

## UN PACTE LOCATIF CITOYEN **pour bâtir (enfin) le statut du bailleur privé**

La crise du logement en France est désormais décrite comme une « bombe sociale à retardement ». Elle est à la fois le résultat d'une terrible crise de l'offre et de la demande, exacerbée par une législation complexe et inefficace.

Il est temps de reconnaître au bailleur privé son rôle considérable dans la couverture des besoins de logements de nos concitoyens, de réfléchir à la mise en place d'un Pacte Locatif Citoyen qui devra conduire à l'instauration du statut du bailleur privé, enfin !

Cette étude a pour objectif de dresser les principales mesures rééquilibrant les relations entre bailleurs et locataires, facilitant la fluidité du marché du logement, consacrant la durabilité de l'investissement pour finalement permettre au parc locatif privé de s'inscrire sur une trajectoire de croissance en qualité et en quantité profitable au pays.

ISBN: 978-2-490096-27-5  
Prix : 10,00 €



## UN PACTE LOCATIF CITOYEN **pour bâtir (enfin) le statut du bailleur privé**

*« Sans toit, tu n'es plus toi. »*

ouvrage collectif



UN PACTE LOCATIF CITOYEN  
**POUR BATIR (ENFIN) LE STATUT**  
**DU BAILLEUR PRIVÉ**

*« L'expérience du passé, la vision du futur »*

L'institut JANUS

## PRÉFACE

Réconcilier bailleurs et locataires : un pacte pour sortir de la crise du logement

La France est confrontée à une crise du logement sans précédent, une bombe sociale à retardement, qui fragilise des millions de ménages. Alors que l'accès à un logement décent est un droit fondamental, les tensions sur le marché immobilier ne cessent de croître. Entre une offre locative en recul, des normes toujours plus exigeantes et des contraintes fiscales étouffantes, les bailleurs privés, pourtant au cœur de la solution, se retrouvent souvent relégués au rang de boucs émissaires. Ce déséquilibre menace non seulement l'investissement locatif, mais aussi la cohésion sociale dans son ensemble. Je le vois bien tous les jours à Paris, mais aussi dans mon département des Landes où je suis régulièrement confronté à des sollicitations d'étudiants, de jeunes citoyens, de salariés et en particulier les saisonniers, de femmes seules avec enfants... Autant de situations que nous ne pouvons plus ignorer.

C'est dans ce contexte que l'Institut Janus propose le Pacte Locatif Citoyen, une initiative ambitieuse pour rééquilibrer les relations entre bailleurs et locataires tout en redynamisant le marché du logement.

Ce pacte ne se limite pas à un simple catalogue de mesures techniques : il s'agit d'une véritable refondation du rôle des bailleurs

privés, en reconnaissant leur fonction sociétale essentielle. Loger près d'un quart des ménages français n'est pas qu'une activité économique : c'est un engagement social.

Rédigées par des experts de haut niveau : promoteurs, ingénieurs en économie d'énergie, avocats, urbanistes, fiscalistes, spécialistes des baux commerciaux, gestionnaires de syndics, administrateurs de biens, les propositions avancées sont pragmatiques et équilibrées. Simplifier les procédures administratives, alléger la fiscalité immobilière, accompagner les bailleurs dans la rénovation énergétique ou encore stabiliser la réglementation sont autant de pistes pour restaurer la confiance et encourager l'investissement.

Mais ce pacte va plus loin : il invite à dépasser les antagonismes historiques entre propriétaires et locataires pour bâtir une relation plus juste et durable.

Loin d'être une utopie, cette vision s'inspire d'exemples étrangers où des politiques innovantes ont permis de revitaliser le secteur locatif tout en protégeant les droits des locataires. En France, il est temps de reconnaître que les bailleurs privés ne sont pas des adversaires, mais des partenaires indispensables pour résoudre la crise du logement.

Cette introduction est un appel à l'action. Il est urgent de sortir des logiques punitives et d'adopter une approche constructive. Le Pacte Locatif Citoyen n'est pas seulement une réponse aux défis actuels : c'est une opportunité historique de repenser notre modèle du logement. Car derrière chaque bailleur privé se cache une solution potentielle pour loger dignement nos concitoyens.

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude envers Michel Plate-ro, président fondateur de l'Institut Janus, pour son engagement

indéfectible en faveur du logement en France. Son leadership et sa vision éclairée sont des atouts précieux dans la lutte contre la crise du logement. Grâce à ses efforts, l'Institut Janus s'affirme comme un acteur clé dans le débat public, rassemblant des experts pour élaborer des solutions concrètes et durables. Merci à Michel et à tous ceux qui ont contribué à la rédaction de ce livre, pour votre dévouement et votre passion pour améliorer les conditions de vie de nos concitoyens. Merci Michel, c'est un immense honneur pour moi de rédiger cette préface, car en effet, je connais bien l'Institut Janus avec qui j'ai eu le plaisir de collaborer à plusieurs reprises.

*« Sans toit, tu n'es plus toi. »*

Cette lecture nous permet d'avoir des solutions !

**Lionel Causse**, *député des Landes,*  
*ancien président du Conseil national de l'habitat*

## L'INSTITUT JANUS

L'Institut Janus est un cercle de réflexion autour des questions liées au logement. Fondé dans le but de transformer le paysage du logement, notre think-tank dynamique se consacre à l'évaluation et à la proposition de politiques innovantes pour un meilleur logement.

Reprenant le nom de Janus, le dieu romain des commencements et des transitions, cet institut se positionne à la croisée des chemins entre la réflexion et l'action, l'expérience du passé et la vision du futur, cherchant à entreprendre des changements positifs dans le domaine du logement.

L'Institut Janus réunit des experts de tous horizons, agents immobiliers, administrateurs de biens et syndics, promoteurs, conseillers en gestion de patrimoine, diagnostiqueurs immobiliers, experts en évaluation, experts en pathologie du bâtiment, avocats, urbanistes et architectes. Cette diversité de compétences et de perspectives permet à l'institut de développer une approche holistique et multidimensionnelle des problématiques liées au logement.

La mission principale de l'Institut Janus est de proposer des solutions concrètes et réfléchies pour améliorer l'accès au logement et la qualité de vie des populations. Pour ce faire, l'institut se concentre sur plusieurs axes stratégiques :

- évaluer les politiques actuelles : Janus effectue une analyse approfondie des politiques de logement existantes pour identifier leurs forces et leurs faiblesses. Cette évaluation rigoureuse sert de base pour formuler des recommandations pertinentes ;
- rechercher et innover : en tant que centre de réflexion, l'institut promeut la recherche avancée et l'innovation. Il encourage le développement de nouvelles idées et technologies pour répondre aux défis du logement moderne ;
- dialoguer et collaborer : l'Institut Janus facilite le dialogue entre les différents acteurs du secteur du logement, incluant les décideurs politiques, les organisations non gouvernementales, et les communautés locales. Il favorise ainsi une collaboration intersectorielle pour élaborer des solutions inclusives ;
- sensibiliser et éduquer : l'institut s'engage à sensibiliser le public aux enjeux du logement et à éduquer les décideurs politiques ou privés, et les citoyens, sur les droits et les opportunités en matière de logement ;
- élaborer des projets phares : parmi les projets notables de l'Institut Janus, on trouve des initiatives telles que les vingt-et-une propositions pour sortir de la crise (2024), le développement du Chèque habitat, la création d'un bail de résidence étudiant, et le Pacte Locatif Citoyen. Ces projets illustrent l'engagement de l'institut dans la création d'un avenir dynamique pour les acteurs du logement et où nos concitoyens bénéficient d'un logement décent et abordable.

L'Institut Janus se distingue donc par son approche intégrée et son engagement envers l'amélioration des conditions de loge-

ment. En réunissant des experts diversifiés et en promouvant la recherche et l'innovation, il se positionne comme un acteur clé dans la transformation des politiques de logement pour un monde meilleur.

Association à but non lucratif  
Siège social : 3, boulevard de Magenta - 75010 PARIS  
Tél. 01 44 52 57 56  
[www.institut-janus.fr](http://www.institut-janus.fr)  
Contact : [aperrissel@gmail.com](mailto:aperrissel@gmail.com)



# TABLE DES MATIÈRES

Préface .....	3
L'Institut Janus .....	7
Résumé .....	15
Introduction .....	17
De l'importance d'un Pacte Locatif Citoyen au service du logement pour tous .....	17
<b>1. L'évolution du régime juridique de l'investissement résidentiel par un bailleur privé .....</b>	<b>23</b>
1.1 Le mouvement de protection sans cesse renforcée des droits du locataire .....	23
1.2. Les atteintes répétées au droit de propriété .....	33
1.3. Les évolutions sur le plan fiscal .....	38
1.4. Un environnement complexe à simplifier pour le sanctuariser .....	39
<b>2. Les attentes du bailleur privé .....</b>	<b>40</b>
2.1. Augmenter ses revenus .....	41
2.2. Augmenter son patrimoine immobilier .....	41
2.3. Réduire son impôt en défiscalisant .....	42
2.4. Préparer sa retraite .....	42
2.5. Mettre un bien immobilier à la disposition de ses enfants .....	42
2.6. Acheter un bien locatif et s'en servir de résidence secondaire .....	43
<b>3. Les freins à l'investissement locatif privé .....</b>	<b>43</b>
3.1. Les freins liés aux revenus .....	44
3.2. Les freins liés aux charges d'exploitation .....	44

3.3. Les freins liés à la fiscalité .....	45
3.4. Les contraintes administratives .....	45
3.5. Les obligations de rénovation énergétique .....	46
3.6. L'augmentation des coûts d'acquisition .....	46
<b>4. La fonction sociétale du bailleur privé .....</b>	<b>47</b>
4.1. La fonction sociétale du bailleur privé .....	48
4.2. La fonction sociale du bailleur privé, soutien du bailleur HLM .....	52
<b>5. Le Pacte Locatif Citoyen : d'un simple régime juridique au véritable statut du bailleur privé .....</b>	<b>57</b>
<b>6. Les propositions pour un Pacte Locatif Citoyen .....</b>	<b>61</b>
6.1. Restaurer le droit de propriété .....	61
6.2. Actualiser régulièrement la liste des charges récupérables et faciliter la conclusion d'accords locatifs locaux .....	69
6.3. Concilier l'investissement locatif privé et la rénovation énergétique .....	70
6.4. Stabiliser la réglementation .....	70
<b>7. Synthèse des propositions pour un Pacte Locatif Citoyen .....</b>	<b>71</b>
<b>8. Les contributeurs au Pacte Locatif Citoyen .....</b>	<b>73</b>
<b>Annexes - Exemples étrangers .....</b>	<b>75</b>
<b>La réglementation immobilière en Suisse .....</b>	<b>75</b>
<b>Le contrat de bail en Suisse .....</b>	<b>75</b>
<b>Bail à durée déterminée et indéterminée .....</b>	<b>76</b>
<b>La fiscalité immobilière en Suisse .....</b>	<b>77</b>

Les droits de mutation .....	77
L'impôt foncier ou la contribution immobilière .....	78
La valeur locative et l'imposition sur le revenu .....	78
L'impôt sur la fortune en Suisse .....	79
La fiscalité à la revente d'un bien immobilier : l'impôt sur les gains immobiliers .....	79
Le cas des coûts liés à la rénovation énergétique d'un bien en Suisse .....	80
La réglementation immobilière en Belgique .....	85
Le contrat de bail en Belgique .....	81
La fiscalité des revenus locatifs en Belgique .....	82
La réglementation immobilière en Espagne .....	83
Le contrat de bail en Espagne .....	83
La fiscalité immobilière en Espagne .....	83
Les droits de mutation .....	83
L'impôt sur le patrimoine en Espagne .....	84
<i>L'impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)</i> .....	84
L'expérience Argentine .....	85
DPE, que dit l'Europe ? .....	85
Diverses propositions pour un statut du bailleur privé .....	87

Les propositions du 199 <sup>e</sup> Congrès des notaires .....	87
Les propositions du groupe de travail FNAIM – FPI – UNIS – PLURIENCE – FFB .....	89
La crise du logement : les réponses législatives .....	90
Les propositions du Sénat .....	90
Propositions pour relancer l'offre et la demande et refonder la politique du logement .....	91
Les propositions de l'Assemblée Nationale .....	93



## RÉSUMÉ

La crise du logement en France est désormais décrite comme une bombe sociale à retardement. Elle est à la fois le résultat d'une terrible crise de l'offre et de la demande, exacerbée par une législation complexe et inefficace.

Le logement social ne représente que 17,4 % des ménages, tandis que près de 80 % des résidences principales appartiennent au secteur privé, dont environ 23 % sont occupées par des locataires du parc privé.

Il est temps de reconnaître au bailleur privé son rôle considérable dans la couverture des besoins de logements de nos concitoyens, de réfléchir à la mise en place d'un Pacte Locatif Citoyen qui devra conduire à la mise en place du statut du bailleur privé, enfin !

Jusqu'ici, un mouvement sociologique, consacré au fil de l'évolution du droit des rapports locatifs, a entraîné un renforcement progressif des droits des locataires, aboutissant à un déséquilibre contractuel au détriment des bailleurs. Les lois successives ont fini par complexifier les relations locatives, rendant l'investissement locatif moins attractif, et finissant de décourager les investisseurs privés dans le résidentiel locatif.

Pour mieux appréhender la pertinence des dispositions qui formeront ce statut du bailleur privé, il est, dans un premier temps,

nécessaire de bien comprendre ses attentes : augmenter ses revenus, son patrimoine immobilier, réduire ses impôts, préparer sa retraite, et mettre des biens à disposition de ses enfants.

Les nombreuses contraintes législatives et fiscales compliquent la réalisation de ces objectifs.

Encadrement des loyers, dépenses immobilières non récupérables de plus en plus importantes, normes impératives auxquelles elles répondent (au premier rang desquelles se trouvent les obligations de rénovation énergétique), lourde fiscalité des revenus et du patrimoine immobilier, innombrables contraintes administratives... : le bailleur se livre à un véritable parcours d'obstacles avant d'espérer percevoir un revenu locatif *a minima* rentable.

L'accumulation de ces contraintes est d'autant plus paradoxale que les bailleurs privés remplissent une fonction sociétale importante. Ils jouent un rôle crucial en fournissant des logements à une large part de la population. Ils complètent aussi l'offre de logements sociaux, souvent insuffisante, et sont le sas idéal vers l'accession à la propriété. Ils ont donc aussi une fonction sociale !

La présente étude a pour objectif de dresser les principales mesures qui constitueraient le socle du statut du bailleur privé, conséquence d'une forme de Pacte Locatif Citoyen implicite que nous appelons de nos vœux, porté par les pouvoirs publics et rééquilibrant les relations entre bailleurs et locataires, facilitant la fluidité du marché du logement, consacrant la durabilité de l'investissement pour finalement permettre au parc locatif privé de s'inscrire sur une trajectoire de croissance en qualité et en quantité profitable au pays.

## INTRODUCTION

### **De l'importance d'un Pacte Locatif Citoyen au service du logement pour tous**

« Crise du logement. Comment en est-on arrivé là ? ». Le blog *Demain la ville*<sup>1</sup> nous interpelle dans sa production du 13 juin 2024, et rappelle d'ailleurs que cette crise est qualifiée par beaucoup d'observateurs de « bombe sociale à retardement ». Cette accroche est la même que celle du quotidien *La Tribune* dans son édition du 19 janvier 2007, dix-sept ans plus tôt ! Y aurait-il une réponse d'évidence ? En ce cas, ce qu'il est convenu d'appeler la crise du logement aurait donc bien des causes identifiées. Mais pourquoi alors la société n'a-t-elle pu les anticiper ni appliquer sans délais des actions correctrices ?

Si la crise du logement est donc une crise de l'offre, elle est aussi une crise de la demande. Si plus personne ne peut ou ne veut construire ou acquérir un logement, c'est naturellement la chaîne complète du logement qui se grippe, et qui mène au désastre de l'assèchement actuel de la production de logements disponibles sur le marché, que ces logements soient neufs ou anciens.

Dans un pays comme la France, marqué d'une empreinte étatique forte, le pouvoir politique a tendance à se tourner vers les bailleurs sociaux pour résoudre la crise du logement.

---

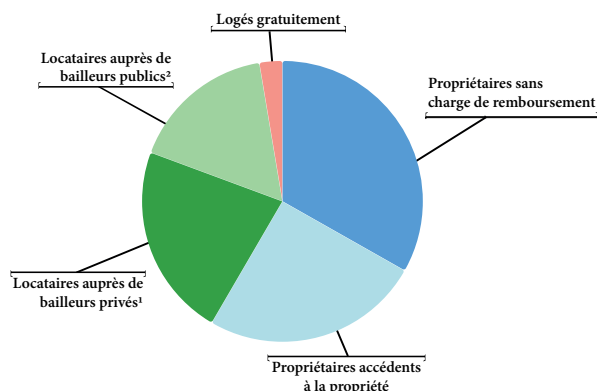
1. [www.demainlaville.com/crise-du-logement-comment-on-en-est-arrives-la/](http://www.demainlaville.com/crise-du-logement-comment-on-en-est-arrives-la/)

Or, le logement social couvre actuellement moins de 20 % de l'habitat des ménages en France. Dit autrement, même si les bailleurs sociaux, mobilisés avec efficience, sont un puissant amortisseur aux difficultés de se loger de la population présente sur le territoire national, le seul logement social ne peut être l'alpha et l'oméga de toute politique publique du logement.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2024, la France (hors Mayotte) comptait 31,4 millions de résidences principales. La répartition selon le statut d'occupation est la suivante :

- propriétaires occupants : 57 % des ménages, soit environ 18 millions de résidences principales ;
- locataires du parc privé : 22,9 % des ménages, soit plus de 7 millions de résidences principales ;
- locataires du parc social : 17,4 % des ménages, soit environ 5,5 millions de résidences principales.

**Statut d'occupation des résidences principales en 2024**



Dit autrement, le parc privé représente 80 % du parc des résidences principales.

80 % de l'habitat, 80 % de la chaîne du logement en France donc relève du secteur privé.

Le parc social, bien qu'il ne représente qu'une petite partie de l'habitat, reçoit une attention considérable de la part des pouvoirs publics. Cette focalisation montre leur engagement à trouver des solutions innovantes et efficaces pour résoudre la crise du logement dans notre pays. Mais en aucun cas cette attention ne peut être exclusive. Dit autrement il est illusoire de penser résoudre la crise du logement en ne soutenant que le parc social.

Le logement est un écosystème, dont la santé dépend du bon fonctionnement de l'ensemble des maillons formant le parcours résidentiel : on commence sa vie en HLM ; au fil de la progression de ses revenus, on veut rejoindre le parc locatif privé (le parc social ne devant bien n'être qu'une étape de ce parcours), pour enfin accéder à la propriété.

Le bailleur privé joue donc un rôle essentiel dans la chaîne du logement en France. Il est une forme de trait d'union entre la sortie du parc social et l'accession à la propriété privée.

La présente étude a pour objet de s'attarder particulièrement sur ce maillon fondamental de la chaîne du logement, et plus particulièrement d'analyser les différents freins qu'il subit et qui ne lui permettent plus de remplir sa fonction première : fluidifier le parcours résidentiel. Aussi le bailleur privé doit voir reconnue toute l'importance de sa place dans le vaste écosystème du logement en France. Tout doit être mis en œuvre pour qu'il puisse continuer d'enrichir le parc locatif privé, et pour proposer à nos concitoyens une offre suffisante de logements.

Le bailleur privé, l'investisseur locatif dans un actif résidentiel, est un producteur essentiel de l'offre de logements. Comme

le but est d'augmenter l'offre de logements disponibles, il faut donc encourager tout producteur de logement, le bailleur privé comme tous les autres (promoteur, bailleur social...).

Or, l'ensemble des observateurs s'accorde sur le fait que, faute d'y être suffisamment incités, les investisseurs ont fini par se détourner du locatif résidentiel. Ce n'est d'ailleurs pas un simple défaut d'intérêt qui explique cette déshérence. Les réglementations en elles-mêmes accentuent l'appauvrissement du parc locatif en l'organisant, comme la loi Climat de 2021 qui exclut du parc locatif près de dix millions de logements en résidence principale au seul constat de leur note défavorable au DPE (E, F et G).

Ainsi, sur le seul parc privé, au 1er janvier 2023, 18,5 % du parc locatif privé (soit près de 1,5 million de logements) est noté F et G du DPE. Sachant que les logements G sont interdits à la location depuis le 1er janvier 2025 et que les logements F le seront au 1er janvier 2028. Ce sont donc 1,5 millions de logements qui seront potentiellement supprimés du parc locatif par les effets d'une politique publique voulue et assumée.

L'appauvrissement du parc locatif privé entraîne des conséquences tangibles en entravant considérablement la mobilité des jeunes actifs et des étudiants, phénomène particulièrement impactant pour les jeunes générations.

Puisqu'un contexte réglementaire particulièrement contraignant et contre-productif freine le développement de l'investissement locatif privé, quand il ne l'organise pas, il peut paraître pertinent d'appeler de ses vœux une forme de choc libéral, autrement dit un choc de simplification des normes applicables sur le marché locatif privé.

Il est pourtant à craindre que ce marché risque d'être *a priori* étouffé par une politique publique essentiellement axée sur le logement social. Ce choc de simplification par la recherche de l'efficience des réglementations est pourtant d'autant plus indispensable que les effets conjugués des politiques publiques menées depuis ces dernières décennies ont complexifié considérablement l'investissement résidentiel locatif privé et ont fini par décourager une partie significative d'investisseurs de détenu des actifs résidentiels dans le cadre de leur stratégie patrimoniale (encadrement des loyers, permis de louer, etc.). Cette complexification a d'ailleurs atteint son sommet depuis la loi Climat qui assume ouvertement interdire, au motif imparable de sauver l'humanité et la planète, de louer une part significative de ces logements du marché locatif.

En tout état de cause, la crise du logement ne cesse de se creuser au même rythme effréné que les promulgations de lois censées la combattre. Les bailleurs privés n'ont plus de modèle économique. Les investisseurs institutionnels (grandes compagnies d'assurances, fonds d'investissement) se sont délaissés de l'essentiel de leurs portefeuilles résidentiels et les seuls bailleurs sociaux ne peuvent remplacer les investisseurs particuliers bailleurs privés. Le système actuel est à bout de souffle.

Quelles seraient les implications d'un changement de paradigme ?

Comment redonner aux bailleurs privés la confiance dans l'investissement résidentiel locatif ?

Comment maintenir un marché locatif privé dynamique, et contribuer ainsi à garantir une capacité de mobilité des ménages dans leur parcours résidentiel, une des caractéristiques les plus évidentes d'une économie dynamique ?

La présente étude a pour objet de répondre à ces questions. Elle interroge, pour parfois redéfinir le rôle de l'État dans la politique du logement de notre pays. Elle entend redonner confiance aux investisseurs privés en adoptant tout un train de mesures frappées au coin du bon sens, de sorte qu'elles puissent finalement être partagées par le plus grand nombre autour de ce que d'aucuns nomment plus communément le statut du bailleur privé, et constituer ainsi un véritable Pacte Locatif Citoyen, au service de tous et pour tous.

Dans un premier temps, parce qu'il faut bien regarder le passé pour mieux comprendre le présent et se projeter dans l'avenir, nous brosserons les grandes étapes de l'évolution du régime juridique de l'investissement résidentiel par le bailleur privé (1).

Puis nous pourrons analyser les attentes du bailleur privé (2) et les principales contraintes qui le freinent dans son acte d'investissement, ou le poussent à arbitrer tout ou partie de son portefeuille locatif (3).

Nous verrons que ces contraintes, fruit d'un mouvement profond marquant une forme d'hostilité au bailleur privé, sont d'autant plus paradoxales que le bailleur remplit une fonction sociétale d'évidence (loger nos concitoyens) et souvent même une fonction sociale quand il vient suppléer ou compléter l'offre de logements sociaux notoirement insuffisante pour loger tous ceux qui y sont éligibles, et particulièrement les ménages les plus modestes (4).

Ceci posé, nous détaillerons les différentes mesures qui nous paraissent devoir nécessairement réunir l'ensemble des parties prenantes autour de ce Pacte Locatif Citoyen, socle d'un véritable statut du bailleur privé réclamé depuis tant d'années par la communauté immobilière (5 et 6).

La pierre reste un rêve français. Nous proposons que ce Pacte Locatif Citoyen soit un véritable contrat social qui permettra à chacun de pouvoir le concrétiser.

## **1. L'évolution du régime juridique de l'investissement résidentiel par un bailleur privé**

Le régime juridique du bailleur privé s'appréhende à différents niveaux sur le plan du droit des rapports locatifs (1.2) et du droit fiscal (1.3). Ces règles sont le fruit d'une évolution de la conception des rapports locatifs par la société, et de sa demande sans cesse renforcée de protection du locataire, partie au contrat présumée la plus faible, finissant par la conduire à ce que soit porté un regard hostile sur le bailleur privé (1.1).

### **1.1 Le mouvement de protection sans cesse renforcée des droits du locataire**

Le bail est un contrat dans lequel chaque partie s'engage en fonction de l'obligation de l'autre, et l'exécution de ces engagements les lie.

Tout contrat doit être équilibré. Le bail n'échappe pas à cette règle.

Pourtant, il apparaît presque naturellement déséquilibré en faveur du bailleur. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce déséquilibre presque structurel et donc le mouvement naturel de sa prévention par la société qui va chercher à préserver le locataire du risque d'abus de position dominante du bailleur.

- **Le bail est naturellement déséquilibré dans ses causes immédiates, les seules appréhendables objectivement par le corps social**

Le locataire s'engage à verser un loyer parce que le bailleur s'oblige en contrepartie à lui transférer la jouissance du logement. Inversement, le bailleur a pris ces obligations vis-à-vis du locataire pour encaisser le montant d'un loyer qu'il s'est engagé à lui payer.

Ces causes sont appréciées objectivement, en ce sens qu'elles sont communément admises comme applicables à l'ensemble des baux d'habitation (le bailleur transfère la jouissance de son bien car il obtient en contrepartie le versement d'un loyer. Le preneur verse un loyer pour pouvoir disposer d'un toit et héberger sa famille). Il existe ainsi une interdépendance entre les obligations réciproques, qui assure l'équilibre des relations contractuelles.

Cette conception objective de la cause convient dans le cadre libéral qui a gouverné l'élaboration des dispositions du Code civil. Elle s'inscrit dans le courant individualiste qui pose comme postulat que les volontés se rencontrent librement pour former la convention, l'existence de la cause objective dégagée supra suffisant à garantir la régularité du contrat.

Mais l'époque est à la socialisation des rapports de droit. L'ordre social doit y trouver son compte : le contrat doit fondamentalement respecter les intérêts supérieurs de la collectivité et contribuer à un mieux-être pour les membres de la société.

Puisque notre époque bat en brèche les notions individuelles et tend à consacrer la prédominance du social sur l'individu, le contrat doit maintenant répondre à une fonction socioéconomique et ne s'entendre que pour la mise en œuvre d'intérêts dignes de protection. Il convient en conséquence de jauger la cause de chaque contractant et de l'apprécier dans ce cadre. La cause, pour ainsi dire, se socialise. Aussi, il ne s'agit plus d'exa-

miner la cause objective du contrat, la cause des obligations de l'un et l'autre des contractants telles que nous venons de les définir. Seul nous importe ici de dégager la cause du contrat digne d'être socialement protégée et consacrée.

Pour le locataire, la cause de son obligation ne réside plus simplement dans la jouissance de l'immeuble mais répond bien plus au but de loger sa famille, de trouver son foyer. La jouissance de l'immeuble n'est plus la cause première du contrat, mais le moyen d'y parvenir.

Pour le bailleur, la cause de son obligation est de permettre à une personne de se loger, le paiement du loyer n'étant ici que le moyen d'y parvenir, le locataire contribuant par cet acquit au financement du local, par ricochet en quelque sorte.

Dans le cadre de la loi du 6 juillet 1989, la cause dans le contrat de bail d'habitation devient ainsi une cause miroir, commune à l'une et à l'autre des parties : la mise en **œuvre** du droit au logement porté à ses frontispices en son article premier. Le pouvoir législatif ne s'intéresse plus désormais au droit *du* logement mais son attention est toute concentrée sur le droit *au* logement.

Le droit au logement, cause première du contrat de bail, doit être protégé et les conditions de son application préservées tout au long de la vie du contrat. Ainsi, les dispositions légales qui dictent les conditions de la rupture du bail à la demande exclusive du bailleur devront être mises en œuvre dans de strictes limites très sévèrement appréciées, le législateur ou la jurisprudence considérant finalement que la résiliation du bail par le bailleur met en échec la cause sacrée du bail (la réalisation d'un droit au logement). La charge financière doit pareillement être parfaitement réglementée, parfois même figée ou réduite pour permettre au locataire de pouvoir être logé dans les meilleures

conditions, celles qui garantissent le respect de son droit au logement. Si finalement cette cause socialisée risque de disparaître dans le cours de l'exécution du contrat, alors la jurisprudence modèlera les conditions d'accomplissement du bail pour la rétablir dans son intégrité.

Naturellement, le bailleur ne bénéficie pas de la même sollicitude de la société. S'il vient à solliciter la force obligatoire du contrat pour appliquer les dispositions légales qui lui sont favorables, il est instantanément suspect puisqu'il rompt le pacte social de la cause commune : la garantie de la mise en œuvre du droit *au* logement.<sup>2</sup>

- **Le bail est déséquilibré au regard des obligations réciproques des parties qui n'exécutent pas leurs obligations réciproques avec, pour ainsi dire, le même taux d'effort**

Le bail est un contrat onéreux. Tous les contrats onéreux ont ceci de commun qu'ils doivent s'articuler autour d'une idée essentielle : l'existence d'une juste égalité entre les cocontractants. Chacun d'entre eux doit en effet recevoir autant qu'il ne donne, et l'équilibre contractuel doit en fait caractériser une idée-force qui pourrait ainsi être résumée : les droits que l'une des parties tient de l'autre ne lui ont été consentis que parce qu'elle juge que ce qu'elle va rendre à l'autre partie paraît équivaloir à ce qu'elle a reçu.<sup>3</sup>

2. L'ensemble des dispositions jurisprudentielles incroyablement créatrices en ce domaine consacrent le respect du maintien de la cause au cours du contrat, rejoignant en cela la théorie d'Henri Capitant pour qui la cause joue un rôle non seulement au moment de la conclusion du contrat (art. 1131 C. ci v.), mais également au cours de son exécution.

3. « Un contrat ne saurait nous faire acquérir aucun droit sur les biens ou actions de l'autre partie, qu'autant qu'elle juge que ce qu'elle donne ou qu'elle fait est équivalent à ce qu'elle reçoit de nous à son tour », Pufendorf, *Le droit de la nature et des gens ou système général*, 1734.

Dans le cadre du bail, le droit d'usage du logement conféré par le bailleur au locataire trouve sa contrepartie dans le versement d'une somme d'argent, le loyer : quand l'un réclame le droit à un toit, l'autre réclame le droit au versement d'une somme d'argent. Le bailleur se dessaisit au profit du preneur d'une de ses prérogatives de propriétaire, l'*usus*, qui caractérise le fait de pouvoir bénéficier de la jouissance de son local pour y habiter. Il ne consent le transfert de cette jouissance que si, en retour, une somme d'argent suffit à l'indemniser de ce dessaisissement.

Le locataire, quant à lui, se dessaisit d'une partie de son patrimoine monétaire. Il se déprécie au fil de son transfert à chaque échéance du loyer au profit du bailleur qui reçoit le paiement. Comme dans le même temps le bailleur reste propriétaire de son bien dont la valeur va augmenter d'année en année (même si certaines crises peuvent ponctuellement ralentir ce processus), le corps social présume la consécration contractuelle d'un déséquilibre patent entre les obligations du bailleur et celles du locataire.

L'analyse juridique et économique de l'équilibre du contrat de bail se déplace donc. Il ne s'agit plus de comparer les obligations des cocontractants à l'aune de leur contrepartie économique et dans le cadre du marché. Il s'agit ici de comparer les efforts de l'un et de l'autre pour mettre en œuvre leurs obligations contractuelles appréciées sociologiquement et moralement.

- **Le bail est déséquilibré au regard d'une approche moralisatrice des rapports de droit**

Malheur à l'investisseur immobilier qui ne loue son logement que pour en tirer une rentabilité. Que vaut l'obligation de percevoir un loyer pour assurer des ratios financiers face à l'obligation de payer un loyer pour avoir un toit ?

Cette présentation, certes caricaturale, suffit à démontrer le déséquilibre présumé des engagements réciproques des parties au bail.

Ainsi, il est particulièrement symptomatique de constater que, pour voir respectés les droits de leurs adhérents, les organisations représentant les bailleurs particuliers ne fondent pas leur argumentaire pour contraindre le locataire à payer le loyer sur la force obligatoire de la norme contractuelle. Non, il doit payer le loyer car de son versement dépend la capacité du bailleur à respecter le paiement de ses échéances de prêt et, plus tard, de percevoir son complément de retraite (quand il ne s'agit d'ailleurs pas de sa seule source de revenu).

C'est à ce titre que les locataires doivent payer leur loyer (dans les limites toujours de la cause sacrée du droit *au logement*) et non pas au titre essentiel du respect d'un contrat. Le droit s'efface et on assiste à la légitimation d'une action de recouvrement au seul titre de la pitié moralisatrice qu'inspire un bailleur incapable d'honorer ses obligations bancaires, qui n'a plus de retraite et finit par être contraint de mendier quelque soutien. Alors seulement, la société va finalement le soutenir. La force obligatoire des contrats qui ne bénéficie pas au bailleur en temps normal retrouve alors son efficience.

Une énorme pression du corps social pèse pour que l'environnement juridique du bail conclu par un investisseur privé soit aménagé au profit du locataire. Pour la soulager, le législateur doit donc bâtir à l'encontre du bailleur des règles contraignantes, d'autant plus qu'il est influencé par cette conception moralisatrice du rapport de droit entre bailleur et locataire.

La morale commande donc de rétablir l'équilibre contractuel en faisant supporter par le bailleur des normes contraignantes

destinées à protéger le locataire de l'exercice non contrôlé de sa toute-puissance présumée.

- **Le déséquilibre des obligations du contrat de bail conduit à l'ineffectivité des dispositions légales pourtant favorables au bailleur**

Nous avons vu que le corps social regarde avec méfiance le contrat de bail, le suspectant d'emblée d'être déséquilibré au profit du bailleur.

Le droit positif se construit donc au détriment du bailleur. Il va rétablir un équilibre contractuel contrarié par une vision moralisatrice de la constatation objective des forces en présence.

Le bailleur voit donc ses prérogatives réduites. Mais celles qui lui restent devraient pouvoir être exercées dans toute la plénitude de leur effectivité. Ce n'est pourtant pas le cas.

Le doyen Jean Carbonnier<sup>4</sup> a démontré que l'ineffectivité des lois était pourtant un phénomène avéré, et qu'elle pouvait d'ailleurs être statistiquement appréhendée. En l'état de notre matière, certaines dispositions voient donc leur effectivité remise en cause au motif que la puissance publique considère que l'application de la loi ou les conséquences judiciairement constatées de son application « eu égard aux circonstances, feraient plus de mal que de bien. »<sup>5</sup> Ce mal ou ce bien étant naturellement apprécié en fonction d'une conception moralisatrice des rapports sociaux.

4. *Flexible droit*, LGDJ, 2001, 10<sup>e</sup> édition.

5. *Op. cit.*, p. 143.



En effet, si le droit peut prêter sa force à la morale, l'évolution de la conception de la moralité peut aussi conduire à aménager les rapports de droit pour que les normes qui les gouvernent puissent être modelées ou adaptées en fonction justement de la conception que la société se fait de la norme morale. En d'autres termes, la morale peut commander que la coercition étatique qui caractérise l'effectivité de la règle de droit soit adoucie, voire non appliquée. Le juge est en effet soumis aux contraintes de la morale qui émergent à la faveur de la pression sociale véhiculée d'autant plus efficacement par le système de communication de masse qui caractérise notre époque (réseaux sociaux, médias...).

L'analyse de l'équilibre des rapports de droit que le bailleur entretient avec son locataire peut donc légitimer que la loi réduise certains attributs de son droit de propriété, voire l'empêche d'en exercer certains autres, rendus non effectifs par la pression du corps social, illustrant ainsi en la matière la prégnance du consumérisme et l'effondrement du principe de la liberté contractuelle. Il reste que la non-effectivité des dispositions favorables au bailleur est une atteinte au droit de propriété. Elle illustre les extrêmes difficultés pour un bailleur d'appréhender le véritable champ d'application des prérogatives qui lui sont attachées.

- **Le déséquilibre des obligations du contrat de bail corrigé par le courant solidariste et consumériste**

Le droit français a organisé la protection du locataire, la partie présumée la plus faible dans le rapport locatif. Le droit protège le locataire, lui témoignant ainsi de la solidarité de la société à son égard. En ce sens, le droit des baux concernant un bailleur privé est la marque d'un nouveau concept : le solidarisme contractuel. Le contrat de bail est ainsi marqué de cette théorie dite solidariste, qui entreprend de reconstituer une sorte de solidarité

naturelle entre les hommes, née de leur appartenance commune à la cité. La loi solidariste soustrait donc, en totalité ou en partie, certains domaines à la liberté contractuelle. Elle prospère dans les baux d'habitation.

La thèse solidariste inspire aussi les décisions judiciaires : le juge va ainsi sanctionner les risques de l'abus de puissance économique du bailleur qui n'ont pas été anticipés par la loi : protection méticuleuse du consentement, chasse aux clauses abusives, abus de droit, refus de mettre en œuvre la clause résolutoire, octroi de délais...

Cette thèse solidariste a été déployée par la Cour de cassation qui estime par exemple que chacun est spontanément débiteur d'une obligation d'informer, susceptible de déterminer le consentement de l'autre. On voit bien ici que c'est le bailleur qui doit donner l'information. Tout ceci se concrétise dans le cumul des législations relatives aux obligations de renseignement qui pèsent maintenant sur lui et qu'il doit transmettre au locataire avant la signature du bail (dossier technique immeuble devenu plus lourd que celui des contrats de vente, avec des conséquences juridiques très lourdes depuis la loi Climat et Résilience et l'opposabilité consacrée du DPE, cf. *infra*). Cette conception victimaire des rapports juridiques illustre également une certaine idéologie de la peur.<sup>6</sup>

Elle imprègne l'opinion publique et ses relais politiques et législatifs. Elle légitime cette profusion de textes visant à protéger le citoyen angoissé, et plus spécialement en notre matière les nombreux audits réglementaires que le bailleur doit maintenant produire à son locataire. Plus généralement, cette prolifération de la peur profite au renforcement de l'État providence, qui fera

---

6. Luc Ferry, *Vaincre les peurs*, éditions Odile-Jacob, 2006.

donc ses meilleurs efforts pour sauvegarder le droit au logement du citoyen angoissé à l'idée de perdre son toit.<sup>7</sup>

- **Le bail est rééquilibré par la grâce de l'ordre public de protection du locataire**

Le législateur garantit l'effectivité de ce rééquilibrage des relations locatives au profit du locataire en conférant à la loi solidaire la force de la contrainte de l'ordre public.

Dans ces conditions, l'article 2 de la loi du 6 juillet 1989 répute sans surprise d'ordre public l'ensemble de son titre I, sans d'ailleurs préciser la notion. En l'état, comme il s'agit de protéger la partie économiquement la plus faible, l'ordre public de protection textuellement affirmé doit remplir cette mission. Les dispositions de la loi protègent donc le locataire dans les principales modalités de fixation des conditions essentielles du contrat (art. 3 sur les mentions obligatoires du bail, art. 6 relatif aux obligations du bailleur, art. 17-C relatif aux conditions de fixation du prix du bail renouvelé, art. 23 relatif aux charges récupérables...).

L'ordre public économique de protection du consommateur locataire imprime la législation des baux d'habitation de ses traits caractéristiques habituels. Elle est donc pointilleuse, faite de défenses et de prescriptions, surtout fondamentalement mobile, en mouvement perpétuel, suivant en cela la volonté constante du législateur d'adaptation du contrat à une politique protectrice qui dépend d'une conjoncture socio-économico-médiatique fluctuante. Cette instabilité réglementaire est la conséquence pa-

---

7. De plus en plus de Français se sentent potentiellement concernés, révèle un sondage BVA pour l'association Emmaüs, *La Vie, L'Humanité* : 48 % des sondés estiment qu'ils pourraient eux-mêmes devenir un jour SDF. Une inquiétude qui touche 62 % des 35-49 ans ; la proportion grimpe jusqu'à 74 % chez les ouvriers.

radoxale d'une certaine stabilité dans l'orientation générale, qui se traduit par la conservation des acquis pour le locataire et une avancée constante dans la même direction : la recherche permanente de mettre en œuvre le droit *au* logement du locataire.

## 1.2. Les atteintes répétées au droit de propriété

Le mouvement de renforcement constant des droits du locataire conduit à cette législation fluctuante, impérative et contraignante des baux d'habitation, caractérisée par la diminution constante des attributs du droit de propriété du bailleur.

Pendant longtemps, depuis le Code civil de 1804 et sur le strict plan juridique, les relations locatives sont restées régies par le seul contrat de bail.

Le Code civil ne contient ainsi que quelques dispositions qui ne sont pas nécessairement d'ordre public.

Mais au fil de l'évolution législative, ne vont guère subsister que deux grands principes toujours d'actualité dans le texte :

- l'obligation pour le bailleur de délivrer au locataire un bien en bon état et de lui en assurer ensuite la jouissance paisible tout au long du bail ;
- l'obligation pour le locataire de régler son loyer et de respecter l'usage prévu.

Les deux guerres mondiales (1914-1918 et 1939-1945) vont avoir une incidence notable sur les rapports locatifs.

Elles ont été toutes les deux suivies d'une période de forte inflation qui a engendré un blocage des loyers. Ce fut le cas avec la loi du 9 mars 1918 sur le paiement des loyers établissant les droits

des locataires et des propriétaires, puis, plus particulièrement avec la loi n° 48-1360 du 1<sup>er</sup> septembre 1948, portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement.

Les conséquences de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 sont connues.

Elle a créé, avec le principe du loyer scientifique, des rentes de situation pour les locataires en place.

Le faible montant des loyers n'a pas non plus permis aux bailleurs d'entretenir les immeubles, entraînant de nombreuses ventes et mises en copropriété. Elle a généré une réelle inégalité entre les locataires bénéficiant de ses dispositions et les locataires du secteur dit libre.

À partir des années 1960, le législateur a cherché à rééquilibrer les relations locatives pour encourager l'investissement locatif privé.

L'arrivée au pouvoir du parti socialiste en 1981 va lancer un mouvement réglementaire de renforcement du droit du locataire et effrayer les propriétaires, notamment avec les dispositions très sévères à leur encontre de la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, dite loi Quillot.

Le but de cette loi, la première à réglementer les rapports locatifs sur l'ensemble du territoire, marque véritablement le début d'un incessant mouvement obsessionnel du législateur au seul bénéfice du locataire. Elle va entraîner des conséquences sur la psychologie des bailleurs dont l'importance n'a pas été mesurée à sa juste mesure.

Alors que de nombreux bailleurs subissaient encore les effets délétères de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, la communauté des investisseurs privés ont vécu le vote de cette loi comme le retour d'une législation trop coercitive à leur égard. Elle fut vécue comme un cataclysme pour les bailleurs, ce qui a eu pour conséquence un gel des mises en location.

Le retour d'une majorité plus libérale au Parlement a conduit, en 1986, à un mouvement de retour de balancier, cette fois-ci en faveur du bailleur.

Enfin, la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, a eu pour objectif d'atteindre un point d'équilibre dans les relations locatives, et de les normaliser.

La loi du 6 juillet 1989 a établi des règles claires concernant les loyers, les dépôts de garantie, les réparations locatives, les conditions de rédaction et de résiliation du bail. Comme souvent, les contraintes normatives qu'elle porte en font une exception française. Malgré l'objectif affiché, les droits et obligations réciproques y sont globalement et objectivement déséquilibrées entre les parties, du fait même des mouvements consuméristes et solidaristes évoqués *supra* § 1.1 : durée du bail (trois ans pour les personnes physiques, six pour les personnes morales, départ à tout moment pour le locataire), modalités de résiliation (délai et motivation du congé strictement encadrés pour le bailleur à la fin du bail, départ à tout moment pour le locataire avec un préavis réduit variant de trois à un mois), charges locatives dont la liste limitative est figée en 1974 (le décret du 26 août 1987 reprend les accords Delmon de 1974), imputation des coûts des travaux de mise aux normes et énergétiques exclusivement sur le bailleur, alors que la plupart des économies qu'ils engendrent ne profitent qu'au locataire, etc.

Cette loi a été amendée à diverses reprises, de sorte que la balance ne penche plus simplement du côté du locataire, mais se brise sur le déséquilibre criant en sa faveur.

Parmi les dispositions engendrant un déséquilibre croissant des relations contractuelles, on peut relever à titre purement illustratif :

- la suppression de la clause pénale en cas d'impayé de loyer ;
- la possibilité pour le locataire sortant de compléter l'état des lieux de sortie pendant dix jours, le bailleur n'ayant pas cette opportunité ;
- l'impossibilité pour le propriétaire d'un logement nouvellement acquis avec un locataire en place, de délivrer un congé pour vente à l'échéance du bail en cours ;
- l'absence d'obligation de l'État d'indemniser le bailleur sans délai et à hauteur intégrale le montant du loyer et des charges non perçues en cas d'inexécution de son fait d'un jugement d'expulsion.

Par ailleurs, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi Alur, a aussi instauré :

- la notion de loyers encadrés ;
- le plafonnement des honoraires de location (jamais révisés depuis !) ;
- l'obligation de fournir un dossier de diagnostics techniques dans le but de fournir une meilleure information du candidat locataire sur le bien qu'il va louer ;
- le permis de louer.

Certes, le législateur cherche parfois à offrir aux bailleurs certaines garanties de flexibilité. C'est dans cet esprit que la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan) a, par

exemple, introduit le principe de pouvoir conclure des baux de plus courtes durées que celles prévues alors dans la loi de 1989, comme le prévoit le nouveau bail mobilité, a simplifié les colocations, réduit certains délais d'expulsion en cas d'impayés...

Le répit fut de courte durée. La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite 3DS, est venue renforcer les obligations d'information dans le cadre des annonces immobilières et étendre le champ d'application de la législation sur l'encadrement des loyers. Force est de constater que les bailleurs subissent donc des contraintes de plus en plus importantes, les dernières portant notamment sur les dispositions sur les DPE de la loi Climat et Résilience du 22 août 2021, conduisant à l'interdiction de louer une part importante du parc locatif.

Ces réglementations n'ont évidemment pas eu pour effet d'inciter les investisseurs à se tourner vers le secteur locatif car elles ont pu leur apparaître comme instaurant de trop grandes contraintes.

Mais on se doit de constater qu'il n'existe pas de stabilité ou de ligne de conduite dans la législation concernant les rapports locatifs.

Cette accumulation de normes ne permet pas de redonner confiance aux investisseurs, et le marché locatif s'est tendu au fil de ces différentes réglementations.

La loi du 6 juillet 1989, au fil de ses nombreuses réformes, n'en reste pas moins, à ce jour, la loi formant le droit commun des baux d'habitation portant sur la résidence principale du preneur.

Si les évolutions réglementaires ont touché les rapports locatifs en tant que tels, elles ont aussi considérablement et régulièrement bouleversé la fiscalité de l'investissement locatif.

### 1.3. Les évolutions sur le plan fiscal

Sur le plan fiscal, le secteur locatif est extrêmement taxé, et les dernières niches favorables au bailleur finissent par disparaître. (Cf. le budget de la France de 2025 qui fixe un nouveau taux nettement moins favorable d'abattement forfaitaire en matière de locations meublées, passant de 71 % dans la limite de 188 k€ à 50 % dans la limite de 77 k€, conformément aux dispositions de la loi Le Meur de novembre 2024.)

On peut dresser un inventaire à la Prévert des taxes et prélèvements de toutes sortes qui frappent le bailleur.

Le propriétaire bailleur peut ainsi devoir régler l'impôt foncier, l'impôt sur le revenu, les prélèvements sociaux, la CFE sur les locations meublées, la taxe sur les logements vacants, l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), le cas échéant l'impôt sur la plus-value en cas de vente... Et cette liste n'est pas exhaustive !

Ce millefeuille d'impositions est devenu un réel repoussoir auprès d'investisseurs potentiels. Il est d'autant moins de nature à favoriser l'investissement locatif que les bailleurs sont de plus en plus contraints de réaliser des travaux (notamment énergétiques) sans réelle contrepartie fiscale en particulier, et financière plus globalement au bénéfice du seul locataire.

Le constat est donc relativement sombre et le bilan finalement d'évidence : l'évolution des réglementations gouvernant les rapports entre bailleur et preneur et de la fiscalité applicable aux

revenus locatifs n'incitent plus guère à l'investissement dans l'immobilier résidentiel locatif.

### 1.4. Un environnement complexe à simplifier pour le sanctuariser

Le cadre législatif actuel pour les bailleurs privés en France est donc caractérisé par une forte multiplicité des textes et obligations. Cette situation crée un environnement complexe dans lequel les propriétaires doivent jongler entre différentes législations, obligations administratives, techniques et fiscales. Si ces lois visent à protéger les locataires et à garantir la qualité des logements, elles peuvent aussi être perçues comme contraignantes et dissuasives pour certains investisseurs immobiliers. Une simplification du cadre législatif est nécessaire si l'on veut amorcer un début de redynamisation du marché locatif privé, tout en maintenant un niveau de protection adéquat pour les locataires.

Cette simplification doit s'accompagner de garanties d'une certaine stabilité fiscale afin que les bailleurs puissent s'engager sereinement dans un investissement locatif.

À ce titre, les conflits locatifs, qu'ils soient le fait du bailleur ou du locataire, doivent être traités dans des délais plus courts et représenter un coût moins élevé ; si la justice est gratuite, le droit de se défendre ne l'est pas.

Enfin, les financements des obligations en matière de rénovation énergétique doivent être cohérents à minima en matière de délai de retour sur investissement. Or, certains ne s'apprécient pas, même à échelle d'une vie humaine. Ça ne sera qu'en prenant en compte ces différents points que l'on pourra envisager de rétablir une confiance des investisseurs dans le secteur locatif.

L'une des clés de la relance de l'investissement immobilier par la confiance passe par la création d'un pacte immobilier locatif, un Pacte Locatif Citoyen qui contiendra l'engagement des pouvoirs publics, représentant l'intérêt général, à enfin graver dans le marbre l'ensemble des dispositions permettant que les relations entre bailleurs et locataires soient encadrées juridiquement le plus équitablement possible.

Ce pacte locatif engagera l'État à faire ses meilleurs efforts pour pérenniser l'environnement fiscal et réglementaire de l'investisseur. Il consacrerait l'intangibilité et l'effectivité du droit de propriété. L'ensemble des dispositions qui en découlerait formerait le statut du bailleur privé, un statut protecteur, incitatif, au bénéfice de tous, clé de voûte d'un dispositif enfin efficace pour lutter contre la crise du logement.

## **2. Les attentes du bailleur privé**

Quelles raisons motivent une personne physique ou morale à devenir bailleur d'un logement ?

Elles sont parfois multiples, souvent complexes et toujours empreintes de la situation personnelle juridique, fiscale, patrimoniale et financière de l'investisseur.

Les principales motivations que nous proposons ci-après ne sont pas indépendantes et ne s'excluent pas entre elles. Elles peuvent se cumuler, s'additionner ou se démultiplier selon les aspirations, besoins et contraintes de chacun.

Mais les attentes du bailleur doivent nécessairement répondre à ces caractéristiques s'il veut effectivement investir dans un produit de placement locatif :

- prévisibilité et sécurité juridiques et fiscales ;

- rentabilité ;
- liquidité.

Faute de réunir ces perspectives il n'y a aucune raison que l'investisseur place ses fonds dans l'immobilier résidentiel.

### **2.1. Augmenter ses revenus**

Devenir bailleur privé offre la possibilité de générer un revenu passif, c'est-à-dire un revenu qui n'est pas directement le fruit de son travail quotidien.

Percevoir des loyers réguliers, des flux financiers récurrents, constitue l'un des principaux avantages pour le bailleur privé. Ce revenu passif représente un flux de trésorerie stable et continu qui permet une certaine sécurité financière sur le long terme et de diversifier ses revenus. Ce flux financier constitué par la perception du loyer est en général réduit plus ou moins par le remboursement d'un crédit bancaire ayant servi à financer l'acquisition du bien.

### **2.2. Augmenter son patrimoine immobilier**

L'investissement dans de nouveaux biens immobiliers comme du logement, autrement dit le placement dans la pierre, permet également d'augmenter d'autant la valeur de son patrimoine immobilier. Les biens immobiliers ayant tendance à s'apprécier en valeur avec le temps, offrent ainsi naturellement une opportunité de croissance de la richesse à long terme. Les bailleurs cherchent ainsi à préserver et accroître leur patrimoine.

L'immobilier est finalement souvent perçu comme un placement sûr et durable, la stabilité du bien immobilier le rendant d'autant plus attractif.

### 2.3. Réduire son impôt en défiscalisant

Un autre atout de l'investissement immobilier réside dans les avantages fiscaux, ponctuels ou durables, plus ou moins pertinents qu'ils procurent au bailleur privé et qui sont censés l'inciter à investir. Ainsi, un propriétaire bailleur peut déduire diverses dépenses liées à la gestion et à l'entretien de son bien, comme les intérêts d'emprunt, les frais de gestion et les coûts de rénovation. Il peut également bénéficier d'un dispositif fiscal spécifique avantageux lui permettant de réduire certains impôts dont son ménage est redevable, allégeant d'autant le poids financier de l'investissement (réduction d'impôt du régime fiscal Pinel, économies de TVA des dispositifs LMNP (location meublée non professionnelle), etc.).

### 2.4. Préparer sa retraite

Pour bien anticiper les baisses de revenus au moment du départ en retraite, il peut être opportun d'investir dans du patrimoine locatif résidentiel. Le bailleur privé construit ainsi un patrimoine dont il usera en fonction de ses futurs souhaits ou besoins. Il pourra soit le liquider au moment opportun (la retraite) soit le conserver pour qu'il puisse générer un revenu régulier en complément de retraite. L'investissement locatif est reconnu comme une excellente façon de s'assurer une retraite plus confortable, financée au moment de l'arrêt de son activité professionnelle.

### 2.5. Mettre un bien immobilier à la disposition de ses enfants

Certains bailleurs privés choisissent également d'acquérir des biens immobiliers pour des raisons plus familiales. Ils fournissent un logement à leurs proches (souvent les enfants), par exemple pendant leurs études ou au début de leur vie professionnelle. Le logement est occupé au profit de la famille, son

usage est globalement instantanément non lucratif, mais il constitue néanmoins un bon investissement.

### 2.6. Acheter un bien locatif et s'en servir de résidence secondaire

L'acquisition d'un bien situé dans une destination de villégiature prisée peut servir d'investissement locatif, mais aussi de résidence secondaire ou de lieu de vacances pour le bailleur et sa famille.

Cela ajoute une dimension de plaisir et de détente à l'investissement immobilier, tout en générant potentiellement des revenus supplémentaires par le biais, par exemple, de la location saisonnière. Mais cette attractivité est contrariée par les politiques publiques, en fonction des objectifs et de l'idéologie du moment présidant à la conduite de l'État, à une forme d'idéologie collectiviste confiscatoire, qui produit des réglementations juridiques et fiscales qui finissent par décourager les investisseurs.

## 3. Les freins à l'investissement locatif privé

L'investissement dans l'immobilier, s'adresse traditionnellement à une sociologie de particuliers appartenant aux classes moyennes, de revenus intermédiaires : cadres, artisans, dirigeants, fonctionnaires, commerçants. Il répond aux objectifs de ces investisseurs modestes, dont l'objectif est la création d'un patrimoine générateur de complément de revenus futurs (complément de retraite, capitalisation).

Il repose sur le financement par emprunt bancaire, sur une durée allant de quinze à vingt ans, ce qui le rend accessible aux personnes ayant une faible épargne financière. De ce fait, la contrainte des investisseurs repose sur leur capacité à assumer financièrement le reste à charge, entre les revenus nets et les coûts, pendant toute la durée du remboursement de l'emprunt.

### 3.1. Les freins liés aux revenus

- **L'encadrement, le plafonnement des loyers et la réduction de l'indexation**

Si le marché locatif est très favorable aux bailleurs, du fait de la faiblesse de l'offre dans les zones tendues, le législateur peut intervenir sur trois niveaux pour limiter les loyers des particuliers :

- le plafonnement qui interdit l'augmentation du loyer lors de la relocation d'un bien ;
- l'encadrement des loyers qui oblige les bailleurs à respecter un plafond administratif des loyers dans les zones concernées ;
- la limitation administrative de l'indice de révision des loyers, devenu inférieur au taux d'inflation.

Le rendement locatif, dans le cadre des locations régies par la loi de 1989, est donc attaqué par une réglementation contraignante, qui ne concerne nettement moins les locations alternatives, de types meublés de courte durée ou locations touristiques. Lorsque l'État prend conscience de cette différence de traitement fiscal, il prend la regrettable décision de rapprocher la réglementation de ce type de location de celle des locations de longue durée (un peu comme si le législateur regrettait de ne pas avoir puni de la même peine les bailleurs de meublés touristiques) plutôt que d'aligner la législation des baux de la loi de 1989 sur les dispositions plus favorables des locations de courte durée. (Cf. loi Le Meur adoptée le 19 novembre 2024 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2025.)

### 3.2. Les freins liés aux charges d'exploitation

- **Les charges de copropriété, la fiscalité, les taux d'intérêt**

Les bailleurs directement ou les syndicats de copropriété sont confrontés à une réglementation de plus en plus contraignante, et à des obligations de travaux d'entretien et d'isolation qui augmentent drastiquement les coûts liés à la détention d'un bien immobilier, qu'il relève ou non du régime de la copropriété.

La part des travaux incombant au propriétaire bailleur impacte naturellement de plus en plus lourdement et directement ses finances. Mais il est aussi parfois difficile de répercuter intégralement la charge des coûts d'entretien courant et de consommation énergétique sur le locataire, dont le pouvoir d'achat est également limité et qui peut ne pas pouvoir assumer le remboursement des charges lui incombant, et qui, de fait, sont juridiquement à la charge du bailleur.

### 3.3. Les freins liés à la fiscalité

Elle impacte les revenus immobiliers à deux niveaux :

- sur les revenus, avec une assiette imposable potentielle de plus 60 % des loyers perçus (prélèvements sociaux + 45 % de taux marginal d'imposition), qui vient s'ajouter au revenu imposable, les revenus locatifs étant donc imposés dans la tranche marginale la plus élevée des revenus ;
- par prélèvement forfaitaire, au travers d'une taxe foncière (non déductible), qui représente jusqu'à deux mois de loyer, et dont le montant a explosé ces deux dernières années dans le prolongement de la suppression de la taxe d'habitation.

### 3.4. Les contraintes administratives

Le bail d'habitation ouvre de nombreux droits au locataire, qui limitent d'autant les libertés du bailleur : une durée de location de trois années minimum, l'obligation de la justification de



vente ou de reprise pour délivrer congé, la protection du locataire défaillant, la complexité et la durée des procédures d'expulsion, l'obligation d'entretien très large qui lui revient, les travaux de remise en état qui restent à sa charge compte tenu de l'impact des calculs de vétusté. Toutes ces dispositions sont autant de contraintes qui limitent la capacité du bailleur à disposer de son patrimoine, et l'engagent pourtant dans une relation sur le long terme avec son locataire qui ne donne pas congé.

### 3.5. Les obligations de rénovation énergétique

Pesant spécifiquement sur les propriétaires bailleurs, les lois successives les obligent à entreprendre des travaux d'isolation et de rénovation, sous peine de sanctions pouvant aller jusqu'à l'interdiction de location.

Le coût moyen desdits travaux représente 500 € par m<sup>2</sup>, soit 15 000 € pour un logement de 30 m<sup>2</sup>. À supposer que ce logement génère un loyer de 500 € par mois, l'investissement représente l'équivalent de trente mois de loyer, avant impôts et charges.

La charge financière de la rénovation énergétique des logements se fait donc au détriment des bailleurs, sans aucune contrepartie financière du locataire, notamment dans les zones concernées par l'encadrement des loyers.

### 3.6. L'augmentation des coûts d'acquisition

L'augmentation des taux d'intérêt impacte fortement la charge de remboursement de l'investissement locatif, dans un contexte de maintien des prix élevés, liés au manque de logements disponibles. De fait, le reste à charge mensuel est plus important, ce qui limite fortement la capacité d'investissement dans l'immobilier et obère d'autant l'effet de levier.

Par ailleurs, les directives liées au taux d'endettement maximal, défini par le Haut conseil de stabilité financière (HCSF), limitent les capacités des personnes qui ne sont pas libérées du remboursement de leur résidence principale.

La baisse de rentabilité de l'investissement locatif, a fait l'objet d'une étude précise, menée par la députée Annaïg Le Meur.

Elle réduit fortement l'intérêt de rentrer dans l'investissement et réduit le nombre de Français capables d'investir.

## 4. La fonction sociétale du bailleur privé

Toutes les motivations du bailleur (cf. § 2 *supra* « Les attentes du bailleur privé ») répondent au même objectif, à la même fonction : loger nos concitoyens. De fait, tous les freins à l'investissement (cf. § 3 *supra* « Les freins à l'investissement locatif privé ») viennent contrarier cet objectif.

La fonction première du bailleur est donc de répondre à une préoccupation majeure de nos sociétés modernes : offrir un toit pour tous. En ce sens, le bailleur remplit une fonction sociétale d'évidence. À ce titre, il doit être particulièrement considéré et respecté.

Le bailleur remplit, dans une première approche, une fonction sociétale par le simple constat du volume de logements qu'il met à disposition de la population pour se loger, dans le cadre finalement de l'objet même du bail d'habitation qu'il va signer avec son locataire (cf. ci-après « La fonction sociétale du bailleur privé »).

Mais sa fonction ne s'arrête pas là. Il vient en effet pallier les difficultés des bailleurs sociaux à remplir leur mission première de

loger ceux de nos concitoyens qui n'ont pas les moyens suffisants pour accéder au parc privé locatif et à l'accession à la propriété. À sa fonction sociétale, vient s'ajouter une fonction purement sociale qu'il doit remplir compte tenu des défis rencontrés par les bailleurs sociaux pour loger certaines catégories de population qu'ils ne peuvent atteindre. (cf. plus loin, 4.2 « La fonction sociale du bailleur privé, substitut du bailleur HLM »).

#### 4.1. La fonction sociétale du bailleur privé

Depuis des décennies, la situation du logement en France n'a cessé de se dégrader, alors même que le législateur n'a cessé de produire des textes censés la combattre à un rythme de plus en plus effréné (Alur, Elan, Climat et Résilience...), illustrant une forme de fuite en avant tragicomique.

Tous ces rares nouveaux droits accordés au bailleur privé, et toutes ses innombrables nouvelles obligations, sont justifiés comme devant combler une lacune juridique, qui serait donc à l'origine de la crise du logement. Cette débauche législative est une forme de bizarrerie quand finalement la quasi-totalité des enquêtes menées sur le sujet conclut qu'il s'agit avant tout d'une crise de l'offre (incapacité de produire le nombre de logements suffisants) ou d'une crise de la demande (incapacité de financer l'offre proposée). Aucune analyse sérieuse n'explique la situation catastrophique du logement par une crise de carence du droit immobilier (droit des baux, de la construction, de l'urbanisme et tous types de droits touchant de près ou de loin l'occupation physique d'un logement).

La France souffre en effet, non pas d'un déficit de droit, mais d'un déficit de logements constant depuis la décennie 80. Il a été estimé à près de 860 000 unités en 2004 par le professeur Michel Mouillard, soit près de quatre fois plus qu'en 1980, le nombre

de logements construits sur cette période n'ayant pas suffi à combler les besoins annuels. L'institut Thomas-More<sup>8</sup> estime à 395 000 le nombre de nouveaux logements dont la France a besoin chaque année. Compte tenu de l'incapacité de répondre à ce besoin, le nombre de logements manquants sera de l'ordre de 850 000 à l'horizon 2030 ! Quant à l'Union sociale pour l'habitat (USH), l'organisation représentative de tout le secteur HLM, elle reprend à son compte une étude d'Habitat & Territoires conseil, qui fait état d'un besoin de 518 000 nouveaux logements (constructions neuves ou remises sur le marché), par an, sur la période 2024-2040.<sup>9</sup>

Le seul principe de bon sens commande de travailler sur plus d'offres pour résoudre la crise causée par le constat qu'un produit de première nécessité n'est pas en nombre suffisant sur un marché pour satisfaire ses besoins. Pourtant, depuis la loi Duflot/Alur, le logement est associé à un secteur qu'il convient finalement de punir car il est considéré, et plus particulièrement le logement neuf, comme un des responsables de la transformation climatique. Il convient donc de le combattre. La loi Climat et Résilience renforce cette situation et consacre une politique malthusienne du logement (l'existant suffit, il faut juste le rénover à l'aune du seul critère de l'écologie punitive). Le logement est ainsi devenu l'enjeu de l'activisme de l'idéologie écologiste politique.

Or, le logement répond à un besoin fondamental et traverse tous les niveaux de la pyramide de Maslow, de la satisfaction des besoins les plus basiques à la réalisation de soi.<sup>10</sup>

8. [institut-thomas-more.org/wp-content/uploads/2023/03/ITM-Rapport28-202303.pdf](https://institut-thomas-more.org/wp-content/uploads/2023/03/ITM-Rapport28-202303.pdf)

9. [www.lemoniteur.fr/article/la-france-a-besoin-de-518-000-nouveaux-logements-par-an-selon-l-ush.2302752](https://www.lemoniteur.fr/article/la-france-a-besoin-de-518-000-nouveaux-logements-par-an-selon-l-ush.2302752)

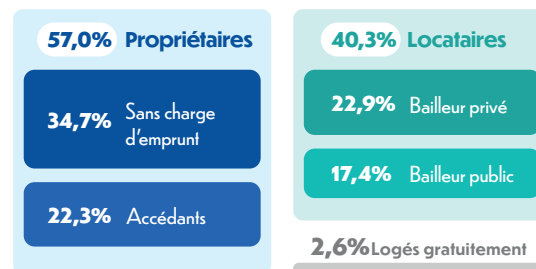
10. [www.ecologiehumaine.eu/habitarchi](https://www.ecologiehumaine.eu/habitarchi)

Le logement est un déterminant fondamental de la santé. Dans la pyramide de Maslow, l'habitat fonde le socle des besoins physiologiques essentiels au bien-être physique, psychique et social. Une habitation adéquate est non seulement essentielle pour la survie physique, mais elle joue également un rôle clé dans la sécurité, les relations sociales, l'estime de soi et l'épanouissement personnel. En aucune façon le logement n'a donc vocation à satisfaire une idéologie politique.

Le degré de satisfaction d'un besoin primaire qu'une société civilisée doit garantir à ses membres est de leur permettre d'accéder à suffisamment de moyens pour satisfaire leurs besoins primaires. S'agissant du besoin de se loger, il s'agit ici de vérifier que la société française permet à ces membres d'accéder dans un premier temps à suffisamment de logements. Autrement dit, le degré de satisfaction de ce besoin primaire se mesure en première approche dans la capacité quantitative de la société française de produire suffisamment de logements.

Les principales données quantitatives du logement en France, hors Mayotte, sont les suivantes :<sup>11</sup>

- le parc de logements comprend 38,2 millions de logements, et huit logements sur dix sont des résidences principales (soit 31,4 millions en France) ;
- les parts respectives de propriétaires occupants et de locataires du parc HLM et du parc privé sont les suivantes :



Dans ce cadre, la part contributive du bailleur privé est importante, puisqu'il loge environ 23 % des ménages français, ce qui représente un peu plus d'un cinquième des ménages qui louent leur logement à des propriétaires privés, que ce soit par l'intermédiaire d'agences immobilières ou directement auprès des propriétaires.

Le bailleur privé joue donc un rôle fondamental dans la satisfaction de ce besoin fondamental, un rôle sociétal de premier plan, devançant même les bailleurs sociaux (17,4 % des ménages).

Si une société doit respecter les acteurs privés qui logent ses membres, elle doit nécessairement s'accorder sur le principe politique que l'État n'a pas vocation à loger l'ensemble de la population du territoire national qu'il administre.

Corrélativement, l'État doit poser comme principe que les résidents sur ce territoire (la France) n'ont pas comme aspiration de se loger à vie dans un parc HLM.

Ce sujet n'est pas neutre puisque les HLM sont le premier maillon de la chaîne du logement en France. Si le parc HLM rencontre des difficultés à remplir pleinement son rôle, c'est l'ensemble de la chaîne du logement qui risque d'en être affecté. Cela pourrait complexifier l'action sociétale du bailleur privé,

11. Insee Focus 332, paru le 12 septembre 2024

qui pourrait alors se retrouver en première ligne pour répondre aux besoins des ménages les plus modestes. Et c'est bien la situation à laquelle est confronté le bailleur privé dans notre pays.

#### 4.2. La fonction sociale du bailleur privé, soutien du bailleur HLM

Dans les faits, le parc HLM ne cesse de croître en France et la France détient le quart des 21 millions de logements sociaux recensés dans l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Les HLM représentent par ailleurs, dans l'Hexagone, un quart du parc des logements urbains, dans lequel sont donc logés 18 % des ménages.

Le poids considérable du secteur HLM présuppose qu'il est justifié par sa fonction première : loger des personnes à faibles revenus dans les constructions qui bénéficient du soutien public<sup>12</sup> et de l'effort de la nation<sup>13</sup>. Autrement dit, être le tremplin à l'accès au parc locatif privé de ses locataires, être la première étape de leur parcours résidentiel.

Le rapport de Michel Aubouin sur le logement social (mai 2024<sup>14</sup>) met en lumière les tensions persistantes dans l'accès au logement social. Malgré des moyens publics conséquents – plus de 38 milliards d'euros consacrés à la politique du logement, soit 1,5 % du PIB, un niveau deux fois supérieur à la moyenne euro-

12. Définition donnée par le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, mise en ligne le 14 octobre 2022.

13. Pour rappel, le logement social est régulièrement défini et présenté comme un « effort de la nation » dans des documents législatifs et réglementaires, des rapports institutionnels, ainsi que des publications des organisations spécialisées. Cette terminologie reflète l'engagement collectif et la responsabilité publique en France pour garantir un logement décent et abordable à tous les citoyens.

14. Rapport FONDAPOL sur les étrangers extra-européens et le logement social en France avril 2024

péenne – l'offre peine à répondre à la demande. Il faut parfois attendre jusqu'à 10 ans pour obtenir un logement social. Chaque année, environ deux millions de demandes sont enregistrées, alors que seules 450 000 attributions sont réalisées.

Ce qui est rare est précieux. Aussi les locataires ont conscience de leur privilège d'occuper un HLM. Il est d'ailleurs intéressant que l'Insee inclue dans le patrimoine des ménages au titre des biens immobiliers, les logements sociaux tels que les HLM.<sup>15</sup> L'Insee considère qu'ils « représentent une part importante du patrimoine pour certains ménages à faibles revenus, leur offrant un accès à des logements décents à des coûts réduits ».

Cette richesse HLM, si elle contribue effectivement fortement à la réduction des inégalités, provient de sa rareté. Elle peut venir figer le locataire dans son logement, conscient qu'il est de bénéficier d'une forme de rente immobilière co-financée par la collectivité.

Cet effort de redistribution de la collectivité au profit des ménages modestes est louable par principe. Toutefois, il ne doit s'adresser qu'aux seuls ménages modestes, méritant finalement « l'effort de la nation ». Or tous les ménages ne restent pas figés dans la même situation financière que celle qui leur a permis de se voir attribuer un logement social. Beaucoup, et c'est heureux, voient leur niveau de vie s'améliorer, leurs ressources augmenter et ne devraient donc plus respecter les critères d'attribution de ces logements subventionnés. La collectivité, autrement dit, n'a plus à financer leur écart de niveau de vie avec le reste de la population par la redistribution de la richesse HLM.

15. *La redistribution élargie, incluant l'ensemble des transferts monétaires et les services publics, améliore le niveau de vie de 57 % des personnes*, étude Insee n° 88 09/2023.

Aussi, la loi organise ce rattrapage en lui facturant un « surloyer de solidarité ».

Le coût du loyer HLM, même renchéri du loyer de solidarité, est donc le prix du droit au maintien dans les lieux. Il est en réalité insuffisant pour rattraper l'écart qui subsiste par rapport au coût réel du logement (le coût du marché libre). Le locataire comprend parfaitement tout l'intérêt de conserver son logement alors même qu'il ne remplit plus les conditions pour y loger, ce qui conduit à ce mécanisme de rétention locative qui va donc bloquer son parcours résidentiel. Or, un ménage qui ne bouge pas, est un ménage qui bloque un logement, contribue à sa raréfaction compte tenu de la crise de la construction vue plus haut et, de fait, est une source systémique de la crise du logement.

Ce droit de demeurer toute sa vie dans un logement, quel que soit le niveau de ses revenus, constitue un avantage considérable, comparé à la situation des locataires de droit commun. Il vient transformer un droit personnel (celui que le locataire tient d'un bail) en droit réel sur le logement, finalement un droit assez proche de celui d'un propriétaire, sans en assumer toutes les charges et responsabilités.<sup>16</sup>

Par une forme de paradoxe déroutant, le logement social est ainsi devenu parfois un bien de convoitise, un bien rare donc précieux.

À Paris, compte tenu des surfaces qu'il propose, il est même souvent devenu un objet de luxe, d'autant plus lorsque ce logement est neuf et situé dans les plus beaux quartiers de la capitale (produit le plus souvent d'une préemption d'opération de vente

16. Les dix millions de locataires du secteur public social sont ainsi les premiers bénéficiaires de la redistribution, aux dépens des autres. Et ils le sont davantage encore depuis la suppression de la taxe d'habitation.

par lots de bailleurs institutionnels privés dont le coût pour les finances publiques ne semble pas nécessairement en cohérence avec l'objectif de loger le maximum de ménages modestes).<sup>17</sup>

Cette conscience de la valeur de l'opportunité de disposer à vie du droit au maintien dans les lieux explique donc un taux de rotation annuel des occupants inférieur à 7 % et un taux de vacance inférieur à 1 %. L'âge moyen des occupants dépassant les 50 ans, le système finit par se bloquer puisque l'éligibilité au logement HLM est figée en quelque sorte à l'entrée dans les lieux du locataire, peu important l'évolution ultérieure de ses revenus.<sup>18</sup>

L'absence de rotation réduit finalement considérablement la disponibilité des logements HLM.

Les ménages les plus modestes ou précaires rencontrent aussi une difficulté d'accès au logement social pas leur situation propre. En effet, si son accès est, dans la loi, encadré par un plafond de revenus, il l'est aussi, en pratique, par un seuil minimum de revenus, un taux d'effort, déterminé par le reste à vivre. Ce reste à vivre est destiné à permettre au locataire de payer son loyer (et à protéger le bailleur social du risque d'impayé). Le mode de calcul du taux d'effort peut écarter certains demandeurs aux revenus incertains (dossiers fragiles de certains commerçants par exemple, y compris ceux dont les commerces contribuent à l'animation du quartier).

Malheureusement, l'offre HLM ne couvre donc pas les besoins de logements des nouveaux arrivants, ceux qui à l'instant T mé-

17. Les dix millions de locataires du secteur public social sont ainsi les premiers bénéficiaires de la redistribution, aux dépens des autres. Et ils le sont davantage encore depuis la suppression de la taxe d'habitation.

18. En région parisienne en particulier, il faut attendre près de dix ans pour obtenir un logement social.

ritent pourtant cet effort de la nation. Et d'évidence, si moins de 20 % des ménages sont logés en HLM alors que près de 70 % des ménages remplissent les critères d'attribution<sup>19</sup>, cela signifie que les 50 % restants trouvent leur logement ailleurs, soit dans le parc locatif privé, soit en tant que propriétaires.

Les ménages pauvres qui n'accèdent pas au logement social public sont donc propriétaires de leur logement (souvent d'ailleurs dans des copropriétés privées dites dégradées), ou locataires dans le parc privé, devenu social « de fait ».

Ainsi, le bailleur privé ne se limite plus à loger les ménages aisés exclus du droit au logement social. Il va aussi loger ceux qui ne peuvent accéder au parc social faute de place alors qu'ils y sont éligibles, et ceux qui ne peuvent y accéder faute de reste à vivre sécurisé suffisant. Le rôle du bailleur privé dépasse alors sa stricte utilité sociétale (celle de participer à soulager le besoin primaire de se loger d'une partie de la population sur son parcours résidentiel) puisqu'il va aussi pallier l'impossibilité des bailleurs sociaux de remplir la plénitude de leur fonction.

Ce parc social de fait émerge dans son acceptation à compter de 1979. Depuis cette date, l'objet juridique « logement social » est conditionné par la signature d'une convention entre un bailleur et l'État. Se trouvent ainsi exclus les logements non conventionnés, y compris ceux qui accueillent les plus pauvres, que l'État ignore et pour lesquels nous ne disposons d'aucune statistique publique (ce qui est tout de même le comble de l'absurde).

19. En France, 70 % des ménages sont éligibles au parc social et plus de la moitié aux logements financés par le prêt locatif à usage social (PLUS) qui composent la majorité du parc selon la dernière enquête Ancols du 7 mars 2024. Ce taux surréaliste au regard de la fonction première du logement social de loger des personnes à faibles revenus atteste d'ailleurs d'un mouvement de fond porté soit par une vision collectiviste du logement, soit par une constante progression de la paupérisation des ménages, soit par un mixte des deux.

Il serait finalement souhaitable que tout soit mis en place pour que le logement social exerce pleinement sa vocation première : mettre à disposition un habitat transitoire dans un parcours résidentiel accompagné, permettant au locataire de le cheminer sereinement, de l'aider à se projeter à terme vers le parc locatif privé puis vers une accession à la propriété. Au-delà même de sa fonction sociétale, le bailleur privé va donc en plus concourir à remplir la fonction sociale que l'État n'est pas capable d'assumer pour les raisons précédemment évoquées.

Il ne s'agit pas ici de critiquer la façon dont les pouvoirs publics et leurs partenaires, les bailleurs sociaux, affrontent les énormes défis auxquels ils font face dans leur fonction de loger les plus modestes tant le domaine est complexe et tant chacun s'efforce de remplir sa mission du mieux possible dans les contraintes existantes. Il s'agit ici de valoriser pour l'affirmer le rôle sociétal et même social du bailleur privé, et affirmer en quelque sorte toute sa légitimité à voir son rôle consacré dans un statut dédié, dans le Pacte Locatif Citoyen que la communauté des bailleurs doit conclure avec la nation.

## **5. Le Pacte Locatif Citoyen : d'un simple régime juridique au véritable statut du bailleur privé**

Conclure un Pacte Locatif Citoyen doit permettre, au-delà des considérations juridiques et fiscales, de créer le cadre de relations locatives plus équitables, collaboratives et durables, constitutif d'un véritable statut du bailleur privé.

Nous proposons de construire ce Pacte Locatif Citoyen autour des principes suivants :

- Une approche collaborative : les rapports locatifs doivent se concevoir dans une approche participative où toutes

les parties prenantes, locataires, bailleurs, collectivités locales et organisations de professionnels et de propriétaires, sont impliquées dans le processus de conception. Il faut encourager un dialogue ouvert et établir des règles et des normes qui tiennent compte des besoins et des préoccupations de chacun. Intégrer l'ensemble des parties prenantes au processus d'élaboration du pacte locatif, lui permettra de devenir l'outil puissant que chacun appelle de ses vœux pour combattre la crise du logement. Autrement dit, il peut être particulièrement pertinent de prévoir la possibilité d'adapter un certain nombre de dispositions prenant en compte les spécificités du territoire concerné par le bail, le cas échéant par les partenaires locaux dotés de critères de représentativité à définir, et qui pourraient ajuster certaines dispositions applicables. Il pourrait ainsi être opportun de prendre en compte les particularismes locaux pour adapter la réglementation des rapports locatifs au niveau des communautés d'agglomération (hypothèse territoriale à discuter). Pourquoi ne pas s'inspirer de la Suisse, où les rapports locatifs sont réglés par un contrat-cadre négocié dans chaque canton ?

- Rééquilibrer les relations entre les bailleurs et les locataires : le Pacte Locatif Citoyen doit rééquilibrer les droits et responsabilités des locataires et des propriétaires. Plutôt que de privilégier un groupe au détriment de l'autre, le pacte cherche à établir des conditions équitables où les deux parties se sentent protégées et respectées. Cela peut inclure des clauses spécifiques sur la transparence de fixation des loyers, la régulation de ses augmentations, et la sécurité du logement, assurant ainsi aux locataires de vivre dans un environnement sûr et stable, et aux propriétaires de bénéficier en contrepartie d'un rendement équitable sur leur investissement.

- Flexibiliser et adapter : contrairement à un statut rigide, le Pacte Locatif Citoyen porte l'engagement que le statut du bailleur privé soit suffisamment flexible pour que certaines de ses dispositions s'adaptent aux spécificités locales en fonction des fluctuations des environnements économiques, sociaux et environnementaux. Par exemple, l'encadrement des loyers doit être une mesure exceptionnelle et de brève durée, limitée géographiquement et poursuivant le seul objectif de lutter contre une pénurie de logements disponibles nécessairement temporaire. Elle doit être adossée à des mesures de relance de la construction neuve. En aucun cas cet encadrement ne doit être de principe, à défaut, il remettrait gravement en cause le principe de libre fixation des prix sur un libre marché, serait une atteinte intolérable à la propriété et la marque d'une mesure simplement idéologique.
- Promouvoir la fluidité du marché du logement par des mesures spécifiques : cela passe par des incitations fiscales pour les propriétaires qui louent à des tarifs inférieurs au marché ou à des locataires à faibles revenus, qui investissent dans la construction neuve ou redynamisent le marché de l'existant avec un prêt à taux zéro dans l'ancien ou diverses subventions pour encourager les rénovations durables. En favorisant la conclusion de baux à des loyers abordables, le pacte engage la nation à réduire les inégalités et garantir un accès à un logement décent au plus grand nombre.
- Par exemple, le bail solidaire, également appelé Solibail, est un dispositif mis en place par l'État français pour aider les personnes mal logées et à faibles revenus à accéder à des logements décents à des prix abordables. Ce dispositif vise à encourager l'investissement locatif tout en offrant une solution de logement stable et abordable pour les personnes en difficulté.

- Engagement communautaire : le Pacte Locatif Citoyen réunit toutes les parties prenantes qui partagent une vision commune du logement. Il doit à ce titre renforcer le sentiment d'appartenance à une même communauté consciente de partager la responsabilité de loger nos concitoyens dans les meilleures conditions. Ce pacte porte l'engagement d'améliorer les relations entre locataires et propriétaires, réduire les conflits et encourager un environnement de coopération et de respect mutuel, débarrassé de toute idéologie politique.
- Régulation équitable : les règles ne doivent pas être changées au gré des fluctuations politiques. Le cadre légal et réglementaire doit, sauf cas exceptionnels, être stable. Les éventuels ajustements doivent être dûment justifiés par la démonstration que l'offre de logement de qualité se contracte et que leur seul objet est de permettre au marché de retrouver de la fluidité. Des normes justes et claires réglementent la qualité du logement, les obligations d'entretien, et les mécanismes de résolution des conflits. Les abus – défaut de paiement ou d'assurance par les locataires, rétention abusive de dépôt de garantie ou d'entretien par les propriétaires – doivent être sanctionnés et la justice doit garantir plus globalement que tous les acteurs respectent leurs obligations.
- Durabilité et innovation : le Pacte Locatif Citoyen doit répondre à des enjeux de durabilité et encourager l'innovation dans le secteur du logement. Il contribue au développement d'initiatives visant à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, promouvoir l'utilisation de matériaux écologiques, et encourager des pratiques de construction durables. En intégrant des objectifs environnementaux, le pacte contribue à créer un secteur locatif qui est non seulement équitable et fonctionnel, mais aussi respectueux de l'environnement.

En résumé, un véritable Pacte Locatif Citoyen réunit la nation autour d'une approche intégrée et participative pour la gestion des relations locatives. Il permet de créer un environnement où les locataires et les propriétaires peuvent coexister de manière harmonieuse, tout en répondant aux défis contemporains du logement.

## 6. Les propositions pour un Pacte Locatif Citoyen

L'investisseur recherche classiquement rentabilité financière, liquidité, prévisibilité et sécurité juridiques. Il les recherche tout au long de son engagement, car le bail a cette particularité de laisser sa trace dans le temps. Il s'agit de vérifier dans la réglementation quels leviers peuvent être actionnés pour rétablir les conditions lui permettant de satisfaire *a minima* ces critères fondamentaux. Le Pacte Locatif Citoyen poursuit l'objectif de relancer durablement l'investissement locatif en gravant dans le marbre un cadre juridique équitable entre bailleurs et locataires, visant pareillement à pérenniser l'environnement fiscal. Il doit finalement redonner confiance à l'investisseur en lui garantissant une forme de restauration du sens et de l'efficacité de son droit de propriété.

### 6.1. Restaurer le droit de propriété

Les atteintes à la propriété immobilière en France sont un sujet de préoccupation croissante, tant pour les propriétaires que pour les autorités. Ces atteintes prennent diverses formes : occupation illégale de biens (squats), dégradations intentionnelles ou involontaires non sanctionnées, encadrement des loyers, permis de louer, fiscalité spoliatrice. Autant de symptômes de l'effondrement de la protection que le droit de propriété est censé assurer sur le bien détenu.



Pour redonner confiance aux investisseurs, le droit de propriété doit retrouver toute sa puissance protectrice, et aucune atteinte illégitime ne doit plus rester sans réponse de la puissance publique.

Certaines mesures de bon sens doivent donc être prises sans délai.

#### 6.1.1. Agir contre l'occupation illégale des biens (squats)

Le 27 juillet 2023 fut adoptée la loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, dite loi Kasbarian ou loi anti-squat. Cette loi a pour objectif la répression du squat afin de protéger les propriétaires et bailleurs en cas d'impayés. Pour ce faire, la loi durcit les délits existants en matière de squat et en crée de nouveaux, notamment à l'encontre des locataires en impayés de loyer et qui sont restés dans le logement à l'issue d'un jugement d'expulsion devenu définitif. Ces derniers risquent une amende de 7 500 € (sauf exceptions).

Par ailleurs, la loi supprime la possibilité au juge d'accorder des délais aux squatteurs dont l'expulsion a été ordonnée. Enfin, il existe l'obligation de faire paraître dans le contrat de location une clause de résiliation automatique en cas d'impayés de loyer. Cette loi va dans le bon sens et il faudra la rendre effective, et donc s'assurer que les décisions de justice soient rendues en son nom dans des délais rapides et appliquées strictement.

#### 6.1.2. Simplifier et accélérer les procédures judiciaires d'expulsion

Le processus judiciaire est à la fois long et complexe. Un propriétaire qui ne peut pas récupérer la jouissance de son bien en cas de non-paiement des loyers et charges ou de nuisances causées par le locataire est l'illustration d'une atteinte incom-

préhensible au respect du droit de propriété. Il faut simplifier les règles pour le recouvrement des loyers et charges impayées, introduire dans le bail une clause pénale permettant au propriétaire de requérir du juge l'expulsion du locataire au moyen d'une procédure de référé.

#### 6.1.3. Adopter une fiscalité raisonnée sur les revenus, le capital et les plus-values immobilières

La fiscalité française est confiscatoire pour les propriétaires privés de patrimoine immobilier. Ils doivent s'acquitter des droits de mutation (faussement libellés frais de notaire), de la taxe foncière, le cas échéant de l'impôt sur la fortune immobilière et de l'impôt sur les revenus locatifs, supporter la taxation de la plus-value à la cession du bien, et enfin les droits de succession au décès du propriétaire.

Il faut revenir à des **droits de mutation** de 2 % à 9 %, selon que le bien est destiné à devenir une résidence principale ou secondaire, comme c'est le cas en Italie, auxquels s'ajouteraient les honoraires du notaire.

La **taxe foncière**, depuis la disparition de la taxe d'habitation, est à la charge exclusive des propriétaires bailleurs. Ils supportent le financement des équipements communaux, de sorte que les locataires ont perdu accessoirement tout lien contributif aux équipements et services publics de leur lieu de résidence principale.

Nous proposons de faire participer le locataire au paiement de la taxe foncière à hauteur d'un maximum de 50 % de son montant.

Nous reprenons la proposition de l'Union nationale de la propriété immobilière de revoir les règles de répartition de

la taxe foncière entre bailleur et locataire. Cette approche vise à assurer une répartition plus juste de la charge fiscale. Cette réforme de la taxe foncière serait un pas de plus vers une fiscalité immobilière plus équilibrée et juste, alignée sur les réalités actuelles du marché immobilier et les besoins des différentes parties prenantes. Il s'agirait en fait d'identifier le poids relatif de la taxe foncière contribuant au financement des services délivrés par la collectivité de même nature récupérable que ceux décrits dans le décret n° 87-713 du 26 août 1987. Cela conduirait aussi à ce que le locataire assume une forme d'enracinement local dont il ne perçoit plus le coût depuis la suppression de la taxe d'habitation. Enfin, cela permettrait aussi de responsabiliser certaines collectivités locales qui se plient trop souvent aux demandes des associations de locataires qui sont autant d'électeurs non concernés par les augmentations des taxes foncières qui les financent.

En tout état de cause il convient de donner un signal positif aux bailleurs privés et leur permettre de récupérer sans délai une quote-part de la taxe foncière correspondant au montant de l'ancienne taxe d'habitation, désormais supportée directement par les finances de l'État central. Cette situation est condamnable car il n'est absolument pas cohérent qu'un locataire bénéficie des prestations publiques locales sans participer individuellement à leur financement. Il s'agit d'ailleurs d'une mesure de bon sens qui rétablirait le principe de l'égalité devant l'impôt, fondement essentiel de la justice fiscale en France, qui repose sur deux aspects principaux :

- tous les contribuables placés dans une situation similaire doivent être traités de manière identique par les normes fiscales ;
- l'impôt doit être réparti de manière équitable entre tous les citoyens, en fonction de leurs capacités contributives.

Ce principe découle des articles 1 et 6 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789 et le fait qu'un locataire

bénéficie, sans les financer, de prestations publiques à titre personnel alors même qu'ils disposent des revenus pour ce faire questionne sérieusement sur la légalité de cette situation. Ce quantum pourrait être déterminé nationalement dans un premier temps (par exemple 25 % de la TF correspondrait à sa quote-part récupérable) le temps de mettre en place les calculs plus précis de participation.

**L'impôt sur la fortune immobilière (IFI)** pénalise les propriétaires fonciers et les bailleurs privés durant la détention du bien. Il n'est pas logique de taxer la seule fortune immobilière. Cet impôt a rapporté 1,9 milliard d'euros en 2023, soit 0,35 % des recettes de l'État.

Son impact est juste microscopique dans le budget de l'État. Il est surtout la marque d'une défiance inadmissible du bailleur privé, et accessoirement contribue à le détourner de l'investissement locatif et donc de remplir ses fonctions sociétale et sociale.

Il faut donc supprimer cet impôt. Accessoirement, la construction a perdu 60 000 logements entre 2022 et 2023 et 130 000 entre 2021 et 2023. Chaque logement représente 40 000 € de TVA, soit sur la période une perte de 5,2 milliards ! La levée des freins à la construction (idéologiques ou non) est une source de revenus fiscaux autrement plus vertueuse et importants que ceux de l'IFI.

**La taxation des plus-values immobilières** en France est un facteur de blocage du marché immobilier. Il faut réduire la période de détention<sup>20</sup> – pour que soit calculée la taxation des plus-values en France pour les résidences secondaires et l'immobilier d'investissement, avec des taux dégressifs, et, à l'instar de l'Es-

20. Nous proposons une durée de quinze ans

pagne, exonérer de cet impôt les plus de 65 ans. Dans le cas d'un investissement dans le logement privé, il faut aussi instituer une exonération de plus-value si les fonds sont réinvestis dans un bien immobilier résidentiel à usage d'habitation principale ou d'investissement locatif, que ce soit dans le neuf ou l'ancien.

Enfin, en matière de **droits de succession**, la France est, avec la Belgique, le seul pays où les droits de succession et de donation représentent plus de 1 % des prélèvements obligatoires. À l'instar de l'Allemagne, il faut augmenter l'abattement de base sur les transmissions entre époux à 500 000 € et 400 000 € pour les enfants.

Par ailleurs, la donation de la résidence principale au conjoint doit être totalement exonérée, quelle que soit sa valeur. Ce mécanisme doit être le même en cas de décès, sous réserve que le conjoint ou les enfants occupent la résidence pendant dix ans. Il faut se réjouir par exemple que le budget 2025 ait prévu plusieurs mesures d'exonération de donation pour l'achat d'un bien immobilier, qui visent à faciliter la transmission de patrimoine et à encourager l'accession à la propriété ainsi que la rénovation énergétique des logements<sup>21</sup>.

21. Le budget 2025 de la France introduit plusieurs mesures concernant les donations pour l'achat d'un bien immobilier permettant que chaque parent puisse donner jusqu'à 100 000 € à chaque enfant, petit-enfant ou arrière-petit-enfant, avec une exonération totale des droits de mutation, le bénéficiaire pouvant recevoir jusqu'à 300 000 € au total de cette manière, sous réserve que ces sommes soient utilisées pour l'achat d'un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement (Vefa), ou pour des travaux de rénovation énergétique dans la résidence principale du bénéficiaire. Le logement doit être affecté à la résidence principale du propriétaire ou d'un locataire pendant au moins cinq ans et les fonds reçus doivent servir à l'achat ou aux travaux dans un délai de six mois suivant la donation.

#### 6.1.4. Renoncer à l'encadrement des loyers et au permis de louer

Le bailleur doit être en mesure d'organiser la prévention de l'imprévision économique et financière. Le loyer est fixé au départ du contrat. Comme le bail est un contrat à exécution successive, les paiements du locataire s'étalent donc dans le temps, la durée de l'étalement étant corrélée à celle du bail.

La logique commanderait de fixer librement le loyer à la prise d'effet du bail, de se prémunir contre la dépréciation monétaire par le jeu des clauses d'indexation. L'investisseur escompte ainsi la plénitude potentielle d'un loyer initial de marché. Cette fixation normalement libre sur un marché privé est conditionnée à l'absence de constatation gouvernementale d'un marché fortement déséquilibré. En ce cas, les loyers peuvent être fixés réglementairement, mais dans des conditions telles qu'elles ne remettent pas en cause les prérogatives du droit de propriété et qu'elles soient temporaires et exceptionnelles.

S'agissant de conventions conclues également pour des durées déterminées, leurs conditions de renouvellement doivent permettre de vérifier dans quelle mesure l'évolution du marché ne commande pas de fixer de nouvelles conditions financières.

La loi réglemente, là aussi, la fixation du loyer du bail renouvelé aux échéances triennales. La loi organise en réalité l'impossibilité pour le bailleur de réajuster le loyer aux prix du marché, tant les conditions pour ce faire sont de plus en plus contraignantes et limitées.

L'encadrement des loyers (au début du bail ou au moment de ses renouvellements successifs), comme cela a été amplement démontré avec la loi de 1948, est une mesure inefficace et qui se heurte au principe de liberté des prix de toute économie libérale. L'encadrement est en totale contradiction avec le principe

de prévisibilité financière attendu par l'investisseur, obérant d'autant la rentabilité locative escomptée. Les tensions sur les prix de loyers sont le symptôme d'un manque de logements. Dans une économie libérée, la seule réponse à l'augmentation des prix d'un produit sur un marché consiste à augmenter la production de ce produit. Sa rareté conditionne son prix. Le marché du logement n'échappe pas à ce principe économique de base, il faut donc, pour baisser le prix des loyers, augmenter l'offre de logements et notamment de logements neufs.

Dissuader les investisseurs immobiliers, c'est réduire l'offre de biens à la location, c'est entretenir une formidable machine inflationniste et c'est aussi ralentir la nécessaire rénovation des bâtiments.

Il faut donc permettre l'actualisation des conditions financières tout au long du bail sur la base de règles de revalorisation stables et objectives. Il faut favoriser une approche objective du montant du loyer, au plus proche du montant du marché du moment, et supprimer les conditions subjectives desquelles dépend la validité de la revalorisation des loyers de renouvellement (la notion de loyer « notoirement » sous-évalué n'est pas exploitable en l'état : elle est d'abord beaucoup trop incertaine dans sa définition, ce qui rend le sens de la décision du juge très aléatoire. Elle est donc soumise à l'arbitraire des juges, lesquels vont en outre privilégier les intérêts du locataire compte tenu de leur vision solidariste des rapports locatifs).

#### 6.1.5. Renoncer à toute interdiction de louer du seul fait d'un classement DPE

L'interdiction de louer les logements des classes énergétiques F et G est un très mauvais signal pour les investisseurs. Il est certes nécessaire de rénover les logements par rapport à leur ef-

ficacité énergétique, mais il faut accompagner les bailleurs avec des aides pour qu'ils puissent réaliser les travaux dans des délais raisonnables. L'interdiction de louer ne doit viser que les logements objectivement indécents, ceux répondant aux définitions légales et jurisprudentielles arrêtées avant la parution de la loi Climat et Résilience de 2021.

#### 6.2. Actualiser régulièrement la liste des charges récupérables et faciliter la conclusion d'accords locatifs locaux

Autre point contrariant la prévisibilité et la rentabilité de l'investissement : les charges récupérables sur le locataire, payées par le bailleur. La liste de ces charges est fixée par le décret n° 87-713 du 26 août 1987, cette liste résultant pour l'essentiel des travaux de la commission Delmon, créée par arrêté du 13 mai 1974. Comme cette liste ne fait jamais l'objet d'actualisation, « le régime juridique actuel des charges récupérables (...) dans le secteur locatif d'habitation se caractérise par sa permanence depuis 1974 et son unicité depuis 1987 ».<sup>22</sup>

Autrement dit, le temps des prestations de service liées à l'immeuble s'est figé en 1974 pour les locataires. Ce point a pour effet pervers de freiner les bailleurs dans leur politique d'investissement sur les services : par définition nouveaux par rapport à la liste de 1974, ils ne pourront en récupérer les frais de fonctionnement ou d'entretien. Mais il a également pour conséquence de dégrader la rentabilité de l'investissement puisque des dépenses nouvelles imposées par des dispositions législatives de mise aux normes techniques ou sécuritaires ne peuvent pas non plus être récupérées, quand bien même sont-elles engagées au bénéfice exclusif des locataires pour service rendu (cf. notamment les obligations du bailleur de mises aux normes énergétiques).

22. Rapport Pelletier sur les charges récupérables, juin 2003.

Le pacte locatif porte l'engagement d'actualiser régulièrement la liste des charges récupérables pour inciter les bailleurs à investir dans les nouvelles avancées technologiques au bénéfice du locataire, à charge pour ce dernier d'en supporter les coûts de fonctionnement et d'entretien.

Au-delà de ces actualisations nationales des charges récupérables, il faut aussi encourager les accords locatifs prévoyant que les investissements destinés à permettre d'économiser des charges récupérables (énergie) soient financés conjointement entre bailleur et locataire.

### 6.3. Concilier l'investissement locatif privé et la rénovation énergétique

Une opération de rénovation énergétique qui n'a pas de sens économique ne sera jamais engagée par des acteurs privés. L'objectif de la rénovation doit à la fois être environnemental et économique.

Il faut créer pour les bailleurs s'engageant sur ce type d'investissement une forme de dividende social sous forme d'amortissement du coût des travaux sur quinze ans et l'imputation totale du déficit foncier (contre 10 700 € maximum actuellement). Cf. proposition FNAIM en annexe.

### 6.4. Stabiliser la réglementation

Plus largement, et pour retrouver une nécessaire prévisibilité des conditions de déroulement de l'investissement locatif, investissement de long terme, le pacte porte l'engagement de stabiliser la législation applicable de sorte que les business plans justifiant la décision de l'investissement ne soient plus soumis aux aléas

de règles du jeu qui ne cessent de fluctuer au fil des ans, chaque ministre ajoutant aux strates législatives préexistantes sa propre loi, toujours au détriment du bailleur.

## 7. Synthèse des propositions pour un Pacte Locatif Citoyen

- Agir contre l'occupation illégale des biens : s'assurer de l'effectivité de la loi Kasbarian ou loi anti-squat.
- Adapter un certain nombre de dispositions prenant en compte les spécificités du territoire (au niveau des communautés d'agglomération – hypothèse territoriale à discuter) concerné par le bail, avec les partenaires locaux (organisations professionnelles, bailleurs, locataires, pouvoirs publics) et qui pourraient ajuster certaines dispositions applicables. Il serait ainsi opportun de prendre en compte les particularismes locaux pour réguler la politique du logement.
- Simplifier et accélérer les procédures judiciaires pour le recouvrement des charges et loyers impayés. Rétablir une clause pénale dans le bail. Rendre effectifs les jugements d'expulsion.
- Adopter une fiscalité raisonnée sur les revenus, le capital et les plus-values immobilières :
  - réduire les droits de mutation ;
  - faire participer les locataires au paiement de la taxe foncière ;
  - supprimer l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) ;
  - réduire la période de détention pour la taxation des plus-values immobilières ;
  - augmenter les abattements sur les droits de succession.

- Pour les investisseurs bailleurs dans le neuf et l'ancien, créer un système d'amortissement sur une quote-part significative du prix d'acquisition du bien, droits de mutation inclus.
- Renoncer à l'encadrement des loyers et au permis de louer : l'encadrement des loyers est inefficace et en contradiction avec le principe de liberté des prix et du droit de propriété.
- Permettre une revalorisation simplifiée des loyers tout au long de la vie du bail (révision et renouvellement).
- Renoncer à toute interdiction de louer du seul fait d'un classement DPE : l'interdiction de louer les logements de classes énergétiques F ou G est contre-productive et une entrave au droit de propriété. L'interdiction de louer ne doit viser que les logements objectivement indécents, ceux répondant aux définitions légales et jurisprudentielles arrêtées avant la parution de la loi Climat et Résilience de 2021.
- Accompagner les bailleurs avec des aides et des délais raisonnables pour la rénovation énergétique et simplifier l'octroi des aides au financement de la rénovation énergétique.
- Actualiser la liste des charges récupérables, figée depuis 1987, pour inciter les bailleurs à investir en récupérant tout ou partie des coûts de fonctionnement et d'entretien du nouvel équipement.
- Encourager les accords locatifs prévoyant que les investissements destinés à permettre d'économiser des charges récupérables (énergie) soient financés conjointement entre bailleur et locataire.

- Concilier l'investissement locatif privé et la rénovation énergétique : créer un dividende social pour les bailleurs s'engageant dans des travaux de rénovation énergétique, sous forme d'amortissement du coût des travaux sur quinze ans et d'imputation totale du déficit foncier.
- Créer un crédit d'impôt pour les travaux de rénovation énergétique d'un montant supérieur à 10 000 €.

## 8. Les contributeurs au Pacte Locatif Citoyen

Le présent rapport est le fruit d'un travail collectif, et nous remercions les contributeurs suivants qui ont permis sa réalisation.

Rédacteurs :

- Véronique Bacot-Reaume, expert près la cour d'appel de Versailles ; agréée par la Cour de cassation ;
- Josué Janin, directeur de société de promotion immobilière ;
- François Moerlen, dirigeant de sociétés de services immobiliers ;
- André Perrissel, secrétaire général de l'Institut Janus, administrateur de biens ;
- Hervé Réminiac, dirigeant de sociétés de services immobiliers, administrateur FNAIM Grand Paris.

Contributeurs :

- Jean-Claude Drie, avocat fiscaliste ;
- Sylvain Grataloup, président de l'Union nationale de propriétaires immobiliers (UNPI) ;

### EXEMPLES ÉTRANGERS

#### **La réglementation immobilière en Suisse**

##### **Le contrat de bail en Suisse**

Les rapports locatifs sont réglés par un contrat-cadre négocié dans chaque canton. Le contrat-cadre romand de baux à loyer a été signé pour six ans et sa force obligatoire a pris fin le 30 juin 2020. Les contrats signés à partir de cette date n'obéissent plus aux dispositions du contrat-cadre et sont régis par le droit commun du Code des obligations. Les baux signés avant cette date continuent d'être régis par les dispositions du contrat-cadre romand.

Le contrat-cadre est une convention passée entre les associations de bailleurs et de locataires. Une fois signé par les associations, il est déclaré de force obligatoire générale par le Conseil fédéral. Les dispositions du contrat-cadre ont force de loi obligatoire, même si elles dérogent aux dispositions du Code des obligations.

En cas de doute sur la validité d'une clause d'un contrat de bail, sur le comportement d'un bailleur ou d'un locataire, il convient de vérifier dans un premier temps les dispositions du contrat-cadre romand, puis dans le Code des obligations si rien n'est prévu par les dispositions du contrat-cadre.

Le canton de Vaud dispose d'une convention en plus du contrat-cadre romand appelée Dispositions paritaires et règles et usages locatifs du canton de Vaud, parfois simplifiée en Règles et usages locatifs du canton de Vaud (RULV). Ces règles et usages sont également de force obligatoire dans le canton de Vaud et doivent ainsi être consultés préalablement aux dispositions du Code des obligations.

Locataires et bailleurs pourront toujours stipuler que le contrat-cadre romand sera applicable au contrat de bail. En effet la force obligatoire du contrat-cadre a pris fin, mais celui-ci existe toujours. Il est donc toujours possible de placer un contrat de bail sous l'empire du contrat-cadre romand, mais uniquement par stipulation expresse dans le contrat bail.

#### Bail à durée déterminée et indéterminée

Les baux en Suisse peuvent être à durée déterminée ou indéterminée.

Le bail est en pratique à durée déterminée et prend fin sans congé à la date convenue oralement ou à l'écrit dans le contrat de bail.

Il arrive cependant régulièrement que propriétaire et locataire soient tous deux satisfaits de la situation et que le locataire reste dans le bien après la date d'expiration du contrat de bail avec l'accord tacite du propriétaire (absence de contestation). Le contrat est dans ce cas reconduit tacitement et devient un contrat à durée indéterminée.

Lorsque le contrat est reconduit tacitement, il ne repart pas pour la même durée initiale, mais devient résiliable à tout moment par le locataire ou le propriétaire et prendra fin au terme pertinent prévu par le contrat (en général la date anniversaire).

La résiliation doit cependant se faire en respectant un délai de congé de trois mois avant le terme prévu par le contrat, sauf si le contrat de bail prévoit un délai plus long. Un délai plus court stipulé par contrat est illicite et sans effet.

La plupart des bailleurs (propriétaires ou régies) préfèrent rappeler par écrit au locataire que le bail arrive à son échéance. Ce courrier n'est qu'un rappel et n'a pas besoin de respecter les règles relatives au congé qui sont obligatoires dans le cas de la résiliation d'un bail à durée indéterminée ou d'un congé extraordinaire donné avant la date d'échéance du contrat de bail à durée déterminée. Ce courrier ne sert qu'à éviter les ambiguïtés entre bailleur et locataire et empêcher que le contrat de bail ne soit transformé en contrat à durée indéterminée.

Dans certains cantons, il existe des termes fixés par l'usage local. Dans le canton de Vaud, par exemple, le bail à durée indéterminée ne peut se terminer que le 1<sup>er</sup> avril à midi, le 1<sup>er</sup> juillet à midi et le 1<sup>er</sup> octobre à midi. Il faut donc à la fois respecter un délai minimum de trois mois et le terme fixé localement.

#### La fiscalité immobilière en Suisse

La fiscalité en Suisse s'avère être un sujet complexe. Il existe d'importantes disparités fiscales en fonction du canton de résidence et même de la commune. L'impôt sur le revenu est aussi différent selon les revenus et le statut (frontalier ou résident). Le taux d'imposition en Suisse s'élève à 40 %, assez comparable à celui de la France (41 %).

#### Les droits de mutation

Les droits de mutation sont en principe réglés par l'acheteur. Leur montant correspond à un pourcentage du prix d'achat. Il



varie suivant les cantons et se situe entre 0,1 % et 3,3 % du prix de vente. À titre d'exemple, dans le canton de Vaud, les droits de mutation imposés à l'acquéreur sont de 3,3 % au maximum (2,2 % d'impôt cantonal et 1,1 % d'impôt communal).

#### L'impôt foncier ou la contribution immobilière

Le propriétaire d'un bien immobilier inscrit au registre foncier en Suisse est redevable de l'impôt foncier. Il est perçu annuellement par les autorités compétentes, en général communales, mais parfois aussi cantonales. Il se calcule sur la base de la valeur brute du bien immobilier à la fin de chaque période fiscale. Le taux d'imposition varie d'un canton à l'autre de 0 % à 0,3 % de la valeur estimée du bien. Dans le canton de Genève, l'impôt foncier est un impôt cantonal. Il s'élève à 0,1 % pour une personne physique et 0,2 % pour une personne morale. Dans le canton de Vaud, l'impôt foncier pour les personnes physiques est un impôt communal (0,15 % au maximum).

#### La valeur locative et l'imposition sur le revenu

Tout propriétaire immobilier qui se réserve l'usage de son bien est imposé sur la valeur locative de celui-ci. Cette imposition concerne la résidence principale comme la résidence secondaire du propriétaire. La valeur locative correspond au revenu qu'il serait possible de tirer de la location du logement, si celui-ci était mis en location. Le montant de la valeur locative est ajouté au revenu imposable du propriétaire sur sa déclaration de l'impôt sur le revenu. Il vient donc augmenter l'imposition sur le revenu du propriétaire foncier. Le montant de la valeur locative est déterminé par l'administration fiscale. De nombreux critères sont pris en compte : le prix des loyers sur la commune, la surface du bien, sa localisation, etc. En pratique, la valeur locative ne peut être inférieure à 60 % de la valeur de marché du bien.

Cette fiscalité est allégée par la déductibilité des frais d'entretien d'un immeuble à l'impôt sur le revenu. Ces frais correspondent aux frais engagés afin de maintenir la valeur existante du bien immobilier, par exemple :

- le remplacement à l'identique d'une cuisine ;
- le rafraîchissement des murs d'un séjour ;
- les réparations courantes ;

Si le montant des frais d'entretien dépasse le revenu imposable de l'année, l'avantage fiscal relatif au surplus sera perdu.

#### L'impôt sur la fortune en Suisse

Les personnes physiques sont soumises en Suisse à l'impôt sur la fortune. L'assiette de cet impôt est basée sur l'ensemble de la fortune du contribuable. Les taux d'imposition commencent avec un taux de 0,24 ‰ dès 500 000 € de fortune, jusqu'à 3,39 ‰ pour la part de la fortune dépassant 2 100 000 €. La valeur prise en compte est une valeur nette, basée en principe sur la valeur vénale du bien. Les dettes sont déductibles de l'impôt sur la fortune. À noter que chaque canton est libre de choisir un barème d'imposition qui lui est propre.

#### La fiscalité à la revente d'un bien immobilier : l'impôt sur les gains immobiliers

L'impôt sur les gains immobiliers est payé par le vendeur de l'immeuble lorsqu'il s'agit d'une personne physique. Il s'applique dans tous les cantons de Suisse. Son montant correspond à la différence entre le prix d'achat et le prix de vente de l'immeuble. Il est dégressif en fonction du montant du gain et de la durée sa possession du bien. Par exemple, pour un gain de 100 000 € et plus après cinq ans, la plus-value est taxée à 26,4 %, mais seulement à 13,2 % si la plus-value est inférieure ou égale à 50 000 €.

À partir et au-delà de vingt-cinq ans, la taxation est de 3 % pour un gain à partir de 100 000 € et de 1 % pour un gain jusqu'à 50 000 €.

L'avantage de la fiscalité suisse est de pouvoir reporter l'impôt sur les gains immobiliers dans le cadre d'un achat de remplacement (vente d'un immeuble suivie par l'achat d'un autre immeuble). Seule la différence de prix entre les deux biens est alors imposée. Les travaux à plus-value, appelés impenses, sont déductibles de l'éventuelle plus-value réalisée à la cession du bien immobilier. Ce sont par exemple :

- les travaux visant à ajouter un élément à la construction existante (construction de véranda, d'extension, aménagement de combles non habitables) ;
- les travaux de transformation complète, avec une nouvelle répartition de l'espace intérieur ;
- les travaux d'assainissement total d'un immeuble.

Dans ces cas de figure, l'administration considère que les travaux sont assimilables à une nouvelle construction économique, d'un point de vue fiscal.

#### **Le cas des coûts liés à la rénovation énergétique d'un bien en Suisse**

Sur le principe, les travaux visant à réaliser des économies d'énergie sont considérés comme des travaux à plus-value. Ils sont ainsi déductibles de l'impôt sur le revenu. Rentrent dans cette catégorie : l'installation de panneaux solaires, d'une isolation par l'extérieur, le remplacement d'un système de chauffage peu économe par une solution moins énergivore, etc. Ce système est mis en place afin d'inciter les propriétaires à effectuer des travaux de rénovation énergétique. La réduction d'impôts

permet de financer une partie des travaux. Elle est reportable sur deux périodes fiscales en cas d'excédent, depuis 2020.

## **La réglementation immobilière en Belgique**

Très synthétiquement, on remarque une réelle différence, aussi bien sur le plan juridique que fiscal entre la Belgique et la France.

Le texte socle est la loi du 20 février 1991, modifiée et complétée (notamment par la loi du 31 mai 1997 et le décret du 15 mars 2018). Cette différence tient au fait que la législation immobilière peut, en Belgique, être l'œuvre des régions (Bruxelles, Flandre et Wallonie) depuis la régionalisation des compétences en 2014. Cette régionalisation est réellement entrée en vigueur en 2018, après publication en 2017 des décrets par chacune des régions.

### **Le contrat de bail en Belgique**

Il existe certaines dispositions spécifiques pour les baux à usage de résidence principale.

La durée du bail est de neuf ans, mais il peut être consenti des baux dits de courte durée de trois ans.

Il est possible pour le locataire de mettre fin au contrat en cours de bail, mais des indemnités sont alors dues. Ainsi, à Bruxelles et en Wallonie, le locataire doit une indemnité correspondante à un mois de loyer alors qu'en Flandre l'indemnité varie avec le temps qui reste à courir sur le bail. Le délai de préavis est de trois mois. Comme en France, le loyer peut être indexé annuellement. La révision du loyer n'est possible que tous les trois ans et sur demande motivée (dispositions similaires à la procédure de loyers sous-évalués, mais beaucoup moins formaliste).

Le montant du dépôt de garantie est plus élevé en Belgique qu'en France, puisqu'il peut atteindre trois mois de loyer, qui doivent être déposés sur un compte bloqué. Le bail doit être enregistré.

Si pendant longtemps, les rapports locatifs ont été principalement régis par le contrat, comme en France, la législation tend maintenant à mettre en place des règles de protection des locataires, notamment pour les règles de résiliation, d'obligation en matière de salubrité, de colocation ou encore d'encadrement des loyers à Bruxelles, etc.

Il existe, en matière de location, des obligations d'affichage de certaines informations, mais ces obligations sont moins coercitives qu'en France.

### La fiscalité des revenus locatifs en Belgique

Pendant de longues années, les revenus locatifs n'ont pas été imposés. Maintenant l'imposition est fonction de l'usage du bien (privé ou professionnel).

Les revenus privés sont imposés en fonction de la valeur cadastrale, avec application d'un pourcentage représentant les charges, alors que les revenus issus de locations professionnelles sont taxés sur les revenus réels (loyers moins certaines charges). Cet impôt régional porte le nom de précompte immobilier.

Les aides apportées aux bailleurs pour la rénovation des logements ou encore les taxes différentes en fonction des régions.

On constate que la Belgique dispose d'une législation beaucoup moins stricte sur le plan juridique et moins pénalisante sur le plan fiscal qu'en France.

## La réglementation immobilière en Espagne

### Le contrat de bail en Espagne

Les contrats de location d'habitation pour les personnes physiques sont d'une durée de cinq ans, sept ans pour les personnes morales. Le propriétaire est toujours tenu de proroger le contrat pour trois ans.

Le locataire, lui, peut mettre fin à son contrat de location chaque année en respectant un préavis d'un mois.

Si le propriétaire ne veut pas proroger le contrat, il doit toujours prévenir son locataire avec quatre mois d'avance.

Sur tout le territoire espagnol, les loyers sont encadrés. Ils sont indexés sur le dernier loyer en vigueur, et l'augmentation annuelle est limitée à 2 % en 2023 et 3 % en 2024.

Le parc locatif espagnol est principalement privé. Le parc de logements sociaux ne représente que 1,6 % du parc immobilier total, soit 290 000 logements (contre 15,6 %, soit plus de cinq millions de logements en France).

### La fiscalité immobilière en Espagne

#### Les droits de mutation

En Espagne, lors de l'acquisition d'une propriété, le montant des impôts et taxes représente 8 % à 13 % du prix d'achat. Plusieurs taxes sont perçues :

- la taxe sur le transfert de propriété ou *impuesto de transmisiones patrimoniales* (ITP). Son montant diffère de 6 % à

11 % de la valeur de l'acte de propriété. Elle concerne uniquement les biens immobiliers anciens ;

- le timbre fiscal sur l'acte de vente, représentant 0,5 % de la valeur de la maison ou de l'appartement ;
- *l'impuesto al valor añadido* (IVA) ou TVA, uniquement applicable aux nouvelles constructions. Le taux de TVA sur l'acquisition d'un bien immobilier neuf est de 10 %, hormis sur les îles Canaries, où il est fixé à 4,5 % ;
- la taxe sur les actes juridiques (AJD). Cet impôt se compose d'une partie fixe (acte notarié) et d'une partie variable (inscription au registre de la propriété), dépendant du montant déclaré de la vente. Selon les communautés autonomes, son montant va de 0,4 % à 1,5 % du prix d'achat.

### L'impôt sur le patrimoine en Espagne

L'impôt sur le patrimoine (IP) prend en considération les patrimoines financier, mobilier et immobilier constitués en Espagne. La résidence principale (300 000 € maximum) est exonérée. Cet impôt concerne seulement les ménages dont le patrimoine excède 1 million d'euros. Trois taux d'imposition sont déterminés en fonction de la valeur du patrimoine net : 0 % jusqu'à 3 000 000 €, 1,7 % entre 3 000 000 € et 5 000 000 €, 2,1 % entre 5 000 000 € et 10 000 000 €.

*L'impuesto sobre bienes inmuebles (IBI).*

C'est l'équivalent de la taxe foncière en France. Tous les propriétaires d'un bien en Espagne, au 1er janvier, en sont redevables. Son montant diffère suivant la valeur cadastrale de la propriété. Il excède rarement les 2 000 € par an, peu importe la localisation de la maison ou de l'appartement. Pour les biens dont la valeur est inférieure à 300 000 €, il faut compter moins de 1 000 € d'IBI par an.

Le gouvernement de Pedro Sanchez va encadrer les loyers partout sur le territoire national et entérine le concept de zones tendues. Un concept avec lequel les Français sont déjà familiers.

### L'expérience Argentine

L'Argentine a mis en œuvre la politique libérale du président Javier Maes, avec la suppression des lois d'encadrement des loyers. Résultat : les investisseurs reviennent sur le marché et les prix des loyers ne flambent pas.

« Les implications de ce choc libéral ont été parfaitement conformes à ce qui prévoit n'importe quel manuel standard de microéconomie. Dans un premier temps, la levée de l'encadrement des loyers a abouti à une inflation plus élevée. Cette inflation et la liberté contractuelle retrouvée ont ramené des bailleurs-propriétaires sur le marché, ce qui a débouché sur une explosion de l'offre (devenue rentable) et à une stabilisation des loyers. D'après la Chambre immobilière d'Argentine, en décembre 2023, 6 600 appartements étaient proposés à la location dans la métropole de Buenos Aires. Ce chiffre est monté à 19 000. Les loyers sont quasiment stabilisés et progressent beaucoup moins vite que l'inflation globale (13,2 % en février, elle-même en forte baisse). Dans certains quartiers, les loyers ont commencé à refluer », explique Nicolas Bouzou.

### DPE, que dit l'Europe ?

Parmi ses mesures phares, la Commission européenne introduit des normes minimales obligatoires de performances énergétiques pour les logements anciens. Les bâtiments classés G et F dans le certificat de performance énergétique devraient être rénovés au plus tard en 2033, qu'ils soient publics ou privés, résidentiels ou non, loués ou non.

Si les travaux ne sont pas réalisés, ces biens pourraient être interdits à l'habitation. Une mesure qui irait au-delà des exigences françaises, puisqu'elle ne ferait pas de distinction entre le secteur locatif et le parc des propriétaires occupants. Ce sont 35 millions de logements en Europe...

La Commission veut aussi accélérer les plans nationaux de rénovation des bâtiments pour parvenir, d'ici 2050, à un parc immobilier ancien à zéro émission de gaz à effet de serre. Et la feuille de route devra inclure l'élimination, d'ici 2040, des combustibles fossiles utilisés dans le chauffage et la climatisation.

Dans le but d'harmoniser davantage la méthodologie du certificat de performance énergétique (DPE en France), la Commission européenne propose, d'ici 2025, d'aligner les bâtiments classés A sur la nouvelle définition des bâtiments à émission zéro, et de fixer le DPE G à 15 % du parc le moins performant. Cette mesure pourrait aboutir à la création d'un DPE encore plus strict. Rappelons que ce document a été réformé début décembre 2021 (lien vers a22746) et qu'il est désormais très exigeant.

Quel calendrier ? Quand cette directive de la Commission européenne sera-t-elle appliquée ? Pour le moment, le dossier est sur la table du Parlement européen et du Conseil des ministres. Théoriquement, le texte pourrait être adopté en 2025. La directive devra ensuite être transposée dans le droit français. Ce qui laisse un peu de temps. Mais les différents États de l'Union européenne pourraient être rattrapés par la réalité économique des ménages. Si la rénovation est nécessaire, elle coûte très cher. Il faudra sans doute renforcer considérablement les aides pour atteindre les objectifs de performance et de décarbonation prônés par la Commission...

Dès 2026, les DPE et CPE (contrat de performance écologique) devront respecter un modèle commun pour permettre la transition écologique du secteur du bâtiment. La refonte de la directive sur la performance énergétique des bâtiments inclut d'ailleurs cette standardisation. Mais la diversité du parc immobilier en Europe rend le chantier complexe.

D'un côté, les besoins, l'ancienneté des constructions, les politiques de rénovation énergétique, etc., sont autant d'exigences propres à chaque pays. De l'autre, la taxonomie européenne oblige à établir un système de référence commun. Toute la difficulté consistera à dépasser cette contradiction pour avoir une vue d'ensemble fiable et cohérente.

## **Diverses propositions pour un statut du bailleur privé**

### **Les propositions du 199<sup>e</sup> Congrès des notaires**

Lors de leur 119<sup>e</sup> congrès, en octobre 2023, les notaires ont présenté leur mesure phare, celle d'un statut pour les bailleurs privés. Voici cinq principales propositions.

- Développer l'offre de logements : par exemple, en Île-de-France, favoriser la transformation d'une partie des surfaces commerciales et professionnelles vers la destination d'habitations, par un avoir fiscal correspondant au prorata de la taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage (TCBIDF) versée, rapporté au nombre d'années de validité restant à courir au titre du permis multides destinations considéré. Cet avoir serait ensuite utilisé lors du paiement d'autres taxes revenant au même bénéficiaire.
- Créer un statut fiscal du bailleur privé, global, cohérent et attractif : pour l'imposition de ses revenus locatifs, l'investis-

seur immobilier, personne physique ou société civile, louant en nu ou en meublé de manière permanente, doit pouvoir opter soit pour la taxation au titre des revenus fonciers, soit pour la taxation au titre des BIC. Pour une société civile, l'option serait entre IR et IS, même si le bien loué est meublé. Ce choix déterminera le régime de taxation de la plus-value de cession du bien loué :

- en cas d'option pour les revenus fonciers : application du régime des plus-values immobilières des particuliers ;
- en cas d'option pour les BIC : application du régime des plus-values professionnelles, calculées à partir de la valeur nette comptable (VNC), dont tous les éléments (court terme, long terme, amortissements réintégrés) devront être taxés au taux actuel de la plus-value long terme, soit 30 % ;
- en cas d'option pour le micro-BIC, la détermination de la valeur nette comptable nécessaire au calcul de la plus-value professionnelle sera effectuée en appliquant un amortissement fiscal de 3 % par an. L'option ne sera pas ouverte aux locations meublées occasionnelles ou temporaires d'une résidence principale du contribuable.
- Généraliser une offre locative solidaire : étendre et pérenniser le dispositif dit Loc'Avantages (une réduction d'impôt applicable aux logements pour lesquels une convention a été passée avec l'ANAH, loués nus, à usage de résidence principale, à un locataire sous condition de ressources), à tout logement destiné à une résidence principale, qu'il soit loué nu ou meublé. Et simplifier ce dispositif en le rendant simplement déclaratif, avec un engagement de location soumise au dispositif pour une durée minimale de six ans, le conventionnement ANAH devant être la règle uniquement lorsque cette agence subventionne la réalisation de travaux.
- Créer une égalité de traitement fiscal de la performance énergétique pour les logements nus ou meublés, anciens ou

neufs : étendre aux logements loués en meublé à titre de résidence principale, dont la taxation des revenus relève des BIC, le droit à imputation sur le revenu global du déficit provenant des dépenses de rénovation énergétique réalisées par leur propriétaire. Lors de l'acquisition d'un logement locatif neuf, en état futur d'achèvement ou sous le régime de la vente d'immeuble à rénover, identifier une charge fiscale de performance énergétique, constituant une charge déductible pour toute acquisition de logement locatif.

- Simplifier et généraliser le droit de préemption du locataire pour favoriser l'accession à la propriété : supprimer le droit de préemption du locataire en cas de première vente après division. Simplifier les droits de préemption des locataires en créant, au profit du locataire, un droit de préemption lors de toute vente, en cours de bail d'un logement nu (relevant du titre I de la loi de 1989) ou meublé (relevant du titre I bis de la loi de 1989). Dans ce dernier cas, le droit de préemption concernera également les meubles inventoriés dans le bail. Généraliser le droit de préemption lié au congé pour vendre en l'étendant au logement meublé (relevant du titre I bis de la loi de 1989). Dans ce cas le droit de préemption concernera également les meubles inventoriés dans le bail. En cas d'exercice par le locataire en meublé de son droit de préemption, la durée de son bail sera prorogée de plein droit jusqu'au dernier jour du délai de deux ou quatre mois (en cas de prêt) dont il dispose pour la réalisation de l'acte de vente.

#### Les propositions du groupe de travail FNAIM – FPI – UNIS – PLURIENCE – FFB

Ce groupe de travail a présenté un rapport sur le statut du bailleur privé lors de la séance du Conseil national de l'habitat, le 18 décembre 2023, avec trois propositions phares :

- mettre en place un régime unique pour les ménages bailleurs privés avec, pour modalités, un amortissement de 2 % par an du prix du bâti sur cinquante ans, l'amortissement des gros travaux sur quinze ans et l'imputation totale du déficit foncier (contre 10 700 € maximum actuellement) ;
- ouvrir des droits à un suramortissement pour les loyers intermédiaires ou sociaux en zone tendue (5 % à 6 % par an de la valeur du bien hors foncier), pour la mise en location d'un logement neuf (RE2020) ou d'un logement existant affichant un DPE A ou B (5 % par an), ou ayant fait l'objet de travaux permettant de sortir du statut de passoire énergétique et/ou de sauter deux classes de DPE ou de travaux permettant de sortir un logement d'une situation de vacance structurelle, ou encore d'effectuer une transformation du tertiaire vers le logement ;
- orienter une petite part de l'épargne financière longue des ménages (PER ou assurance-vie) vers le logement locatif en instaurant une part minimale de titres, orientés *via* certaines grilles de gestion pilotée.

## La crise du logement : les réponses législatives

Les propositions du Sénat<sup>23</sup>

### L'essentiel

« Logement trop cher, trop petit, la vie n'a pas de prix »<sup>1(\*)</sup> aurait sans doute chanté Jean-Louis Aubert et le groupe Téléphone en 2024... tant le logement, parfois qualifié de produit de luxe, alors qu'il s'agit d'un bien de première nécessité, est devenu le souci quotidien et la dépense principale de nos concitoyens. Son impact sur leur vie est tel que la crise du logement n'est pas

seulement économique ou sociale, mais fondamentalement politique d'autant que, si rien n'est fait, elle va perdurer au cours des trois prochaines années. Elle sera un déterminant du vote lors des prochaines échéances électorales.

Propositions pour relancer l'offre et la demande et refonder la politique du logement

### Pour un effet à court terme :

1. **Stopper l'attrition du marché locatif** (réglementation des meublés de tourisme et repousser à 2028 au lieu de 2025 l'interdiction de louer des logements classés G prévue par la loi Climat et résilience).
2. **Relancer l'accession à la propriété** (revenir sur le recentrage du PTZ, la suppression de l'APL- accession, et supprimer le caractère obligatoire des préconisations du Haut conseil de stabilité financière).
3. **Soutenir l'investissement locatif réalisé par les particuliers** (exonération de droits de succession d'un logement neuf acquis en Vefa (dispositif temporaire) et extension aux particuliers des avantages concédés aux institutionnels pour le logement intermédiaire).
4. **Relancer le logement social par un financement exceptionnel des bailleurs** en fonds propres pour l'acquisition de programmes neufs.

### Pour un effet à moyen terme :

5. **Simplifier** (réduire les délais, paralléliser les démarches et réduire les recours, appliquer pleinement les PLU et les bonus de constructibilité, et généraliser les dérogations à l'exemple du village olympique).
6. **Redonner la main aux élus locaux** en matière de logement (extension des dérogations accordées aux zones tendues, détermination des zonages, part plus active dans l'attribution

23. Rapport d'information du Sénat n° 567 de Mmes Dominique Estrosi Sassone, Viviane Artigalas et Amel Gacquerre, fait au nom de la Commission des affaires économiques sur la crise du logement.

des logements sociaux, compensation intégrale et pérenne de l'exonération de TFPB, sécurisation juridique des chartes promoteurs, réflexion sur le renforcement des autorités organisatrices de l'habitat, les AOH).

7. **Mobiliser les réservoirs fonciers** (faciliter la transformation de bureaux et des zones commerciales d'entrées de ville en logement, développer une stratégie foncière (OFS, DUP anti-spéculation et adapter la trajectoire de ZAN dans les communes à fort besoin de logements).

#### Une refondation pour un impact à long terme :

8. **La rédaction d'un livre blanc aboutissant à une loi de programmation.** Il s'agit de préparer des décisions politiques sous contrainte temporelle et financière, sur la base d'un consensus sur le besoin en logements.

Cette refondation aurait **trois objectifs majeurs** :

9. **Offrir un logement pour tous** en redéfinissant l'appui de la nation aux bailleurs sociaux, en réaffirmant le modèle du logement social et l'importance du lien emploi - logement en matière de priorité d'attribution et de gestion de la PEEC.
10. **Débloquer le parcours résidentiel des classes moyennes** (soutien actif à l'accession, renforcement du PTZ, développement de formules progressives comme cela existe à l'étranger).
11. **Reconnaître la contribution sociale et économique du bailleur privé** à travers un statut comme producteur et fournisseur d'un service de logement (non-assujettissement des biens en location longue durée, éventuellement sous condition de loyer, à l'IFI et amortissement fiscal de l'investissement locatif comme c'est le cas en Allemagne, garanties suffisantes aux loueurs longue durée).

#### Les propositions de l'Assemblée nationale<sup>24</sup>

L'Assemblée nationale aborde la crise du logement uniquement du point de vue de l'attrition de logements disponibles en zones tendues, liée à la carence de l'offre qui résulte notamment du développement de l'immobilier de tourisme, et pèse sur l'économie des territoires affectés.

Les mesures proposées se limitent à une réglementation des locations de courte durée :

- réserver le bénéfice du dispositif aux revenus locatifs présentant un réel caractère commercial (exploitation de chambres d'hôte, par exemple) ou, éventuellement, un intérêt général particulier (notamment les résidences avec services dont le développement est prioritaire) ;
- appliquer, dans les autres cas, le droit commun des revenus fonciers ;
- ramener à 30 % le taux de l'abattement applicable dans le cadre du régime micro aux revenus locatifs imposés dans la catégorie des revenus industriels et commerciaux ;
- instaurer un dispositif de centralisation des données relatives à la location de meublés de tourisme. Un organisme unique sera chargé de collecter ces données auprès des plateformes et de les communiquer aux communes qui en feront la demande ;

24. Rapport sur la proposition de loi, après engagement de la procédure accélérée, de Mme Annaïg Le Meur et plusieurs de ses collègues, visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue (1176), n° 1928, déposé le mercredi 29 novembre 2023.



- **faculté pour les communes** contrôler le respect des obligations pesant sur les loueurs, disponibles en données ouvertes pour une durée de deux ans à compter de leur agrégation ;
- compléter le dispositif de centralisation des données par un **mécanisme d'alerte lorsqu'un meublé a été loué plus de cent-vingt jours** (*cf. supra*). L'objectif est de repérer les meublés qui sont des résidences principales et qui ne respectent pas le plafond de cent-vingt jours de location par an.



**L'UNIS FAIT  
LA FORCE!**

REJOIGNEZ L'UNIS, **LE SYNDICAT**  
QUI FAIT BOUGER LES LIGNES  
**DE L'IMMOBILIER**

DÉCOUVREZ NOS SERVICES ET  
ADHÉREZ DÈS MAINTENANT SUR

**ADHESION.UNIS-IMMO.FR**

Good·loc

Verlingue lance Goodloc et révolutionne  
l'accès à la location immobilière

VERLINGUE



© Institut Janus

Rédacteurs : Véronique Bacot-Reaume, Josué Janin,  
François Moerlen, André Perrissel, Hervé Réminiac

Contributeurs : Jean-Claude Drie, Sylvain Grataloup

Impression Exaprint, mars 2025

Réalisation : Agence Kaolin  
[www.agencekaolin.com](http://www.agencekaolin.com)

Direction artistique et mise en page : Anaïs Vinagre

Secrétaire de rédaction : Emmanuel Cauchois

ISBN 978-2-490096-27-5

Dépôt légal : mars 2025

Toute reproduction, même partielle,  
de cet ouvrage est interdite.