faire connaître les possibilités du bail à réhabilitation et à prospecter de nouveaux projets.

■ La situation particulière de la maîtrise d'ouvrage d'insertion

Malgré ces remarques négatives, l'objectif spécifique de produire des solutions pour le logement d'insertion se concrétise ces dernières années par :

- une stabilisation de la production annuelle autour d'une petite centaine de logements,
- une production très majoritairement de « logement adapté » individuel réalisée par trois types d'organismes :
 - des « pratiquants réguliers », une vingtaine d'organismes, qui montent en moyenne 3 projets par an,
 - des opérateurs du logement d'insertion, une quinzaine d'organismes, tournés vers d'autres outils, qui utilisent le bail à réhabilitation de manière ponctuelle lorsque le projet correspond à ce type de montage,

- de nouveaux organismes apparaissant régulièrement.

La nature et l'organisation de ces opérateurs croisent les différentes études menées dans le champ de la maîtrise d'ouvrage d'insertion : des organismes de petite taille, bien ancrés sur leur territoire avec une prédominance des activités d'accompagnement et d'insertion, une maîtrise des filières publiques et privées du financement du logement très social, une aptitude à s'inscrire dans les marchés locaux de l'habitat et à capter des logements existants par dons ou mise à disposition de diverses formes (publiques et privées).

Enfin, ces opérateurs sont souvent associés à la mise en œuvre des objectifs des PDALPD, donc mobilisables et mobilisés en priorité pour ces actions. ■

Les perspectives

Même en volume restreint, la production de logements conventionnés en bail à réhabilitation présente un intérêt qualitatif en tant qu'offre de logement d'insertion. Elle mérite à ce titre d'être mieux identifiée et suivie dans l'avenir. Son développement à partir des filières existantes est à relier aux moyens et outils nécessaires pour consolider la filière de la maîtrise d'ouvrage d'insertion associative. Cette consolidation s'avère aujourd'hui aussi nécessaire à la mise en œuvre de la loi DALO qu'elle pouvait l'être au moment de la publication de la loi Besson.

■ Le plan d'amélioration proposé vise à :

■ assurer un suivi de l'activité des organismes utilisant la prise à bail à réhabilitation ainsi que la formation des opérateurs concernés sur la question spécifique de la restitution des logements pris à bail ;

■ améliorer le financement des projets, en garantissant le taux de TVA à 5.5% dans tous les cas de bail à réhabilitation et en intégrant dans le calcul des subventions Anah, une dépense hors assiette correspondant au coût de montage de l'opération ;

■ inciter davantage les propriétaires privés en garantissant à ceux qui poursuivraient la location avec l'occupant, le bénéfice des dispositifs de droit commun (conventionnement sans travaux, fiscalité...) et à ceux qui co-financent l'équilibre du bail, le bénéfice des avantages fiscaux liés à la location conventionnée;

■ renforcer la communication via les grands réseaux nationaux et locaux (UNPI, Notaires, Anil, Anah...) en organisant des échanges regroupant ces acteurs et en facilitant la diffusion de l'information sur le territoire.

Contact: vincent.debaecque@developpement-durable.gouv.fr (DGHUC/IUH3)

Rapport consultable sur le site Intranet DGHUC, rubrique: Etudes/Publications/Rapports

Paru

« Evaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif »

Paris, Ministère du logement et de la ville, février 2008.

Le rapport permet de mettre en perspective les caractéristiques des différents dispositifs fiscaux d'incitation à l'investissement locatif qui se sont succédé depuis 1984. Il fournit également des éléments sur leur coût, sur les caractéristiques des investisseurs et des investissements et apporte un éclairage sur l'occupation des logements financés par le biais de ces dispositifs. Enfin, il rend compte d'un panorama de différentes études sur des marchés locaux.

Il apporte un certain nombre d'informations quantitatives et conduit à dégager plusieurs pistes de réflexions sur l'évolution future de ces dispositifs. Il ouvre la voie à de futurs travaux qui permettraient d'approfondir l'appréhension de l'impact macro-économique de ces dispositifs ainsi que de leur effet sur les marchés locaux de l'habitat.

« L'impact de l'investissement en logements neufs sur les marchés locatifs »

Etude réalisée par J. Bosvieux, ANIL, avec la collaboration de 14 ADIL et de 2 agences d'urbanisme, Paris, Juillet 2008.

Les mesures d'incitation à l'investissement locatif ont pour but l'augmentation de l'offre de logements locatifs et la modération des loyers. Ces deux objectifs ont-ils été atteints ? Pour tenter de cerner l'impact de l'investissement locatif, l'étude a privilégié une approche locale, s'appuyant sur une consultation de professionnels pouvant apporter un éclairage sur le fonctionnement des marchés locatifs locaux. Ils ont été questionnés sur les caractéristiques des investissements locatifs dans le neuf, les offres nouvelles sur le marché des transactions..... et la perception qu'ils ont des évolutions récentes.

L'étude conclut sur le rôle positif de l'investissement locatif comme facteur d'amélioration de la qualité du parc locatif sauf dans les villes les plus chères (inefficacité de l'incitation fiscale) et dans certaines villes moyennes où la demande locative n'est pas extensible (à l'opposé, trop grande efficacité fiscale). Comment gommer ces défauts ?

Des corrections à ce dispositif sont à apporter : l'étude suggère quelques pistes de travail. A titre d'exemple, elle suggère de limiter le dispositif aux villes les plus importantes, de moduler l'avantage fiscal selon la tension du marché, éventuellement de revoir le rythme d'amortissement pour l'étaler sur une durée plus longue, en diminuant le taux des premières années.