



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

« LOUER EN CONFIANCE »

37 PROPOSITIONS

POUR UN DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ ET CONFORME
À L'INTÉRÊT GÉNÉRAL DU PARC LOCATIF PRIVÉ

Mickaël Nogal

Député de la 4^{ème} circonscription
de Haute-Garonne

Vice-Président de la commission
des affaires économiques

Parlementaire en mission
auprès du Premier ministre



L'auteur de ce rapport tient à remercier tout particulièrement M. Luc Begassat, Inspecteur général au Conseil général de l'environnement et du développement durable, pour son accompagnement et son appui d'une grande qualité, tout au long de la mission. Son expérience et son expertise connue et reconnue sont une chance pour le monde du logement.

L'auteur remercie l'ensemble des administrations pour leur participation active et éclairante. De nombreuses auditions et réunions de travail ont été menées notamment avec les équipes de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) au ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités. Que l'ensemble des personnes ayant contribué, de près ou de loin, à cette mission, en soient vivement remerciées.

L'auteur remercie également l'ensemble des personnes auditionnées à l'Assemblée nationale ou rencontrées à l'occasion des nombreux déplacements sur tout le territoire (métropole et outre-mer). Toutes les contributions ont été regardées et analysées avec attention et ont permis de nourrir les réflexions et les recommandations formulées dans ce rapport.

Enfin, parce qu'un député ne pourrait travailler seul au quotidien, l'auteur remercie l'ensemble de ses collaborateurs parlementaires, Mme Marie-Claire Constans, Mme Emilie Gapillard, Mme Diana Kondé et M. Julien Pinna.

■ Résumé

Le parc locatif privé ne peut contribuer au logement de près d'un ménage sur quatre en France que sous la condition d'un équilibre entre les attentes légitimes des bailleurs de voir protéger leurs intérêts patrimoniaux et le besoin tout aussi légitime des locataires d'être raisonnablement sécurisés dans leur domicile. Les tensions sur le marché qui mettent les bailleurs en position de force renforcent le besoin de protection du locataire. Dans cette perspective, et au regard des exemples d'autres pays européens qui ont un parc locatif privé important, le régime français est globalement équilibré.

Pour autant ce régime légal comporte quelques nœuds à conflits qu'il serait utile de dénouer pour instaurer plus de confiance entre bailleurs et locataires. Du côté des bailleurs, la longueur des délais

Avant d'accéder à la location, les candidats doivent présenter des garanties susceptibles de donner confiance au bailleur. Pour les publics prioritaires (moins de 30 ans et salariés en mobilité) la garantie VISALE - qui couvre depuis le 1er février 2019 le risque de dégradation - est maintenant mature. Elle a seulement besoin d'être mieux connue. L'assurance contre les loyers impayés a une place réduite - 10% du marché globalement - tout en contribuant à imposer des critères de solvabilité en décalage croissant avec la situation de locataires aux revenus variables et contraints. Ces personnes peuvent obtenir auprès de nouveaux acteurs des cautions payantes, qui pèsent sur le pouvoir d'achat des locataires en plus du loyer dont ils doivent déjà s'acquitter.

Conséquence du piètre succès de l'assurance, les cautions de personnes physiques - la plus mauvaise des garanties, souvent stigmatisante pour les personnes auxquelles on les demande - restent très largement pratiquées. Une interdiction pure et simple ne paraît toutefois pas opportune - elle serait très mal ressentie par les bailleurs -, mais il convient de mieux expliquer leurs limites tout en développant des alternatives crédibles dans le cas de la gestion intermédiaire (voir ci-après).

La confiance entre bailleurs et locataires se construit enfin au jour le jour par des comportements mutuellement prévenants, autant qu'elle se détruit facilement. Au-delà des droits et obligations des uns et des autres, il est proposé de travailler sur ces comportements vertueux.

La gestion locative est exigeante pour les propriétaires individuels ; sa professionnalisation est un atout majeur pour développer la confiance. Au regard de la faible part de marché des investisseurs institutionnels, les prestations offertes par les administrateurs de biens aux bailleurs individuels sont d'autant plus essentielles. La part de marché de la profession stagne pourtant autour de 35%, près de deux bailleurs sur trois préférant gérer eux-mêmes leurs biens.

La mise en place d'un nouveau modèle de mandat de gestion - permettant à l'administrateur de biens de

d'expulsion est mal ressentie et renforce toutes les craintes. Mais la réalité de ces délais n'est pas connue de façon objective et les délais légaux ne semblent pas expliquer totalement ce ressenti. La conservation du dépôt de garantie par le bailleur est le principal ressort de la méfiance du côté des locataires. En réaction, le non-paiement du dernier mois de loyer tend à devenir la règle, ce qui ne fait qu'accentuer la tension. Pour mettre fin à une exception française qui favorise ces conflits, il est proposé d'obliger les bailleurs à placer les dépôts de garantie sous un régime de protection inspiré des dispositifs mis en place au Royaume-Uni depuis 2007. La prise en compte de la vétusté des éléments qui doivent être remplacés aux frais du locataire est un autre sujet qui devrait être mieux réglé.

sécuriser totalement le bailleur contre les impayés et les dégradations - est possible à condition de sortir d'un jeu d'acteurs perdant-perdant entre agents immobiliers, assureurs et propriétaires qui tire la gestion intermédiaire vers le bas. La révolution numérique, qui affecte le secteur comme d'autres, n'aura pas spontanément cet effet. Il est donc proposé une intervention forte en imposant dans tout mandat de gestion locative trois dispositions complémentaires permettant à l'administrateur de biens d'apporter lui-même une garantie totale sur le paiement des loyers, lui-même étant sécurisé par un type de contrat d'assurance qui lui permet de recouvrer toute sa liberté dans l'appréciation des risques de solvabilité. Inspirée par des professionnels du secteur, ce nouveau modèle de mandat permet de transformer le jeu d'acteurs perdant-perdant en un nouveau jeu gagnant-gagnant.

La confiance en la profession d'administrateur de biens doit également être confortée par des exigences plus effectives et plus pertinentes en matière d'aptitudes professionnelles, pour les agents immobiliers comme pour leurs salariés et mandataires qui s'engagent pour leur compte auprès des clients. Il en est de même pour la formation continue pour laquelle les quotas d'heures ne garantissent rien si on ne donne pas accès sur tout le territoire à une offre de formation riche et diversifiée. Une augmentation du quota d'heures de formation continue obligatoire est également proposée au titre de la formation à la non-discrimination.

Il n'est pas de confiance sans contrôle. La profession d'agent immobilier est effectivement contrôlée régulièrement par les agents des directions départementales de la protection du public (DDPP). Ces contrôles permettent de s'assurer non seulement de la détention de la carte professionnelle et du bon affichage des tarifs, mais aussi du respect des dispositions de la loi sur les baux d'habitation. Le champ de ces contrôles semble toutefois devoir être étendu, notamment pour sanctionner mieux les quelques professionnels qui se compromettent avec des marchands de sommeil. La lutte contre les pratiques de discrimination appelle également une réflexion, au niveau de la formation mais aussi du contrôle.

Toutefois, la loi ne peut pas tout pour améliorer les prestations offertes par les administrateurs de biens. Afin de donner la meilleure visibilité aux professionnels qui s'engagent dans une démarche qualité garantissant des résultats conformes aux attentes des bailleurs, il est proposé de créer une certification IMMO+ dont le cahier des charges comporterait deux volets : la gestion administrative, comptable et technique, d'une part, l'assistance à la maîtrise d'ouvrage de travaux d'amélioration, notamment de rénovation énergétique, d'autre part.

La mise en œuvre de ce programme - avec un renforcement du pilotage interministériel - doit créer des conditions plus favorables à un développement équilibré du parc locatif privé. Les propriétaires de logements vacants devraient se laisser convaincre plus facilement de mettre leurs logements en location ; le gisement de logements effectivement disponibles là où se trouvent les besoins est toutefois beaucoup plus modeste que les chiffres qui font régulièrement la une de la presse.

Mais, au-delà des logements vacants, il s'agit de susciter de nouvelles vocations de propriétaires. A cet effet, une amélioration de la fiscalité des revenus fonciers est fréquemment évoquée par les propriétaires et les professionnels pour rehausser la rentabilité du placement immobilier résidentiel pour les particuliers. Après s'être interrogé sur l'opportunité de remplacer les régimes fiscaux d'incitation à l'investissement dans le neuf - ou dans l'ancien à réhabiliter - par un régime plus général, le rapport conclue que ce serait un pari incertain et marque sa préférence pour les incitations ciblées sur les investisseurs.

Le parc locatif privé apporte déjà sa contribution à la politique sociale du logement, notamment par le biais des agences immobilières sociales. Le rapport propose quelques mesures concrètes pour faciliter leur action. Le parc locatif privé, c'est aussi un enjeu considérable pour la politique de rénovation énergétique des logements avec près d'un logement sur deux pouvant être qualifié de «passoire thermique» (étiquette inférieure à E). La perspective d'inciter énergiquement les propriétaires à réaliser les travaux nécessaires dans ces loge-

ments en intégrant l'étiquette E dans les normes minimales d'un logement décent a été envisagée. Mais au regard de la situation de départ, du caractère perfectible des aides publiques existantes, et après avoir analysé le dispositif mis en œuvre en Grande-Bretagne fréquemment évoqué, il est conclu que cette solution présenterait à cette date plus de risques que d'avantages, même en laissant plusieurs années aux propriétaires pour se mettre aux normes. L'amélioration des aides publiques - qui doivent être davantage ouvertes au secteur locatif privé - est donc privilégiée.

Le rapport insiste enfin sur la nécessité d'améliorer la connaissance sur le parc locatif privé, et particulièrement sur ses propriétaires bailleurs, ainsi que sur l'importance de l'information et de l'accompagnement du public.

Sommaire

RÉSUMÉ	4
SOMMAIRE	8
INTRODUCTION	10

1 INSTILLER PLUS DE CONFIANCE ENTRE BAILLEURS ET LOCATAIRES 12

1.1. Sous la tension, un équilibre global et quelques nœuds à conflits	14
1.1.1. Un régime légal français globalement équilibré	14
1.1.2. Les nœuds à conflits qui doivent être dénoués	15
1.2. Faciliter l'accès au logement locatif privé pour tous	20
1.2.1. Des garanties de valeur très inégales	20
1.2.2. Consolider le plafonnement des honoraires des agents immobiliers	23
1.3. Construire la confiance entre acteurs de bonne foi	25
1.3.1. Communiquer sur les comportements recommandés pour favoriser la confiance mutuelle	25
1.3.2. Faciliter les contacts et les transmissions d'information en copropriété	26
1.3.3. Favoriser le dialogue institutionnel sur les conditions favorisant la confiance entre bailleurs et locataires	27
1.4. Encourager le retour d'investisseurs institutionnels	27

2 ENRICHIR LA GESTION DÉLÉGUÉE POUR SÉCURISER LA MISE EN LOCATION 30

2.1. Une sécurisation complète et systématique contre les impayés	34
2.1.1. Sortir d'un jeu d'acteurs « perdant-perdant »	34
2.1.2. Un nouveau modèle de mandat « gagnant-gagnant »	35
2.2. Conforter la confiance dans les professionnels	38
2.2.1. Mettre à niveau la formation	38
2.2.2. Conforter la politique de contrôle	42
2.2.3. Assurer la transparence et l'information	44
2.3. Une certification IMMO+ pour attester des prestations de haute qualité	46
2.4. Renforcer le pilotage interministériel	47

3 LE LOGEMENT LOCATIF PRIVÉ AU SOUTIEN DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DU LOGEMENT 50

3.1. Encourager les vocations de bailleurs	52
3.1.1. Les enjeux de la mobilisation des logements vacants doivent être correctement appréciés, sans illusions sur les volumes concernés	52
3.1.2. Continuer à privilégier l'aide aux investissements nouveaux	53
3.2. Le parc locatif privé et la politique sociale du logement	55
3.3. Mobiliser le secteur locatif privé pour la rénovation énergétique des logements	58
3.3.1. Du bon usage de l'obligation légale dans le cadre des normes minimales de décence	58
3.3.2. Aider les bailleurs pour le bénéfice de leurs locataires modestes	59
3.3.3. Soutenir la maîtrise d'ouvrage	61
3.4. Améliorer la connaissance et l'information	63
3.4.1. Développer la connaissance sur le logement locatif privé et la vacance	63
3.4.2. Faciliter l'accès à une information de qualité pour les bailleurs et les locataires	64

CONCLUSION 66

ANNEXES 68

ANNEXE 1 : Liste des propositions	70
ANNEXE 2 : les dispositifs de protection des dépôts de garantie au Royaume-Uni	74
ANNEXE 3 : un mandat de gestion « garantie totale »	76
ANNEXE 4 : La vacance des logements	78
ANNEXE 5 : L'obligation de performance énergétique minimale dans le parc locatif privé en Angleterre et au Pays de Galles	82
ANNEXE 6 : La lettre de mission du Premier ministre	84
ANNEXE 7 : Liste des personnes rencontrées	86

■ Introduction

Certains se demanderont s'il est bien nécessaire d'évoquer de nouvelles réformes dans le secteur du logement quelques mois seulement après la publication de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) du 23 novembre 2018 qui - avec ses 234 articles - devrait avoir réglé au moins pour un temps les problèmes pendants. Il est vrai que la préparation de cette loi a permis un large tour d'horizon. De la consultation numérique des acteurs à l'été 2017, en passant par la conférence de consensus qui - du 12 décembre au 8 février 2018 - a constitué une démarche de concertation inédite sur un avant-projet de loi en associant les parties prenantes, les élus locaux, les parlementaires des deux chambres et l'État, jusqu'aux

débats dans les deux chambres du Parlement lors de la discussion du projet de loi, les sujets traités ont été multiples.

Le logement locatif privé - qui loge 23% des ménages français - y a trouvé sa part avec notamment la création du bail mobilité, le bail d'habitation numérique, la mise en cohérence de la procédure d'expulsion avec la procédure de surendettement, sans oublier la lutte contre les marchands de sommeil. Pour autant, certains sujets nécessitaient un approfondissement incompatible avec le calendrier du projet de loi. Tel est le cas du sujet de cette mission sur les relations entre bailleurs et locataires ainsi que sur le rôle des agents immobiliers.

La question essentielle posée dans la lettre de mission du Premier ministre peut être présentée sous la forme d'un paradoxe. Une gestion locative professionnelle paraît offrir les meilleures garanties pour faire face aux risques qui inquiètent tant les propriétaires : que leur locataire ne paye pas son loyer ou qu'il dégrade le bien. Pourtant, seul un propriétaire sur trois confie la gestion de son logement à un administrateur de biens, deux sur trois préférant au contraire s'en charger eux-mêmes. On est alors inévitablement amené à s'interroger sur les raisons de ce choix, sans doute un service qui ne répond pas à leurs attentes, avant d'imaginer avec les différentes parties prenantes les moyens de faire évoluer la situation au bénéfice de tous.

Avant cela, il est nécessaire de faire le point sur l'état des relations entre bailleurs et locataires, après les réformes législatives des dernières années, afin d'identifier les ressorts principaux à l'origine des craintes des bailleurs, les moyens dont ils disposent pour s'en protéger et les attentes qu'ils peuvent avoir envers les professionnels dans ce contexte. On pourra alors analyser à cette aune l'offre des administrateurs de biens, sans négliger la révolution numérique qui touche le secteur comme tant d'autres.

Comme le précisait la lettre de mission du Premier ministre, la réussite de cette mission repose largement sur l'implication des différentes parties prenantes, propriétaires bailleurs, agents immobiliers, assureurs notamment. A cet effet, 90 auditions réunissant pas moins de 300 personnes, ont été organisées. Il faudrait en outre ajouter une longue série de déplacements, et de multiples rencontres formelles ou informelles, notamment réalisés dans le cadre du Tour de France du Logement, qui ont contribué à forger la conviction de l'auteur du rapport. Un soin particulier a été apporté à l'étude de la diversité des territoires qu'ils soient jugés très tendus ou à l'inverse sans tension.

Au cours de ces multiples échanges avec les représentants des bailleurs et des locataires, les fédérations d'agents immobiliers, les administrations et opérateurs divers, avec également de nombreux professionnels et acteurs de terrain, notamment les nouveaux acteurs de la révolution numérique, un enjeu commun s'est peu à peu dégagé qui a donné son titre à ce rapport : un besoin généralisé de confiance qui n'est que très imparfaitement satisfait aujourd'hui.

Il s'agit d'abord de la confiance entre bailleurs et locataires qui permet de mieux vivre ensemble quand elle est présente mais qui démultiplie les risques quand la méfiance devient la règle (1ère partie). Il s'agit ensuite de la confiance entre les acteurs de la gestion locative - propriétaires, locataires, agents immobiliers mais aussi assureurs -, condition pour tout renouvellement du modèle de la gestion locative déléguée (2ième partie). Il s'agit enfin de la confiance raisonnée que la collectivité pourrait marquer vis-à-vis des acteurs du secteur locatif privé en l'intégrant mieux dans ses politiques publiques (3ième partie).

1

INSTILLER
PLUS DE
CONFIANCE
ENTRE
BAILLEURS ET
LOCATAIRES

Pour offrir une vraie solution de logement, le parc locatif privé doit répondre à deux exigences qui ne sont pas faciles à concilier. Il faut protéger les intérêts patrimoniaux du propriétaire pour éviter qu'il ne se désengage, tout en garantissant au locataire un usage raisonnablement paisible de son domicile.

Même si certains territoires – détendus – vivent une situation bien différente, les tensions sur le marché – qui poussent les loyers à la hausse et favorisent la sélectivité de l'accès au logement – augmentent en retour les besoins de protection des locataires auxquels le législateur s'est efforcé de répondre.

Ce contexte excite les méfiances réciproques et – chez les bailleurs – le sentiment que le balancier

a été trop loin dans le sens des locataires. Il n'est pas illégitime dans ce contexte de s'interroger sur l'équilibre du cadre légal. Il est nécessaire également de faire le point sur les difficultés de l'accès au logement, l'efficacité des dispositifs mis en place ces dernières années par les pouvoirs publics, à l'exemple de VISALE, et l'action des nouveaux acteurs qui commencent à faire bouger les lignes.

Mais au-delà de l'adaptation du droit et des politiques publiques, un constat s'impose. Les comportements fondés sur la méfiance systématique s'entretiennent les uns les autres et rendent à tous la vie plus difficile. Malgré les intérêts contradictoires et le contexte du marché, qui favorise les uns mais parfois aussi les autres, il est vital de retrouver de la confiance.

1.1. SOUS LA TENSION, UN EQUILIBRE GLOBAL ET QUELQUES NŒUDS A CONFLITS

1.1.1. Un régime légal français globalement équilibré

Le plafonnement des loyers, les risques d'impayés et de dégradation du bien – associés à la longueur des procédures d'expulsion d'un locataire indélicat – sont principalement cités du côté des propriétaires comme exemples de la protection renforcée accordée au locataire, qui les placerait en position de faiblesse.

La position du locataire dans un marché locatif en forte tension reste toutefois fragile. L'accès à la location implique de consacrer une proportion de plus en plus élevée du revenu au paiement du loyer, à condition toutefois que le bailleur ou son assureur ne trouve pas ces revenus insuffisants ou trop incertains. Dans la réalité, les impayés de loyers qui inquiètent tant les propriétaires restent statistiquement faibles, d'autant que les locataires, conscients des tensions sur le marché, ont soin de payer d'abord leur loyer quitte à s'endetter par ailleurs. De même, si certains locataires causent des dégradations, les cas de propriétaires qui tardent à effectuer des réparations nécessaires ne sont pas exceptionnels non plus.

D'ailleurs, la comparaison avec la législation applicable dans d'autres pays européens dont le parc locatif privé occupe une place significative relativise une spécificité française souvent évoquée. L'Allemagne – 55% de logements locatifs privés, le parc le plus important en Europe – connaît un régime de bail à durée illimitée auquel le bailleur ne peut mettre fin que pour un motif prévu par la loi, dont la vente du logement ne fait pas partie par exemple. Les hausses de loyers y sont également soumises traditionnellement à des limitations qui ont servi de modèle pour le dispositif récemment introduit en France.

L'exemple des évolutions récentes au Royaume-Uni et en République d'Irlande est éclairant. Dans ces deux pays la libéralisation du régime des baux d'habitation dans les années 80 s'était accompagnée d'une marginalisation du secteur locatif privé à moins de 10% du parc de résidences principales. Depuis le début des

années 2000, ce secteur s'est à nouveau développé parallèlement au recul de l'accession à la propriété jusqu'à atteindre plus de 20% du parc en Angleterre et près de 19% en Irlande. Dans le même temps, la protection du locataire tend à être renforcée.

En Irlande, après une première période de 6 mois pendant laquelle il peut donner congé sans restriction, le propriétaire ne peut mettre fin au bail que pour un motif prévu par la loi jusqu'à une échéance qui a été portée, en décembre 2016, à la fin de la sixième année de location. Depuis la même date, une réglementation spécifique a également été mise en place dans les zones les plus tendues pour plafonner les hausses de loyers.

En Écosse, depuis le 1er décembre 2017, les nouveaux baux d'habitation doivent être conclus pour une durée illimitée ; il peut y être mis fin, soit par le locataire, soit sur congé du propriétaire invoquant l'un des 18 motifs prévus par la loi¹. Quant aux hausses de loyers, les locataires disposent de recours s'ils estiment le montant réclamé par le propriétaire est exagéré et les augmentations de loyer peuvent comme en Irlande être plafonnées dans les zones tendues à la demande des autorités locales.

En Angleterre, une évolution vers davantage de protection du locataire est également en cours même si elle reste moins avancée à ce jour. Ainsi, depuis 2007, les bailleurs sont tenus de placer les dépôts de garantie sous un régime de protection (voir ci-dessous) et une loi de février 2019 prévoit le plafonnement de ces dépôts à 6 semaines de loyers. Plus décisif, si l'Angleterre reste aujourd'hui le pays des baux de très courte durée² malgré les efforts pour encourager des durées plus longues, le gouvernement a annoncé en juillet 2018 une consultation publique sur un projet législatif prévoyant de porter la durée minimale des baux à 3 ans au moins, en s'inspirant de la loi récemment entrée en vigueur en Écosse. Le but de cet allongement de la durée des baux, selon le gouvernement, est de rendre le secteur locatif privé plus « family friendly ».

En Irlande ou au Royaume-Uni comme en France, le souci de parfaire la protection du locataire répond ainsi aux tensions fortes sur le marché locatif qui placent les bailleurs en position de force. Les dispositifs mis en place dans chaque pays sont variables ; ils peuvent être plus protecteurs sur certains points et moins sur d'autres. Mais dès lors que le logement locatif privé doit jouer un rôle significatif, la sécurisation du locataire est un objectif incontournable. Elle conduit à la recherche d'un équilibre entre droits et devoirs réciproques, spécifique à chaque pays et évolutif en fonction du contexte économique et social.

Si le consensus est utopique en la matière, de nombreux observateurs rencontrés estiment néanmoins que la situation actuelle en France correspond à un véritable équilibre global, même s'il comporte des points de tension sur lesquels des évolutions sont souhaitables dans l'intérêt de tous.

1.1.2. Les nœuds à conflits qui doivent être dénoués

Comme toute activité humaine, la location d'un bien repose avant tout sur la confiance entre les parties. Celle du bailleur qui confie son bien à la garde d'un tiers ; celle du locataire qui y place son domicile. Cette confiance tend à se renforcer mutuellement quand chacun respecte loyalement ses engagements, même implicites. Elle se détruit quand l'un ou l'autre les néglige et incite de ce fait l'autre partie à faire de même.

¹ Ces motifs sont : le non-respect de ses obligations par le locataire, le logement ne correspond plus aux besoins du locataire (surpeuplement), le propriétaire souhaite vendre le logement ou le reprendre le logement pour son usage ou celui de sa famille, le propriétaire souhaite lui donner un autre usage que le logement (bureaux par exemple) ou il entend le rénover substantiellement.

² Plus de 80% des baux sont conclus pour 12 mois ou moins.

L'écoute des différents acteurs, associations de locataires, de bailleurs, agents immobiliers ou autres observateurs, fait apparaître que les germes de la méfiance réciproque prennent particulièrement naissance à trois niveaux.

- **Renforcer le bailleur face à un locataire indélicat**

En général, les locataires payent leurs loyers et évitent de dégrader leur logement. Pour se prémunir contre la minorité qui ne respecte pas ses obligations, les bailleurs peuvent s'assurer. Il est vrai que les garanties existantes ne sont pas sans défauts (voir supra). Il reste toutefois que le délai pour récupérer la possession d'un logement lorsque le locataire s'y maintient est très mal ressenti par les propriétaires. Selon les appréciations convergentes des acteurs, ce délai ne peut guère être inférieur à 18 mois et atteint plus souvent deux ans ou plus³.

La nécessité de permettre aux locataires de bonne foi de passer une « mauvaise période » en étalant la dette et en mobilisant les aides sociales est largement comprise. La nécessité de passer devant un juge pour prendre une décision aussi lourde que l'expulsion du domicile l'est tout autant. Il en va d'ailleurs de même dans les autres pays européens. Contrairement à une idée fautive largement répandue, l'expulsion d'un locataire anglais est aussi décidée par le juge au terme d'une procédure. Cette procédure n'a rien d'instantanée : elle prend 22 semaines en moyenne (17 en valeur médiane). Mais les délais auxquels sont exposés les bailleurs français excèdent largement la pratique anglaise et ne semblent guère avoir d'équivalent.

Cette longueur peut être, il est vrai, en partie imputable au bailleur lui-même quand il tarde à réagir au premier impayé. Une gestion professionnelle peut y remédier. La procédure judiciaire, dont la loi ELAN vient d'améliorer la cohérence avec la procédure de surendettement, enchaîne également les délais à ses différentes étapes. Ce sont d'abord trois délais légaux de deux mois qui se succèdent à minima entre le commandement de payer et l'assignation devant le tribunal, entre l'assignation et l'audience, entre le jugement de résiliation du bail assorti d'un commandement de quitter des lieux et les mesures d'exécution.

En fonction de ces délais légaux, la durée minimale pour le déroulement de l'ensemble de la procédure de devrait pas dépasser 7 mois. Il est vrai que le juge peut accorder des délais supplémentaires. Il peut en premier lieu prolonger de 3 mois le délai d'exécution de l'expulsion si celle-ci « entraîne pour l'occupant des conséquences d'une extrême dureté ». Il peut également accorder un délai de grâce quand le relogement ne peut avoir lieu dans des conditions normales et pour une durée maximale qui a été portée à trois ans par la loi ALUR. Il doit alors en fixant ce délai tenir compte « de la bonne ou mauvaise volonté manifestée par l'occupant dans l'exécution de ses obligations, des situations respectives du propriétaire et de l'occupant, notamment en ce qui concerne l'âge, l'état de santé, la qualité de sinistré par faits de guerre, la situation de famille ou de fortune de chacun d'eux, les circonstances atmosphériques, ainsi que des diligences que l'occupant justifie avoir faites en vue de son relogement. » Il est également tenu compte du délai prévisible de relogement des intéressés au titre du droit au logement opposable. L'interdiction de procéder à l'expulsion pendant l'hiver peut encore ajouter jusqu'à 5 mois.

Au-delà de ces délais légaux, la Direction des Affaires civiles et du Sceau (DACCS) au ministère de la Justice a communiqué des chiffres partiels sur les durées réelles des procédures : les décisions judiciaires seraient rendues dans un délai moyen de l'ordre de 4 mois (4,1 mois lorsque la décision est rendue en référé et 5,1 mois lorsqu'elle est rendue au fond). Il ne s'agit que d'un décompte partiel et non de la durée totale de la procédure mais il laisse penser que celle-ci devrait être sensiblement inférieure à un an, au moins dans les

³ En l'absence de statistiques officielles qui permettraient d'objectiver ces appréciations de terrain.

cas de locataires de mauvaise foi. La réalité serait moins noire que le ressenti des acteurs de terrain. Mais cela nécessite un approfondissement.

PROPOSITION 1 : Mettre en place un observatoire des délais de traitement des procédures d'expulsion en matière d'habitation permettant de connaître la réalité des délais, de faire apparaître les facteurs qui contribuent le plus à leur allongement et les mesures de nature à raccourcir les délais minimaux pour les propriétaires confrontés à des locataires indélicats.

- **Mettre fin à la méfiance réciproque autour de la restitution du dépôt de garantie**

La fin de la location, avec l'état des lieux de sortie, le constat du mauvais état éventuel de certains éléments du logement et le débat sur la restitution du dépôt de garantie ou sa conservation partielle ou totale par le bailleur, est un autre point cristallisant les craintes réciproques.

Le bailleur est ici en position de force puisqu'il conserve le dépôt de garantie sans formalité particulière, de sorte qu'il se trouve absorbé au sein de son patrimoine.

Cette facilité tend à faire figure d'exception en Europe, au moins parmi les pays où le parc locatif privé joue un rôle important. Ainsi en Allemagne, le dépôt de garantie doit être placé sur un compte d'épargne dans une banque ou faire l'objet d'un commun accord d'un autre placement sans confusion possible avec le patrimoine du bailleur ; les intérêts reviennent dans tous les cas au locataire. En Suisse, le propriétaire doit également déposer le dépôt de garantie sur un compte bancaire au nom du locataire qui a droit aux intérêts produits. Au terme de la location, la banque reverse le dépôt au locataire ou au propriétaire en accord avec les deux parties ou, en cas de litige, conformément à une décision judiciaire. Des dispositions identiques existent également en Belgique et en Autriche.

Le Royaume-Uni quant à lui prescrit aux propriétaires bailleurs de placer dans le délai d'un mois les dépôts de garanti au sein d'un dispositif de protection agréé⁴. Cette obligation introduite dans un premier temps en Angleterre et au Pays-de-Galles en 2007 a été transposée ensuite, en Écosse et en Irlande-du-Nord. Il existe ainsi actuellement en Angleterre trois organismes non lucratifs agréés par l'État qui proposent chacun deux types de protection. Le premier type implique le versement du dépôt auprès de l'organisme agréé qui le conserve jusqu'à la fin de la location ; le second type, de nature assurantielle, permet au propriétaire de conserver le dépôt en contrepartie d'une rémunération versée à l'organisme de protection.

L'absence de protection du dépôt de garantie dans la législation française n'est pas sans conséquence sur les rapports bailleurs-locataires. Selon les statistiques du ministère de la Justice, 65% des actions en justice engagées par les locataires portent sur la non restitution du dépôt de garantie⁵. Les quelques 6 000 à 8 000 affaires de ce type qui parviennent chaque année devant le juge sont certes dérisoires par rapport aux centaines de milliers de locations qui prennent fin chaque année. Leur fréquence est toutefois significative de difficultés beaucoup plus nombreuses rapportées par les acteurs de terrains, associations de locataires, ADIL, commissions départementales de conciliation et agents immobiliers. Ce sont des sommes conservées pour couvrir des dépenses qui incombent au propriétaire, voire dans des cas plus qu'exceptionnels, des dépôts conservés par le propriétaire sans aucun motif. Il est vrai que le propriétaire n'en dispose pas toujours en trésorerie ; il peut même avoir oublié que son gestionnaire le lui a reversé en début de location.

⁴ Deposit Protection Scheme.

⁵ Source : Ministère de la justice. Références Statistiques Justice. Année 2017. Total des procédures en référé et au fond.

Ces comportements indéliques de certains propriétaires alimentent les craintes des locataires qui, pour s'en prémunir, négligent de plus en plus fréquemment de payer le dernier mois de loyer. Les échos recueillis au cours de la mission permettent de craindre que ce comportement ne soit en cours de généralisation parmi toutes les catégories sociales, privant dans les faits les bailleurs de toute garantie.

Le moment de restitution est également souvent un moment de frictions entre bailleurs et locataires. Pour retenir tout ou partie du dépôt de garantie, le bailleur doit pouvoir présenter des devis en vue des réparations souhaitées. Par défintion, ces devis n'engagent en rien la réalisation de réparations ou de travaux. Il est proposé de conditionner la rétention du dépôt de garantie par la présentation a posteriori de la facture au locataire.

Dans ce contexte, la mise en place d'un dispositif obligatoire de protection des dépôts de garantie semble être de l'intérêt bien compris de toutes les parties. Il doit permettre au locataire d'envisager en confiance la fin de sa location, sans procès d'intention envers son propriétaire, ni prise de gage anticipée sous la forme du non-paiement du dernier mois de loyer. Il doit permettre au propriétaire de disposer effectivement des sommes utiles à la remise en état du bien au moment où le besoin s'en fait sentir.

Le dispositif britannique de protection collective sous l'égide d'un organisme non lucratif ad hoc agréé par l'État paraît à cet égard riche d'enseignements pour la France (voir annexe 1). Adossé à une plateforme en ligne dédiée, il permet réactivité et transparence vis-à-vis des propriétaires comme des locataires. Il peut être complété éventuellement par une procédure de traitement rapide des litiges.

Il a été envisagé par le passé que la Caisse des Dépôts et Consignations pourrait gérer un tel dispositif⁶. Celle-ci considère toutefois aujourd'hui que cela n'entre pas dans sa vocation et ne serait sans doute pas conforme au droit de la concurrence. En revanche, un dispositif géré par un organisme agréé dans un but d'intérêt général, contractant avec des établissements financiers pour gérer les sommes recueillies dans des conditions pleinement concurrentielles, ne serait pas plus en infraction avec le droit européen que ne le sont les dispositifs qui fonctionnent au Royaume-Uni depuis 2007.

Le champ d'un tel dispositif de protection devrait être limité au secteur locatif privé à l'exclusion du logement social. Ce dernier connaît certes lui aussi des litiges sur la restitution du dépôt de garantie. Mais le dépôt de garantie y est parfaitement identifié en comptabilité et le secteur dispose d'institutions spécifiques pour contrôler la bonne application du droit et garantir la solidité financière des organismes (ANCOLS et CGLLS).

PROPOSITION 2 : En s'inspirant des dispositifs existant au Royaume-Uni, rendre obligatoire le versement des dépôts de garantie perçus par les propriétaires bailleurs dans le secteur privé auprès d'un organisme agréé qui le conservera jusqu'à la fin de la location. Ensuite, le dépôt de garantie pourra être reversé au locataire et/ou au bailleur en accord avec les deux parties, ou conformément à une décision judiciaire en cas de litige. Représentants des locataires, des propriétaires et des administrateurs de bien pourraient être associés à l'administration du dispositif.

▪ Simplifier la prise en compte de la vétusté

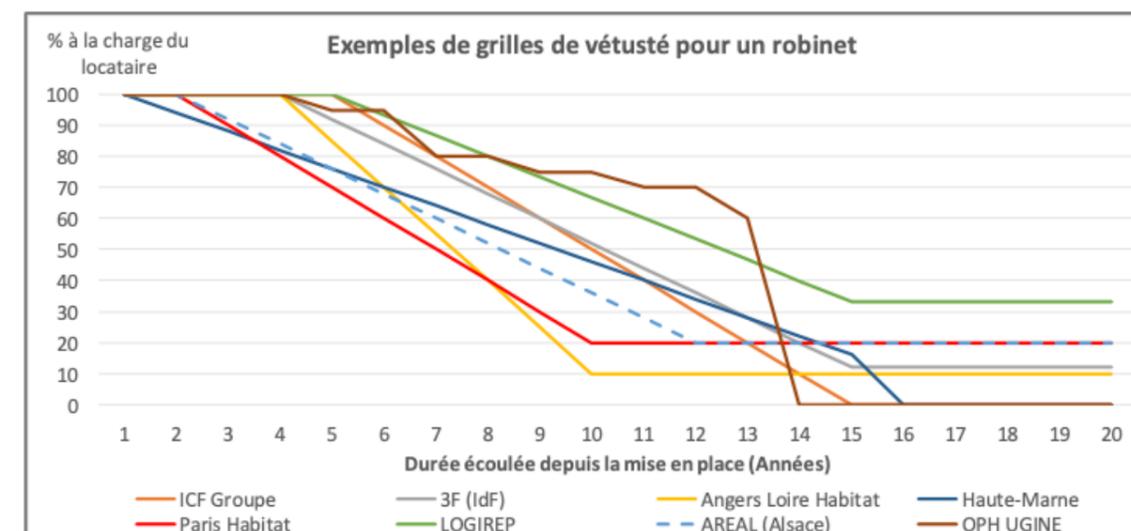
La prise en compte de la vétusté, c'est-à-dire de l'usure normale qui est à la charge du propriétaire, quand il s'agit d'évaluer la valeur de remplacement d'un élément détérioré à la charge du locataire, est également à l'origine de disputes sans fin. Le législateur a souhaité y mettre fin en complétant, dans le cadre de la loi ALUR,

⁶ CGEDD. *Étude de l'instauration d'un mécanisme de consignation des dépôts de garantie locative*. Bruno DEPRESLE et Éric VERLHAC (coordinateur). Février 2017.

l'article 7 de la loi de 1989 pour prévoir qu'un décret en Conseil d'Etat, après avis de la commission nationale de conciliation, détermine « Les modalités de prise en compte de la vétusté de la chose louée », à savoir l'adoption d'une « grille de vétusté ».

Comme l'avait déjà observé le rapport du CGEDD de 2017 précité, le pouvoir réglementaire est toutefois resté en deçà de l'autorisation législative. Faute de consensus au sein de la Commission nationale de conciliation, le décret n°2016-382 du 30 mars 2016 s'est toutefois contenté de préciser la définition de la vétusté en laissant le soin aux parties de « convenir de l'application d'une grille de vétusté dès la signature du bail, choisie parmi celles ayant fait l'objet d'un accord collectif de location ».

Faute d'une référence qui s'impose, la prise en compte de la vétusté reste un sujet de frictions, les parties devant s'entendre à l'avance, lors de la rédaction du bail, sur une grille particulière parmi la diversité de celles ayant fait l'objet d'un accord collectif, en général dans le secteur social, et dont le contenu peut être très variable (voir graphique ci-dessous dans l'exemple d'un robinet).



Source : graphique CGEDD à partir d'exemples de grilles de vétusté téléchargées sur internet.

Lecture : après 11 ans d'utilisation, le remplacement d'un robinet est facturé au locataire 70% de sa valeur en application de la grille d'insalubrité de l'OPH de la ville d'Ugine en Savoie et 10% de cette même valeur selon la grille d'Angers Loire Habitat.

Les associations représentatives des locataires ne sont pas toujours favorables au principe même des grilles de vétusté. Ainsi, la Confédération Générale du Logement (CGL)⁷ considère qu'il vaut mieux apprécier les situations au cas par cas. La CGL rejoignait toutefois de nombreux observateurs en regrettant la situation créée par le décret laissant coexister différentes grilles. Ainsi sur son site internet, l'UFC-Que choisir ? écrit : « Concernant la vétusté, le décret en donne une définition mais pas de grille type qui aurait pourtant permis d'éviter bien des désaccords. Locataires et propriétaires peuvent juste s'appuyer sur une grille convenue, comme celles en vigueur dans le logement social. »

PROPOSITION 3 : Confier à une personnalité indépendante le soin d'élaborer un projet de grille de vétusté en s'inspirant des grilles existantes et des avis des différents acteurs, soumettre cette grille à l'avis de la commission nationale de conciliation, la modifier éventuellement pour prendre en compte les recommandations consensuelles de la commission, rendre enfin cette grille obligatoire par décret même en l'absence de consensus au sein de la commission en application du d) de l'article 7 de la loi de 1989.

⁷ Dans un communiqué de presse du 9 mai 2016 faisant suite à la publication du décret du 30 mars 2016.

1.2. FACILITER L'ACCES AU LOGEMENT LOCATIF PRIVE POUR TOUS

La quête réciproque de la confiance commence avant même l'accès au logement locatif. Le propriétaire veut pouvoir faire confiance au locataire pour payer scrupuleusement ses loyers et prendre soin de son bien. Le locataire espère lui aussi un propriétaire et/ou un agent immobilier qui n'abuseront pas de leur position. Or les tensions

sur le marché se prêtent à des surenchères qui augurent mal de la suite de la relation. L'essentiel se joue sur les garanties de solvabilité que le bailleur peut exiger et le locataire offrir. Il faut néanmoins évoquer également les honoraires exigés du locataire par l'agent immobilier.

1.2.1. Des garanties de valeur très inégales

Le paysage des garanties qui peuvent être obtenues par les propriétaires pour sécuriser leur revenu est en pleine évolution. Pour des populations justifiant d'une priorité dans l'accès à la location, VISALE offre désormais une garantie de qualité qui n'a rien à envier aux assurances du marché. Les Garanties Loyers Impayés (GLI) restent sommes toutes assez peu diffusées tout en contribuant à diffuser des messages restrictifs pour l'accès au marché locatif de catégories toujours plus nombreuses, ce qui suscite à son tour l'apparition de nouveaux acteurs. Pour autant, la persistance des cautions apportées par des personnes physiques continue à témoigner de comportements peu rationnels dans le secteur.

■ La garantie VISALE pour les publics prioritaires : un dispositif parvenu à maturité

Selon les avis convergents recueillis au cours de la mission, le dispositif VISALE géré et financé par Action Logement, répond aujourd'hui à toutes les attentes des bailleurs. Ouverte à tous les jeunes de moins de 30 ans ainsi qu'aux salariés du secteur privé en mobilité, VISALE garantit pleinement le bailleur contre les impayés de loyer et de charges (ainsi que les frais de recouvrement éventuels), sans franchise ni carence, dans la limite de 36 mensualités et, depuis le 24 mai 2018, pour toute la durée de la location, y compris après le renouvellement du bail. En outre, depuis le 1er février 2019, VISALE prend en charge les frais de remise en état du logement en cas de dégradations imputables au locataire, dans la limite de 2 mois de loyers et charges. VISALE constitue aujourd'hui la garantie la plus complète pour sécuriser le bailleur dès lors que le locataire y a droit. Action Logement subrogé dans les droits du bailleur se charge de l'engagement des procédures en toute transparence puisque le propriétaire peut en suivre l'avancement sur son espace personnel en ligne.

Pour les personnes bénéficiaires, VISALE permet de crédibiliser leur candidature y compris pour des niveaux de loyer élevés au regard de leurs revenus, compte tenu d'un taux d'effort maximal de 50% sensiblement au-delà des critères habituels des assureurs (voir ci-dessous).

Pour avoir connu dans la période récente des améliorations successives qui en ont fait le dispositif complet qu'il est aujourd'hui, VISALE souffre d'être mal connu par les différents acteurs. Les personnes auditionnées dans le cadre de la mission – pourtant parmi les mieux informées – ont ainsi suggéré des améliorations déjà intégrées dans le dispositif. Action Logement souhaite aujourd'hui stabiliser ses modalités tout en accentuant les efforts pour convaincre bailleurs et agents immobiliers d'accueillir favorablement les candidats garantis par VISALE. C'est clairement la priorité.

VISALE ne saurait être étendu à toutes les catégories de ménages qui éprouvent à des degrés variables des difficultés d'accès au logement locatif. Au-delà des enjeux de financement, ce serait d'ailleurs prendre le

risque de diluer l'avantage accordé aux publics prioritaires qui peuvent avec VISALE présenter aux bailleurs une garantie au moins égale à tout ce que le marché peut offrir, et totalement gratuite. Mais VISALE a d'ores et déjà vocation à couvrir des personnes confrontées « à un évènement exceptionnel qui peut être d'ordre familial (divorce, séparation, décohabitation, décès du conjoint), économique et social (licenciement, perte d'emploi) ou médical, générant un déséquilibre économique se traduisant par une baisse des ressources d'au moins 25 % et/ou un taux d'effort supérieur à 35 % compromettant le maintien dans le logement ». A ce titre, elle devrait notamment garantir l'accès au logement des femmes victimes de violences contraintes de quitter leur domicile conjugal. Les modalités d'accès à la garantie pour de tels publics devraient toutefois être précisées.

■ L'assurance des loyers impayés doit être profondément renouvelée

La Garantie assurantielle des Loyers Impayés (GLI) constitue la solution la plus générale pour permettre aux bailleurs de percevoir en toutes circonstances leurs recettes locatives. Bien qu'elle existe depuis presque 40 ans, elle ne convainc pourtant qu'une part très minoritaire des bailleurs. En l'absence de données objectives, les acteurs s'accordent en effet à reconnaître une part de marché de l'ordre de 20% pour les biens confiés à un administrateur de biens, et de 5% pour les logements gérés directement par leur propriétaire, soit environ 10% globalement.

Les causes de cet échec de la GLI à s'imposer sur le marché sont multiples. Certains bailleurs peuvent préférer s'éviter de payer des primes de l'ordre de 3% des loyers charges comprises en sélectionnant scrupuleusement leurs locataires. La stratégie sera souvent et longtemps gagnante compte tenu de la faible fréquence des impayés... jusqu'à l'accident.

Les exemples de propriétaires qui se pensaient couverts en s'acquittant de la prime pour découvrir à la survenance du sinistre qu'ils ne l'étaient pas, ont certainement fait une mauvaise publicité à la GLI. En effet, le contrat⁹ d'assurance est conclu en général sur la base des déclarations de l'assuré par rapport aux conditions de couverture imposées par l'assureur. L'assureur ne les vérifie systématiquement qu'après la survenance du sinistre, pour confirmer ou non sa garantie. Il peut alors arriver que le bailleur découvre avoir mal interprété les conditions prévues au contrat. Certains courtiers ont toutefois commencé à proposer à leurs clients de certifier à l'avance la couverture d'un contrat en s'engageant fermement à couvrir les sinistres éventuels.

Les administrateurs de biens sont mieux protégés contre ces déconvenues que les bailleurs individuels. Mais le jeu d'acteurs entre assureurs et agents immobiliers semble trop souvent jouer contre le développement de la GLI. Les gestionnaires sont tentés d'écarter de la GLI les meilleurs risques pour dispenser leurs mandants de payer la prime quand ils estiment que cela ne sera pas utile. Ce faisant, ils pratiquent ce que les assureurs qualifient d'anti-sélection en plaçant sous leur garantie de moins bons risques, débouchant sur un taux de sinistralité plus élevé que la moyenne anticipée par l'assureur.

Pour se prémunir, l'assureur dispose de deux moyens d'action. Il peut en premier lieu s'efforcer d'écarter lui-même les mauvais risques par des conditions drastiques sur le niveau et la régularité des revenus. Longtemps, les assureurs ont ainsi exclu de leur couverture les personnes dont les revenus ne sont pas suffisamment réguliers (CDD, travailleurs indépendants notamment) ou qui, s'ils sont en CDI, ne gagnent pas quatre fois

⁹ Ce problème est suffisamment important pour avoir été évoqué par le médiateur de la Fédération Française des Assurances Robert FRIZON dans son rapport 2014-2015 dans les termes suivants : « Le mécanisme de ces différents contrats conduit à constater que systématiquement l'assuré propriétaire bailleur n'est informé qu'après le sinistre que le risque pour lequel il a souscrit un contrat ne répondait pas aux exigences de ce dernier. Dans ce domaine c'est donc à l'assuré qu'il incombe selon ces contrats de vérifier les conditions de solvabilité du locataire, en fonction de critères propres au regard des critères propres à l'assureur. Outre que cette exigence est difficile à remplir pour un particulier, ce dernier n'a généralement aucune connaissance de ces critères lorsqu'il accorde un mandat de gestion à son agent immobilier. »

le montant de leur loyer charge comprises. Les évolutions des loyers et des revenus des locataires les ont certes conduits à faire évoluer leurs critères. Des taux d'effort de 30 à 33% sont acceptés très généralement et certains contrats vont jusqu'à 37% voire 38%. Les contrats de GLI s'ouvrent également à certains locataires en CDD (à condition que la durée restant à courir soit suffisamment longue) ou à des salariés indépendants (avec au moins 2 ans d'activité). Cela est utile mais les contrats continuent d'exclure dans les zones tendues une proportion élevée des candidats à la location, contre l'expérience de nombreux locataires qui s'acquittent scrupuleusement de loyers supérieurs à 40% d'un revenu relativement élevé même s'il peut être irrégulier.

Autre moyen pour limiter l'anti-sélection, l'assureur très systématiquement intéresse financièrement l'agent immobilier pour qu'il limite la sinistralité. Celui-ci dispose à cet égard de deux leviers : sa capacité à apprécier plus finement les risques par évaluation personnelle des candidats à la location mais aussi la qualité et la réactivité de sa gestion des incidents de paiements. L'assureur pourra ainsi lui ristourner une fraction de la prime facturée au propriétaire, d'autant plus élevée que le taux de sinistralité est bas pour ce gestionnaire. Selon les exemples mentionnés par les personnes rencontrées, ces ristournes qui complètent les honoraires de gestion locative peuvent dépasser 1% des loyers charges comprises. Le jeu d'acteur a ainsi pour conséquence que le coût de la GLI est facturé au propriétaire bien plus cher que la réalité des sinistres, ce qui ne les incite pas à souscrire un contrat.

On reviendra dans la partie 2 sur ce jeu d'acteurs en proposant de refonder la sécurisation des propriétaires dans le cadre de la gestion intermédiée par les administrateurs de biens.

▪ Les nouveaux acteurs du cautionnement

Depuis quelques mois pour la plupart, des start-up telles que Youse, Garantme ou Cautionéo proposent sur internet aux candidats à la location qui ne respectent pas les standards de la GLI de les cautionner en contrepartie du versement de 3,5% à 3,8% des loyers tout au long de la location.

Cette solution est bienvenue pour de nombreuses personnes exclues du marché locatif ou renvoyées quel que soit leur âge à l'humiliation de devoir demander la caution personnelle de proches, tout au moins tant que ce type de garantie continuera à convaincre des bailleurs malgré ses piètres qualités (voir ci-dessous). Ces nouvelles cautions posent toutefois une question de principe en transférant au locataire le coût de la couverture du risque d'impayés normalement à la charge du bailleur. Il est d'autant plus nécessaire, pour parer le risque d'un développement exagéré de ce type de garantie, de restaurer l'attractivité de la GLI.

Il est également nécessaire de s'interroger sur le fait que ces nouveaux acteurs – parce qu'ils sont sollicités par les locataires eux-mêmes – ne sont pas soumis aux mêmes restrictions sur les pièces justificatives qui peuvent être exigées des candidats à la location par les bailleurs et leurs agents. Certains acteurs déclarent ainsi s'assurer de la solvabilité des personnes qu'ils cautionnent en leur demandant leurs relevés bancaires sur les trois derniers mois, ce qu'un propriétaire ou un agent immobilier n'a pas le droit de faire. Une telle distorsion paraît de nature à encourager le transfert du coût de l'assurance sur de larges catégories de locataires non couverts par VISALE.

PROPOSITION 4 : Faire converger la réglementation sur les pièces qui peuvent être exigées des candidats à la location entre les bailleurs et agents immobiliers soumis au décret d'application de la loi de 1989 et les nouveaux acteurs apportant leur garantie aux locataires qui en supportent le coût.

▪ La persistance des cautions de personnes physiques

De l'avis de tous les observateurs éclairés, la caution réclamée à une personne physique pour la rendre solidaire du paiement du loyer en cas de défaut du locataire est la plus mauvaise des garanties. Dans le meilleur des cas, ses délais de mises en œuvre sont aléatoires ; la solvabilité réelle de la caution est incertaine ; elle peut enfin en bien des cas être contestée avec succès devant le juge. C'est en outre une pratique stigmatisante et excluante pour de nombreuses personnes pleinement autonomes financièrement.

Le législateur a déjà réduit le champ des cautions de personnes physiques en les rendant incompatibles avec la GLI et la garantie VISALE (sauf étudiants). Il est légitime de s'interroger dans ce contexte sur l'opportunité d'interdire définitivement ces cautions. Force est toutefois de constater que de nombreux propriétaires y restent attachés irrationnellement. Le risque est donc de susciter une nouvelle source d'incompréhension de leur part peu propice au développement de la confiance réciproque, tout en favorisant le recours aux garanties payées par les locataires.

Plutôt que d'interdire, il est préférable dans un tel contexte de faire œuvre de pédagogie, en convainquant les propriétaires qu'il est de leur intérêt bien compris de renoncer à cette garantie illusoire autant que stigmatisante.

PROPOSITION 5 : Informer sur les limites et inconvénients des cautions de personnes physiques et promouvoir les alternatives plutôt que les interdire.

1.2.2. Consolider le plafonnement des honoraires des agents immobiliers

Jusqu'à l'intervention de la loi ALUR, les locataires devaient, avant d'entrer dans les lieux, s'acquitter de l'ordre d'un mois de loyer en honoraires versés à l'agent immobilier. Pour réduire cette charge qui alourdissait notablement le coût de l'accès au logement, particulièrement en zone tendue, le législateur est intervenu en 2014 en posant le principe que « la rémunération des [agents immobiliers], ... est à la charge exclusive du bailleur », sauf les prestations suivantes à partager entre locataire et propriétaire :

- une prestation globale de visite du logement, constitution du dossier et rédaction du bail,
- l'état des lieux d'entrée.

Le coût imputé au locataire pour ces prestations est doublement plafonné : il ne doit pas excéder 50% de la facturation totale (le solde étant à la charge du propriétaire) et le montant réclamé au locataire ne peut excéder un tarif plafond par m² fixé par décret⁹. Cette solution paraît plus équilibrée que l'interdiction complète des honoraires à la charge des locataires qui vient d'être adoptée en Angleterre, suite au Tenant Fees Act 2019¹⁰, après l'Ecosse en 2012.

La Direction Générale de la Concurrence et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) note que ces plafonds sont très largement respectés¹¹. L'objectif initial de réduire de moitié les montants à la charge des locataires a ainsi

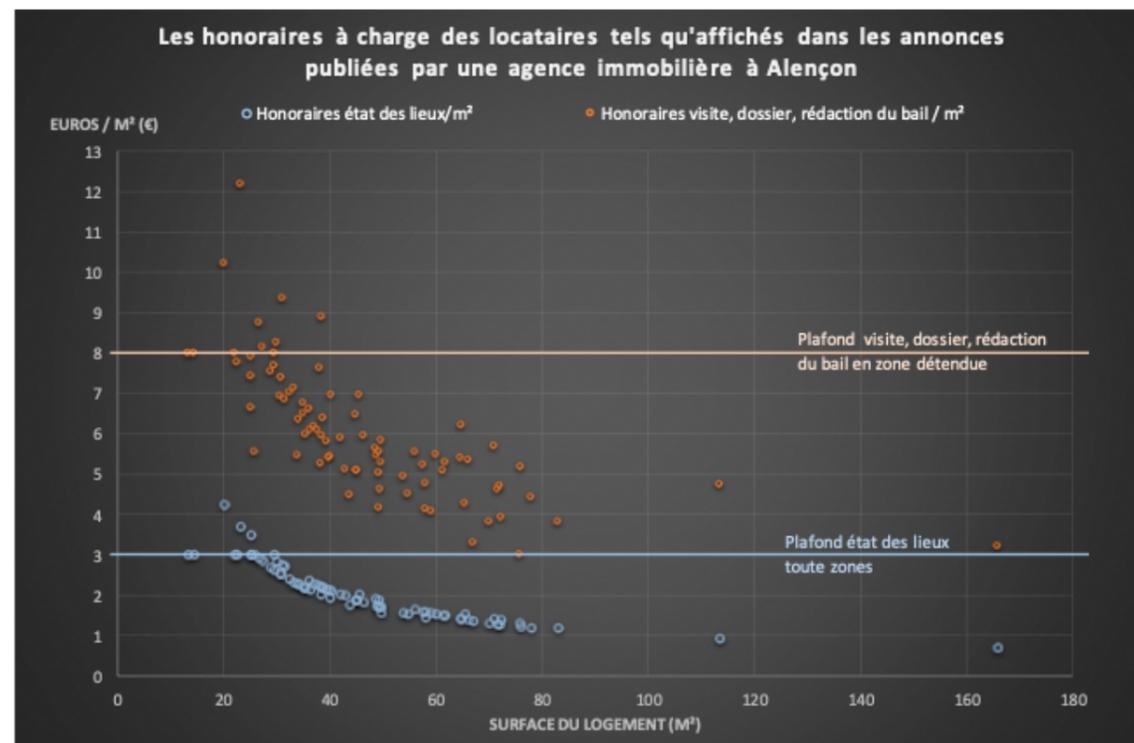
⁹ Par décret du 30 juillet 2014, ce tarif plafond a été fixé, pour la prestation globale, à 12 €/m² en zone très tendue, 10 €/m² en zone tendue et 8 €/m² dans le reste du territoire et, pour l'état des lieux, à 3 €/m² sur l'ensemble du territoire.

¹⁰ Loi promulguée en février 2019 dont les dispositions entre en vigueur à compter du 1er juin 2019.

¹¹ Bilan des contrôles menés au 1er trimestre 2017 auprès de 24 16 agents immobiliers dans 88 départements.

été globalement atteint à la grande satisfaction des locataires. La situation est toutefois variable selon les territoires. Dans les zones détendues où le locataire est en position de force, les agents immobiliers peuvent aller jusqu'à renoncer à leurs honoraires. Les plafonds sont en revanche très systématiquement appliqués dans les zones tendues.

On peut toutefois s'interroger 5 ans après l'entrée en vigueur du dispositif sur la cohérence économique du mécanisme de plafonnement retenu. Le tarif strictement proportionnel à la surface du logement a été choisi pour sa simplicité et parce qu'il s'inscrivait plus facilement dans la continuité des taux proportionnels aux loyers pratiqués auparavant. Une analyse des annonces publiées sur un territoire détendu - où le marché ne permet pas de surcharger les locataires - fait apparaître que les montants réclamés ramenés au m² sont très nettement décroissants avec la surface (voir graphique ci-après).



Source : traitement CGEDD de 82 annonces de logements à louer en avril 2019 à Alençon.

Si une tension apparaît pour les très petites surfaces (autour de 20 m²), les honoraires facturés pour les surfaces plus élevées sont très nettement inférieurs aux plafonds réglementaires. D'ailleurs, en ce qui concerne l'état des lieux, le tarif réglementé des huissiers qui distingue trois tranches de surface s'écarte également très nettement d'une stricte proportionnalité à la surface.

Dans les zones tendues et très tendues où, compte tenu du rapport de force défavorable aux locataires, les tarifs plafonds tendent à être appliqués systématiquement indépendamment de la valeur économique réelle des prestations, le coût d'accès au logement en est sensiblement accru pour les familles.

PROPOSITION 6 : Engager une réflexion sur le niveau et le mode de calcul des plafonds d'honoraires de location à la charge des locataires au regard de la valeur économique des prestations facturables visées par la loi.

1.3. CONSTRUIRE LA CONFIANCE ENTRE ACTEURS DE BONNE FOI

Il est sans aucun doute de nombreux bons locataires et bons propriétaires qui entretiennent des relations normales et raisonnablement confiantes sans procès d'intentions réciproques. Mais, au cours des auditions et déplacements sur le terrain, les témoignages contraires ont été fréquents. Il

semble que dans beaucoup de cas, les échanges personnels soient peu fréquents. On ne se connaît pas mais on s'inquiète de ce que l'autre pourrait faire ou ne pas faire. Plutôt que se parler, on se met devant le fait accompli, provoquant des mesures de rétorsion là où on aurait pu s'entendre simplement.

On est exigeant pour l'autre mais pas toujours pour soi-même : mon locataire doit entretenir correctement mon logement et je crains qu'il n'en ait pas suffisamment conscience. Mais je me trouve toutes les excuses pour ne pas réparer avec diligence son chauffage qui est en panne, il est vrai que la réparation coûte un peu cher. Je voudrais me faire un petit complément de revenu en sous louant mon logement cet été mais je préfère ne pas en parler à mon propriétaire, il pourrait s'y opposer.

La confiance réciproque qui permet de mieux vivre ensemble se construit en s'expliquant et par les actes quotidiens. Tous ne savent pas s'y prendre, parfois par mauvaise compréhension des droits et obligations réciproques et de leurs implications concrètes. Il est nécessaire de les y aider.

1.3.1. Communiquer sur les comportements recommandés pour favoriser la confiance mutuelle

Le droit des baux d'habitation est complexe. Il justifie les efforts importants qui sont engagés pour rendre accessibles à tous les droits et les obligations respectives des propriétaires et des locataires. L'action de l'ANIL et des ADIL dans ce sens doit être saluée. Le législateur a également prévu qu'« Une notice d'information relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs ainsi qu'aux voies de conciliation et de recours qui leur sont ouvertes pour régler leurs litiges est annexée au contrat de location. »¹²

Il serait souhaitable de faire évoluer cette notice d'information pour insister sur la prévention des litiges et les comportements de nature à favoriser la confiance mutuelle. Ainsi, à propos de la possibilité pour le locataire de faire des travaux d'aménagement mais non de transformation du logement sauf accord du propriétaire, la rédaction actuelle précise « En cas de litige, le caractère des travaux (simple aménagement ou transformation) relève de l'appréciation du juge » ; il serait plus positif de recommander au locataire, en cas de doute, d'en parler préalablement à son propriétaire.

La diffusion d'une plaquette d'information et de sensibilisation, destinée aux propriétaires, recommandant les comportements susceptibles de prévenir les litiges et d'encourager en retour le locataire à lui faire confiance, paraît également utile.

PROPOSITION 7 : Elargir l'objet de la notice d'information sur les droits et obligations annexée aux contrats de bail d'habitation en insistant sur la prévention des litiges et les comportements susceptibles de développer la confiance mutuelle. Rédiger un guide spécifique pour les bailleurs.

¹² Obligation prévue par l'article 3 de la loi de 1989 sur les baux d'habitation. Le contenu de la notice a été défini par arrêté du 29 mai 2015.

1.3.2. Faciliter les contacts et les transmissions d'information en copropriété

Le manque d'information du locataire sur des évènements de nature à perturber sa vie dans le logement loué peut être facteur de tensions. En copropriété, la situation est complexifiée par la gestion collective de l'immeuble par le syndic. Celui-ci ne connaît normalement que le (co)propriétaire. Toutefois, le décret n° 2015-1681 du 15 décembre 2015 oblige le syndic à informer tous les occupants « des décisions prises par ladite assemblée susceptibles d'avoir des conséquences sur les conditions d'occupation de l'immeuble et sur les charges des occupants ».

Le décret du 15 décembre 2015, prévoit que cette information est communiquée par affichage, par distribution dans les boîtes aux lettres ou par courrier. Sans revenir sur ces modes de diffusion de l'information, il conviendrait aujourd'hui d'encourager également l'usage du courriel en prévoyant à cet effet que le copropriétaire bailleur informe le syndic de l'adresse électronique de son locataire dès lors qu'il en a connaissance.

PROPOSITION 8 : Pour les locataires d'un logement en copropriété, préciser que les informations dues à tous les occupants en application du décret n° 2015-1681 du 15 décembre 2015 peuvent être adressées personnellement aux locataires à l'adresse mail communiquée par le copropriétaire bailleur.

1.3.3. Favoriser le dialogue institutionnel sur les conditions favorisant la confiance entre bailleurs et locataires

La commission nationale de concertation (CNC) réunit des représentants des propriétaires, des gestionnaires et des locataires. On la connaît pour ses avis sur les projets de textes réglementaires concernant les rapports bailleurs-locataires. Sa compétence est toutefois définie de façon plus générale par l'article 41 de la loi Méhaignerie du 23 décembre 1986 qui lui donne mission « ...par ses études, avis et propositions, de contribuer à l'amélioration des rapports entre bailleurs et locataires. ».

La CNC a la possibilité, pour l'étude de questions particulières, de faire appel, à titre temporaire, à des personnalités choisies en raison de leur compétence et de leur activité¹³. Elle peut constituer en son sein des groupes d'étude spécialisés dont chacun désigne son président ainsi que le rapporteur chargé de rendre compte des travaux et conclusions du groupe devant l'assemblée plénière de la commission¹⁴.

La CNC semble ainsi constituer un cadre permettant aux différents acteurs d'engager une réflexion sur les moyens de favoriser la confiance entre bailleurs et locataires.

PROPOSITION 9 : Demander à la commission nationale de conciliation de définir des pratiques recommandées entre bailleurs et locataires pour favoriser la confiance réciproque.

¹³ Article 5 du décret n° 88-274 du 18 mars 1988.

¹⁴ Article 7 du même décret.

1.4. ENCOURAGER LE RETOUR D'INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS

Les propriétaires bailleurs privés sont en France très majoritairement des personnes physiques dont les deux tiers ne louent qu'un logement. La part des investisseurs institutionnels qui représentait encore de l'ordre de 20% du parc locatif privé en 1985 a commencé à décroître rapidement à la fin des années 80. Avec moins de 5% dans les années 2010, elle est devenue marginale¹⁵. Cette situation n'est pas exceptionnelle en Europe. En Angleterre, 94% des propriétaires bailleurs privés sont des personnes physiques ; 45% ne louent qu'un seul logement alors que 17% en louent au moins 5 (mais ils

représentent 48% des logements). En Allemagne, toutefois, les bailleurs professionnels détiennent 35% du parc locatif dont 13,5% appartenant à des sociétés privées¹⁶.

Les décisions des investisseurs institutionnels d'augmenter ou de réduire leur exposition sur le secteur de l'immobilier résidentiel relèvent de stratégies financières globales. Mais l'intérêt de voir ces professionnels de la location être davantage présents sur le marché incite à se poser la question des facteurs qui pourraient les y inciter.

La gestion d'ensembles immobiliers locatifs par des investisseurs privés professionnels présente en effet plusieurs avantages, pour les locataires comme du point de vue de l'intérêt général. C'est d'abord la perspective d'une gestion rigoureuse et respectueuse de la loi. C'est ensuite une gestion patrimoniale soucieuse de la préservation et de l'accroissement de la valeur de l'immeuble dans le long terme, pouvant mobiliser à cet effet des moyens financiers conséquents et les compétences techniques indispensables.

La gestion d'immeubles entiers plutôt que de logements répartis dans différentes copropriétés, comme cela est le cas pour cet autre professionnel qu'est l'administrateur de biens, facilite également la gestion de proximité et le dialogue avec les locataires, grâce notamment au rôle des gardiens d'immeubles.

Ces professionnels ont plus que d'autres les moyens d'assumer la complexité de la gestion locative. Mais comme pour d'autres bailleurs, complexités inutiles et dispositions obsolètes peuvent contribuer à dégrader à leurs yeux l'image de l'immobilier résidentiel. La modernisation du décret sur les charges récupérables qui est engagée est ainsi susceptible de répondre à leurs vœux comme à ceux des autres acteurs. Une évolution de la convention des gardiens d'immeuble irait également dans ce sens.

Quelques actions plus spécifiques méritent également d'être étudiées pour offrir aux investisseurs professionnels des opportunités pour réaliser dans les secteurs tendus, aux côtés du logement social et des immeubles en copropriétés, de nouveaux immeubles locatifs privés. Une réflexion associant l'ensemble des acteurs sur les moyens de faciliter l'accès au foncier public paraît ainsi opportune.

¹⁵ Source : Évaluation de politique publique. Mobilisation des logements et des bureaux vacants. Anne BOCQUET et Paul SAUVEPLANE (IGF), Alain WEBER et Jean Louis HÉLARY (CGEDD). Janvier 2016.

¹⁶ Calculs CGEDD à partir des données de l'étude européenne Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe (TENLAW). National report for Germany.

Nota bene : L'Allemagne ne connaît pas de distinction entre parc social et parc locatif privé. 64,8% du parc locatif y est possédé par des personnes physiques, 7,8% par des sociétés privées, 7,3% par des personnes publiques ou des organismes non lucratifs et 5% par des coopératives. Quel que soit le statut du propriétaire, certains logements font l'objet de loyers réduits pendant une certaine durée en contrepartie d'un financement public. Mais l'ensemble du parc locatif, soit 55% des résidences principales, est soumis au même régime légal de droit privé.

PROPOSITION 10 : Engager avec l'ensemble des acteurs concernés (État, collectivités locales, établissements publics fonciers,...) une réflexion en vue d'identifier les obstacles et les conditions favorables à une mobilisation du foncier public au bénéfice de l'investissement locatif résidentiel par les investisseurs institutionnels. Cette réflexion devra être également menée sur le foncier privé comme sur le foncier construit en vue de faire des réhabilitations d'ensembles (transformation de bureaux en logements, requalification de copropriétés) ou de la reconversion urbaine. Une contractualisation pourrait être envisagée dans ce but avec l'ensemble des acteurs privés.

Les conditions de la coexistence entre locatif privé et social dans la production neuve appellent également une réflexion spécifique. L'article L.151-41 du code de l'urbanisme permet aux communes en zone urbaine ou à urbaniser d'instituer sur certaines parcelles l'obligation de réaliser en tout ou partie des logements sociaux ou intermédiaires. Cette possibilité est fortement utilisée dans les villes qui souhaitent développer la mixité sociale et atteindre les objectifs fixés par la loi SRU.

Lorsque l'obligation implique de réaliser une partie du programme en logements sociaux PLUS ou PLAI qui ne peuvent aujourd'hui être détenus que par un bailleur social, il est nécessaire d'organiser la cohabitation au sein d'un même ensemble immobilier de deux propriétaires-bailleurs professionnels. Chaque fois que cela est possible, les parties concernées chercheront à rendre aussi indépendantes que possibles les volumes qu'elles doivent se partager, voire de réaliser des bâtiments distincts. Mais cela n'est pas toujours possible ce qui conduit inévitablement à compliquer la gestion et réduire la maîtrise de sa propriété auquel chacun aspire. De telles situations ne peuvent qu'affaiblir l'attractivité de ces investissements.

Il pourrait donc être opportun de réfléchir aux conditions dans lesquelles des investisseurs assurant la maîtrise d'ouvrage d'un programme locatif global pourraient être autorisés à détenir en son sein des logements PLUS et/ou PLAI pendant une durée limitée.

PROPOSITION 11 : « Étudier les conditions dans lesquelles les investisseurs institutionnels pourraient être autorisés à détenir la fraction de logements PLUS et PLAI qu'ils sont tenus, en application du PLU, de prévoir dans un programme dédié principalement au logement locatif privé.

Comparée à d'autres pays européens qui attendent du parc locatif privé une contribution importante au logement de leur population, le cadre législatif et réglementaire qui s'applique en France aux rapports entre bailleurs et locataires n'est pas globalement déséquilibré. Il comprend certes quelques nœuds à conflits qu'il serait salutaire de régler. De même, la difficulté à garantir la solvabilité des candidats à la location, entre une assurance qui peine à convaincre les propriétaires et les illusions des cautions personnes physiques, ne permet guère d'engager la relation sur une base de confiance réciproque qui aiderait à bien vivre ensemble.

Cette confiance à retrouver apparaît d'ailleurs plus largement comme l'enjeu majeur de l'amélioration des relations bailleurs-locataires. Parce qu'il est en général en position de force, beaucoup dépend du propriétaire. Mais l'exercice est exigeant. Il est demandé aux propriétaires,

non seulement de maîtriser une législation rendue complexe par son souci de couvrir toutes les situations, mais aussi un savoir-faire relationnel qui ne va pas toujours de soi. Pensons par exemple au comportement recommandé en cas d'impayé qui veut que le propriétaire en parle immédiatement à son locataire !

Les propriétaires bailleurs institutionnels ont en la matière un savoir-faire qu'on aimerait voir plus présent dans le secteur. Mais quels que soient les gestes qui pourront être faits pour encourager leur retour sur le marché de l'immobilier résidentiel, la majorité des logements privés proposés à la location restera la propriété de personnes physiques détenteurs d'un logement ou deux. Pour eux, la gestion déléguée à un administrateur de biens paraît s'imposer ; à condition toutefois de lever les blocages qui la cantonne aujourd'hui à une part très minoritaire du marché.

2

ENRICHIR
LA GESTION
DÉLÉGUÉE
POUR
SÉCURISER
LA MISE EN
LOCATION

La gestion locative est l'une des activités des agents immobiliers avec les transactions et la gestion de copropriété. Sur 39 640 entreprises titulaires de la carte professionnelle, 13 854 (35%) ont la mention G (Gestion locative) qui les autorisent à exercer l'activité de gérance. Dans la plupart des cas, cette activité n'est pas exercée seule : 59% des titulaires de la carte G sont habilités à la fois pour les transactions et la gestion locative, 29% exercent les trois activités simultanément, seuls 7% n'exercent que la seule activité de gestion locative¹⁷. Selon une étude communiquée par la FNAIM¹⁸, cette activité de gestion ne représente que 22% du chiffre d'affaire global de ses adhérents (59% pour les transactions). La gestion locative est donc le plus souvent une activité de complément. Ces entreprises ont de plus des tailles très variables : les grands cabinets d'administrateurs de biens gèrent plusieurs milliers de mandats quand de nombreux autres peuvent n'en détenir que quelques dizaines.

Les honoraires moyens par lot sont limités (569 € honoraires¹⁹ en moyenne pour l'année 2017 parmi les adhérents de la FNAIM). Pour autant, les spécialistes de la gestion locative semblent dégager une rentabilité respectable²⁰ sans être exposés à une forte volatilité de leur chiffre d'affaire. Il est vrai que, dans la très grande majorité des cas, les mandats de gestion locative sont reconduits chaque année, sans avoir à être gagnés à nouveau un à un comme en matière de transaction, ni remis en concurrence comme les mandats de syndic. Pour autant, la profession est loin d'avoir

convaincu la majorité des propriétaires bailleurs. Même si cette réalité n'est pas bien connue, il semble qu'année après année seuls 35% des bailleurs confient la gestion de leur bien à un administrateur²¹. Cette part de marché minoritaire s'explique en partie par l'hétérogénéité des profils de bailleurs. Les propriétaires éloignés des logements qu'ils donnent en location ne peuvent éviter de faire appel à un professionnel mais pour les autres les options sont ouvertes. Dès lors qu'ils ont un peu de temps à y consacrer, les bailleurs choisissent majoritairement la gestion directe. Certains le font par goût, d'autres comme une marque d'attachement au bien loué. Mais, pour beaucoup, il semble que le manque de confiance envers les agents immobiliers et le niveau des honoraires par rapport à la prestation rendue jouent un rôle déterminant dans leur décision.

A l'image de bien d'autres activités, le secteur est affecté par une révolution numérique qui a été analysée par Bernard WORMS et Pierre-Yves CUSSET²² en 2016. Les sites en ligne tels PAP, SeLoger ou Leboncoin sont désormais incontournables pour qui veut consulter les annonces de location ; l'écran électronique, sous ses différentes formes, semble là avoir pris définitivement le pas sur les vitrines des agences.

Les réseaux de mandataires²³ (agences « non vitrées ») fondés sur une plateforme en ligne pour la passation des mandats et la gestion quotidienne, et un réseau de mandataires non-salariés sans locaux propres qui assurent la relation commerciale de proximité, ont pris plus de 10% du marché des transactions mais ne semblent

pas en mesure de réaliser la même percée sur le marché de la location et de la gestion locative.

Au-delà des réseaux de mandataires, les plateformes en ligne tendent d'ailleurs à se généraliser en ouvrant de nouvelles perspectives pour rationaliser les différents processus de gestion tout en facilitant la transparence vis-à-vis des propriétaires et des communications plus rapides tant avec les bailleurs qu'avec les locataires. Les grands réseaux ont développé leurs propres plateformes, tandis que des start-up offrent des solutions équivalentes aux agences indépendantes²⁴.

D'autres nouveaux venus font le pari de convaincre les adeptes de la gestion directe en leur proposant une gestion en ligne à coût réduit. Certains sites parviennent ainsi à réduire leurs honoraires à des niveaux trois ou quatre fois inférieurs aux 6 à 8% des loyers qui font habituellement référence. En compensation de tels tarifs, les prestations sont limitées, les bailleurs assurant par eux-mêmes les visites et la gestion technique des logements. De ce fait, ces sites sont parfois qualifiés d'agents immobiliers « low cost ». Les intéressés insistent de leur côté sur la qualité de leur proposition en matière de transparence vis-à-vis du bailleur, d'information du propriétaire et du locataire et de rigueur de gestion (procédure de traitement des impayés par exemple). D'autres sites en ligne proposent d'ailleurs des offres plus complètes en s'appuyant notamment sur des prestataires externes pour les visites et l'entretien. Ils espèrent séduire par des tarifs moins extrêmes mais néanmoins sensiblement inférieurs aux agences traditionnelles.

Ces nouveaux acteurs plus ou moins « low cost » s'adressent en premier lieu aux 65% de propriétaires qui n'ont pas été convaincus par la gestion locative traditionnelle. Ils doivent toutefois faire face de leur côté à la concurrence d'autres propositions en ligne – d'entreprises n'ayant pas la qualité d'agent immobilier – qui proposent aux propriétaires de les aider à gérer eux-mêmes leurs biens en accédant à des applications en ligne, des bibliothèques de documents types, voire des conseils personnalisés²⁵. Financées largement par la publicité, ces services sont en général gratuits dans leur version de base.

La profession ne semble pas inquiète de la part de marché que pourraient prendre ces nouveaux venus. Il est vrai – on l'a noté – que la pression concurrentielle paraît plus faible que dans d'autres secteurs, la reconduction du portefeuille de mandats étant presque automatique d'une année sur l'autre. L'offre nouvelle ciblant les bailleurs en gestion directe ne constitue d'ailleurs pas une menace directe.

A long terme, ces nouveaux venus devraient néanmoins inciter la profession à réduire ses honoraires ou à les justifier mieux par la qualité des prestations. Mais ils ne semblent pas en mesure – au moins à court et moyen terme – de changer profondément les conditions du jeu actuel en proposant à un coût raisonnable des prestations d'un haut niveau de qualité susceptibles de convaincre largement les propriétaires et locataires en changeant l'image de la profession. Les propositions ci-dessous s'inscrivent au contraire dans cette perspective.

¹⁷ Source : CCI France. Données au 3 mai 2019.

¹⁸ Étude sur les données 2017 de 5 431 adhérents de la FNAIM garantis par GALIAN. Novembre 2018.

¹⁹ Source : étude FNAIM-GALIAN (honoraires annexes compris).

²⁰ Selon l'étude FNAIM-GALIAN, le taux moyen résultat net / chiffre d'affaire est de 7,2% pour les entreprises qui réalisent au moins 80% de leur chiffre d'affaire dans la gestion locative à comparer avec 5,0% pour les syndics spécialistes, 6,2% pour les généralistes et 6,3% pour les spécialistes de la transaction. En terme d'excédent brut d'exploitation, les spécialistes de la gestion viennent au 2e rang avec 9,2%, légèrement en retrait des spécialistes de la transaction (9,6% pour une année 2017 correspondant à un haut niveau d'activité de transactions), nettement devant les généralistes (8,4%) et les syndics (7,2%).

²¹ Le pourcentage de 35% est issu d'une analyse des réponses apportées par les ménages propriétaires de logements en location dans le cadre de l'Enquête Nationale Logement 2013.

²² La révolution numérique et le marché du logement. Nouveaux usages, nouveaux acteurs, nouveaux enjeux France Stratégie. Novembre 2016

²³ Notamment Digit RE Group (réseaux CapiFrance, OptimHome et Refleximmo) et I@D.

²⁴ Tylto ou Zelok, par exemple, parmi les entreprises auditionnées par la mission.

²⁵ Par exemple le site Rentila.com, géré par une société établie à Sofia en Bulgarie, ou legalife.fr.

2.1. UNE SECURISATION COMPLETE ET SYSTEMATIQUE CONTRE LES IMPAYES

Comme on l'a noté dans la première partie, le risque d'impayé est une préoccupation majeure des propriétaires, même s'ils n'en ont pas fait l'expérience personnellement ce qui est très souvent le cas. Cette crainte est compréhensible. Pour beaucoup, le loyer perçu mensuellement contribue de façon notable à leur niveau de vie, notamment parmi les 37% de retraités²⁶. D'autres, qui se sont endettés pour acquérir le bien, comptent sur le revenu locatif pour rembourser leur emprunt. La seule perspective de devoir faire face à un impayé a de quoi inquiéter les uns et les autres.

Les résultats d'un sondage communiqué par SeLoger²⁷ confirment que pour une large majorité de bailleurs, les principaux freins à mettre leur bien en location sont le risque de retards de paiement ou d'impayés (67%) et la perspective de dégradation du bien (60%). Interrogés sur leurs attentes, les mêmes bailleurs souhaitent à 53% que les professionnels de la location deviennent des intermédiaires de paiement versant directement le loyer mensuel, quelle que soit la situation du locataire.

L'assurance semble être la solution naturelle pour répondre à cette attente : il vaut mieux payer chaque mois une petite prime de l'ordre de 3% du loyer pour écarter cette épée de Damoclès. Pourtant, plus de 30 ans après son apparition dans les années 1980, la part de marché de la GLI stagne – selon l'appréciation convergente des professionnels rencontrés – autour de 10% du marché. Cela peut se comprendre pour les propriétaires qui assurent eux même la gestion pour lesquels la compréhension des critères de l'assureur n'est pas simple. Mais en ce qui concerne les administrateurs de biens dont 80% des contrats sont hors GLI, la situation peut interroger. L'explication est dans un jeu d'acteur « perdant-perdant » qu'il faut analyser pour pouvoir le dépasser par un nouveau modèle « gagnant-gagnant ».

2.1.1. Sortir d'un jeu d'acteurs « perdant-perdant »

Les stratégies individuelles des agents immobiliers, telles qu'elles ont été révélées par les agents rencontrés au cours de la mission, sont variables. Certains s'efforcent de prescrire systématiquement la GLI à leurs clients. Quelques-uns déclarent ne pas la pratiquer en comptant sur leur capacité à sélectionner les bons risques. La plupart semblent osciller entre ces deux extrêmes, incitant le propriétaire à souscrire à l'une des formules proposées par les courtiers avec lesquels ils travaillent, quand tout au moins le locataire sélectionné en remplit les critères, que le risque perçu paraît le justifier et que le propriétaire est d'accord pour payer la prime. Face à un propriétaire réticent, il faudra peser le risque et les solutions alternatives (cautions), tout en expliquant pour éviter des déconvenues futures que l'assurance a aussi ses limites : au mieux, si tout se passe bien, le remboursement interviendra avec quelques mois de retards.

Dans certains cas toutefois, en zone détendue, le choix est plus contraint. Face à une demande restreinte, il faut trouver une garantie quelconque pour le premier candidat acceptable qui se présente ou accepter de prolonger la vacance ; on accueillera alors les bras ouverts le candidat VISALE, on cherchera à négocier avec l'assureur pour faire passer une candidature limite ou on comptera sur une caution de personne physique malgré les limites que le professionnel lui connaît.

²⁶ Source : Anah. *Le parc locatif privé et ses bailleurs en 2013. Juillet 2013* (à partir de données issues de l'Enquête Nationale Logement 2013 de l'INSEE).

²⁷ . Enquête réalisée par SeLoger auprès de 1 288 locataires privés et 1 028 propriétaires bailleurs. Juin 2019.

En arrière-plan de ces différentes stratégies, dans les choix propres du gestionnaire ou dans son interaction avec le propriétaire, le comportement d'anti-sélection tant redouté par les assureurs semble bien présent. Mettant à profit les informations privilégiées qu'ils peuvent détenir, administrateurs et propriétaires tendraient ainsi naturellement à écarter de la couverture certains des meilleurs risques au bénéfice de dossiers moins sûrs. Les commissions perçues sur les primes facturées aux propriétaires – qui complètent pourtant significativement les honoraires des administrateurs de biens – n'y peuvent rien, et les critères stricts imposés par les assureurs ne peuvent pas tout.

Au terme de ce jeu d'acteurs, 80% des propriétaires – moins ceux couverts par VISALE ou par une caution payée par le locataire – se retrouvent sans garantie solide, les 20% restant n'ayant en général qu'une garantie imparfaite en fonction des clauses de leurs contrats d'assurance. S'ils font le choix de la GLI, les agents immobiliers perdent la liberté de leur métier en suivant les critères stricts imposés par les assureurs et privent leurs clients propriétaires de candidats à la location en lesquels ils ont pourtant confiance. Quant aux assureurs, ils ne sont guère gagnants au vu de leur faible part de marché.

Les acteurs ne sont certes pas sans réaction et recherchent les moyens de répondre à la situation. Sous la pression de leurs clients, de nombreux courtiers se sont éloignés des critères traditionnels d'appréciation de la solvabilité (voir supra partie 1.2.1.). Mais sans régler tous les problèmes, cela ne fait que confirmer la dépossession du professionnel qui pourrait sans doute apprécier plus finement, et moins mécaniquement, les risques portés par les différents candidats à la location.

La certification préalable des dossiers par l'assureur – qui garantit le propriétaire qu'il sera bien couvert en cas de sinistre – est de plus en plus proposée. Elle améliore indiscutablement la qualité de la couverture, en général au prix d'une petite augmentation du coût pour le propriétaire. Mais elle confirme à nouveau la dépossession de l'agent immobilier.

Ces évolutions ne changent donc pas fondamentalement la nature du jeu perdant-perdant entre propriétaires, agents immobiliers et assureurs. Il est vain d'attendre qu'elles augmentent significativement la part de marché de la GLI parmi les locations gérées par un professionnel. Une telle évolution nécessite en effet une triple rupture par rapport à la situation actuelle :

- une garantie réellement complète pour le propriétaire, sans incertitude sur le fait d'être couvert ni le moindre délai pour percevoir son dû ;
- des agents immobiliers rendus à leur responsabilité d'apprécier les risques dans l'intérêt de leurs mandants pour sortir des critères malthusiens imposés par les assureurs ;
- une assurance suffisamment générale pour mettre fin aux comportements d'anti-sélection qui alimentent la méfiance des assureurs.

2.1.2. Un nouveau modèle de mandat « gagnant-gagnant »

Partant du même diagnostic ci-dessus et poursuivant les mêmes objectifs, un groupe spécialiste de l'assurance dans le secteur immobilier a présenté un dispositif testé par lui avec succès. D'autres professionnels semblent explorer actuellement les mêmes voies. Ils ont inspiré ensemble la proposition présentée ci-dessous qui fait l'objet d'une description plus complète en annexe 3.

Il s'agit d'imposer un nouveau modèle de mandat de gestion locative réunissant trois éléments essentiels et indissociables dont aucun n'est en lui-même une révolution. Leur association obligatoire permet en revanche de changer le jeu au bénéfice de toutes les parties en présence. Ces trois éléments indissociables sont les

suivants.

- **Une garantie parfaite par l'administrateur de biens au bénéfice du propriétaire**

L'administrateur de biens garantit lui-même au propriétaire - dans le cadre du mandat de gestion - qu'il percevra quoiqu'il arrive à la bonne date, sans limite dans le temps (jusqu'au départ du locataire) et sans aucune franchise, les loyers dus par le locataire dont il a vérifié la solvabilité. Il s'engage à prendre en charge, au-delà du montant du dépôt de garantie, la remise en état du bien suite à dégradation par le locataire. Il supporte enfin tous frais de recouvrement ou de procédure sans les refacturer au propriétaire.

En elle-même, cette garantie totale n'est pas une nouveauté. Selon les professionnels, elle correspond à la forme la plus courante des mandats de gestion locative jusqu'aux années 80²⁸. Elle a ensuite connu des difficultés, avec notamment la loi bancaire de 1984 qui a interdit aux agents immobiliers d'accorder directement cette garantie²⁹. Elle a toutefois continué à être pratiquée par certains agents sous une forme juridique plus complexe, notamment le groupe Foncia, mais sans être associée aux deux autres éléments ci-dessous.

- **Une assurance couvrant les administrateurs de biens sans les déresponsabiliser**

Les administrateurs de biens ne peuvent naturellement prendre l'engagement ci-dessus sans être de leur côté couverts par une assurance. Cette couverture doit prendre la forme d'une garantie globale par rapport à l'ensemble des impayés enregistrés au cours d'une année dès lors qu'ils dépassent un seuil limite en deçà duquel l'administrateur couvre le risque lui-même.

Ce type de garantie d'un excédent de pertes est bien connu des assureurs sous le terme de « stop loss ». Il est adapté aux petites agences immobilières aussi bien qu'aux grands réseaux dès lors que le risque laissé à leur charge, par exemple 1% des loyers perçus, est proportionné à leur surface financière.

Dès lors que cette garantie s'applique à l'ensemble du portefeuille de mandats d'un agent immobilier sans que celui-ci puisse en exclure les meilleurs risques (absence d'anti-sélection), son coût total - qui sera in fine imputé au propriétaire dans les honoraires dû à l'agent immobilier - devrait être nettement en deçà du coût moyen actuel de la GLI. Des professionnels estiment ainsi qu'il pourrait être voisin de 1,5% des loyers et charges.

- **Des administrateurs de biens libérés des critères d'exclusion imposés par les assurances**

Dès lors qu'il est en première ligne pour supporter les sinistres éventuels, l'administrateur de biens doit être libéré de tous critères de sélection des locataires imposés par l'assureur. Ces critères doivent être bannis des contrats d'assurance en stop loss, non pas que l'appréciation de la solvabilité ne soit plus nécessaire, mais parce qu'il revient à l'agent immobilier de s'en charger et non plus à l'assureur.

Ces trois éléments combinés, inclus obligatoirement dans tout mandat de gestion locative portant sur un logement, transforment profondément le jeu avec des gains pour toutes les parties prenantes.

Du côté des propriétaires, on gagne évidemment une garantie qui ne saurait être dépassée avec une parfaite visibilité pour le propriétaire qui contraste avec la diversité de plus en plus foisonnante des offres actuelles

²⁸ Cette garantie porte en droit le non de clause ducroire.

²⁹ Cette interdiction est désormais codifiée dans le code monétaire et financier avec notamment l'article L.313-1 qui intègre les avals, cautionnements ou garanties dans la définition des opérations de crédit.

de GLI et de leurs tarifs. Ceux qui avaient sauté le pas de la GLI devraient également obtenir à meilleur prix cette garantie supérieure. Pour ceux qui s'en passaient, le surcoût modéré paraît peu de chose par rapport à la sécurité qu'il procure, et ne laisse aucun regret par rapport aux garanties illusoires offertes par les cautions de personnes physiques. Car il va de soi que, pas plus que pour la GLI, la nouvelle garantie totale contre les impayés de loyers ne saurait être cumulée avec la caution d'une personne physique³⁰.

Du côté de l'administrateur de biens, on y gagne d'abord la reconquête de son métier dans la sélection des locataires avec la possibilité d'établir ses propres critères de solvabilité, et de décider le cas échéant d'y faire exception dans une situation concrète. Il ne sera pas seul pour autant dans cet exercice. A son appréciation, il pourra décider sur une base volontaire de faire appel aux services d'un assureur ou d'un autre organisme certifiant la solvabilité du candidat locataire. Il pourra ainsi demander à celui-ci de faire appel à une caution à sa charge ou utiliser le service gratuit Locatio³¹, qui permet de vérifier la cohérence entre les différentes pièces du dossier d'un candidat. Bien entendu, il devrait accueillir avec faveur tout candidat couvert par VISALE qui lui permet de limiter le risque qu'il assume au premier niveau.

L'assureur y gagne un marché plus facile avec la fin de l'anti-sélection redoutée et un chiffre d'affaire qui ne devrait pas baisser.

Enfin, le locataire sera dispensé, dans tous les cas où la gestion est assurée par un professionnel, de rechercher la caution d'un proche avec l'humiliation qu'elle peut représenter dans de nombreux cas. Il pourra discuter de la recevabilité de son dossier avec un gestionnaire pleinement en capacité de décider en tenant compte de tous les aspects de sa situation. On peut enfin imaginer que l'offre du parc locatif privé augmente en raison du retour sur le marché de logements vacants, non loués jusqu'à présent par des propriétaires inquiets et non sécurisés.

PROPOSITION 12 : Modifier la loi Hoguet pour imposer simultanément dans tout mandat de gestion locative les trois éléments suivants :

- l'administrateur de biens garantit au propriétaire le paiement des loyers et charges à la bonne date quels que soient les retards du locataire et prend en charge la remise en état du bien suite à dégradations au-delà du montant du dépôt de garantie et tous les frais éventuels de procédure ;
- l'administrateur de biens se couvre de cet engagement en souscrivant une assurance en excédent de pertes (stop loss) ;
- toute clause générale imposée à l'administrateur de biens pour exclure certains locataires de la garantie au regard du niveau ou de la composition de leur revenu est interdite dans ces contrats d'assurance (voir annexe 3).

³⁰ A l'exception des étudiants comme c'est le cas actuellement.

³¹ Locatio est une start up d'État (site locatio.beta.gouv.fr/) qui vérifie gratuitement que le dossier d'un candidat locataire est complet et que les différentes pièces fournies sont cohérentes entre elles.

2.2. CONFORTER LA CONFIANCE DANS LES PROFESSIONNELS

En France, la profession d'agent immobilier est réglementée comme, selon la commission européenne³², dans 13 autres États de l'Union. Il revient en effet aux États de l'Union européenne d'apprécier si un objectif d'intérêt général justifie dans leur contexte propre de mettre en place une telle réglementation qui peut comporter notamment des conditions d'accès à la profession, la réglementation de son exercice et la protection

du titre d'agent immobilier.

Cette réglementation - consignée dans la loi Hoguet du 2 janvier 1970 et ses décrets d'application - est un élément essentiel de la confiance que le public peut prêter à ces professionnels. Bailleurs et locataires ne devraient pas douter de la compétence des agents qui gèrent leurs dossiers. Les exigences de compétence et de formation continue sont là pour le garantir.

Si tel est bien le cas dans la majorité des cas, de nombreux échos de propriétaires, de représentants des locataires ou d'autres observateurs, recueillis tout au long de la mission, laissent apparaître que les exceptions ne sont pas aussi rares qu'on le souhaiterait. Il est nécessaire d'en comprendre les raisons.

La confiance que la réglementation peut donner aux clients des agents immobiliers repose en outre sur son application effective. Les exemples de professionnels qui s'écartent de leurs obligations portent atteinte non seulement aux clients lésés mais à l'ensemble de la profession dont ils contribuent à dégrader l'image, et même aux intérêts de la collectivité tant les attentes envers la profession sont grandes pour contribuer à la régulation d'un secteur aussi sensible que le logement. Il est donc essentiel que les administrateurs de biens défaillants puissent être rappelés à leurs devoirs et si nécessaire interdits d'activité.

Mais la confiance s'entretient aussi de manière plus douce, par la transparence et la bonne information du client et de son locataire.

A chacun de ces trois niveaux des améliorations concrètes du cadre législatif et réglementaire sont possibles.

2.2.1. Mettre à niveau la formation

La délivrance de la carte professionnelle est soumise à une condition de compétence attestée par certains diplômes ou une expérience professionnelle dont les Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) vérifient la réalité. De même, lors du renouvellement de la carte valable trois ans, la CCI vérifie le respect des obligations de formation continue. Les conditions exigées méritent toutefois d'être revisitées tant pour éviter des restrictions inutiles que pour assurer que les conditions posées attestent d'une réelle compétence professionnelle pour toutes les personnes qui s'engagent vis-à-vis de la clientèle.

■ L'évolution nécessaire des exigences de compétence pour l'accès à la profession

La condition d'aptitude professionnelle exigée pour obtenir la carte d'agent immobilier peut aujourd'hui être remplie de plusieurs façons³³:

³² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur les recommandations de réformes en matière de réglementation des services professionnels. 10 janvier 2017. En novembre 2014, ces pays sont l'Autriche, la Belgique, Chypre, la Croatie, le Danemark, la Finlande, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède.

³³ Articles 11 et suivants du décret n° 72-678 du 20 juillet 1972 fixant les conditions d'application de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 (loi Hoguet) réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et fonds de commerce.

- Par la détention d'une licence ou de certains autres diplômes de niveau 6 (anciennement niveau II)³⁴, soit au moins 3 ans après le bac, « sanctionnant des études, juridiques, économiques ou commerciales » sans exigence thématique plus précise ;
- Par un diplôme sanctionnant des études professionnalisantes plus courtes dans le secteur immobilier, à savoir le BTS professions immobilières (niveau 5, anciennement III, 2 ans après le bac) ;
- Par la détention d'un simple baccalauréat, ou de certains autres diplômes de niveau 4 (anciennement IV) « sanctionnant des études, juridiques, économiques ou commerciales » à condition d'être complété par 3 ans d'expérience professionnelle dans un emploi subordonné du secteur ;
- Par une condition d'expérience professionnelle seule de 10 ans dans un emploi subordonné du secteur (4 ans en tant que cadre).

L'existence de ces différentes voies d'accès à la profession est précieuse. Elle élargit le vivier potentiel à différents profils, des diplômés de l'enseignement supérieur qui peuvent assimiler rapidement la spécificité du métier, au titulaire d'un simple BTS bénéficiant d'une formation initiale plus spécifique, tout en offrant des possibilités de promotion aux salariés qui auront découvert le métier sur le tas au sein d'une agence. Ainsi en définitive, le régime français paraît plus ouvert que dans les autres pays européens qui réglementent la profession pour lesquels la commission européenne note qu'il est généralement exigé « une formation d'une durée d'environ deux à trois ans, devant parfois être complétée par un stage et/ou une expérience professionnelle et/ou un examen »³⁵. En incluant la France dans la liste des pays³⁶ qui devraient selon elle « évaluer dans quelle mesure la durée de la formation obligatoire est indispensable compte tenu des tâches exécutées par les agents immobiliers et des objectifs de la réglementation », la commission ne semble d'ailleurs pas avoir correctement apprécié la situation française.

Mais les conditions posées paraissent tantôt trop restrictives, tantôt insuffisamment exigeantes, parfois même les deux à la fois. CCI France observe ainsi que ni les diplômés de grandes écoles de commerce (HEC, ESSEC,...), ni les diplômés de l'IEP de Paris, ne bénéficient de l'accès ouvert à tous les licenciés en droit et en économie. Il en est de même pour les ingénieurs dont la compétence technique pourrait pourtant être utile et qui ont sans aucun doute les capacités d'apprentissage nécessaires pour assumer toutes les dimensions du métier. Dans le même temps, la détention d'une licence ou d'un master en droit (droit public, droit du sport, ...) donne sans doute des clés pour aborder spécifiquement le droit immobilier mais il restera un travail important pour maîtriser toutes les dimensions du métier.

Il convient donc de redéfinir les conditions exigées des diplômés de l'enseignement supérieur :

- d'une part, pour ouvrir l'accès de la profession à tous les diplômés du niveau 6 quelle qu'en soit la spécialité ;
- d'autre part, en l'assortissant d'une exigence de formation minimale en immobilier.

De même, l'accès devrait être ouvert à tous les diplômés du niveau 4 quelle qu'en soit la spécialité dès lors que la personne remplit la condition d'expérience professionnelle. Cette filière de promotion en fonction de l'expérience professionnelle devrait également être élargie aux agents mandataires au lieu des seuls salariés.

³⁴ Selon la nouvelle classification instituée par le décret n° 2019-14 du 8 janvier 2019 relatif au cadre national des certifications professionnelles qui a reclassé la classification ancienne (niveaux II à V) de la façon suivante : le niveau V est devenu niveau 3, le IV est devenu le 4, le III est devenu le 5, et le II est devenu le 6. Les diplômes de niveaux I doivent être reclassés prochainement en niveau 7 ou 8 selon le cas.

³⁵ Cf communication de la commission européenne du 10 janvier 2017 déjà citée.

³⁶ En dehors de la France, ces pays sont l'Autriche, la Belgique, Chypre, le Danemark, l'Irlande, la Slovaquie et la Suède.

De telles modifications devront être notifiées à la Commission européenne qui vérifiera³⁷ la proportionnalité de cette réglementation par rapport à ses objectifs d'intérêt général. S'agissant de règles qui ont globalement pour effet d'élargir les possibilités d'accès à la profession en tenant compte de la diversité des parcours des personnes qui souhaitent y accéder, ce contrôle ne devrait pas être un obstacle.

PROPOSITION 13 : Faire évoluer les critères d'aptitude à la profession d'agent immobilier :

- en modifiant l'article 11 du décret n° 72-678 du 20 juillet 1972 fixant les conditions d'application de la loi Hoguet pour ouvrir l'accès de la profession à tous les titulaires d'un diplôme de niveau 6 quelle qu'en soit la spécialité avec l'exigence complémentaire d'une formation qualifiante d'une durée minimale de 6 mois en immobilier dont seuls seraient exemptés les personnes dont le diplôme comporte déjà un cursus en immobilier ;
- en modifiant de même le 1° de l'article 12 du même décret pour permettre l'accès de la profession à tous les titulaires d'un diplôme de niveau 4 dès lors que la condition d'expérience professionnelle prévue au 2° est remplie et en étendant cette conditions d'expérience professionnelle aux mandataires non-salariés.

Outre les titulaires de la carte professionnelle, personnes physiques ou représentants légaux et statutaires des personnes morales, des exigences d'aptitude sont également appliquées à toutes les personnes qui assurent la direction de l'entreprise ou d'une succursale.

De plus, en 2014, la loi ALUR a également complété l'article 4 de la loi Hoguet de façon à conditionner à des exigences de compétence l'habilitation des personnes, salariés ou mandataires, qui sont autorisés par le titulaire de la carte « à négocier, s'entremettre ou s'engager » pour son compte. Mais le décret d'application précisant quelles sont les conditions exigées reste toujours en attente en juin 2019 de sorte que l'accès à ces emplois n'est en pratique soumis à aucune condition d'aptitude.

La Direction Générale des Entreprises (DGE) du ministère de l'économie est d'avis, il est vrai, que cet oubli n'en est pas un, le Gouvernement ayant considéré selon elle que « les justifications demandées aux collaborateurs dans le cadre du décret en CE du 20 juillet 1972 modifié étaient suffisantes et que l'article 4 de la loi Hoguet n'avait ni pour objet ni pour effet d'instituer une qualification professionnelle obligatoire pour les collaborateurs des agents immobiliers ». Une telle position paraît difficile à tenir à la lecture des textes. De plus, les autres acteurs, administrations et professionnels rencontrés ne semblent pas informés d'une telle position du Gouvernement et sont pleinement conscients en ce qui les concerne qu'un décret est attendu pour préciser les conditions de compétence des salariés et mandataires habilités à s'engager pour le compte des agents immobiliers.

Au-delà de l'analyse juridique, enfin, ces exigences de compétence portant sur les personnes qui vont concrètement traiter les dossiers en s'engageant envers les clients avec une grande autonomie sont autant sinon plus nécessaires que celles portant sur les titulaires de la carte professionnelles.

PROPOSITION 14 : Publier le décret d'application attendu suite à la modification par la loi ALUR de l'article 4 de la loi Hoguet de façon à préciser quelles sont les conditions de compétence exigées pour l'habilitation des salariés et mandataires autorisés à négocier, s'entremettre ou s'engager pour le compte du titulaire de la carte professionnelle. Ces conditions devraient reprendre celles appliquées à ces titulaires eux-mêmes.

- **Rendre tout son sens à l'exigence de formation continue**

Pour le renouvellement de la carte professionnelle, des obligations de formation continue ont été fixées, par

³⁷ Dans le cadre de la directive 2006/123/CE dite Services et de la directive 2005/36/CE révisée dite Qualifications professionnelles (DQP).

décret du 18 février 2016, à 14 heures par an ou 42 heures sur trois ans³⁸. Il convient en premier lieu de faire en sorte que les formations soient effectivement et utilement suivies. Les retours du terrain communiqués par CCI France font à cet égard apparaître plusieurs points d'amélioration.

L'offre proposée nécessite en premier lieu d'être élargie et rendue plus accessible. Il apparaît en effet que cette offre est très restreinte sur certaines parties du territoire au point que certains agents, pour respecter formellement l'obligation, en viennent à suivre plusieurs années de suite le même stage proposé par le même organisme avec le même intitulé et le même contenu. La solution pourrait être d'ouvrir le champ des thématiques à toutes les actions prioritaires déterminées par la commission paritaire nationale de l'emploi et de la formation professionnelle de l'immobilier. Pour rendre ces formations accessibles à l'ensemble des professionnels, la liste des formations éligibles pourrait faire l'objet d'un fichier dématérialisé centralisé auquel tous les professionnels pourraient accéder et qui serait alimenté par les demandes d'inscription des organismes formateurs après vérification de leur éligibilité.

Par ailleurs, les formations en e-learning qui semblent très largement choisies soulèvent quelques questions quant à leur effectivité.

Cet élargissement de l'offre de formation devra intégrer en priorité les actions nécessaires pour armer les professionnels en matière de lutte contre la discrimination que l'article 225-1 du code pénal définit très précisément comme « toute distinction opérée entre les personnes physiques sur le fondement de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur, de leur patronyme, de leur lieu de résidence, de leur état de santé, de leur perte d'autonomie, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion déterminée ».

Un professionnel de la location se doit de connaître parfaitement cette interdiction et d'en maîtriser les implications pratiques dans le cadre de son métier. La campagne de test dont SOS Racisme a diffusé les résultats en mai 2019 a toutefois prouvé la nécessité de renforcer les actions en la matière. Même si cela n'épuise pas le sujet (voir infra partie 2.2.2.), les formations à la location sans discrimination devraient s'appuyer sur des outils qui restent à développer à partir des guides réalisés par le Défenseur des droits auxquels la profession a contribué.

Cet enjeu de formation à la non-discrimination dans l'accès au logement justifie un allongement modéré de la durée obligatoire.

PROPOSITION 15 : Rendre effective l'obligation de formation continue :

- en élargissant le champ des thématiques éligibles à l'ensemble des actions prioritaires déterminées par la commission paritaire nationale de l'emploi et de la formation professionnelle de l'immobilier,
- en rendant la connaissance de cette offre plus accessible par un fichier dématérialisé recensant toutes les actions éligibles,
- en excluant en conséquence de la validation les formations déjà effectuées par l'agent les années précédentes,
- en exigeant que les attestations de formation en e-learning comportent les résultats de l'évaluation des acquis et que leur déroulement par étapes incontournables implique une durée réelle de connexion correspondant au temps théorique affiché sur le programme,

³⁸ Sinon pour préciser comment ils s'appliquent à des salariés ayant entre 1 ans et 3 ans d'ancienneté.

et porter la durée minimale de l'obligation de formation continue à 15 heures par an ou 45 heures sur trois ans au titre des formations à la non-discrimination.

Toute obligation réglementaire vaut par les contrôles qui assurent son effectivité. En matière de formation continue des agents immobiliers, l'obligation est bien contrôlée par les CCI pour les titulaires de la carte professionnelle, mais pour leurs salariés et mandataires, aucun contrôle officiel n'est prévu, sinon celui du titulaire de la carte lui-même. Rien ne garantit donc que ces agents actualisent leurs connaissances aussi souvent que les évolutions législatives, réglementaires ou techniques le justifient.

PROPOSITION 16 : Prévoir un contrôle de l'obligation de formation continue des salariés et mandataires par les CCI. Au regard des effectifs concernés et afin d'éviter une augmentation trop sensible de la redevance qui rémunère les CCI pour cette tâche, ce contrôle pourrait être effectué par sondage. Si les CCI ne pouvait s'en charger, prévoir à minima l'habilitation des agents de la DGCCRF à cet effet.

2.2.2. Conforter la politique de contrôle

Les agents immobiliers sont soumis au contrôle des agents des Directions Départementales de la Protection des populations (DDPP)³⁹, sous le pilotage de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) au ministère de l'économie et des finances. Selon les informations communiquées par la DGCCRF, de l'ordre d'une centaine d'agents (49 en équivalent temps plein) participent au contrôle des professions de l'immobilier sur un effectif total de 1 569.

Ces agents – spécialisés sur l'immobilier en zone urbaine, aux activités plus diversifiées sur le reste du territoire – suivent une formation annuelle spécifique organisée par l'école nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, complétée par des journées techniques régionales consacrées à l'immobilier.

La professionnalisation des enquêteurs est également assurée au moyen d'un réseau de spécialistes (réseau logement-immobilier), qui comprend le bureau de l'immobilier, du logement et du BTP de l'administration centrale, 15 référents techniques régionaux, une référente technique nationale, et des experts.

Les contrôles sont effectués en nombre non négligeable. En 2017, 2 416 établissements ont été contrôlés dont 63% sont apparus en anomalie. Ces contrôles ont débouché sur 1 919 avertissements, 1 314 injonctions, 141 procès-verbaux pénaux et 197 procès-verbaux administratifs. Le taux d'anomalie – élevé – doit être relativisé dans la mesure où les contrôles sont orientés notamment sur les établissements qui ont fait l'objet de plaintes.

Les contrôles, inopinés dans la majorité des cas, portent notamment sur le respect des conditions d'exercice de la profession (détention de la carte, habilitation des collaborateurs), la bonne tenue du registre des mandats, l'affichage des tarifs d'honoraires et le respect des plafonds qui s'appliquent aux honoraires de location réclamés aux locataires. Mais ils concernent également le respect, par les administrateurs de biens, des prescriptions de la loi de 1989 sur les baux d'habitation. La DGCCRF indique toutefois ne pas être habilitée pour sanctionner les infractions au code de déontologie de la profession.

³⁹ Ainsi que dans certains départements les Directions Départementales de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations et au niveau national le Service National des Enquêtes.

Les contrôles effectués en 2017 ont ainsi permis de relever quelques cas de dépassement du plafond du dépôt de garantie, ou quelques clauses abusives insérées dans les contrats. Ces constatations et les sanctions auxquelles elles donnent lieu signalent avant tout que la mise en location par l'intermédiaire d'un agent immobilier fait l'objet de contrôles permettant de s'assurer que la loi est respectée. Ils marquent la différence avec les propriétaires qui gèrent eux-mêmes leur location sans y être soumis, et sont la contrepartie indissociable de la confiance que la collectivité peut accorder aux professionnels. Des améliorations semblent toutefois nécessaires dans deux domaines particulièrement sensibles.

▪ Agir contre les agents immobiliers qui prêtent leur concours aux marchands de sommeil

La très grande majorité des agents immobiliers refuse de louer en l'état des logements indignes. Quelques-uns le font toutefois et compromettent gravement la confiance que la société peut placer en la profession toute entière. Pourtant, selon les déclarations recueillies au cours de la mission, la DGCCRF ne s'estime pas en mesure de contrôler la mise en location par un agent immobilier d'un logement indigne ou simplement non-décent.

Il revient effectivement aux agences régionales de santé et aux services communaux d'hygiène et de santé, là où ils existent, d'apprécier l'insalubrité d'un logement et d'engager le cas échéant les procédures administratives contre les propriétaires. De même, les maires ou les présidents d'EPCI ont la responsabilité des procédures pour les immeubles menaçant ruine et les Caisses d'Allocations Familiales pour effectuer les constats de non-décence qui justifieront éventuellement la consignation des aides au logement.

Mais ces différents acteurs ne sont pas compétents pour contrôler et sanctionner les quelques administrateurs de biens qui prêtent leur concours, en toute connaissance de cause et en contravention avec la loi, pour la location d'un logement ne respectant pas les critères de décence, voire d'un logement indigne. Seuls les agents des DDPP semblent en position de sanctionner les agissements de quelques professionnels tout aussi indignes que les logements concernés et leurs propriétaires marchands de sommeil. Ces agents de contrôle devraient pouvoir à cet effet s'appuyer sur l'article 3 du code de déontologie de la profession qui prescrit aux agents immobiliers d'agir « dans le strict respect des lois et règlements » et de « refuser leur concours lorsqu'elles sont sollicitées pour l'élaboration d'actes frauduleux ».

Il conviendrait donc d'étendre les habilitations des agents des DDPP pour les autoriser à contrôler et sanctionner les atteintes au code de déontologie des agents immobiliers afin de sanctionner notamment les administrateurs de biens qui prêteraient leur concours à des marchands de sommeil. Pour orienter leurs contrôles, les DDPP pourraient utilement à cet effet se rapprocher des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne.

▪ Sanctionner les discriminations en matière de location

Le secteur du logement locatif privé n'échappe pas aux comportements discriminatoires à l'œuvre au sein de la société française. Mais on attend légitimement des professionnels qu'ils ne prêtent pas leur concours à de telles pratiques. L'article 3 du code de déontologie de la profession fait d'ailleurs figurer l'interdiction des discriminations au premier rang des obligations faisant l'objet d'une mention particulière, au titre du respect des lois et règlement.

Les résultats de l'enquête déjà citée diffusée par SOS Racisme en mai 2019 mettent en évidence que plus d'une agence immobilière sur deux (51%), parmi les 90 ayant fait l'objet d'un test en Ile-de-France, accepte de prêter son concours à un propriétaire qui demande de pratiquer une discrimination clairement contraire à la loi dans la sélection des locataires. Parmi ces 51%, si dans 24% des cas, l'agence laisse le soin au propriétaire de pratiquer lui-même cette discrimination illégale, dans les 27% restant, elle accepte de la pratiquer elle-même.

Le plus souvent, ce comportement ne peut pas s'expliquer comme on le voudrait par l'absence de maîtrise des implications pratiques de la loi : dans plus de la moitié des cas, l'agent est parfaitement conscient de l'illégalité puisqu'il en avertit le propriétaire. Les sanctions sont pourtant sévères, mais il est vrai que, soumis à la pression d'un propriétaire, l'agent peut d'autant plus être tenté de céder que la sanction apparaît peu probable au regard de la difficulté à mettre en évidence ces comportements. Les faits sanctionnés par la justice le font d'ailleurs apparaître en filigrane. Ainsi, la condamnation en février 2019 de deux agents immobiliers à Palaiseau, dans l'Essonne, à respectivement 4 mois et 2 mois de prison assortis de 6 000 € de dommages et intérêts⁴⁰, n'a été possible que grâce au témoignage d'un salarié ; elle intervient en outre 13 ans après les faits qui remontent à 2006 et les peines de prison prononcées pour ces faits anciens ont été assorties du sursis. Un travail devrait donc être engagé avec la DGCCRF en associant le Conseil National de la Transaction et de la Gestion Immobilières (CNTGI) pour mettre en place les actions de « testing » permettant seules de sanctionner effectivement ces comportements.

PROPOSITION 17 : Sanctionner effectivement les infractions les graves aux lois et règlements et au code de déontologie que sont la complicité avec les marchands de sommeil et la discrimination dans la sélection des locataires en développant les actions de testing.

- **Des sanctions mieux ciblées pour les défauts d'attestation d'habilitation des salariés et mandataires**

La loi impose au titulaire de la carte professionnelle de demander l'habilitation de ses salariés et mandataires autorisés à négocier, s'entremettre ou s'engager pour son compte. Mais l'article 14 de la loi Hoguet ne prévoit d'appliquer des sanctions - qui peuvent aller jusqu'à 7 500 € d'amende et six mois de prison - qu'aux seuls salariés et mandataires, à l'exclusion des titulaires de la carte sur lesquels porte pourtant l'obligation. CCI France dans le cadre de la présente mission, et la DGCCRF dans son bilan des contrôles réalisés en 2017, font état de l'incompréhension légitime des intéressés. Il est nécessaire de partager plus équitablement la responsabilité de cette habilitation

PROPOSITION 18 : Modifier le dernier alinéa de l'article 14 de la loi Hoguet pour prévoir que les sanctions applicables pour défaut de l'attestation d'habilitation peuvent être appliquées au titulaire de la carte professionnelle comme à ses salariés et mandataires qui négocient, s'entremettent ou s'engage pour son compte.

2.2.3. Assurer la transparence et l'information

La confiance se conserve aussi par la transparence qui évite la suspicion. En matière de gestion de copropriété, la loi a rendu obligatoire pour les syndicats professionnels depuis le 1er janvier 2015 de mettre à disposition un espace en ligne accessible à tout moment sur internet. Sans que cela soit obligatoire, les administrateurs de biens - qui sont souvent également syndicats de copropriétés - mettent également un extranet à disposition de leurs bailleurs et, pour certaines informations, de leurs locataires. Ces outils sont très généralement prévus - avec des fonctionnalités variables - par les plateformes de gestion locative développées par les grands réseaux comme par les acteurs autonomes qui vendent leurs prestations aux agences petites ou moyennes. Ces plateformes en ligne permettent ainsi au propriétaire d'être parfaitement informé à tout moment de la situation de son bien et des actions engagées par le gestionnaire. Sur un espace personnel sécurisé, il peut ainsi avoir accès à tout moment à son compte de gestion (loyers versés, provisions de gestions, travaux engagés,...), aux diagnostics concernant le bien, aux comptes rendus de gestion,...

⁴⁰ lemonde.fr 7 février 2019. Article signé Isabelle REY-LEFEBRVE

Le moment paraît venu de rendre obligatoire un tel espace en ligne, comme cela a été fait en matière de copropriété, avec des fonctionnalités minimales.

PROPOSITION 19 : A l'image des syndicats dans leurs relations avec les copropriétaires, rendre obligatoire pour les administrateurs de biens de mettre disposition des propriétaires et des locataires un site internet dédié comportant des fonctionnalités minimales définies par décret après consultation de la profession.

2.3. UNE CERTIFICATION IMMO+ POUR ATTESTER DES PRESTATIONS DE HAUTE QUALITE

Quand il s'agit d'encourager la profession d'administrateur de biens à développer la qualité de ses prestations pour convaincre davantage de propriétaires de lui confier des biens en location, la loi ne peut pas tout. Elle peut instituer des obligations et des interdictions, prévoir des contrôles et des sanctions qui définissent un

niveau minimal de prestations. Mais le service rendu dépend de beaucoup d'éléments échappant à la loi et au règlement. Même la qualification individuelle des agents n'est pas une garantie absolue parce que la qualité du service dépend aussi de l'organisation collective de l'entreprise.

Le marché est normalement là pour aller au-delà de la loi en permettant au client de faire le tri entre les offres, la qualité des prestations proposées et leurs prix. Mais le marché lui aussi a ses limites en la matière. S'agissant d'un service aussi global que la gestion locative, il n'est pas facile pour le propriétaire client de discriminer en fonction de la qualité des offres, avant de consentir un mandat. Une fois le mandat signé, il peut d'ailleurs s'écouler des années de gestion paisible avant qu'une difficulté (impayés, dégradation du bien, ...) ne fasse prendre conscience que le gestionnaire choisi n'a pas les qualités qu'on lui prêtait.

Pour permettre au propriétaire de mieux distinguer les offres de qualité, facilitant ainsi le jeu de la concurrence, la certification offre une solution. A la différence d'un simple label, la certification de service⁴¹ repose sur l'attestation par un organisme obligatoirement indépendant et dûment habilité qu'un service est conforme à un référentiel. Ce référentiel, élaboré par l'organisme certificateur lui-même, est construit de manière à certifier que des procédures adaptées sont en place pour garantir un résultat mesurable répondant concrètement aux attentes majeures des clients. La délivrance de la certification et son maintien sont soumis à des inspections indépendantes.

Les administrateurs de biens ayant obtenus la certification IMMO+ se distingueraient en apposant une marque reconnaissable protégée par la loi contre toute utilisation frauduleuse.

La mise en place d'une certification pour la prestation de services de location et de gestion locative devrait mobiliser sous l'égide des pouvoirs publics la profession ainsi que des représentants des propriétaires pour définir un référentiel ambitieux. Ce référentiel devrait comporter deux parties.

▪ Une gestion administrative, comptable et technique de haut niveau

Au-delà des prescriptions de la loi et du code de déontologie de la profession, la certification IMMO+ pourrait porter notamment, en tirant les leçons des meilleures pratiques professionnelles, sur les points de nature à favoriser la confiance réciproque entre agents et propriétaires, entre agent et locataire comme entre propriétaire et locataire. Devraient ainsi tenir une place importante :

- la meilleure transparence possible des actes de gestion vis-à-vis du propriétaire ;
- une relation avec le locataire fondée sur la qualité de l'information, la réactivité et un contact humain personnalisé ;
- des procédures réactives en matière d'impayés et autres incidents permettant d'engager simultanément et sans le moindre retard un dialogue amiable et les premières étapes vers une procédure contentieuse ;

⁴¹ Articles L.433-3 et suivants du code de la consommation.

- la réactivité face aux demandes de réparation relevant du propriétaire et un conseil de qualité au locataire pour ce qui relève de lui.

▪ Un accompagnement technique et administratif préservant la valeur du bien à long terme

Un bien qui n'est pas non seulement entretenu mais amélioré pour prendre en compte l'évolution des normes obligatoires comme les nouvelles attentes des locataires, tend à perdre de sa valeur. Un bon administrateur de biens doit être en mesure de faire le diagnostic de ce qui est indispensable et de ce qui serait utile, aujourd'hui ou à moyen terme, d'aider le propriétaire à planifier les travaux et à les financer.

Une mention particulière doit être réservée dans cet accompagnement à la rénovation énergétique pour lesquels des administrateurs certifiés IMMO+ pourraient jouer un rôle décisif (voir infra partie 3.3.).

PROPOSITION 20 : Mettre en place une certification IMMO+ en concertation avec les professionnels pour permettre aux administrateurs de biens offrant des prestations de haute qualité en terme de gestion quotidienne que d'entretien et de développement de la valeur patrimoniale du bien de le faire valoir auprès des propriétaires.

2.4. RENFORCER LE PILOTAGE INTERMINISTERIEL

Il ne suffit pas pour réglementer une profession de publier une loi aussi bonne soit-elle. Il faut encore en assurer le suivi dans le temps : prendre les textes réglementaires nécessaires à son application, en contrôler le respect, être attentifs aux difficultés signalées par les acteurs de terrain, dialoguer avec la profession comme avec ses clients usagers, modifier enfin le cadre législatif et réglementaire en tant que de besoin.

Pour ce qui concerne les agents immobiliers, cette responsabilité de suivi est partagée entre plusieurs acteurs au sein ou à côté de l'administration d'État. La direction des affaires civiles et du sceau (DACS) au ministère de la Justice est souvent présentée par les autres acteurs comme jouant un rôle premier. Cette direction considère toutefois que « Le ministère de la justice n'exerce pas de contrôle sur la profession d'agent immobilier ni sur aucune des professions soumises à la loi Hoguet. La régulation des professions exerçant ces activités est motivée par des impératifs de protection de ceux qui recourent à leurs services, et de ce point de vue ne relève pas du ministère de la justice. » Le ministère de la Justice se reconnaît toutefois une compétence partielle pour les dispositions de la loi Hoguet qui présentent un lien avec l'encadrement et la protection du droit de propriété (conditions de conclusion et d'exécution du mandat d'agent immobilier) ou la loi sur les copropriétés (relations contractuelles du syndic et du syndicat des copropriétaires).

Le ministère de l'Economie et des Finances est quant à lui impliqué au niveau de deux de ses directions générales. Comme on l'a évoqué ci-dessus, la DGCCRF est chargé du contrôle de la bonne application de la réglementation de la profession et pilote à cet effet les actions de contrôle réalisées par les DDPP. La Direction Générale des Entreprises (DGE), dispose de la tutelle du réseau des CCI qui attribuent les cartes professionnelles aux agents immobiliers. Par ailleurs, le ministère détient, via la Direction Générale du Trésor, une compétence en matière de réglementation assurantielle et de garantie financière. Enfin, s'agissant de professions réglementées et du secteur des services la DGE est chargé, avec le Secrétariat Général aux Affaires Européennes (SGAE), de la coordination interministérielle en matière d'application des directives 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et 2006/123/CE relative aux services dans le

marché.

La Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), au ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, dispose d'un bureau du droit immobilier et de l'habitat qui suit la profession d'agents immobiliers, notamment pour ce qui concerne la mise en place du CNTGI. La DHUP a également été en première ligne pour les modifications du cadre législatif insérées dans les grandes lois sur le logement telles que la loi ALUR ou la loi ELAN. Par ailleurs, la DHUP est également responsable de l'environnement législatif et réglementaire qui encadre les rapports bailleurs-locataires.

Au cours de la mission, il n'a pu être identifié parmi ces acteurs multiples ni pilote unique, ni action véritablement coordonnée. Le décret mentionné supra qui est attendu depuis cinq ans pour définir les aptitudes exigées des salariés et mandataires que les agents immobiliers autorisent à négocier en leur nom est un premier exemple de ce défaut de pilotage. L'absence des remontées et du traitement des dysfonctionnements observés sur le terrain par les CCI est également très significative. L'absence d'instance permettant des échanges sur les orientations prioritaires des contrôles diligentés par la DGCCRF et les DDPP et les conséquences à en tirer est tout aussi problématique.

Faute d'amélioration du pilotage et de la coordination de l'action administrative concernant la profession d'agent immobilier, il serait à craindre que les mesures préconisées ci-dessus ne débouchent pas ou n'atteignent pas faute de suivi des objectifs fixés.

PROPOSITION 21 : Mettre en place un pilotage efficace de l'action administrative concernant la profession d'agent immobilier :

- en désignant une administration pilote qui semble devoir être la DHUP pour coordonner l'action des administrations impliquées (Justice/DACS, Economie/DGCCRF et DGE), proposer les mesures d'amélioration de la réglementation et s'assurer de leur bonne sortie ;
- en créant un comité administratif de coordination entre les services concernés pour organiser les échanges nécessaires.

Dans leur grande majorité, les administrateurs de biens ont le souci de bien faire leur métier en répondant à leur niveau aux attentes de leurs clients propriétaires et de leurs locataires. Confrontés comme d'autres à la révolution numérique, ils s'efforcent d'en tirer le meilleur. Confiant en la reconduction automatique année après année de leurs portefeuilles de mandats, ils se satisfont toutefois depuis longtemps d'une part de marché très minoritaire par rapport aux 65% de propriétaires qui assurent eux même la gestion de leur biens.

Même si les nouveaux acteurs du numérique ne paraissent pas à court ou à moyen terme en mesure de renverser le jeu à leur profit, cette sérénité peut être trompeuse si elle les engage dans une dynamique « low cost » destructrice de valeur, la baisse des honoraires accompagnant inéluctablement à terme les gains de productivité permise par les nouvelles plateformes numériques. L'autre voie consiste à enrichir les prestations pour convaincre clients actuels et futurs de payer pour un service de qualité.

Dans un contexte de faible pression concurren-

tielle et compte tenu d'un jeu d'acteurs perdant-perdant, il n'est pas de sortie vers le haut possible sans une intervention décisive de la puissance publique. Le rapport propose à cet effet trois ensembles de propositions, de nature à changer les règles du jeu au bénéfice de tous : un nouveau mandat de gestion locative répondant aux attentes des propriétaires, une politique de contrôle qui justifie la confiance du public, une certification pour permettre aux meilleurs de se faire connaître de leurs clients potentiels et de valoriser leurs compétences.

Cette intervention de la puissance publique ne peut toutefois être décisive que si elle est conduite avec détermination et continuité dans le temps. Cela ne pourra se faire sans renforcement du pilotage interministériel.

Sous ces conditions, la profession pourra mériter la qualité de tiers de confiance qu'elle revendique souvent en étant associée plus étroitement à la politique publique de soutien au logement locatif privé.

3

LE LOGEMENT LOCATIF PRIVÉ AU SOUTIEN DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DU LOGEMENT

Logeant près d'un ménage sur quatre, le secteur locatif privé ne saurait échapper à l'attention des responsables de la politique du logement qui se doivent en premier lieu de favoriser les conditions de son développement, faute de lui trouver suffisamment d'alternatives du côté du parc social ou de l'accession à la propriété. Encourager les vocations de bailleurs est ainsi la première priorité des pouvoirs publics. Le parc locatif privé joue également un rôle dans la politique d'accès au logement des plus démunis

dont les agences immobilières sociales (AIS) sont l'exemple le plus emblématique. Enfin, les enjeux de rénovation énergétique y sont particulièrement forts.

Il convient de s'interroger sur les dispositifs en place et leur capacité à engager le secteur sur la voie d'un développement équilibré – en tirant le meilleur des professionnels de la gestion engagés et compétents.

3.1. ENCOURAGER LES VOCATIONS DE BAILLEURS

Il n'est pas de logements locatifs privés sans propriétaires ayant la volonté de les conserver pour les mettre à disposition de locataires, contre une juste rémunération mais aussi en assurant à ces locataires une sécurité raisonnable dans leur domicile. La conviction profonde de l'auteur de ce rapport est que l'amélioration de la confiance entre propriétaires et locataires, qui est l'objet des propositions concrètes de la première partie de ce rapport, comme le développement d'une offre de gestion locative plus convaincante, objet de la deuxième partie, sont les piliers essentiels de toute politique durable d'encouragement à l'investissement locatif.

Pour autant, des politiques spécifiques, mobilisant des moyens financiers non négligeables, sont engagées au niveau national et au niveau local, pour, d'une part remettre sur le marché des logements privés vacants et d'autre part pour stimuler fiscalement l'investissement en logements à louer.

3.1.1. Les enjeux de la mobilisation des logements vacants doivent être correctement appréciés, sans illusions sur les volumes concernés

La dénonciation du « scandale des logements vacants » n'est pas propre à la France. En février 2014, le journal britannique the Guardian après avoir collecté les statistiques sur les logements vacants dans les différents pays, additionnait l'ensemble et titrait sur le scandale des 11 millions de logements vides en Europe qu'il rapprochait des millions de personnes cherchant un abri sur le continent. Internet garde encore la trace de cette information largement reprise dans les médias. Le syndicat des locataires de Bruxelles, s'en émeut en observant : « En Belgique, les chiffres sur l'inoccupation des logements s'obtiennent avec peine ». L'Angleterre, pays du Guardian, dispose quant à elle de statistiques précises et publiques qui ne recensent toutefois en 2017 que 2,5% de logements vacants dont 0,9% à long terme (plus de 6 mois)⁴².

Quant à la France, la politique publique de mobilisation des logements vacants a fait l'objet récemment d'une évaluation approfondie par un rapport de l'inspection générale des finances et du conseil général de l'environnement et du développement durable, avec le soutien d'un comité de suivi associant l'ensemble des acteurs⁴³.

⁴² Les statistiques sur les logements vacants en Angleterre, issues de sources fiscales au niveau des autorités locales n'est toutefois pas comparables aux statistiques notamment françaises issues des recensements.

⁴³ Rapport d'évaluation de politique publique. Mobilisation des logements et des bureaux vacants. Anne BOCQUET et Paul SAUVEPLANE (IGF), Alain WEBER et Jean Louis HÉLARY (CGEDD). Janvier 2016.

Cette étude a permis en premier lieu d'éclairer la réalité des « 3 millions de logements vacants » qui continue à structurer une large partie du discours public.

Une fois déduits, les logements vacants dans le parc social, la vacance frictionnelle, les logements situés dans des zones où le parc existant suffit à satisfaire les besoins, le rapport conclut que sur 2,6 millions de logements vacants en 2014, seuls 137 000 sont des logements privés disponibles en zone tendue pour couvrir des besoins non satisfaits dont un quart dans un état nécessitant des travaux, soit 103 000 logements immédiatement mobilisables (voir annexe 4). L'estimation de la vacance globale ayant été depuis révisée par l'INSEE à 2,8 millions en 2015, ces chiffres pourraient être à réévalués de l'ordre de 7% sans que cela n'affecte les conclusions.

Cette succession d'abattements traduit une réalité fondamentale : la vacance correspond pour l'essentiel à une offre qui a cessé d'être adaptée à la demande, qu'elle soit située dans un secteur en déprise démographique, ou que ses caractéristiques ne soient plus à la hauteur des attentes des ménages. Il existe bien un gisement de logements que leurs propriétaires privés négligent de mettre en location alors qu'une demande existe. Mais sa taille doit être appréciée pour ce qu'elle est : de l'ordre de 0,3 % à 0,4% du parc total de logements, de 0,8 à 1% du parc situé dans les zones tendues.

La faible proportion de logements réellement mobilisables explique qu'ils soient si difficiles à trouver quand on les cherche activement. Les résultats des actions mises en place sur certains territoires, en mobilisant notamment les fichiers de taxe sur les logements vacants, des opérateurs pour convaincre les propriétaires concernés, et des aides (Anah et collectivités territoriales) pour aider à la réalisation des travaux de remise sur le marché, ne donnent en effet que des résultats décevants : quelques dizaines, une centaine de logements au maximum.

Pour autant, la vacance des logements est un problème essentiel sur certains territoires. C'est le cas des villes moyennes ciblées par le programme Action Cœur de Ville dont le centre se désertifie. L'analyse de la vacance est aussi plus largement indispensable pour établir un diagnostic des marchés avant de mettre en place une politique locale. On abordera d'ailleurs dans la suite de ce rapport les moyens pour améliorer les informations à disposition des acteurs locaux.

Il reste qu'au niveau national, le phénomène ne justifie pas l'attention qui lui est trop souvent prêtée du fait de la mauvaise interprétation de chiffres issus des recensements. La problématique de l'encouragement des vocations d'investisseurs en logements ne se réduit toutefois pas à la question de la vacance.

3.1.2. Continuer à privilégier l'aide aux investissements nouveaux

Il est bien des façons de perdre la possibilité de loger des ménages dans un logement locatif privé. La vacance n'en est que la plus visible. Il faut y ajouter tous les logements qui ne seront pas construits faute d'investisseur pour y engager son épargne, sans compter ces logements que les propriétaires souhaitant se dégager ont vendu à des acquéreurs qui les habitent eux-mêmes ou en font leurs résidences secondaires.

Depuis plus de 30 ans, une succession de régimes d'incitation fiscale a ainsi été mise en place pour stimuler la construction neuve dans les zones tendues, puis plus récemment la réhabilitation de logements anciens dans des centres-villes en perte d'attractivité. Toujours institués pour une durée déterminée, ils ont été systématiquement reconduits sous une forme ou sous une autre. L'amélioration du ciblage territorial a permis d'éviter les localisations inadaptées trop fréquentes dans les premiers dispositifs. Le plafonnement des loyers permet de s'assurer du développement d'une offre accessible pour les ménages auxquels elle s'adresse.

3.2. LE PARC LOCATIF PRIVE ET LA POLITIQUE SOCIALE DU LOGEMENT

Le plan quinquennal 2018-2022 pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans abris a engagé une réforme structurelle pour favoriser l'accès direct vers le logement des personnes défavorisées chaque fois que cela est possible et accélérer la sortie de l'hébergement vers le logement avec un accompagnement

adapté des personnes. Il prévoit notamment la mobilisation du parc privé à des fins sociales, non seulement en accroissant le nombre de logements conventionnés par l'Anah (programme Louer abordable) mais aussi par des objectifs ambitieux en matière d'intermédiation locative.

▪ Louer abordable devra être prolongé fin 2019

Louer Abordable permet aux bailleurs de bénéficier d'un avantage fiscal (une déduction forfaitaire du revenu foncier). En contrepartie de cette aide fiscale, le propriétaire signe une convention avec l'Anah dans laquelle il s'engage à respecter un loyer maximal et à louer à un locataire dont les ressources sont inférieures à un plafond. Les plafonds de loyers sont déterminés au niveau national par zone de tension sur le marché (zones A bis, A, B1) en distinguant un niveau très social, un niveau social et un niveau intermédiaire. Ces plafonds nationaux peuvent en outre être réduits au niveau local en fonction de la situation réelle des marchés. Le taux de la déduction fiscale est modulé – hors intermédiation locative – selon le territoire de 15% (loyers de niveau intermédiaire en zone B2) à 70% (loyers de niveau social ou très social en zone A ou A bis). Les conventions peuvent enfin être ou non accompagnées de la réalisation de travaux ; en cas de travaux, la durée de conventionnement est portée à 9 ans.

En 2017, plus de 7 500 logements ont été conventionnés dans ce cadre par l'Anah, dont les deux tiers en loyer social ou très social. La baisse de 33% par rapport à 2016 s'explique, d'une part, par la disparition de l'avantage fiscal de la zone C – qui couvre les territoires ne présentant pas de tension sur le marché du logement – et, d'autre part, par la priorité donnée à la revitalisation des centres anciens⁴⁵.

Toutefois, la loi ELAN a ré-ouvert Louer abordable à la zone C à compter du 1er janvier 2019 sous la condition d'un conventionnement comportant la réalisation de travaux (donc une durée de 9 ans) et un loyer social ou très social. Les conditions dans lesquelles les bailleurs peuvent tirer profit de l'avantage fiscal sont en outre améliorées⁴⁶. Cette extension devrait contribuer à redynamiser le dispositif qui en tout état de cause produit, malgré des volumes limités, un complément à l'offre du parc social d'autant plus utile qu'il est bien ciblé en fonction de l'état du marché. La loi ELAN n'a toutefois pas modifiée l'échéance de Louer abordable qui reste limitée au 31 décembre 2019. On imagine difficilement que cette date ne soit pas prolongée.

PROPOSITION 23 : Dans le cadre de la loi de finances pour 2020, afin de donner de la cohérence et de la visibilité aux politiques publiques du logement, prolonger le dispositif Louer solidaire jusqu'au 31 décembre 2022.

▪ Mieux accompagner l'intermédiation locative dans le cadre de Logement d'abord

L'intermédiation locative est une forme particulière de mobilisation du parc privé à des fins sociales avec l'intervention entre le propriétaire et le ménage occupant d'un tiers agréé par l'État pour simplifier et sécuriser

⁴⁵ Rapport d'activité 2017 de l'Anah.

⁴⁶ Si l'abattement sur le revenu fiscal, ajouté aux autres dépenses déductibles se traduit par un déficit foncier, celui-ci ne peut être déduit du revenu global imposable du ménage que dans la limite d'un plafond ordinairement fixé à 10 700 € qui est porté à 15 300 € pour ces conventionnements Anah en zone C.

Actuellement, le dispositif PINEL, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2021, permet de déduire de l'impôt sur le revenu un crédit qui peut atteindre de 36 000 € (pour un engagement de location limité à 3 ans) à 63 000 € (pour un engagement sur 12 ans) à condition d'investir sur un logement situé en zone tendue⁴⁴, de pratiquer des loyers respectant un plafond et de louer le logement à un locataire respectant également un plafond de revenus. Il s'y ajoute depuis le 1er janvier 2019 le nouveau dispositif Denormandie qui permet, suite à l'achat d'un logement existant à réhabiliter dans les quartiers centraux de certaines villes, de bénéficier d'une réduction d'impôt pouvant atteindre 63 000 € (pour un engagement de louer pendant 12 ans).

Plusieurs acteurs rencontrés dans le cadre de la mission ont toutefois fait état du besoin d'un soutien plus large et moins ciblé qui répondrait à une baisse de la rentabilité de l'investissement locatif. Il est vrai que la poursuite de la hausse du prix des logements – alors que l'évolution des loyers est désormais contrainte par la progression des revenus des locataires – pèse sur le rendement locatif. Il est ainsi souhaité la création d'un mécanisme d'amortissement permettant à l'ensemble des bailleurs de déduire chaque année de leur revenu foncier une fraction du coût de l'investissement.

Après réflexion, cette perspective a été écartée pour des raisons d'efficacité de la dépense publique au regard de l'objectif de développement du parc. En effet, le coût d'un tel dispositif ne permet guère d'envisager qu'il puisse coexister avec les aides à l'investissement Pinel et Denormandie. Il conviendrait donc de remplacer un dispositif ciblé précisément sur la production de logements neufs là où elle est particulièrement utile – ou la réhabilitation dans des cœurs de ville en déshérence – pour accorder une aide, nécessairement puissante si elle doit être efficace, répartie sur l'ensemble des bailleurs, ceux qui se sont engagés ou s'engagent aujourd'hui dans un projet d'investissement, comme ceux, parfois qualifiés de bailleurs inadvertants, qui ont hérité d'un bien qu'ils continuent de louer faute d'autre projet, et ce dans les territoires les plus tendus comme dans les autres.

Même si une modulation de l'avantage est envisageable, la mesure semble relever du pari risqué. Les dispositifs fiscaux successifs jouent un rôle non négligeable pour le développement du parc locatif privé puisque 21% des logements locatifs détenus par des bailleurs privés en 2013 ont bénéficié lors de leur achat de l'un de ces dispositifs.

Plusieurs professionnels ont également fait valoir les avantages de simplicité du crédit d'impôt qui procure un gain immédiatement lisible pour les particuliers qui envisagent d'investir dans la pierre. L'amortissement dont l'intérêt dépend de la situation fiscale d'ensemble du ménage, et notamment de son taux marginal d'imposition, est beaucoup plus difficile à apprécier.

Dans ce contexte, l'amélioration générale du régime d'imposition des revenus fonciers par la création d'un amortissement qui s'inspire du régime d'imposition applicable en Allemagne ne paraît pas souhaitable.

PROPOSITION 22 : Ne pas retenir la mise en place d'un régime d'amortissement fiscal pour les revenus locatifs des propriétaires de logements relevant du régime des revenus fonciers et maintenir au-delà du 31 décembre 2021 un dispositif puissant de crédit d'impôt en faveur de l'investissement locatif dans le neuf et dans l'ancien avec réhabilitation lourde dont le ciblage en terme géographique doit évoluer en collant au plus près de la réalité des marchés que le développement des observatoires locaux permet de mieux connaître.

⁴⁴ Communes situées en zones A bis, A ou B1 selon le zonage mis à jour en 2014 en fonction de la tension manifestée par le niveau des prix et de loyer sur les marchés locaux.

les rapports locatifs, avec un accompagnement adapté des personnes. Cette intermédiation peut prendre deux formes dans le parc privé : le mandat de gestion et la location/sous location.

- Le mandat de gestion implique pour le bailleur de louer directement à un ménage tout en faisant appel à un organisme tiers pour assurer la gestion locative avec une dimension sociale et le cas échéant, en fonction des besoins, un accompagnement du ménage. Cette solution qui permet ainsi aux ménages bénéficiaires de disposer d'un logement à titre pérenne est particulièrement adaptée à des ménages suffisamment autonomes pour payer eux-mêmes leur loyer même s'ils peuvent avoir besoin d'un accompagnement social. Elle est toutefois difficile à mettre en œuvre dans les zones tendues où le niveau des loyers est peu compatible avec les ressources du public ciblé.
- La location/sous location implique pour le propriétaire de louer à un organisme agréé qui va lui-même le mettre à disposition de personnes en difficulté dans le cadre d'une sous location.

Le plan Logement d'abord fixe l'objectif sur la période quinquennale 2018-2022 de créer 40 000 places supplémentaires s'ajoutant aux 31 274 places recensées au 31 décembre 2017. 50% de ces places nouvelles doivent être réalisées sous la forme de mandats de gestion. Les propriétaires qui mettent leur logement à disposition d'un organisme agréé par l'Etat sous forme de mandat de gestion ou de location/sous-location bénéficient de la déduction fiscale du dispositif Louer abordable au taux majoré de 85%.

L'intermédiation locative repose sur des organismes sans but lucratif, les agences immobilières sociales (AIS)⁴⁷, dont le statut est doublement encadré. Ils bénéficient en premier lieu d'un agrément préfectoral en application de l'article L365-4 du code de la construction et de l'habitation. Ils sont également titulaires en application de la loi Hoguet de la carte d'agent immobilier avec la mention « Gestion locative » qui les autorise à conclure des mandats de gestion avec des propriétaires.

Selon les observations convergentes de la fédération Soliha, de la FAPIL et de CCI France, ces associations rencontrent une difficulté par rapport à la loi Hoguet. Celle-ci prévoit en effet que les représentants légaux et statutaires de ces associations, à savoir leurs présidents, remplissent la condition d'aptitude imposée à l'ensemble des titulaires de la carte (voir supra partie 2). Cette exigence pose problème dans un monde associatif où le président, comme l'ensemble du conseil d'administration, est un bénévole sans responsabilité opérationnelle. Cette responsabilité est en effet exercée pour un directeur salarié.

PROPOSITION 24 : Prévoir qu'en ce qui concerne les associations agréées par l'autorité administrative en application de l'article L.365-4 du code de la construction et de l'habitation, qui sont titulaires de la carte professionnelle d'agent immobilier avec la mention « Gestion immobilière » pour exercer l'activité d'intermédiation locative sociale, la condition d'aptitude prévue au 1° de l'article 3 de la loi Hoguet s'applique au directeur salarié investi de l'ensemble des responsabilités opérationnelles.

L'action des AIS repose en premier lieu sur la recherche de logements à mobiliser dans le parc privé en convaincant les propriétaires de les confier sous la forme de mandats de gestion ou de locations en vue de la sous-location. Cette mission de captation dans le parc privé justifie un premier niveau de financement de l'État. L'instruction ministérielle du 4 juin 2018 relative à la relance de l'intermédiation locative dans le cadre du plan Logement d'abord prévoit que cette mission doit évoluer vers plus de mutualisation entre les différents organismes avec une organisation territoriale visible pour les bailleurs intéressés.

⁴⁷ Ou Agences Immobilières à Vocation Sociale (AIVS) dans le réseau de la Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (FAPIL). A la différence de l'AIS, l'AIVS est un label déposé par la FAPIL.

Cette organisation mutualisée au niveau territorial paraît en effet indispensable tant pour faciliter les relations avec les bailleurs que pour éviter de gaspiller les deniers publics. On peut toutefois se demander si une communication nationale ne serait pas plus visible pour les propriétaires, et en définitive moins onéreuse pour l'État. En effet, même si des spécificités locales compliquent la présentation, en fonction des aides apportées par les collectivités territoriales, les points communs sont importants, au niveau du régime fiscal, du statut des organismes porteurs, comme des objectifs sociaux poursuivis qui sont aussi susceptibles d'influencer certains propriétaires.

PROPOSITION 25 : Mettre en place une communication centralisée envers les propriétaires potentiellement intéressés par les dispositifs d'intermédiation locative sur la base d'un label commun pour l'ensemble du territoire.

Les aides publiques attribuées aux AIS financent les actions de captation, la gestion locative sociale et l'accompagnement des ménages. Les propriétaires quant à eux bénéficient principalement de la déduction forfaitaire au taux de 85% dans le cadre de Louer abordable. Ils peuvent également bénéficier des subventions de l'Anah en cas de travaux d'amélioration. Toutefois, l'Anah a institué en 2015 une prime d'intermédiation locative de 1 000 € dont le montant n'a pas évolué depuis. Attribuée pour 467 logements en intermédiation en 2017, cette prime, perçue immédiatement à la différence de l'avantage fiscal, semble avoir un impact psychologique sur les propriétaires sans commune mesure avec son coût.

PROPOSITION 26 : Réfléchir à une réévaluation du montant de la prime d'intermédiation locative attribuée par l'Anah aux propriétaires privés qui adhèrent à un dispositif d'intermédiation locative.

3.3. MOBILISER LE SECTEUR LOCATIF PRIVE POUR LA RENOVATION ENERGETIQUE DES LOGEMENTS

Avec près d'un logement sur deux, de l'ordre de 3,1 millions de logements, pouvant être qualifiés de passoires thermiques (étiquette énergétique F ou G)⁴⁸, dont 1,7 millions de logements (25%) occupés par des locataires modestes⁴⁹ présumés avoir des difficultés à supporter le coût du chauffage (situation de précarité énergétique), le

parc locatif privé présente un enjeu considérable pour la politique de rénovation énergétique. Les efforts ayant jusqu'à présent porté principalement sur le parc social et les logements occupés par leurs propriétaires, la situation du parc locatif privé s'est peu améliorée jusqu'à présent.

Pour régler le sort de ces passoires thermiques, la perspective de rendre leur location illégale est à l'ordre du jour depuis 2015. Cette stratégie coercitive doit toutefois être envisagée avec prudence alors que la voie de l'incitation financière reste à développer efficacement dans ce parc.

3.3.1. Du bon usage de l'obligation légale dans le cadre des normes minimales de décence

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a introduit le principe qu'un logement décent doit répondre à un critère de performance énergétique minimale à préciser par un décret en Conseil d'Etat avec un calendrier de mise en œuvre échelonnée.

Il s'agit potentiellement d'une mesure forte puisque les logements qui ne respectent pas les exigences minimales de décence ne peuvent être mis en location. Si un logement non décent est malgré tout loué, le locataire peut à tout moment demander la mise en conformité par voie amiable puis, à défaut d'accord, par une action en justice devant le tribunal d'instance. Le juge déterminera la nature des travaux à réaliser et fixera un délai pour leur exécution. Le tribunal peut contraindre le bailleur à faire les travaux nécessaires, prononcer une diminution du loyer et attribuer des dommages et intérêts. De plus, les aides aux logements ne peuvent être versées dès lors que le logement ne satisfait pas les normes de décence⁵⁰.

Le décret d'application du 9 mars 2017 est toutefois rédigé prudemment. Il ne prévoit pas un critère de performance énergétique précis mais seulement une protection « contre les infiltrations d'air parasites » et « une étanchéité à l'air suffisante ». La question reste toutefois posée de la fixation d'une norme minimale de performance énergétique en laissant un délai aux propriétaires pour se mettre en conformité (par exemple jusqu'en 2025). Le précédent anglais est invoqué pour justifier une telle mesure. Il est donc nécessaire d'en bien comprendre le contexte et les conditions.

Avant même l'intervention du législateur en 2015, la part des passoires thermiques avait fortement diminué dans le parc locatif privé anglais : 6,6% d'étiquettes F ou G en 2016 au lieu de 39,1% en 1996 et 25,3% en 2006. C'est dans ce contexte très favorable comparé à la France qu'une loi de 2015 a interdit la location d'un loge-

⁴⁸ 47% selon une extrapolation à partir de l'enquête Performance de l'Habitat, Equipements, Besoins et USages de l'énergie (PHEBUS) en 2013. Ministère de la transition écologique et solidaire.

⁴⁹ Locataires du parc privé appartenant aux 3 premiers déciles de revenu. Source : rapport d'activité 2018 du Plan Bâtiment Durable.

⁵⁰ Si le locataire engage une action pour obtenir la mise en conformité, l'aide sera consignée pendant 6 mois le temps de réaliser les travaux, le loyer dû par le locataire étant diminué du montant de cette aide.

ment ayant une étiquette inférieure à E en Angleterre et au Pays de Galles, au terme d'une période de 5 ans et sous réserves d'exemptions temporaires permettant de prolonger au cas par cas le calendrier d'application. Ce dispositif, décrit de façon plus précise en annexe 5, s'applique déjà aux nouvelles locations depuis le 1er avril 2018 et il s'appliquera à l'ensemble des baux en cours à partir du 1er janvier 2020. Toutefois, à cette date, les propriétaires-bailleurs anglais ou gallois pourront continuer à bénéficier d'exemptions si les travaux préconisés leur coûtent plus de 3 500 £ TTC, après déduction de la part financée par des tiers (aides publiques notamment).

La situation française est très éloignée de celle qui prévalait en Angleterre en 2015.

Certains penseront sans doute qu'une injonction de rénover les passoires thermiques à l'horizon de 5 ans ou plus verra probablement son échéance repoussée le moment venu comme cela a été si souvent le cas dans le passé. Mais de nombreux propriétaires, si prompts à s'inquiéter, seront effrayés par des travaux qu'ils ne pourront repousser à moins de s'être désengagés entre temps. Or la loi le leur permet en adressant un congé pour vente à leur locataire à l'échéance du bail en cours. Que 5% des bailleurs de passoires thermiques se comportent ainsi et ce serait pour le parc locatif une perte de 150 000 logements ; 300 000 pour un dixième des propriétaires.

Ce risque est d'autant moins à négliger que - à ce jour - les outils qui peuvent permettre aux propriétaires de limiter la dépense à leur charge sont perfectibles (voir infra partie 3.3.2.).

Par ailleurs, le DPE est actuellement en cours de révision pour une mise en œuvre en 2021. Dans l'attente, il serait préjudiciable de considérer les catégories F et G comme seuls critères pour définir ce qu'est une passoire thermique aujourd'hui. En effet, un logement chauffé au gaz ou à l'électricité, consommant la même quantité d'énergie peut avoir une différence de deux niveaux d'étiquette (D pour le gaz, et F pour l'électricité). Il est important d'analyser la situation au regard de l'énergie consommée réellement, de la facture énergétique ainsi que du taux d'effort par rapport au revenu. Toute mesure prise en amont de la révision du DPE.

PROPOSITION 27 : Ne pas préciser la norme minimale de performance énergétique dans le décret décence pour exclure les étiquettes F et G tant que le risque de voir une proportion importante de logements sortir du parc locatif privé n'est pas maîtrisé avec une forte réduction préalable de la proportion d'étiquette F et G grâce à un ensemble d'aides aux propriétaires bailleurs suffisamment efficaces.

3.3.2. Aider les bailleurs pour le bénéfice de leurs locataires modestes

Outre les difficultés propres aux copropriétés - partagées avec les propriétaires occupants mais proportionnellement plus fréquentes parmi les logements loués -, la rénovation énergétique souffre d'un obstacle spécifique au parc locatif : le principal avantage qu'elle procure bénéficie au locataire (sous forme de réduction de charges) alors que l'investissement incombe au propriétaire. Certes, les dépenses engagées devraient se traduire dans la valeur de l'immeuble mais les marchés ne permettent pas encore de le mesurer de façon convaincante. Certes encore, cela facilitera la recherche d'un locataire acceptant de payer un loyer dans le haut de la fourchette du marché, mais l'argument n'est guère audible qu'en zone de marché détendu. Dans la plupart des cas donc, les contreparties dont bénéficiera le bailleur sont beaucoup moins visibles que les économies de charges pour l'occupant.

Dans le même temps, parmi les aides existantes, si l'Eco-PTZ, les Certificats d'Economie d'Energie (CEE) ou la TVA à taux réduit sont ouverts indifféremment aux propriétaires bailleurs ou occupants, il n'en va pas de même pour deux des plus puissantes que sont le Crédit d'Impôt pour la Transition Énergétique (CITE) et les subventions du programme Habiter mieux de l'Anah⁵¹.

Le programme Habiter mieux est ouvert aux propriétaires occupants à ressources modestes et aux propriétaires bailleurs qui louent à des locataires aux revenus modestes dans le cadre d'un conventionnement Anah. Cette condition de conventionnement a l'avantage de cibler des logements occupés par des locataires à ressources modestes, ceux-là même qui sont exposés à la précarité énergétique. Dans la pratique toutefois, les propriétaires bailleurs n'ont que la portion congrue du programme Habiter mieux : 3 606 logements de propriétaires bailleurs aidés en 2017 (pour 73,6 millions d'euros de subventions totales) à comparer avec 44 132 propriétaires occupants (392,9 millions d'euros). Il serait utile de réfléchir aux moyens de rééquilibrer cette répartition au regard des enjeux particulièrement aigus dans le parc locatif privé.

Le CITE qui permet dans le cas général de financer 30% des travaux de rénovation énergétique ne peut en revanche être versé aux propriétaires bailleurs⁵². Alors que le dispositif est en cours de redéfinition avec l'objectif de mieux cibler l'aide en faveur des ménages qui en ont le plus besoin, il semble nécessaire de saisir l'occasion de l'ouvrir sous certaines conditions aux propriétaires bailleurs.

Les occupants aux revenus modestes exposés à la précarité énergétique sont la cible prioritaire. Pour les propriétaires occupants, cela implique de tenir compte de leurs propres revenus. Pour les propriétaires bailleurs en revanche, faute de tenir compte directement des revenus des locataires – que le propriétaire aurait bien du mal à justifier –, il convient d'ouvrir l'aide aux logements que leurs loyers rendent accessibles aux plus modestes⁵³.

PROPOSITION 28 : Dans le cadre de la réforme du CITE, pour le cibler davantage sur les ménages exposés à la précarité énergétique, attribuer l'aide aux propriétaires bailleurs pratiquant des loyers modérés rendant les logements accessibles aux personnes à revenus modestes.

Par ailleurs, le CITE est aujourd'hui attribué pour une liste de travaux éligibles sans obligation de faire établir un diagnostic par un expert concluant sur des recommandations concernant les mesures prioritaires à mettre en œuvre. Cette situation a l'avantage de la simplicité pour le bénéficiaire. Elle ne permet pas de garantir en revanche que cette aide se traduit par des travaux réellement prioritaires.

PROPOSITION 29 : Rendre obligatoire, dans les passoires thermiques, un audit énergétique préalable pour bénéficier du CITE rénové qui permettra de s'assurer qu'avant de décider du programme de travaux, les propriétaires ont une bonne connaissance des mesures les plus utiles en ce qui les concerne. Cet audit pourra également servir à améliorer le ciblage de l'aide publique.

Depuis 2009, la loi prévoit la possibilité pour le propriétaire qui a réalisé des travaux de rénovation énergétique – qui vont bénéficier à son locataire sous la forme d'une baisse des charges – de réclamer à celui-ci une contribution financière sous la forme d'un versement mensuel complémentaire au loyer et charges pendant une durée maximale de 15 ans. Ce versement est habituellement désigné par le terme de «troisième ligne de quittance».

Le décret d'application du 23 novembre 2009 encadre fortement le montant de ce versement complémentaire à la charge du locataire. Pour les bâtiments construits avant 1948, son montant est forfaitaire de 10 euros pour une pièce principale, 15 euros pour deux ou trois pièces et 20 euros pour quatre pièces ou plus.

⁵¹ Qui permet lui-même au propriétaire de bénéficier d'une aide fiscale (voir supra).

⁵² Il peut également bénéficier aux locataires qui réalisent eux-mêmes des travaux mais comme ceux-ci sont très généralement à la charge des propriétaires, cette possibilité n'a guère eu de succès.

⁵³ Dans le cadre par exemple d'un conventionnement Anah

Pour les bâtiments plus récents elle est fixée en fonction des économies de charges anticipées, dans la limite de 50% de ces économies (mais la plupart des bailleurs peuvent opter pour le forfait précédent dès lors qu'ils possèdent au plus 3 logements dans l'immeuble).

Cette prudence de la réglementation s'explique par l'incertitude qui subsiste sur le niveau des économies d'énergie qui seront effectivement constatées après travaux. Il existe toutefois une façon de s'assurer de la réalité de ces économies : le marché de performance énergétique par lequel le prestataire s'engage non sur des moyens mais sur un résultat en terme de performance énergétique, à charge pour lui de verser une indemnité si les objectifs ne sont pas atteints.

PROPOSITION 30 : Assouplir les conditions de fixation de la contribution aux travaux de rénovation énergétique qui peuvent être mis à la charge du locataire (troisième ligne de quittance) quand le niveau des économies réalisées est sécurisé dans le cadre d'un marché de performance énergétique. »

De nombreux propriétaires ne disposent pas de la trésorerie pour envisager sereinement d'investir dans des travaux d'économie d'énergie. Parfois leurs revenus et leur endettement ne leur permettent pas plus d'emprunter. Si le logement vient à être vacant, cela peut faire obstacle à sa location. Dans ces situations, on peut toutefois imaginer une solution gagnante pour tous : un financement de l'investissement par emprunt sécurisé par des recettes locatives elles-mêmes sécurisées par l'engagement d'un agent immobilier soutenu par une assurance (voir partie 2.1.2. supra).

Il ne semble pas y avoir d'obstacle légal ou réglementaire à la mise en place d'un tel montage. Seule une concertation entre les différentes parties concernées serait nécessaire.

PROPOSITION 31 : Une convention entre professionnels de l'immobilier, banquiers et assureurs pour promouvoir un financement sur emprunt garanti par des recettes locatives sécurisées

3.3.3. Soutenir la maîtrise d'ouvrage

La rénovation énergétique est une affaire complexe. Il faut non seulement pouvoir disposer d'une expertise technique solide pour apprécier le niveau courant de performance énergétique et les mesures envisageables pour l'améliorer. Il faut établir un programme de travaux, savoir mobiliser les différents financements disponibles, faire appel aux bons professionnels en s'assurant autant que faire se peut que les résultats seront à la hauteur des attentes théoriques.

Le bailleur individuel maître d'ouvrage est souvent démuni face à cette complexité, d'autant qu'à la différence d'un propriétaire occupant, il devra prendre en compte un autre acteur, le locataire, surtout s'il s'agit de lui imposer une troisième ligne de quittance. Dans ses opérations programmées, l'Anah répond à ce besoin de soutien en ingénierie par des aides financières qui peuvent couvrir 50% de la prestation et auxquelles s'ajoutent en général les contributions des collectivités locales.

De telles prestations pourraient également être offertes par des administrateurs de biens ayant développé les compétences nécessaires comme les agences ayant obtenu la certification IMMO+ (voir supra partie 2.3.). L'accès aux financements publics viendrait conforter la démarche de ces agences pour développer la qualité de leurs prestations tout en contribuant utilement à la politique de rénovation énergétique.

PROPOSITION 32 : Réfléchir à la création d'une subvention aux propriétaires bailleurs qui s'engagent dans une démarche de rénovation énergétique, pour financer une assistance à la maîtrise d'ouvrage par leur agent immobilier certifié IMMO+, en couvrant en partie des honoraires supplémentaires dus à cet agent immobilier. Des aides complémentaires des collectivités pourraient s'y ajouter.

3.4. AMELIORER LA CONNAISSANCE ET L'INFORMATION

Il n'est pas de politique publique bien conduite sans le souci de développer la connaissance utile à son pilotage. Il n'est pas de politique efficace sans information de qualité pour les citoyens

qui y participent à leur niveau. En ce qui concerne le logement locatif privé, des marges de progrès existent.

3.4.1. Développer la connaissance sur le logement locatif privé et la vacance

Une connaissance fine des loyers au niveau local présente un enjeu considérable. C'est non seulement un indicateur irremplaçable de l'évolution de marchés mais les références de loyers sont aussi nécessaires pour la bonne application de la loi sur les baux d'habitation quand, lors du renouvellement du bail, un bailleur demande la revalorisation d'un loyer « manifestement sous-évalué ». Longtemps cette connaissance n'a reposé en dehors de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP) que sur des efforts dispersés.

Depuis 2012 toutefois, à la suite d'un rapport de Mme Sabine BAIETTO-BEYSSON et de M. Bernard VORMS⁵⁴, un réseau national cohérent d'observatoires locaux, s'appuyant sur des initiatives locales mais bénéficiant d'une expertise technique et de traitements statistiques centralisés au niveau de l'ANIL, se développe peu à peu. A ce jour, 29 de ces observatoires sont en fonctionnement. La qualité de leur travail et l'intérêt de leur production pour comprendre les évolutions des marchés, ont pu être mesurés lors d'un déplacement à Alençon. Les niveaux de loyers estimés de façon fiable et transparente par ces 29 observatoires peuvent de plus être consultés par tous sur le site <https://www.observatoires-des-loyers.org/>. Pourtant, ils restent relativement méconnus du grand public comme des médias, qui se font plus souvent l'écho des communications régulières de l'observatoire privé CLAMEUR. La méthodologie de ce dernier, protégée par un secret commercial, n'offre pourtant pas les mêmes garanties et les estimations produites semblent souvent très fragiles au niveau des marchés locaux.

L'importance des observatoires locaux déborde par ailleurs la seule connaissance des loyers du parc privé. En fonction des priorités locales, ils peuvent approfondir des thématiques plus diversifiées. Ainsi dans un territoire détendu comme la communauté urbaine d'Alençon, le suivi des loyers a été étendu au parc social et la vacance fait l'objet d'une analyse spécifique tenant compte tant des statistiques nationales issues du recensement que des informations plus précises issues de l'exploitation de l'échantillon utilisé pour l'étude des loyers.

Cette analyse de la vacance – essentielle à la compréhension des dynamiques de marché – ne semble pas systématique. Elle semble pratiquée dans les zones tendues dans une perspective de mobilisation des logements connaissant une vacance de longue durée. Les territoires détendus n'y seraient pas toujours aussi sensibles. Le développement de la vacance pour certains types de logements ou sur certains espaces, notamment les centres villes est pourtant un indicateur essentiel d'un dysfonctionnement à corriger, notamment quand il s'agit de dimensionner les besoins à couvrir par la construction neuve.

⁵⁶ Tel que dénombrés par l'Enquête Logement 2013, les bailleurs privés possèderaient 3,8 millions de logements, à comparer avec 5,6 millions de locataires.

⁵⁷ Une telle enquête a jusqu'à présent été rendue plus difficile par l'absence d'une source administrative permettant de servir de base de tirage comme le sont au Royaume-Uni les fichiers des dépôts de garantis tenus par les 3 organismes de protection agréés pour leur protection. Les ordonnances prévues par l'article 217 de la loi ELAN pour préciser les modalités d'agrément des prestataires « qui assistent les propriétaires et les locataires dans l'établissement du contrat de location à l'aide d'outils numériques » doivent en effet imposer la transmission à l'État des données relatives à ces contrats ce qui devrait permettre d'établir une liste numérique des propriétaires ayant signé ces baux.

⁵⁴ Les observatoires des loyers par Sabine BAIETTO-BEYSSON, Présidente de l'OLAP et Bernard VORMS, Directeur général de l'ANIL. Juin 2012

Les territoires concernés sont : l'agglomération de Montpellier, l'Ille-et-Vilaine, le Bas-Rhin, Unité urbaine de l'agglomération bayonnaise, Gironde, Agglomération Parisienne, Besançon, l'agglomération toulousaine, l'agglomération lilloise, La Rochelle, le Var, les Bouches-du-Rhône, les Alpes-Maritimes, l'agglomération nantaise, l'agglomération lyonnaise, le Sud Loire - proche Haute-Loire, la communauté urbaine d'Alençon, l'agglomération de Sète, le territoire du Grand Clermont, l'agglomération nancéienne, l'agglomération brestoise, la région grenobloise, Nîmes Métropole, la Vendée, le Douaisis, le Morbihan, la Drôme, Ajaccio, La Réunion.

PROPOSITION 33 : Poursuivre le développement des observatoires locaux des loyers pour mieux couvrir le territoire et améliorer la visibilité de leurs productions pour qu'ils deviennent la référence privilégiée dans le débat public.

- Systématiser le suivi de la vacance dans ces observatoires locaux et imposer une analyse de cet indicateur dans le cadre des Programmes Locaux de l'Habitat (PLH).

Le recensement de la population et les Enquêtes Nationales Logement permettent de décrire assez précisément le parc locatif privé et ses occupants. Il n'en va pas de même en revanche pour la population des bailleurs dont les caractéristiques sociales et démographiques, les motivations, les perspectives à moyen terme comme leurs choix en matière de gestion directe ou déléguée, ne sont connues que de façon très impressionniste.

Les Enquêtes Nationales Logement permettent certes d'interroger les ménages de l'échantillon sur les logements qu'ils peuvent posséder en dehors de leur résidence principale (en complément du questionnaire principal portant sur le logement qu'ils occupent). Mais les estimations qui en sont issues semblent peu fiables⁵⁶. C'est le cas d'ailleurs de l'estimation à 35% de la part des propriétaires qui confient leurs logements à un administrateur de biens même si cette estimation a été validée « à dire d'expert » tout au long de la mission par la plupart des professionnels.

Une enquête portant directement sur un échantillon représentatif de bailleurs privés comme cela est pratiqué régulièrement au Royaume-Uni est donc nécessaire. L'avènement prochain d'un régime d'agrément pour les prestataires du bail numérique d'habitation devrait en faciliter la réalisation⁵⁷. Les ordonnances prévues par l'article 217 de la loi ELAN pour préciser les modalités d'agrément des prestataires « qui assistent les propriétaires et les locataires dans l'établissement du contrat de location à l'aide d'outils numériques » doivent en effet imposer la transmission à l'État des données relatives à ces contrats ce qui devrait permettre d'établir une liste numérique des propriétaires ayant signés ces baux.

PROPOSITION 34 : Mettre en place une enquête régulière auprès des propriétaires bailleurs privés en utilisant les opportunités qui devraient s'ouvrir dans le cadre de l'agrément des prestataires permettant aux propriétaires et aux locataires d'établir des baux d'habitation numériques.

La production de connaissance ne serait rien sans leur analyse pour évaluer notamment la mise en œuvre des mesures prises qu'il revient notamment aux services statistiques des administrations de développer. Mais ces productions devraient également permettre d'engager le débat avec l'ensemble des acteurs. Le Conseil National de l'habitat (CNH) qui les réunit – élus nationaux et locaux, administrations, professionnels, de la construction, de la gestion locative, de l'assurance et du crédit, représentants des propriétaires et des locataires – est le cadre naturel pour un tel débat.

PROPOSITION 35 : Etablir au moins une fois sous les trois ans un rapport annuel soumis pour avis au CNH.

3.4.2. Faciliter l'accès à une information de qualité pour les bailleurs et les locataires

En matière de logement, l'utilisateur est souvent confronté à la difficulté de se procurer une information fiable sur ses droits et ses obligations, les aides auxquelles il peut avoir droit, ce qu'il peut attendre d'un banquier ou d'un assureur, etc. Des efforts remarquables sont déployés notamment par l'ANIL, et par les ADIL là où elles existent, pour produire des supports pédagogiques et les mettre à disposition du public sous format papier

ou numérique.

Le besoin de lieux communs dans lesquels on puisse parler en face à face à différents interlocuteurs ou administrations a conduit de nombreuses collectivités locales à mettre en place des maisons de l'habitat. Ces initiatives bienvenues gagneraient sans doute une meilleure visibilité si elles pouvaient bénéficier d'un label commun.

Dans plusieurs départements, des situations d'incompréhension ou de conflits subsistent entre les différents organes chargés, chacun dans leur expertise, d'informer et d'accompagner le bailleur ou le locataire. La voie législative ou réglementaire ne peut se substituer à ce qui doit reposer sur l'intelligence collective et l'intérêt du citoyen.

PROPOSITION 36 : Créer un label commun pour améliorer la visibilité au niveau national des maisons de l'habitat et encourager l'ensemble des acteurs à mieux travailler ensemble à l'échelle locale.

Les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) contribuent aussi dans chaque département et pour son domaine propre de compétence, à l'information du public. Des synergies sont recherchées sur divers territoires avec les ADIL, pour mutualiser les moyens administratifs en particulier. Il semble toutefois selon des observations recueillies sur le terrain que les statuts respectifs de ces organismes ne le permettent pas.

PROPOSITION 37 : Faciliter la mutualisation des moyens des CAUE et des ADIL

Les enjeux de politique du logement propres au parc locatif privé justifie que la collectivité s'en préoccupe, en veillant à encourager les vocations de bailleurs, en le mobilisant au bénéfice des plus démunis et en faisant en sorte qu'il puisse relever le défi de la rénovation énergétique. Il est besoin pour cela d'aides publiques qui doivent toutefois être ciblées efficacement en tenant compte des conditions des marchés au niveau le plus fin possible.

Il est aussi besoin pour cela de professionnels pour apporter leur compétence technique mais aussi pour donner davantage confiance aux propriétaires et contribuer à fluidifier les relations avec les locataires. Au-delà, c'est l'ensemble des acteurs qui doit apprendre à travailler en confiance avec les pouvoirs publics.

■ CONCLUSION

Il convient au terme de ce rapport de revenir sur les réponses proposées à la question centrale posée par la lettre de mission du Premier ministre : comment transformer le modèle des agents immobiliers ? La deuxième partie du rapport apporte trois types de réponses complémentaires.

La première propose d'imposer à tous les administrateurs de biens un contrat de mandat qui les engage totalement à protéger les bailleurs du risque d'impayés. La seconde renforce l'effectivité des garanties de compétence professionnelle et de respect de la déontologie professionnelle dans le cadre de la loi Hoguet. La troisième invite les administrateurs de biens à s'engager dans une démarche de certification qui leur permettra de faire valoir auprès du public l'assurance de prestations de haute qualité.

L'ensemble de ces réponses, c'est la conviction de l'auteur de ce rapport, va dans le sens de l'intérêt général et de l'intérêt bien compris de chacune des parties prenantes. Pour autant, ces mesures ne recueillent pas toutes le soutien unanime de la profession.

Nul ne s'opposera sans doute à la création d'une certification IMMO+, et on peut espérer que les administrateurs de biens soient nombreux à s'inscrire dans la démarche. Le renforcement des exigences de compétence professionnelle et de respect de la déontologie peut difficilement être contesté. La création du nouveau mandat « garantie totale » suscitera en revanche des réactions plus partagées, parce qu'elle est obligatoire et qu'elle affectera les habitudes et les stratégies d'entreprise de certains, ou en obligera d'autres à hisser leurs processus de gestion à la hauteur des responsabilités prises.

Chacun devrait pourtant se convaincre que l'intérêt collectif, et celui de la profession elle-même, justifient les efforts demandés aux uns et aux autres pour s'adapter.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LISTE DES PROPOSITIONS

ANNEXE 2 : LES DISPOSITIFS DE PROTECTION DES DÉPÔTS DE GARANTIE AU ROYAUME-UNI

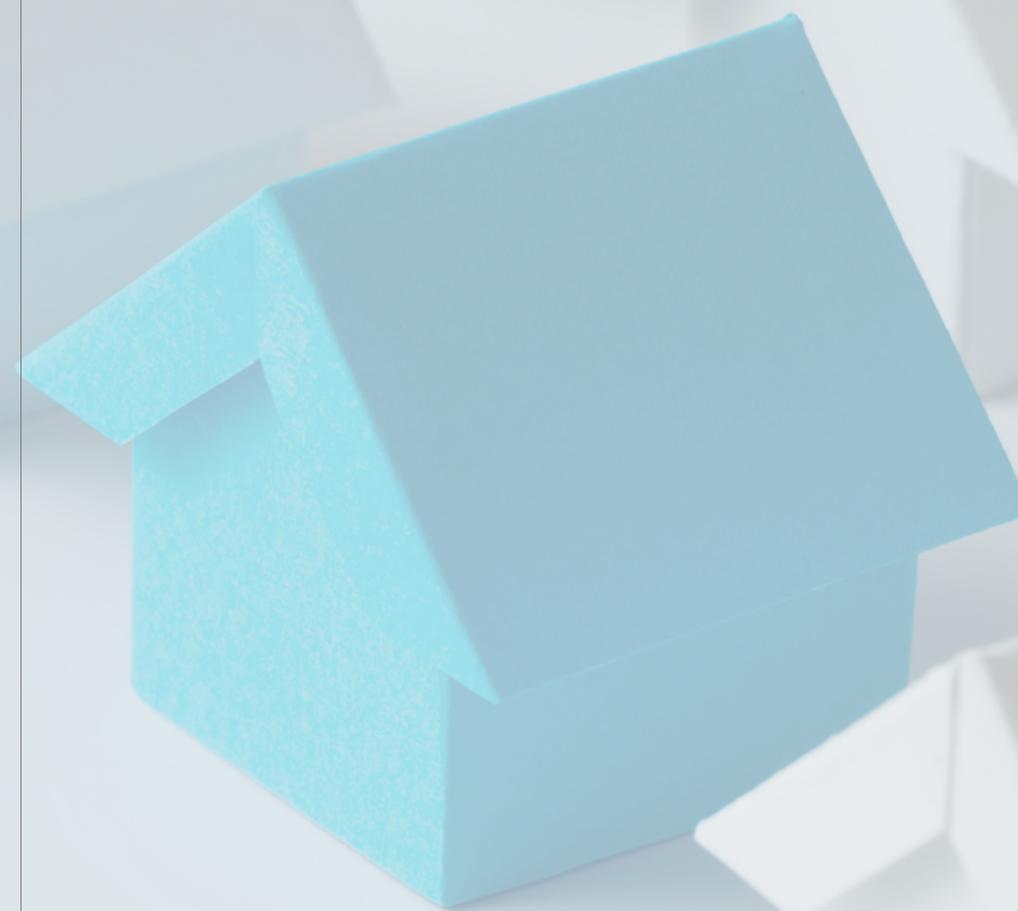
ANNEXE 3 : UN MANDAT DE GESTION « GARANTIE TOTALE »

ANNEXE 4 : LA VACANCE DES LOGEMENTS

ANNEXE 5 : L'OBLIGATION DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE MINIMALE DANS LE PARC LOCATIF PRIVÉ EN ANGLETERRE ET AU PAYS DE GALLES

ANNEXE 6 : LA LETTRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE

ANNEXE 7 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES



ANNEXE 1 : LISTE DES PROPOSITIONS

17 PARTIE 1 : INSTILLER PLUS DE CONFIANCE ENTRE BAILLEURS ET LOCATAIRES

- 18 PROPOSITION 1 : Mettre en place un observatoire des délais de traitement des procédures d'expulsion en matière d'habitation permettant de connaître la réalité des délais, de faire apparaître les facteurs qui contribuent le plus à leur allongement et les mesures de nature à raccourcir les délais minimaux pour les propriétaires confrontés à des locataires indécents.
- 19 PROPOSITION 2 : En s'inspirant des dispositifs existant au Royaume-Uni, rendre obligatoire le versement des dépôts de garantie perçus par les propriétaires bailleurs dans le secteur privé auprès d'un organisme agréé qui le conservera jusqu'à la fin de la location pour le reverser au locataire et/ou au bailleur en accord avec les deux parties ou conformément à une décision judiciaire en cas de litige. Représentants des locataires, des propriétaires et des administrateurs de bien pourraient être associés à l'administration du dispositif.
- 22 PROPOSITION 3 : Confier à une personnalité indépendante le soin d'élaborer un projet de grille de vétusté en s'inspirant des grilles existantes et des avis des différents acteurs, soumettre cette grille à l'avis de la commission nationale de conciliation, la modifier éventuellement pour prendre en compte les recommandations consensuelles de la commission, rendre enfin cette grille obligatoire par décret même en l'absence de consensus au sein de la commission en application du d) de l'article 7 de la loi de 1989.
- 23 PROPOSITION 4 : Faire converger la réglementation sur les pièces qui peuvent être exigées des candidats à la location entre les bailleurs et agents immobiliers soumis au décret d'application de la loi de 1989 et les nouveaux acteurs apportant leur garantie aux locataires qui en supportent le coût.
- 24 PROPOSITION 5 : Informer sur les limites et inconvénients des cautions de personnes physiques et promouvoir les alternatives plutôt que les interdire.
- 25 PROPOSITION 6 : Engager une réflexion sur le niveau et le mode de calcul des plafonds d'honoraires de location à la charge des locataires au regard de la valeur économique des prestations facturables visées par la loi.
- 26 PROPOSITION 7 : Elargir l'objet de la notice d'information sur les droits et obligations annexée aux contrats de bail d'habitation en insistant sur la prévention des litiges et les comportements susceptibles de développer la confiance mutuelle. Rédiger un guide spécifique pour les bailleurs.
- 26 PROPOSITION 8 : Pour les locataires d'un logement en copropriété, préciser que les informations dues à tous les occupants en application du n° 2015-1681 décret du 15 décembre 2015 peuvent être adressées personnellement aux locataires à l'adresse mail communiquée par le copropriétaire bailleur.
- 26 PROPOSITION 9 : Demander à la commission nationale de conciliation de définir des pratiques recommandées entre bailleurs et locataires pour favoriser la confiance réciproque.
- 28 PROPOSITION 10 : Engager avec l'ensemble des acteurs concernés (État, collectivités locales, établissements publics fonciers,...) une réflexion en vue d'identifier les obstacles et les conditions favorables à une mobilisation du foncier public au bénéfice de l'investissement locatif résidentiel par les investisseurs institutionnels.

- 28 PROPOSITION 11 : « Étudier les conditions dans lesquelles les investisseurs institutionnels pourraient être autorisés à détenir la fraction de logements PLUS et PLAI qu'ils sont tenus, en application du PLU, de prévoir dans un programme dédié principalement au logement locatif privé.

37 PARTIE 2 : ENRICHIR LA GESTION DÉLÉGUÉE POUR PROTÉGER LE PATRIMOINE DES BAILLEURS

- 40 PROPOSITION 12 : Modifier la loi Hoguet pour imposer simultanément dans tout mandat de gestion locative les trois éléments suivants :
 - l'administrateur de biens garantit au propriétaire le paiement des loyers et charges à la bonne date quels que soient les retards du locataire et prends en charges tous les frais éventuels de procédure ;
 - l'administrateur de biens se couvre de cet engagement en souscrivant une assurance en excédent de pertes (stop loss) ;
 - toute clause générale imposée à l'administrateur de biens pour exclure certains locataires de la garantie au regard du niveau ou de la composition de leur revenu est interdite dans ces contrats d'assurance (voir annexe 3).
- 40 PROPOSITION 13 : Faire évoluer les critères d'aptitude à la profession d'agent immobilier :
 - en modifiant l'article 11 du décret n° 72-678 du 20 juillet 1972 fixant les conditions d'application de la loi Hoguet pour ouvrir l'accès de la profession à tous les titulaires d'un diplôme de niveau 6 quelle qu'en soit la spécialité avec l'exigence complémentaire d'une formation qualifiante d'une durée minimale de 6 mois en immobilier dont seuls seraient exemptés les personnes dont le diplôme comporte déjà un cursus en immobilier ;
 - en modifiant de même le 1° de l'article 12 du même décret pour permettre l'accès de la profession à tous les titulaires d'un diplôme de niveau 4 dès lors que la condition d'expérience professionnelle prévue au 2° est remplie et en étendant cette conditions d'expérience professionnelle aux mandataires non-salariés.
- 41 PROPOSITION 14 : Publier le décret d'application attendu suite à la modification par la loi ALUR de l'article 4 de la loi Hoguet de façon à préciser quelles sont les conditions de compétence exigées pour l'habilitation des salariés et mandataires autorisés à négocier, s'entremettre ou s'engager pour le compte du titulaire de la carte professionnelle. Ces conditions devraient reprendre celles appliquées à ces titulaires eux-mêmes.
- PROPOSITION 15 : Rendre effective l'obligation de formation continue sans modifier son volume :
 - en élargissant le champ des thématiques éligibles à l'ensemble des actions prioritaires déterminées par la commission paritaire nationale de l'emploi et de la formation professionnelle de l'immobilier,
 - en rendant la connaissance de cette offre plus accessible par un fichier dématérialisé recensant toutes les actions éligibles,
 - en excluant en conséquence de la validation les formations déjà effectuées par l'agent les années précédentes,
 - en exigeant que les attestations de formation en e-learning comportent les résultats de l'évaluation des acquis et que leur déroulement par étapes incontournables implique une durée réelle de connexion correspondant au temps théorique affiché sur le programme.
- 42 PROPOSITION 16 : Prévoir un contrôle de l'obligation de formation continue des salariés et mandataires par les CCI. Au regard des effectifs concernés et afin d'éviter une augmentation trop sensible de la redevance qui rémunère les CCI pour cette tâche, ce contrôle pourrait être effectué par sondage. Si les CCI ne pouvait s'en charger, prévoir a minima l'habilitation des agents de la DGCCRF à cet effet.
- 44 PROPOSITION 17 : Sanctionner effectivement les infractions les graves aux lois et règlements et au code de déontologie que sont la complicité avec les marchands de sommeil et la discrimination dans la sélection des locataires.

- 44 PROPOSITION 18 : Modifier le dernier alinéa de l'article 14 de la loi Hoguet pour prévoir que les sanctions applicables pour défaut de l'attestation d'habilitation peuvent être appliquées au titulaire de la carte professionnelle comme à ses salariés et mandataires qui négocient, s'entremettent ou s'engage pour son compte.
- 45 PROPOSITION 19 : A l'image des syndics dans leurs relations avec les copropriétaires, rendre obligatoire pour les administrateurs de biens de mettre disposition des propriétaires et des locataires un site internet dédié comportant des fonctionnalités minimales définies par décret après consultation de la profession.
- PROPOSITION 20 : Mettre en place une certification IMMO+ en concertation avec les professionnels pour permettre aux administrateurs de biens offrant des prestations de haute qualité en terme de gestion quotidienne que d'entretien et de développement de la valeur patrimoniale du bien de le faire valoir auprès des propriétaires.
- 47
- 48 PROPOSITION 21 : Mettre en place un pilotage efficace de l'action administrative concernant la profession d'agent immobilier :
- en désignant une administration pilote qui semble devoir être la DHUP pour coordonner l'action des administrations impliquées (Justice/DACS, Economie/DGCCRF et DGE), proposer les mesures d'amélioration de la réglementation et s'assurer de leur bonne sortie ;
 - en créant un comité administratif de coordination entre les services concernés pour organiser les échanges nécessaires.
- 50 **PARTIE 3 : LE LOGEMENT LOCATIF PRIVÉ AU SOUTIEN DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DU LOGEMENT**
- 54 PROPOSITION 22 : Ne pas retenir la mise en place d'un régime d'amortissement fiscal pour les revenus locatifs des propriétaires de logements relevant du régime des revenus fonciers et maintenir au-delà du 31 décembre 2021 un dispositif puissant de crédit d'impôt en faveur de l'investissement locatif dans le neuf et dans l'ancien avec réhabilitation lourde dont le ciblage en terme géographique doit évoluer en collant au plus près de la réalité des marchés que le développement des observatoires locaux permet de mieux connaître.
- 55 PROPOSITION 23 : Dans le cadre de la loi de finances pour 2020, afin de donner de la cohérence et de la visibilité aux politiques publiques du logement, prolonger le dispositif Louer solidaire jusqu'au 31 décembre 2022.
- 56 PROPOSITION 24 : Prévoir qu'en ce qui concerne les associations agréées par l'autorité administrative en application de l'article L.365-4 du code de la construction et de l'habitation qui sont titulaires de la carte professionnelle d'agent immobilier avec la mention « Gestion immobilière » pour exercer l'activité d'intermédiation locative sociale, la condition d'aptitude prévue au 1° de l'article 3 de la loi Hoguet s'applique au directeur salarié investi de l'ensemble des responsabilités opérationnelles.
- 57 PROPOSITION 25 : Mettre en place une communication centralisée envers les propriétaires potentiellement intéressés par les dispositifs d'intermédiation locative sur la base d'un label commun pour l'ensemble du territoire.
- 57 PROPOSITION 26 : Réfléchir à une réévaluation du montant de la prime d'intermédiation locative attribuée par l'Anah aux propriétaires privés qui adhèrent à un dispositif d'intermédiation locative.
- 59 PROPOSITION 27 : Ne pas préciser la norme minimale de performance énergétique dans le décret décence pour exclure les étiquettes F et G tant que le risque de voir une proportion importante de logements sortir du parc locatif privé n'est pas maîtrisé avec une forte réduction préalable de la proportion d'étiquette F et G grâce à un ensemble d'aides aux propriétaires bailleurs suffisamment efficaces.

- 60 PROPOSITION 28 : Dans le cadre de la réforme du CITE pour le cibler davantage sur les ménages exposés à la précarité énergétique, attribuer l'aide aux propriétaires bailleurs pratiquant des loyers modérés rendant les logements accessibles aux personnes à revenus modestes.
- 60 PROPOSITION 29 : Rendre obligatoire, dans les passoires thermiques, un audit énergétique préalable pour bénéficier du CITE rénové qui permettra de s'assurer qu'avant de décider du programme de travaux, les propriétaires ont une bonne connaissance des mesures les plus utiles en ce qui les concerne. Cet audit pourra également servir à améliorer le ciblage de l'aide publique.
- 61 PROPOSITION 30 : Assouplir les conditions de fixation de la contribution aux travaux de rénovation énergétique qui peuvent être mis à la charge du locataire (troisième ligne de quittance) quand le niveau des économies réalisées est sécurisé dans le cadre d'un marché de performance énergétique. »
- 61 PROPOSITION 31 : Une convention entre professionnels de l'immobilier, banquiers et assureurs pour promouvoir un financement sur emprunt garanti par des recettes locatives sécurisées
- 62 PROPOSITION 32 : Réfléchir à la création d'une subvention aux propriétaires bailleurs qui s'engagent dans une démarche de rénovation énergétique pour financer une assistance à la maîtrise d'ouvrage par leur agent immobilier certifié IMMO+ en couvrant en partie des honoraires supplémentaires dus à cet agent immobilier. Des aides complémentaires des collectivités pourraient s'y ajouter.
- 64 PROPOSITION 33 : Poursuivre le développement des observatoires locaux des loyers pour mieux couvrir le territoire et améliorer la visibilité de leurs productions pour qu'ils deviennent la référence privilégiée dans le débat public.
- Systématiser le suivi de la vacance dans ces observatoires locaux et imposer une analyse de cet indicateur dans le cadre des Programmes Locaux de l'Habitat (PLH).
- 64 PROPOSITION 34 : Mettre en place une enquête régulière auprès des propriétaires bailleurs privés en utilisant les opportunités qui devraient s'ouvrir dans le cadre de l'agrément des prestataires permettant aux propriétaires et aux locataires d'établir des baux d'habitation numériques.
- 64 PROPOSITION 35 : Etablir au moins une fois sous les trois ans un rapport annuel soumis pour avis au CNH.
- 65 PROPOSITION 36 : Créer un label commun pour améliorer la visibilité au niveau national des maisons de l'habitat.
- 65 PROPOSITION 37 : Faciliter la mutualisation des moyens des CAUE et des ADIL

ANNEXE 2 : LES DISPOSITIFS DE PROTECTION DES DEPOTS DE GARANTIE AU ROYAUME-UNI

Au Royaume-Uni, les propriétaires sont tenus de placer les dépôts de garantie qu'ils perçoivent des locataires sous un dispositif de protection géré par un organisme sans but lucratif agréé par les pouvoirs publics qui garantit que le bailleur ne pourra pas se l'approprier sans motif valable en fin de bail. Cette obligation de protection a été mise en place effectivement en Angleterre (et au Pays de Galles) à partir de 2007 en application d'une loi de 2004. Des dispositifs équivalents existent également en Écosse et en Irlande du Nord.

En Angleterre et au Pays de Galles, dont le régime est développé ci-dessous, la protection est obligatoire pour les loyers inférieurs à 100 000 £ par an. Le dépôt de garantie, est normalement versé par le locataire au bailleur qui doit le placer sous protection dans le délai d'un mois. Le bailleur dispose alors d'un double choix : celui de l'organisme agréé et celui du régime de protection.

1. LES OPTIONS OFFERTES AU PROPRIÉTAIRE

En ce qui concerne les organismes agréés, le bailleur a le choix actuellement en Angleterre et au Pays de Galles entre les trois organismes suivants :

- Deposit Protection Service,
- MyDeposits,
- Tenancy Deposit Scheme,

Chacun de ces organismes a pour objet à la fois de protéger le dépôt de garanti au bénéfice des locataires et de faciliter le traitement des litiges. En ce qui concerne la protection des dépôts, ces organismes agréés offre le choix entre les deux régimes de protection prévus par la loi :

1. Le régime de 78/séquestration

Sous ce régime, le bailleur doit verser le dépôt de garantie reçu du locataire à l'organisme agréé qui le conserve jusqu'à la fin de la location. Les intérêts dégagés par la gestion des fonds sont conservés par cet organisme qui les affecte à ses coûts de fonctionnement. Au terme de la location, le dépôt ne peut être réparti entre le locataire et le bailleur qu'avec l'accord des deux parties ou conformément à une décision de justice.

2. Le régime d'assurance

S'il choisit ce régime, le bailleur conserve le dépôt de garantie mais doit s'acquitter d'un honoraire de protection rémunérant la garantie apportée au locataire que les sommes qui lui sont dues lui seront bien restituées en fin de location. En cas de litige sur la restitution du dépôt en fin de location, le dépôt de garantie, ou tout au moins la part faisant l'objet du litige, doit être versé par le propriétaire à l'organisme de protection.

2. LES GARANTIES POUR LE LOCATAIRE

Le bailleur ou l'agent immobilier doit placer le dépôt de garanti sous le régime de protection de son de son choix dans un délai de 30 jours à partir de son versement et en informer le locataire en lui communiquant les coordonnées du dispositif et de son service de traitement des litiges. Le locataire peut également vérifier auprès des organismes eux-mêmes dont les coordonnées sont largement diffusées. En pratique, la vérification peut se faire en ligne.

En cas de défaut de protection par le bailleur, le locataire peut saisir le juge qui a la possibilité d'ordonner le remboursement du dépôt de garantie au locataire ou son versement à un organisme de protection sous un délai de 14 jours. Il peut également condamner le bailleur à verser au locataire jusqu'à trois fois le montant du dépôt de garantie.

En fin de location, en cas d'accord sur la restitution, le versement au locataire doit intervenir dans les 10 jours.

3. LA PROCÉDURE D'ARBITRAGE

Dans les deux cas, le désaccord des parties permet d'enclencher une procédure d'arbitrage gratuite (elle est financée et portée par l'organisme agréé). Les deux parties peuvent refuser l'arbitrage auquel cas le litige est soumis à un juge. Mais en l'absence d'opposition préalable, la décision d'arbitrage est sans appel et elle est aussitôt appliquée par l'organisme agréé.

L'ensemble du processus (enregistrement des locations, versement des dépôts ou des frais de fonctionnement, procédure d'arbitrage) est géré dans la grande majorité des cas sur une plateforme numérique en ligne. Les usagers ont toutefois la possibilité de traiter leurs dossiers par téléphone ou par courriers.

ANNEXE 3 : UN MANDAT DE GESTION « GARANTIE TOTALE »

La proposition 12 du rapport porte sur la création d'un nouveau modèle de mandat de gestion locative se substituant obligatoirement aux mandats en cours pour permettre une sécurisation totale du propriétaire contre le risque d'impayé. Les implications techniques de cette réforme sont présentées ci-dessous

4. LE MANDAT GARANTIE TOTALE ASSOCIERAIT LES TROIS CARACTÉRISTIQUES SUIVANTES :

- **L'administrateur de biens garantit au propriétaire le paiement des loyers et charges à la bonne date**

Cette clause (dite « ducroire ») implique que l'administrateur de biens qui perçoit les loyers et charges versés par le locataire s'oblige à les verser au propriétaire à la date contractuelle même en cas d'impayé ou de retard du locataire. Le cas échéant, les frais de procédure restent aussi à la charge de l'administrateur de biens. Cette clause est qualifiée de « ducroire » (l'administrateur se porte ducroire auprès du propriétaire pour le paiement des loyers et charges).

Le caractère obligatoire de cette clause doit être inséré dans la loi Hoguet.

Toutefois, cette garantie constituant une opération de crédit au sens de l'article L.313-1 du code monétaire et financier, elle ne peut en principe être exercée à titre habituel que par un établissement de crédit ou une institution financière (article L.511-5 du même code). Dans ce cadre juridique, les administrateurs de biens qui insèrent une clause ducroire dans leurs mandats doivent recourir à un montage permettant de contourner la difficulté. Par souci de simplification et de lisibilité, il est préférable de prévoir une dérogation à l'interdiction générale de l'article L.511-5 en complétant à cet effet la liste des exceptions de l'article L.511-6.

- **L'administrateur de biens se couvre de cet engagement en souscrivant une assurance en excédent de pertes (ou stop loss).**

L'assurance en excédent de pertes se caractérise par les éléments suivants :

- elle est contractée par l'administrateur de biens pour couvrir (partiellement) son propre engagement vis-à-vis des propriétaires ;
- elle porte non sur les locations individuellement mais sur les pertes totales enregistrées par l'administrateur de biens au cours d'une année sur l'ensemble de son portefeuille de mandats ;
- l'administrateur de biens assume lui-même les impayés des locataires tant qu'un seuil exprimé en pourcentage des loyers totaux garantis aux différents propriétaires sous mandat n'est pas atteint. Ce n'est qu'au-delà de ce seuil qu'il est indemnisé par l'assureur ;

Exemple : Le seuil de déclenchement de la garantie de l'assureur est fixé à 1% des loyers et charges. Si l'ensemble des impayés sur une année est compris entre 0 et 1% des mêmes loyers, ils sont intégralement à la charge de l'administrateur de biens. Si ces sinistres atteignent par exemple 1,1% des loyers et charges, l'assureur indemnise l'administrateur à hauteur de 0,1%.

Le niveau du seuil de sinistres déclenchant l'intervention de l'assureur semble devoir être fixé par le contrat entre l'assureur et l'administrateur de biens, à un niveau suffisant pour justifier la responsabilité laissée à l'administrateur de biens dans la sélection des locataires (voir ci-dessous), mais proportionné à la taille du cabinet en évitant de mettre à sa charge un risque qu'il ne serait pas capable d'assumer.

- **Les contrats d'assurance laissent l'administrateur de biens apprécier sous sa responsabilité la solvabilité des locataires ; ils ne peuvent donc comporter de clauses générales excluant certains locataires au regard du niveau ou de la nature de leurs revenus**

Concrètement, les assureurs ne peuvent donc imposer des taux d'effort maximaux quel qu'en soit le niveau, ni exclure les ménages en CDD ou les autoentrepreneurs par exemple. Il revient alors à l'administrateur de biens, financièrement responsable du risque en première ligne, de fixer ses propres règles, et de leur faire exception le cas échéant, en se fondant sur sa propre appréciation des dossiers. Le cas échéant, il pourra décider lui-même de faire appel à des prestataires externes pour certifier le dossier de certains candidats ou demander une caution à la charge du locataire. Les cautions de personnes physiques restent toutefois interdites comme elles le sont aujourd'hui pour toute location couverte par une GLI.

Cette responsabilité dans la sélection du locataire doit s'imposer également au bailleur en ce sens que celui-ci ne peut imposer au gestionnaire un locataire dont il estimerait la solvabilité insuffisante. Rien ne s'oppose en revanche à ce que le bailleur puisse choisir éventuellement entre plusieurs candidatures validées par le gestionnaire.

5. CONDITIONS DE FACTURATION AU PROPRIÉTAIRE ET TRAITEMENT FISCAL

La rémunération de l'administrateur de biens au titre de la garantie ducroire contre les impayés est couverte par les honoraires de gestion fixés dans le contrat de mandat. Il semble toutefois souhaitable que la part des honoraires totaux correspondants à cette garantie soit identifiée dans le contrat de mandat. Cela présente en premier lieu un avantage de transparence vis-à-vis du propriétaire et cela faciliterait en outre un traitement fiscal spécifique.

Cette part d'honoraires affectée à la couverture de la garantie peut être déterminée de façon objective comme le total :

- du risque pris en charge par l'administrateur de biens en-deçà du seuil déclenchant l'intervention de l'assureur dans le contrat d'assurance en excédent de pertes,
- de la prime due à l'assureur dans le cadre de ce même contrat.

Ces deux éléments étant fixés en proportion des loyers garantis, peuvent être affectés à chaque contrat de mandat particulier.

Exemple : le contrat d'assurance prévoit une prime de 0,5% des loyers garantis avec un déclenchement de l'indemnisation quand les sinistres dépassent 1% des loyers garantis. Pour un mandat portant sur la gestion d'un logement loué 600 euros par mois charges comprises, avec des honoraires totaux fixés à 6% HT, soit 36 € par mois. La part d'honoraires correspondant à la garantie sur les impayés est donc de 0,5% + 1% = 1,5%, soit 9 € par mois.

Une réflexion devrait être engagée sur le traitement fiscal de cette fraction d'honoraires rémunérant la garantie contre les impayés.

- Il semble souhaitable en premier lieu qu'elle puisse ne pas être soumise à la TVA de la même façon que les primes d'assurances pour éviter un frottement fiscal qui viendrait majorer légèrement le coût facturé au propriétaire ⁵⁸
- On peut se demander si les administrateurs de biens ne devraient pas être autorisés à constituer en franchise d'impôt une provision pour le risque qu'ils s'engagent à couvrir en-deçà du déclenchement de l'assurance.

⁵⁸ Lorsque le bailleur souscrit un contrat de GLI directement auprès d'un assureur, la prime n'est pas soumise à la TVA. À l'inverse, si la prime d'assurance est due par l'administrateur de biens qui la refacture au bailleur sous formes d'honoraires, il s'y ajoute de la TVA au taux de 20%.

ANNEXE 4 : LA VACANCE DES LOGEMENTS

La politique publique de mobilisation des logements vacants a fait l'objet d'une évaluation en 2016 par un rapport de l'inspection générale des finances et du conseil général de l'environnement et du développement durable⁵⁹. Selon la méthodologie en vigueur pour évaluer une politique publique, cette mission a fait l'objet d'un suivi par une mission d'évaluation présidée par le directeur de l'habitat de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et réunissant les principales parties prenantes à la politique de mobilisation du parc privé (directions d'administration centrale, associations, représentants des collectivités locales, des propriétaires, des locataires et de divers autres acteurs. Leurs réactions sont d'ailleurs annexées au rapport.

Cette étude a permis en premier lieu d'éclairer la réalité des « 3 millions de logements vacants » qui continue à structurer une large partie du discours public bien qu'ils soient très loin de donner la mesure des logements utilement mobilisables pour y loger des ménages.

Le nombre des logements vacants est en effet connu principalement par deux sources.

La première est le recensement général de la population qui en dénombrait 2,8 millions en 2015, en hausse par rapport aux 2,6 millions comptés en 2010. Mais il s'agit d'une situation instantanée, le jour du passage de l'agent recenseur, sans aucune information possible sur la durée d'inoccupation ni ses motifs. Elle couvre de plus le parc social autant que le parc privé. Fondé sur un examen visuel sur le terrain, elle reste la meilleure estimation disponible du volume total de la vacance instantanée.

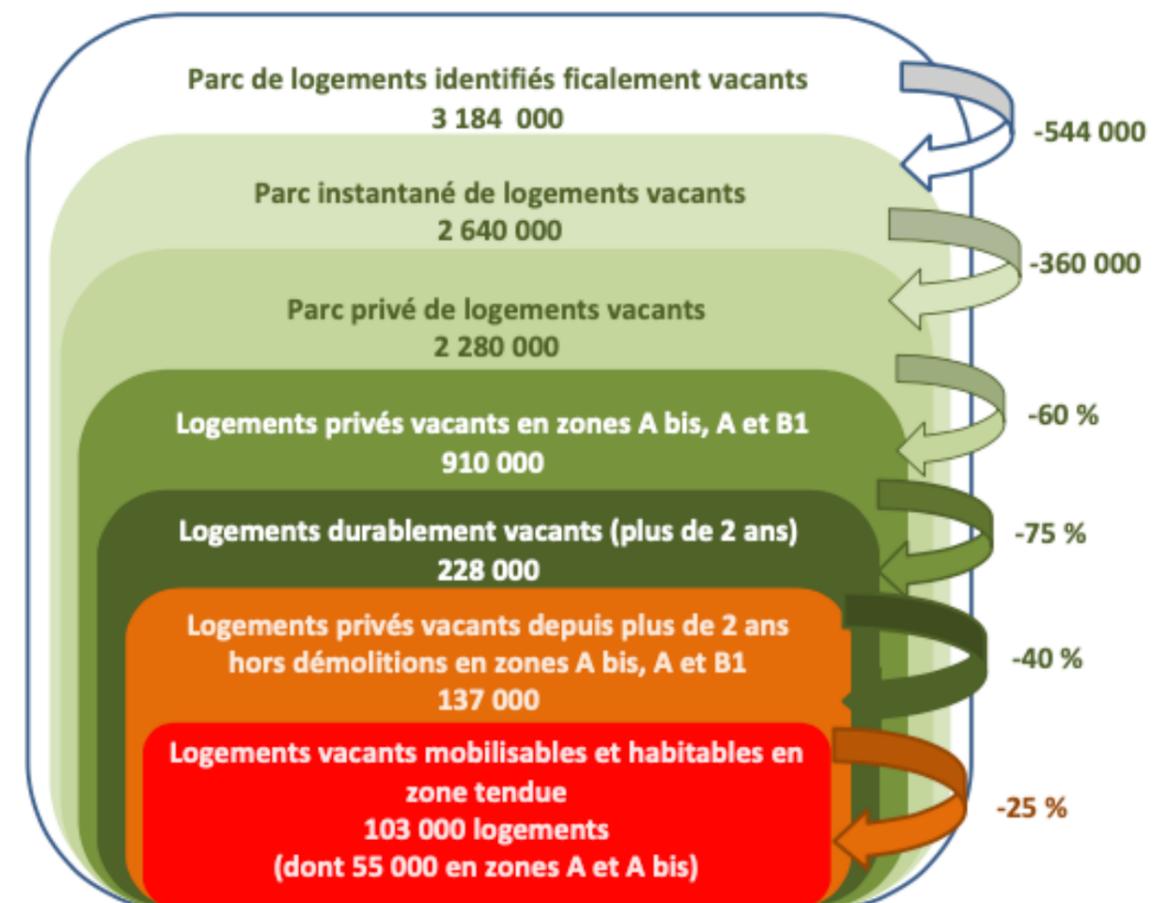
Une autre source d'origine fiscale⁶⁰ en donne une évaluation plus large à près de 3,2 millions clairement surévaluée mais qui permet de croiser la vacance avec d'autres informations, notamment son ancienneté, l'appartenance au parc privé et l'état de l'immeuble. En se fondant sur le recensement pour le volume total et la source fiscale pour sa structure, le rapport de l'IGF et du CGEDD a permis d'évaluer combien parmi les logements vacants étaient réellement mobilisables pour répondre à des besoins non satisfaits. Après avoir déduit plus de 500 000 logements correspondant à la surestimation du phénomène par les sources fiscales, le rapport déduit encore successivement :

- 360 000 logements vacants dans le parc social qui n'échappe pas au phénomène même si la proportion (de l'ordre de 5%) est plus faible que les 8% observés par l'INSEE sur l'ensemble du parc ;
- 60% des logements restant dans le parc privé ne sont pas situés dans une zone de tension où existe des besoins non satisfaits ;
- Un nouvel abattement de 75% au titre des logements qui ne sont vacants que depuis peu de temps (moins de 2 ans) et qui ont pour l'essentiel vocation être occupés plus ou moins rapidement (éventuellement après travaux) sans nécessité d'une action publique particulière. Ainsi, 4 logements vacants en 2005 sur 5 ne l'étaient plus 2 ans plus tard ;
- Il faut ensuite retirer les 40% du solde qui correspondent à des immeubles voués à une démolition prochaine.
- Il reste à ce stade 137 000 logements privés vacants disponibles en zones tendues dont 25% ne sont pas dans en état d'être occupés immédiatement, soit 103 000 logements privés instantanément mobilisable dans les zones tendues. Le schéma de la page suivante illustre ces différentes déductions.

⁵⁹ Rapport déjà cité Évaluation de politique publique. Mobilisation des logements et des bureaux vacants. Anne BOCQUET et Paul SAUVEPLANE (IGF), Alain WEBER et Jean Louis HÉLARY (CGEDD). Janvier 2016.

Fichier des Logements par Communes (FILOCOM) construit par la DGFIP pour les besoins du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Il réunit des informations provenant de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation.

Cette analyse est fondée sur une estimation de la vacance instantanée totale à 2,6 millions de logements en 2014 selon le recensement qui a été depuis revue à la hausse par l'INSEE à 2,8 millions en 2015. Cela pourrait donc justifier une réévaluation de l'ordre de 7% à 146 000 logements disponibles en zone tendue dont 110 000 immédiatement mobilisable

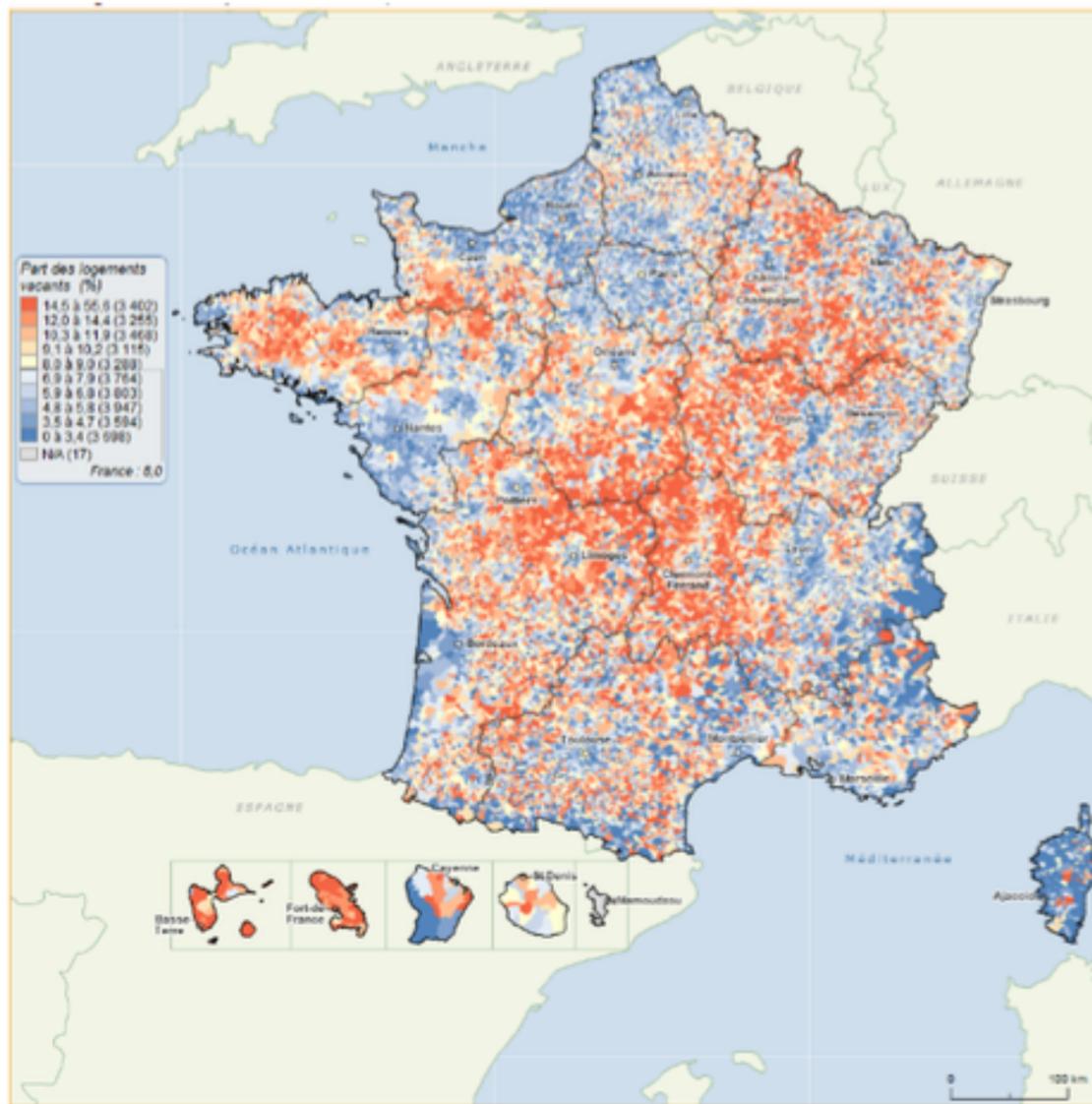


Source : données et graphique d'après le rapport IGF-CGEDD de janvier 2016. Les zones A bis, A et B1 ont été définies dans le cadre du zonage du territoire en fonction des tensions sur le marché du logement qui a été actualisé pour la dernière fois en 2014. La zone A bis, la plus tendue recouvre Paris et 76 communes Yvelines, des Hauts-de-Seine, de Seine-St-Denis, du Val-de-Marne et du Val-d'Oise, la zone A, le reste de l'agglomération parisienne et quelques autres territoires (Côte d'Azur, genevois français notamment) où les loyers et les prix des logements sont très élevés, la zone B1 recouvre de grandes agglomérations où les loyers et les prix sont élevés.

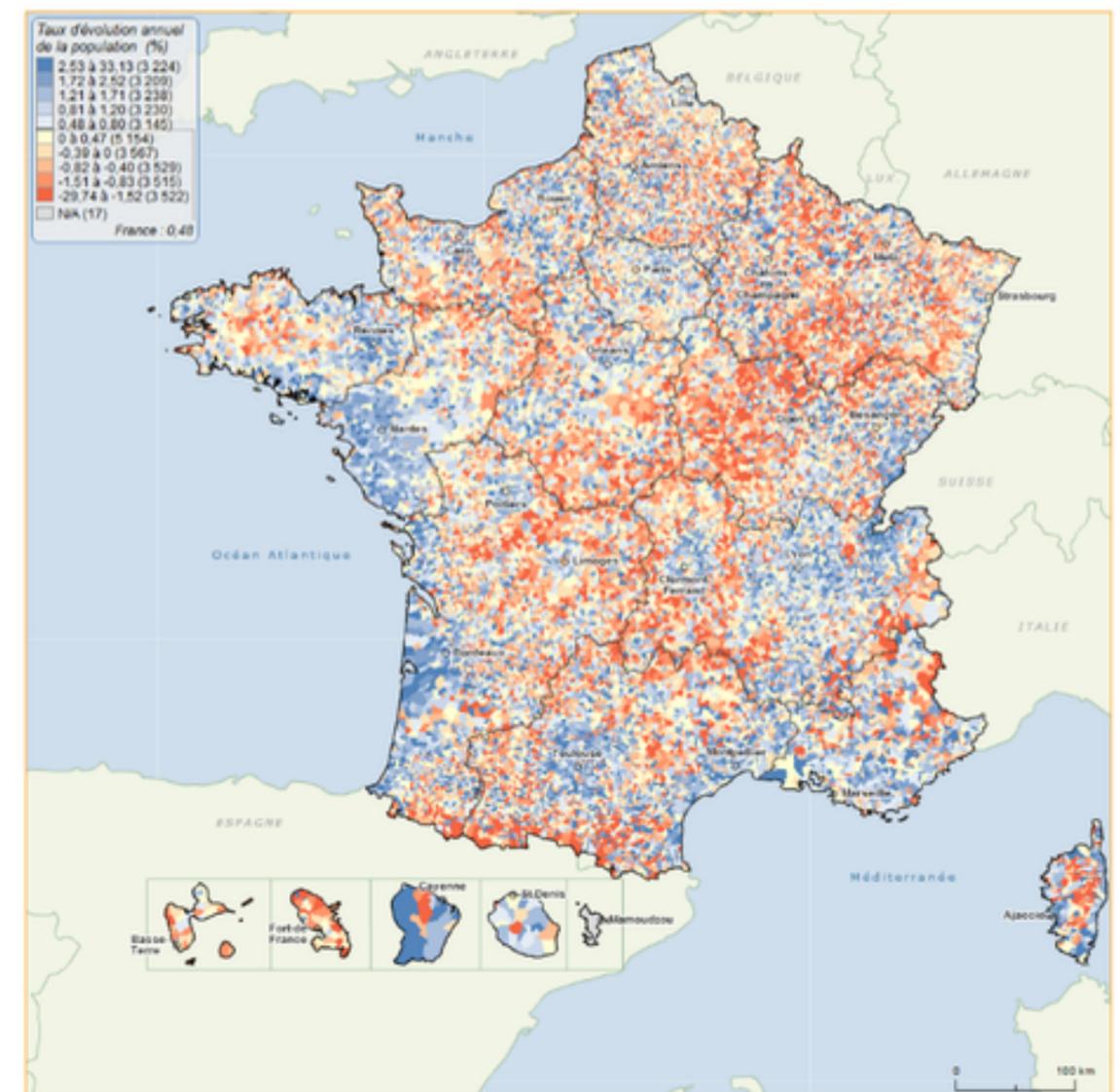
Cette succession d'abattements pour trouver le solde de logements privés mobilisables avant ou après travaux traduit une réalité fondamentale : la vacance de longue durée correspond pour l'essentiel à une offre qui a cessé d'être adaptée à la demande :

- Inadaptation géographique en premier lieu du fait notamment du déplacement de l'implantation des emplois sur le territoire : les deux cartes page précédente mettent d'ailleurs en évidence la corrélation entre secteur en déprise démographique et taux de logements vacants ;
- Inadaptation du fait d'un besoin de travaux lourds ou de l'obsolescence du logement (logement habitable mais ne répondant plus aux attentes minimales des locataires).

La part de logements vacants par commune en 2015



Le taux d'évolution annuel de la population par commune. 2010 - 2015



Source : INSEE (RP) pour les logements vacants et l'évolution de la population. Cartes CGEDD à partir de l'outil GEOCLIP

ANNEXE 5 : L'OBLIGATION DE PERFORMANCE ENERGETIQUE MINIMALE DANS LE PARC LOCATIF PRIVE EN ANGLETERRE ET AU PAYS DE GALLES

Les performances énergétiques du parc locatif privé en Angleterre se sont fortement améliorées au cours des 20 dernières années comme le fait apparaître le tableau ci-dessous :

Etiquette énergétique	(% des logements)						
	A ou B	C	D	E	F	G	Total F et G
Parc locatif privé							
1996	nc	2,6	18,8	39,5	24,7	14,5	39,1
2006	0,3	6,0	28,0	40,3	18,4	6,9	25,3
2016	1,5	25,7	48,6	17,6	4,8	1,8	6,6
Parc locatif social 2016	2,0	48,7	42,0	6,4	0,6	0,4	1,0
Propriétaires occupants 2016	1,1	23,7	52,2	17,8	4,0	1,3	5,3
Ensemble du parc 2016	1,3	28,4	49,7	15,8	3,6	1,2	4,8

Source : English Housing Survey 2016 to 2017 private rented sector. Tableaux annexes au chapitre 4

Les étiquettes énergétiques F et G qui représentaient 39% de l'ensemble des logements du secteur en 2016 n'en représentaient plus de 6,6% en 2016. Les passoires thermiques du parc locatif privé, bien que devenues très minoritaires, restent en proportion sensiblement plus élevée que dans le parc social (1%) et même parmi les logements occupés par leurs propriétaires (5,3%).

C'est dans ce contexte qu'une loi de 2015 a prévu de rendre obligatoire sous peine d'amende pour tout logement locatif du secteur privé en Angleterre et au Pays de Galles d'atteindre au moins l'étiquette énergétique E⁶¹.

La loi prévoit toutefois une application décalée dans le temps pour laisser aux propriétaires le temps de s'adapter, ainsi que des exemptions, tenant compte notamment du coût pour le propriétaire des mesures recommandées, qui doivent être réexaminées tous les 5 ans. Les principaux éléments de ce dispositif sont résumés ci-dessous.

▪ Dates d'application

- La loi de 2015 s'applique depuis le 1er avril 2018 à tout nouveau contrat de location, qu'il s'agisse d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail.
- Elle s'appliquera à l'ensemble des locations en cours à compter du 1er avril 2020, soit 5 ans après la loi de 2015.

▪ Les exemptions prévues par la loi

Le propriétaire est tenu de réaliser des améliorations pertinentes de l'efficacité énergétique (relevant energy efficiency improvements) permettant d'atteindre au moins l'étiquette E. Pour être qualifiées de pertinentes, ces améliorations doivent satisfaire deux conditions :

- Du point de vue technique, les mesures d'améliorations doivent être issues d'un rapport de recommandations par un expert qualifié.
- Du point de vue financier, le coût net à la charge du propriétaire ne doit pas dépasser un plafond fixé depuis le 1er avril 2019⁶² à £ 3 500 TTC compte tenu des contributions obtenues de tierces parties au financement de

⁶¹ Energy Efficiency (Private Rented Property) (England and Wales) Regulations 2015.

⁶² Avant le 1er avril 2019, les travaux d'amélioration ne devaient rien coûter au propriétaire.

l'investissement (notamment aides publiques, certificats d'économie d'énergie et contribution du locataire). Les aides publiques qui peuvent être mobilisées pour réduire le coût pour le propriétaire comprennent un dispositif de prêt remboursable (Green Deal Finance Plan) dont la charge de remboursement incombe à la partie payant les quittances d'électricité (donc en général le locataire) de sorte que cette charge soit compensée par les économies d'énergie réalisées.

Si les mesures pertinentes ne permettent pas d'atteindre l'étiquette E (notamment de fait de l'insuffisance des financements tiers), le propriétaire bénéficie d'une exemption dans les conditions suivantes :

- L'exemption doit être enregistrée sur un registre numérique (Private Rented Sector Exemptions Register) accompagnée de justificatifs (à savoir trois évaluations par des installateurs différents).
- Une fois enregistrée, l'exemption est valable 5 ans. Au terme de ce délai, le propriétaire doit à nouveau essayer d'atteindre l'objectif de performance énergétique. S'il n'y parvient pas, il peut à nouveau bénéficier d'une exemption de 5 ans.

Des exemptions sont également prévues dans des situations particulières, notamment quand le bailleur n'a pas le droit de réaliser les mesures d'amélioration recommandées (du fait du locataire ou du bailleur principal en cas de sous location par exemple) ou si (exemption temporaire de 5 ans) les mesures recommandées auraient pour conséquence de diminuer la valeur de l'immeuble de plus de 5%.

▪ Contrôles et sanctions

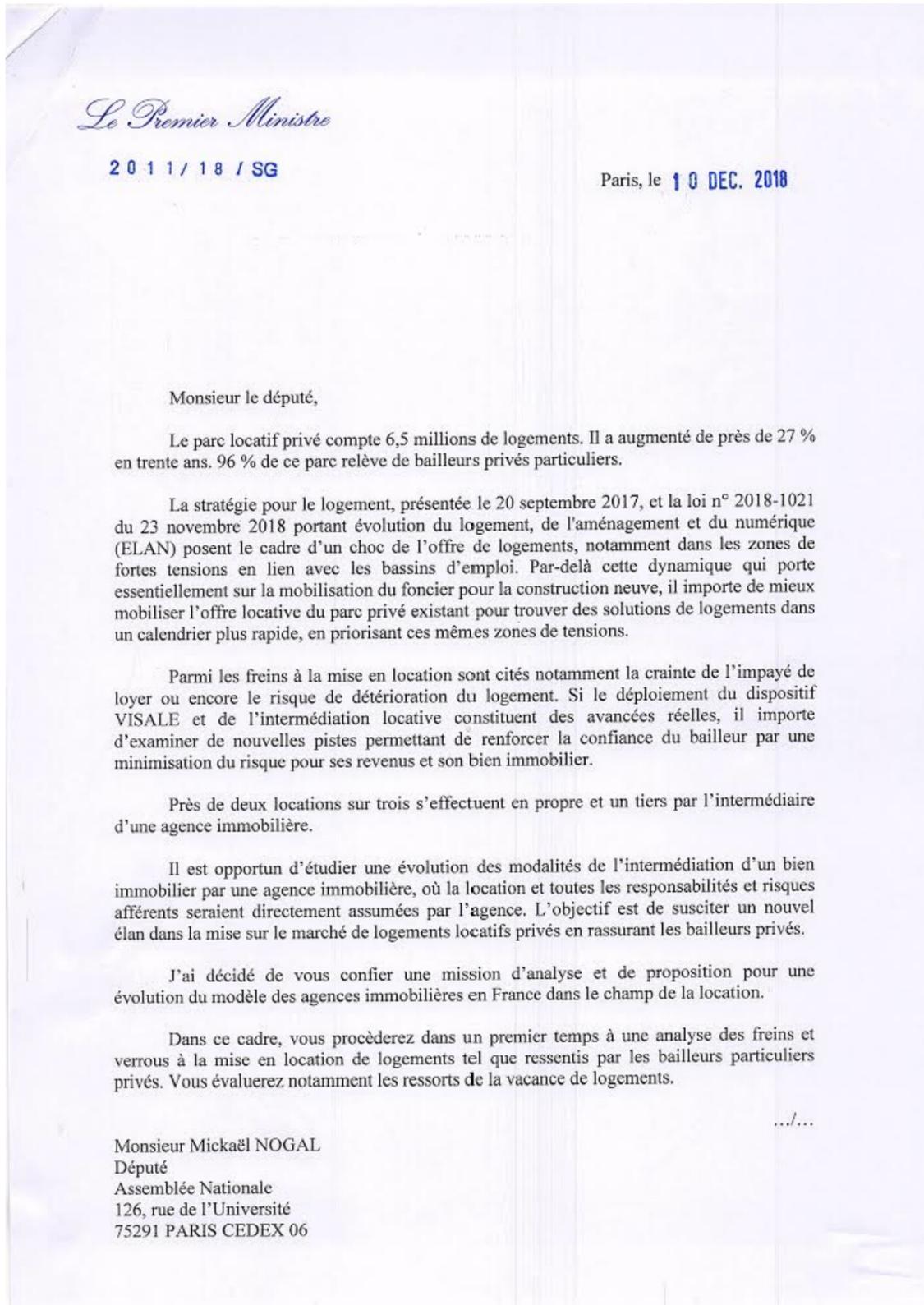
Les autorités locales ont la responsabilité de faire appliquer cette réglementation. Elles ont à cet effet accès aux informations du registre des exemptions et peuvent adresser des mises en demeure aux propriétaires. Elles peuvent enfin appliquer des pénalités dans la limite des montants maximum prévus par la loi :

- 2 000 £ au maximum pour une location de moins de 3 mois ;
- 4 000 £ au maximum pour une location de 3 mois ou plus ;
- 1 000 £ au plus pour une déclaration fautive ou de nature à induire en erreur sur le registre des exemptions ;
- 2 000 £ au plus pour ne pas s'être conformé à une mise en demeure.

Ces pénalités peuvent également être assorties d'une publication.

Le dispositif est décrit de façon complète dans l'instruction d'application The domestic private rented property minimum standard. Guidance for landlords and Local Authorities on the minimum level of energy efficiency required to let domestic property under the Energy Efficiency (Private Rented Property) (England and Wales) Regulations 2015 qui est accessible sur internet.

ANNEXE 6 : LA LETTRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE



2.-

Vous procéderez ensuite à une analyse du modèle des agences immobilières de location en Europe et vous comparerez les dispositions juridiques des pays européens et le partage de risque entre le bailleur et l'agence.

Vous étudierez enfin les conditions nécessaires à une évolution du modèle des agences immobilières en France, afin de faciliter la mise en location des logements locatifs privés et de minimiser les risques pour les bailleurs. Vous proposerez notamment des évolutions législatives ou réglementaires et accorderez le plus grand soin à apprécier l'impact d'une telle évolution sur le modèle économique des agences immobilières, dans leur diversité et sur différents segments de marché sur le territoire.

La réussite de cette mission reposera grandement sur votre attention à associer largement les parties prenantes concernées, notamment les représentants des bailleurs particuliers privés et les professionnels concernés du secteur de l'immobilier et de l'assurance.

Pour la conduite de cette mission, vous pourrez vous appuyer sur les moyens de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ainsi que sur la direction des affaires juridiques du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, qui vous appuiera notamment sur les propositions d'évolutions juridiques et réglementaires. Un chargé de mission de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages sera également à votre disposition pour vous apporter toute aide utile.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Madame Jacqueline GOURAULT, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et de Monsieur Julien DENORMANDIE, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement.

Je souhaite pouvoir disposer de votre rapport au plus tard le 31 mai 2019.

Je vous prie de croire, Monsieur le député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Edouard PHILIPPE

ANNEXE 6 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

CABINETS MINISTÉRIELS, ADMINISTRATIONS DE L'ETAT ET ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE L'ETAT

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

- Gilles AYMOZ, chef du service bâtiment
- Nicolas Doré, chef adjoint du service bâtiment
- Ariane ROZO, ingénieure

Bureau de la fiscalité du logement et de l'aménagement

- Jean-Christophe DURAND, Chef du bureau de la fiscalité du logement et de l'aménagement

CCI France

- Laurence LACAUME Juriste à CCI France
- Pierre Dupuy, chargé de mission relations avec le Parlement

Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement (DIHAL)

- MATHIEU Sylvain, Délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement

Direction de la qualité et du développement durable dans la construction

- Emmanuel ACCHIARDI, sous-directeur de la qualité et du développement durable dans la construction

Direction générale des Finances publiques

- Bastien LIGNEREUX, Direction de la Législation Fiscale

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes / direction générale des entreprises

- Thierry PEAN

Plan Bâtiment Durable

- Philippe PELLETIER, président
- Anne-Lise DELORON, directrice adjointe

ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Action Logement

- Bruno ARCADIPANE, président
- Jean-Baptiste DOLCI, vice-président
- Bruno ARBOUT, directeur général
- Valérie JARRY, directrice des relations institutionnelles
- Marie-Angèle DA PALMA LOPES, présidente de l'APAGL

Agence nationale pour la Rénovation urbaine

- Olivier KLEIN, maire de Clichy-sous-Bois, président de l'ANRU, MGP

Agence Nationale de l'habitat (ANAH)

- Valérie MANCRET-TAYLOR, directrice générale

Groupe Caisse des Dépôts

- M. Jérôme LAMY, directeur des clientèles bancaires,
- M. Pascal ROUBACH, directeur adjoint des clientèles bancaires,
- M. Philippe BLANCHOT, directeur des relations institutionnelles,

ACTEURS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Département de l'Orne

- Christophe de Balorre, vice-président

Métropole de Strasbourg

- Agha Babaei, vice-président

Préfecture des Bouches-du-Rhône – Commission départementale de conciliation (CDC)

- Mme GAGNIERE, Présidente de la CDC
- Mme LIOTARDO AF MORA, secrétaire de la commission
- M. Jérôme COMBA, chef du service de l'hébergement
- Mme Bénédicte BADUEL chargée de la problématique de la captation de logements privés pour le logement des personnes défavorisées dans le cadre de l'IML

FÉDÉRATIONS ET SYNDICATS

Chambre Nationale Syndicale des Intermédiaires Mandataires (CNASIM)

- Jean-Yves FRAPIN

Conseil supérieur du notariat

- Maître Eliane FREMEAUX
- Maître François DEVOS

Fédération Française des Assurances

- Bernard SPITZ, président

Fédération Nationale de l'Immobilier (FNAIM)

- Jean-Marc TORROLLION, président fédéral
- Loïc CANTIN, président adjoint
- Julien SAVELLI, résident Délégué
- Gérard NOYAU, président de la FNAIM 61.
- Didier Bertrand, président FNAIM 13

FF2i

- Stéphane SCARELLA, président
- Hervé Parent,
- Alain PAPADOPOULOS
- Jérôme REVY

Syndicat National des Professionnels de l'Immobilier (SNPI)

- Alain DUFFOUX, résident

Union des Syndicats de l'Immobilier (UNIS)

- Christophe TANAY, président
- Géraud DELVOLLE, directeur général
- Gilles DELESTRE
- Pierre ASTRUP

Union Nationale de la Propriété Immobilière (UNPI)

- Christophe DEMERSON, résident
- Pierre HAUTUS, directeur

Syndicats Étudiants**Fédération des Associations Générales Étudiantes (FAGE)**

- Paul MARSAN, vice-président en charge des affaires sociales

Union nationale des Étudiants de France (UNEF)

- Helno EYRIEY, responsable des questions sociales

AGENCES IMMOBILIÈRES, ASSUREURS**Digit RE Group**

- Olivier COLCOMBET, PDG

Foncia

- Philippe SALLE, président
- Cyril CAPLIEZ, conseiller

Gecina

- Franck LIRZIN – directeur executive residential
- Alain DURANDO, directeur de Portefeuille
- Henri NDOUMBE, gestionnaire

Insured Services

- Christophe LADAGNOUS, Président

Nexity

- Frédéric VERDAVAINE, directeur général délégué
- Stéphanie Le Coq de Kerland

ORPI

- Stéphane Moquet, directeur général
- Stéphanie Le Coq de Kerland, directrice juridique

PLATEFORMES ET START-UP**AirBnB**

- Sarah PROT, chargée des affaires publiques
- Franck AVIGNON, directeur des affaires juridiques

Bonapart

- Fabrice LE PARC, co-fondateur et PDG

Cautioneo

- Julien CHENET, président
- David EDERY, associé

Century 21

- Laurent VIMONT, président
- Franck THIEBAUX, consultant

Flatlooker

- Nicolas GOYET, CEO

IMSI

- Henry BUZY-CAZAUX, président

KeeSeek

- Marie Mahé, CEO

Le Bon Coin

- Arnaud JACQUES, responsable des affaires publiques

Legalife

- Amélie HURUGUEN, directrice commerciale et marketing

Lici

- Rudy COHEN, fondateur

- Juliane BELLITY, secrétaire générale
- Nicolas MALANDA, responsable de la relation client

Locagestion

- François Moerlen, Fondateur

Locatio

- Matthieu HEURTEL, fondateur

Morning Croissant

- Alix TAFFLE, co-fondateur

Particulier à Particulier

- Corinne JOLLY, présidente

Pepins

- Maxime LEPEYTRE, président

Procivis

- Yannick BORDE, Président
- Julien PONTIER, Directeur des Relations institutionnelles

Quasiaqui

- Jean-Baptiste MASSIF, fondateur

Se Loger

- Bertrand GSTALDER, président du directoire

Smartrenting

- Thibault MARTIN, co-fondateur et CEO

Soliha

- Michel PELENC, président
- Christian NICOL, président délégué

Tylto

- Victor GAMBERT, CEO
- Louis FISCHER, co-fondateur

Unkle

- Matthieu LUNEAU, co-fondateur et CEO

WATTAMATE

- Olivier Fischer, co-fondateur
- Alexandre Tsigris, président et co-fondateur

Youse

- Magalie NOE, directrice générale
- Olivier BAZIN, directeur général adjoint
- Audrey DELIMAUGES, co-fondatrice

ZELOK

- Fabrice HOULE, CEO et fondateur
- Audrey HOULE

ASSOCIATIONS

Agence National pour l'Information sur le Logement (ANIL)

- Nathalie SARRABEZOLLES, présidente
- Roselyne CONAN, directrice générale de l'ANIL
- Erwan JEGOU
- Gwen NEDELEC, directrice (ADIL)

Association des Maires de France (AMF)

- Gilles POUX, maire de La Courneuve, membre du Comité directeur de l'AMF
- Nathalie FOURNEAU, conseillère logement et urbanisme à l'AMF
- Charlotte de FONTAINES, chargée des relations avec le Parlement
- Frédéric CHEREAU, maire de Douai

Associations Nationale des Gestionnaires de Copropriétés

- Gilles FREMONT, président
- Nafy-Nathalie DIOP, secrétaire générale

Association Nationale de défense des consommateurs et Usagers (CLCV)

- David RODRIGUES, service juridique
- Guillaume AICHELMANN

Compagnons bâtisseurs de Hautes Provinces

- Anne Clair BEL, Directrice région Sud - PACA

Confédération Générale du logement

- Stéphane PAVLOVIC, directeur

Confédération Nationale du Logement (CNL)

- Eddie JACQUEMART, président national de la CNL
- Jocelyne HERBINSKI, secrétaire confédérale en charge du pôle Habitat
- Nicolas LEMOINE, chargé de mission

Droit au logement

- Jean Baptiste EYRAUD, porte-parole
- Micheline UNGER

Fondation Abbé Pierre

- Christophe ROBERT, délégué général
- Florent HOUDMONT, Directeur agence régionale PACA
- Manuel DOMERGUE

Plurience

- Olivier NIVAULT, président de l'Association, directeur général de Crédit Agricole Immobilier
- Karine OLIVIER, directeur général d'ORALIA
- Jean Michel CAMIZON, président de DAUCHEZ Immobilier
- Henri DELIGNE, délégué général de PLURIENCE.
- Nadine DUSSERT, Directrice générale

UFC Que Choisir

- Gwénaëlle LE JEUNE
- Guilhem FENIEYS, chargé de mission relations institutionnelles

Union Nationale pour l'Habitat des Jeunes (UNHAJ)

- Nadine DUSSERT, directrice générale

RECHERCHES ET STATISTIQUES

Centre de recherche sur l'Habitat

- Yankel FIJALKOW, co-directeur

Statistiques sur le logement et la construction

- Jérôme HARNOIS, sous-directeur des statistiques sur le logement et la construction
- Sylvain Moreau, chef du service statistique ministériel (service de la donnée et des études statistiques - SDES) du MTES ;
- Sylvie Lefranc, cheffe du bureau des synthèses sur le logement et l'immobilier au sein de la sous-direction.

ÉCOLES

Institut du management des services immobiliers (IMSI)

- Henry BUZY CAZAUX (Président)

PERSONNALITÉS QUALIFIÉES

- Alain WEBER, co-auteur du rapport «Mobilisation des logements et des bureaux vacants»
- Arnaud MATHIEU, adjoint à la sous-directrice chargée du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement, Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au Ministère de la transition écologique et solidaire, ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

- Bernard VORMS, chercheur
- Hugues Périnet-Marquet, professeur