



HAL
open science

Les logements vacants à Lyon : réalité des chiffres et stratégies des pouvoirs publics

Laurine Blanc

► **To cite this version:**

Laurine Blanc. Les logements vacants à Lyon : réalité des chiffres et stratégies des pouvoirs publics. Architecture, aménagement de l'espace. 2021. dumas-03286650

HAL Id: dumas-03286650

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03286650>

Submitted on 15 Jul 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES LOGEMENTS VACANTS A LYON

Réalité des chiffres et stratégies des pouvoirs publics



**Mémoire sous la direction de
Mme Adriana Diaconu et Mr Luc Meissonnier**

Laurine Blanc
Master Urbanisme et Projet Urbain
Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine - UGA
Année universitaire 2020/2021

REMERCIEMENTS

J'aimerais tout d'abord remercier l'ensemble des membres du service habitat qui m'ont permis, par leur gentillesse, de m'intégrer dans leur équipe. Je tiens à remercier tout particulièrement Luc Meissonnier, Aude Deroost et Florence Chambon de m'avoir permis de mener à bien cette année d'apprentissage ainsi que pour leurs conseils et soutiens dans la réalisation de mon PFE.

Je souhaite remercier également Mme Adriana Diaconu pour son temps ainsi que pour ses différentes relectures et ses précieux conseils, m'ayant permis d'avancer au mieux dans ce travail.

Je tenais également à remercier l'ensemble des professionnels rencontrés pour leur disponibilité en cette période ainsi que pour les précieuses informations transmises.

Enfin, je remercie mes proches pour leur soutien, leurs conseils et leurs nombreuses relectures.

SOMMAIRE

<i>REMERCIEMENTS</i>	2
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE 1 : Le parc de logements vacants au sein du territoire de la ville de Lyon synonyme d'enjeux ?	17
I. Lyon, quelle visibilité pour les logements vacants dans une ville attractive ?.....	17
A. Un territoire attractif mondialement connu	17
B. La crise du logement à Lyon.....	18
C. Les logements vacants à Lyon – un potentiel pour améliorer l'accès au logement et la qualité du parc ?	23
D. Les logements vacants – un point aveugle des documents de planification locaux	27
II. Etat des lieux de la vacance dans les logements lyonnais	28
A. Le nombre de logements vacants à Lyon	29
B. La multiplicité des sources	30
C. La fiabilité du fichier de la DGFIP remise en cause.....	36
CHAPITRE 2 : Déchiffrer et comprendre le fichier source utilisé.....	45
I. Des vacances à nuancer.....	45
A. Des arrondissements inégaux	46
B. Une vacance diffuse.....	48
C. Une majorité de propriétaires privés.....	49
II. Des temps de vacance inégaux	53
A. Des durées de vacances variables.....	53
B. Une majorité de vacance de courte durée	54
C. Une augmentation de la vacance de longue durée	59
CHAPITRE 3 : Comprendre le rapport entre les caractéristiques de la vacance et les dispositifs conçus pour y remédier	64
I. Les causes de la vacance de longue durée chez les propriétaires privés	64
A. Des causes spécifiques, présentes de façon non homogène.....	64
B. Des logements vacants pas tous disponibles ni mobilisables de suite	67
II. Des dispositifs importants déployés à l'échelle nationale et locale.....	69
A. Des dispositifs variés, ciblés ou non sur la vacance	69
B. Des mesures coercitives, plus ou moins directes en faveur de la lutte contre la vacance.....	70
C. Des mesures incitatives, plus ou moins directes pour lutter contre la vacance.....	72
CHAPITRE 4 : Evaluer et faire évoluer les dispositifs de lutte contre la vacance ?	91
I. Evaluation des dispositifs lancés à l'échelle nationale.....	91

A. La taxe sur les logements vacants : des limites quant à sa mise en œuvre	91
B. Le nombre de conventionnements Anah en chute	93
C. Une multiplicité des acteurs et une superposition des dispositifs qui ne facilitent pas la compréhension des aides par les propriétaires.	95
II. Les limites des dispositifs encouragés à l'échelle locale	97
A. Un manque de communication sur les aides qui peuvent être apportées pour les propriétaires... ..	97
B. Des offres peu attractives.....	100
C. Des dispositifs futurs aux risques pervers sur la vacance ?	103
CONCLUSION	107
BIBLIOGRAPHIE	110
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	117
ANNEXES	118

INTRODUCTION

Au début de l'année 2020, la France compte 3.1 millions de logements inoccupés¹. Face à cela, la Fondation Abbé Pierre estime à 4,1 millions les personnes souffrant de mal-logement². Posé ainsi, pouvoir profiter d'une nouvelle offre de logements pour des personnes en difficulté semble facile, mais cela ne s'apparente-t-il pas simplement à un fantasme ? N'est-ce pas seulement une utopie ? En effet, des réalités bien différentes se cachent derrière ce chiffre des logements vacants et leur remise sur le marché ne retire pas de la magie. Néanmoins, les institutions étatiques travaillent sur ce phénomène.

Le 10 février 2020, face au bilan contrasté des mesures historiquement prises pour lutter contre les logements vacants³, l'ancien ministre du logement, Julien Denormandie et Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales lancent le plan national de mobilisation des logements et locaux vacants⁴. Aujourd'hui appelé « plan national de lutte contre les logements vacants », il vise à remettre sur le marché les logements qui sont actuellement inoccupés, afin de compléter l'offre de la construction neuve⁵. En créant un dispositif tel que celui-ci, le pouvoir central met en évidence que les logements vacants constituent un réel sujet de débat.

L'une des premières étapes a été l'envoi de courriers auprès de 18 000 propriétaires disposant d'au moins deux logements vacants. L'objectif de cette action est de les convaincre de remettre leurs biens sur le marché, notamment en leur proposant de les louer⁶. Cette prise de contact permet également de leur proposer un outil d'aide à la remise sur le marché, la plateforme Facil Habitat⁷, jouant le rôle de guide pour les propriétaires dans leur prise de décision.

Globalement, le plan national de lutte contre les logements vacants a pour but de doter les acteurs locaux de différents outils qui leur permettront dans un premier temps, d'objectiver le

¹ Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France, Rapport annuel, 2021.

² Ibid.

³ Principalement des mesures coercitives, dont les effets n'ont pas été escomptés.

⁴ Isabelle Rey-Lefebvre, L'offensive du gouvernement contre les logements vacants accueillie avec prudence, Le Monde, février 2020.

⁵ Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Lancement du plan national de mobilisation des logements et locaux vacants, Communiqué de presse, Février 2020.

⁶ Jorge Carasso, Le gouvernement s'attaque aux logements laissés vacants, Le Figaro, février 2020.

⁷ Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Lancement du plan national de mobilisation des logements et locaux vacants, Communiqué de presse, Février 2020.

nombre de logements vacants sur le territoire ainsi que de communiquer les méthodes envisagées de remise sur le marché. Le 20 janvier 2021, un appel à candidatures est lancé. Le gouvernement souhaite un déploiement accéléré du plan. Pour ce faire, une dizaine de collectivités volontaires vont être retenues afin d'être accompagnés dans la lutte contre la vacance sur leur territoire⁸. Au-delà du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, ce plan est également porté par le réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant. Ce réseau, lancé en 2016 et présidé par l'Eurométropole de Strasbourg, compte environ quarante collectivités et partenaires des politiques publiques de l'habitat et a pour finalité, d'encourager les échanges, les pratiques et les moyens de lutte contre les logements vacants⁹.

Au regard de ce qui est fait pour lutter contre la vacance, il serait intéressant de savoir pourquoi ce phénomène attire autant de convoitises ? La question du logement en France est centrale et il est évident qu'une offre de logements supplémentaires serait la bienvenue. Mais la remise sur le marché des logements vacants peut-elle permettre de répondre à la crise du logement ?

En France, la crise du logement se caractérise notamment par un nombre élevé de personnes mal-logées. Le rapport de l'année 2020 de la Fondation Abbé Pierre en compte environ 4 millions¹⁰. Ce chiffre comprend le nombre de personnes privées d'un logement personnel, les personnes qui vivent dans des conditions de logement difficiles, les gens du voyage ainsi que les résidents des foyers de travailleurs migrants¹¹. Au-delà de ces situations les plus alarmantes, ce sont plus de 12 millions de personnes qui sont en difficulté par rapport à leur logement. Surpeuplement, loyers impayés ou taux d'effort important, sont autant d'éléments qui entrent en jeu pour caractériser des personnes fragiles par rapport à leur logement¹².

Il existe des dispositifs qui essaient de pallier à ces problèmes tels que des suivis de copropriété, l'encadrement des loyers, le bail réel solidaire et l'accession aidée à la propriété qui facilite l'acquisition d'un bien en dessous du prix du marché. Toutefois, cette crise du logement met en avant la nécessité de travailler sur toutes les potentialités d'amélioration et d'augmentation de l'offre de logement comme la remobilisation des logements inoccupés.

⁸ Ministère chargé du logement, Appel à candidatures du Plan national de lutte contre les logements vacants, Janvier 2021.

⁹ Vacance des logements – Stratégies et méthodes pour s'en sortir, Guide du RNCLV, Eurométropole de Strasbourg et ANAH, 2018.

¹⁰ Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France, Rapport annuel, 2020.

¹¹ Ibid.

¹² Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France, Rapport annuel, 2021.

Parmi les différentes composantes de la crise du logement, l'enjeu de la mobilisation des logements vacants renvoie notamment à la question de la hausse de l'effort financier des ménages. En effet, ces derniers sont poussés vers le parc privé, ayant connu des augmentations de prix et de loyers importantes. Une conséquence pour certains, de l'obligation de louer sur le marché privé, faute d'une offre locative sociale à la hauteur de la demande. La multiplication par deux des prix moyens de l'immobilier entre 2000 et 2010 sur le territoire national et une augmentation des prix dans les territoires les plus chers au cours de la décennie 2010 ont eu pour conséquence une hausse notable de la part consacrée au logement dans les dépenses des ménages. La Ville de Paris a même battu un record avec un prix au m² dépassant le seuil des 10 000€. L'augmentation des loyers est également notable au début du 21^{ème} siècle, tant dans le parc privé que social, affectant ainsi fortement les budgets des ménages¹³.

L'enjeu de la mobilisation des logements vacants renvoie aussi à la question de la réduction de la mobilité résidentielle dans le parc privé et à la sortie du parc social, impactant, en partie, les possibilités d'attributions dans ce dernier¹⁴. En effet, mobiliser les logements vacants en encourageant les propriétaires à louer leur bien à des ménages à faibles ressources, comme peuvent le faire les pouvoirs publics, augmenterait naturellement l'offre de logements. Cela réduirait ainsi, pour certains, la part du budget consacré à leur loyer et permettrait à d'autres ménages de sortir du parc social, ce qui libérerait des places dans celui-ci. A la fin de l'année 2018, on compte en France pas moins de 2,1 millions de demandes de logement social en attente d'une réponse¹⁵. Même si le nombre de logements de l'institution HLM s'élève sur le territoire français à 6 millions, il ne paraît pas suffisant pour répondre à la demande grandissante¹⁶. En effet, en sélectionnant les ménages les plus solvables, le marché amène les autres à trouver des solutions, parfois précaires, ou les force à se tourner vers le parc social, qui ne peut répondre à l'ensemble des demandes¹⁷.

Du fait du haut niveau des loyers dans certains territoires, les politiques publiques doivent être concentrées sur les possibilités que pourrait offrir le parc privé en complément du parc social. Revendiquée par les pouvoirs publics, la remise sur le marché des logements vacants pourrait donc apparaître, en plus d'être une offre supplémentaire participant à la détente du marché, comme une potentielle offre à vocation sociale, permettant au parc privé d'accueillir

¹³ Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France, Rapport annuel, 2020.

¹⁴ Jean-Claude Driant, Crise du logement ? Quelles crises ?, Savoir/Agir, n°24, p19-25, 2013.

¹⁵ Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France, Rapport annuel, 2020.

¹⁶ Stébé, Jean-Marc. *Le logement social en France*. Presses Universitaires de France, 2009.

¹⁷ Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France, Rapport annuel, 2020.

tous les ménages, même les plus modestes. Cela pourrait également aider certains territoires à atteindre leur taux SRU de 25% imposé par la loi, au début du 21^{ème} siècle¹⁸ et renforcé quelques années plus tard¹⁹. Développer l'offre sociale dans le parc privé comporte différents avantages : le parc locatif privé est plus conséquent que le parc social – 4,7 millions de logements locatifs dans le parc social contre 6,8 millions logements dans le parc locatif privé – la rotation y est plus importante, ce qui permet une disponibilité plus grande²⁰. Cela peut aussi garantir une certaine mixité, notamment à l'échelle d'un immeuble.

D'autres enjeux sont inhérents à la question des logements vacants et à leur remise sur le marché. Par exemple, elle renvoie au concept de renouvellement de la ville sur elle-même. Reconstruire la ville et travailler sur l'existant répond à différents objectifs. Dans un premier temps, travailler sur les logements vacants et leur potentielle remise sur le marché est en lien direct avec les objectifs de la zéro artificialisation nette que se fixe le pouvoir politique. Cette notion se traduit par le fait que les constructions neuves, édifiées pour certaines sur des zones dites naturelles, doivent être compensées par la désartificialisation de certains terrains²¹. Le but premier est d'éliminer les effets négatifs de l'artificialisation qui se soldent en grande partie par des dégâts environnementaux, tels que la perte de la biodiversité ou l'imperméabilisation des sols²². Même si cette notion comporte des limites – certains terrains artificiels comme des espaces verts urbains, peuvent présenter une biodiversité plus riche qu'un espace dit naturel et certains secteurs agricoles croulant sous les pesticides peuvent contribuer à une baisse de la biodiversité –, le développement des villes empiète de façon non négligeable sur les espaces autour d'elles. En France, ce ne sont pas moins de 236 hectares par jour qui sont artificialisés, au profit d'espaces bâtis ou non. Même si la surface artificialisée en France ne représente que 9% du territoire, l'augmentation est constante et la cause principale en est l'habitat²³. Pouvoir alors créer une offre de logement en utilisant l'existant, pourrait contribuer à tenir l'engagement du gouvernement Français. Apparaissant comme une ressource qui offre de nouvelles habitations sans engendrer de construction, le réinvestissement des logements inoccupés limite ainsi l'étalement urbain. Il peut aussi permettre de créer une offre nouvelle dans des secteurs où la construction neuve n'est pas possible, tels que les centres villes plus compacts, si ce n'est au

¹⁸ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain

¹⁹ Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

²⁰ Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, La mobilisation du parc privé pour créer une offre sociale, Rapport n°18, juin 2015.

²¹ Bocquet, Martin, et Jean Cavailhès. « Conversion urbaine de terres et métropolisation du territoire », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. Décembre, no. 5, 2020, pp. 859-886.

²² Cavailhès, Jean. « Artificialisation des sols : de quoi parle-t-on ? », *Constructif*, vol. 57, no. 3, 2020, pp. 21-24.

²³ Nicolas Buclet, Villes et territoires durables [cours fourni], IUGA, UGA, Novembre 2019.

prix d'une forte densification. Pour certains territoires, travailler sur les logements vacants et leur remise sur le marché peut aussi aider à lutter contre l'habitat indigne et permettre la requalification du parc ancien.

Alors que proposer son bien en location peut être un investissement rentable et que vendre peut permettre de dégager une somme d'argent non négligeable, pourquoi des logements restent-ils inoccupés ? Que sait-on des logements vacants ? Répondre à cette question apparaît d'autant plus important dans le cadre de certains territoires où la crise du logement est forte.

L'INSEE définit un logement vacant comme un logement inoccupé à la date du recensement alors même que ce dernier présente des conditions d'habitabilité suffisantes²⁴. Un logement vacant se différencie d'une résidence secondaire par sa non-occupation et son absence de meubles. En effet, la résidence secondaire est définie comme un logement occupé pendant les week-ends ou les vacances²⁵. La définition de l'INSEE précise également les raisons pour lesquelles un logement est dit inoccupé. On trouve les logements qui sont proposés à la vente ou à la location, les logements en attente d'occupation ou de règlement de succession mais aussi les logements conservés par leurs propriétaires dans un but de l'attribuer à quelqu'un par la suite ou sans affectation particulière²⁶.

De nombreux rapports définissent de manière plus précise ce phénomène. La vacance se caractérise selon deux types : la vacance frictionnelle et la vacance structurelle. La première, synonyme de vacance de courte durée ou de vacance conjoncturelle, est essentielle pour assurer la rotation des ménages dans les logements. Cette vacance de transition concerne donc principalement les biens qui sont proposés à la location ou à la vente ainsi que les biens qui sont déjà attribués mais en attente d'occupation²⁷. La seconde, la vacance dite structurelle, ou de longue durée, est plus difficile à cerner puisqu'elle recouvre des causes plus larges. Elle peut témoigner d'une inadéquation entre l'offre de logement et la demande mais peut aussi être liée à des nécessités de travaux au sein du logement qui ne peuvent être réalisés par les propriétaires, par exemple, au vu de leurs coûts importants. La vacance de longue durée peut être liée à des situations d'attente telles que des successions ou des indivisions. La volonté des propriétaires

²⁴ La vacance des logements : un phénomène complexe difficile à interpréter, Qu'en savons-nous ? n°68, Agence d'Urbanisme de Caen-Métropole, 2014.

²⁵ INSEE, Enquête Logement 2017.

²⁶ Anne Boquet, Jean-louis Helary, Paul Sauveplane, Alain Weber, Evaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants, ICF, CGEDD, Janvier 2016.

²⁷ Vacance des logements – Stratégies et méthodes pour s'en sortir, Guide du RNCLV, Eurométropole de Strasbourg et ANAH, 2018.

entre aussi en jeu lorsque certains font le choix de réserver le logement pour eux même ou un membre de leur famille. La vacance structurelle peut également s'expliquer par le désintérêt ou la négligence du propriétaire vis-à-vis de son bien²⁸.

Différencier ces deux types de vacances est nécessaire afin de comprendre et d'identifier la vacance sur laquelle il est possible d'agir et celle qui est difficilement réductible. La définition de la vacance diffère selon les études. En effet, alors que certains rapports estiment la vacance de courte durée à moins de trois ans²⁹, d'autres préfèrent fixer le seuil à une année³⁰. D'autres encore amènent à seulement 6 mois le passage de la vacance frictionnelle à la vacance structurelle.

Pour comprendre ces variations de définitions du passage d'une vacance de courte durée à une vacance de longue durée, il faut tenir compte de la tension du marché. Ainsi, sur un territoire où le marché est tendu, une vacance supérieure à un ou deux ans pourrait s'expliquer plus objectivement par l'obsolescence du logement vis-à-vis de la demande ou par des problèmes internes au logement³¹. Le schéma ci-après illustre et résume ces propos.



Source : Quentin Brouard-Sala, Philippe Madeline, Ruben C. Lois Gonzalez, Maxime Marie. La vacance du logement dans les espaces ruraux : origines, effets et dimension comparative, Dynamiques rurales - LISST Toulouse, Mai 2016.

Figure 1 : Les différents types de vacances

²⁸ Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, La mobilisation du parc privé pour créer une offre sociale, Rapport n°18, 2015.

²⁹ La vacance des logements : un phénomène complexe difficile à interpréter, Qu'en savons-nous ? n°68, Agence d'Urbanisme de Caen-Métropole, 2014.

³⁰ ANAH, Mémento de l'habitat privé, 2019.

³¹ Annelise Robert, Claire Plateau, Mesurer la vacance pour évaluer les tensions sur les marchés du logement, Notes de synthèse du Sesp n°162, juin 2006.

Au-delà des causes individuelles propres aux logements ou aux volontés des propriétaires, l'inoccupation de certains logements peut aussi s'expliquer par leur localisation. En effet, la vacance peut être importante dans les centres-bourgs et les petites villes. Les espaces ruraux ont les taux de vacance les plus élevés dépassant souvent les 10%³². Différentes explications peuvent être apportées. Tout d'abord, la vacance dans ces espaces peut être expliquée par le déclin démographique que peuvent subir certains territoires, causé par une déprise industrielle ou commerciale³³. En effet, la dispersion des activités et des emplois sur un périmètre plus large vient éliminer l'aspect de centre de certains bourgs³⁴. Si on s'éloigne de la France, le délaissement de certaines villes des Etats-Unis, avec pour cause, la désindustrialisation, a fait monter à presque 20% le taux de vacance pour les villes de la *Rust Belt*. En 2010, la ville de Détroit comptait 23% de ces logements vacants³⁵. En France, l'attrait des périphéries, tant au niveau des logements – offrant un confort maximum ou se caractérisant par des maisons individuelles – que des nouveaux commerces, entraîne la désertion des centres bourgs, qui deviennent moins attractifs³⁶. En proposant une offre différente de la demande, certains territoires voient difficilement leurs logements trouver preneur, les rendant vacants pour cause d'obsolescence³⁷. Pour éviter un cercle vicieux qui s'opère avec une accumulation d'images négatives de ces espaces, des actions semblent nécessaires de la part des politiques publiques³⁸.

La France compte au 1^{er} janvier 2020, 3,1 millions de logements vacants soit 8,4% de son parc total métropolitain³⁹. Selon l'INSEE, ce taux a augmenté de manière constante depuis les années 1990. En 2008, les logements vacants représentaient 5,9% du parc de logements en France, soit 2,6 points de moins qu'aujourd'hui⁴⁰. Selon la taille des aires urbaines, les taux de vacance varient. En 2014, alors que le taux moyen dans les aires urbaines comprenant plus de 500 000 habitants se situe aux alentours des 6.8%, il est supérieur à 8% dans les aires urbaines qui comptent entre 100 000 et 200 000 habitants. Il dépasse les 10% pour presque la moitié des

³² Quentin Brouard--Sala, Philippe Madeline, Ruben C. Lois Gonzalez, Maxime Marie. La vacance du logement dans les espaces ruraux : origines, effets et dimension comparative (Galice, Normandie). *La renaissance rurale d'un siècle à l'autre ?*, Dynamiques rurales - LISST Toulouse, Mai 2016, Toulouse, France.

³³ Ibid.

³⁴ Olivier Razemon, Comment la France a tué ses villes, 2017.

³⁵ Florence Nussbaum, Quartiers fantômes et propriétaires invisibles. Les propriétés abandonnées, symptômes de la crise des villes américaines, *Géococonfluences*, 2015.

³⁶ Annabelle Vignon, Logements vacants : conséquence ou révélateur des inégalités territoriales ? Cas du territoire niortais, 2016.

³⁷ Olivier Piron, Multiplication récente des logements vides. Expliquer la vacance, *La revue foncière*, n°11, mai-juin 2016, pp. 29-34.

³⁸ Quentin Brouard--Sala, Philippe Madeline, Ruben C. Lois Gonzalez, Maxime Marie, op. cit.

³⁹ Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France, Rapport annuel, 2021.

⁴⁰ Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France, Rapport annuel, 2019.

aires urbaines de moins de 100 000 habitants⁴¹. Pour illustrer ces propos, la carte ci-dessous reprend la part de logements vacants en 2015. Les territoires les plus touchés par ce phénomène correspondent à la fameuse diagonale du vide, où les espaces sont moins peuplés.

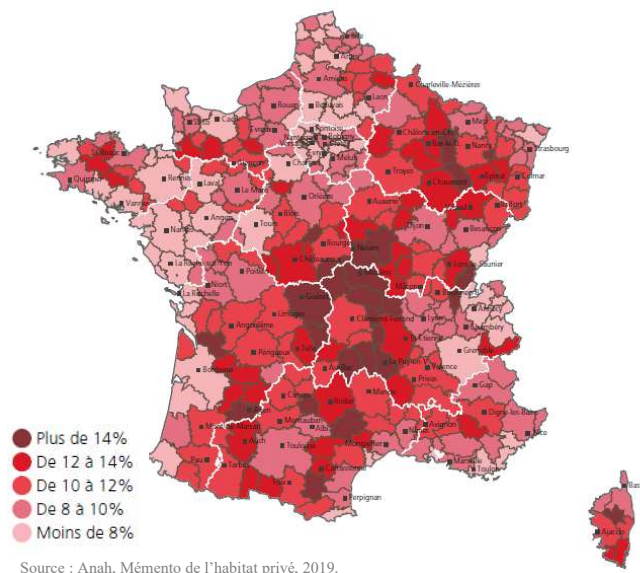


Figure 2 : Taux de logements vacants en France à la zone d'emploi en 2015.

Si à l'échelle nationale, le nombre de logements inoccupés a tendance à croître, il est cependant nécessaire d'éclaircir ce phénomène global qui renferme des réalités locales. La prise en compte de la méthode de dénombrement des logements vacants est également essentielle pour apprécier le chiffre des logements inoccupés. En effet, les sources sont nombreuses et la multiplicité des méthodes de comptage engendre une incertitude autour de ce chiffre, le surestimant souvent.

Les solutions apportées pour lutter contre la vacance sont nombreuses. Que les dispositifs soient incitatifs ou coercitifs, lancés par l'Etat et couvrant le territoire national ou décidés à l'échelle des collectivités locales pour leur propre territoire, ils favorisent la résorption de ce parc en encourageant les propriétaires à remettre leur bien sur le marché. Toutefois, malgré le nombre important de dispositifs présents aux niveaux local et national concernant l'aide aux propriétaires et la remise des biens sur le marché, comment expliquer le nombre de logements vacants ? Ces dispositifs mis en place pour la lutte contre la vacance sont-ils efficaces pour la résorber ?

⁴¹ FNAIM, Logements non occupés : le problème s'aggrave dans les villes moyennes et petites, janvier 2018.

A travers ce mémoire, l'objectif est de participer à l'augmentation de la connaissance générale sur ce phénomène afin d'aider les pouvoirs publics à construire des stratégies adaptées, mais aussi de contribuer à la réflexion sur les outils entraînant la remise des logements vacants sur le marché. Ce travail est en lien direct avec les enjeux portés par le Service Habitat de la Ville de Lyon, depuis l'arrivée de la nouvelle municipalité, au sein duquel je réalise mon alternance.

Ce travail a donc pour but de **comprendre si les stratégies qui sont impulsées par les acteurs publics lyonnais pour lutter contre la vacance, permettent de répondre aux enjeux mis en avant par ces acteurs ?** L'objectif de ce travail est double, avec dans un premier temps l'explication et l'objectivation des chiffres de la vacance mais aussi dans un second temps la mise en évidence des causes profondes de celle-ci et du potentiel qui en découle.

Diverses hypothèses peuvent être formulées en prolongement de la question principale. Tout d'abord, on peut penser que les politiques publiques ne peuvent être efficaces car les chiffres de la vacance exposent de fausses réalités. Cette hypothèse suppose qu'il y ait un manque d'objectivité dans le comptage de la vacance, rendant de l'extérieur, des dispositifs inefficaces en raison de la surestimation de la quantité de logements vacants. A cela peuvent s'ajouter des causes de la vacance méconnues par les pouvoirs publics rendant donc les outils incomplets.

Une deuxième hypothèse émerge et laisse penser que les dispositifs mis en place par les politiques publiques sont inopérants pour la résorption de la vacance. En effet, les dispositifs de remise sur le marché peuvent être inefficaces, le parcours administratif des propriétaires peut être compliqué et les démarches peu claires pour les propriétaires.

Enfin, il est possible de développer une troisième hypothèse qui soutient l'idée selon laquelle les instruments des politiques publiques sont pertinents mais pas utilisés, ce qui les rend donc inefficaces. Cette hypothèse laisse entendre une méconnaissance des dispositifs de la part des propriétaires privés pouvant venir d'un manque de communication de la part des acteurs mettant en place les dispositifs. On peut également penser que le propriétaire n'utilise pas les dispositifs présents volontairement car il juge qu'ils ne répondent pas à ses intérêts. Cela implique de s'intéresser aux projets voulus par les propriétaires et à la manière dont ils veulent les construire.

Comme on a pu le dire précédemment, le phénomène de la vacance est un enjeu national. La nouvelle municipalité de la ville de Lyon, mettant en perspective les logements inoccupés et le nombre de personnes mal-logées ou attendant une réponse à leur demande de logement social, s'est engagée avec force sur ce sujet en répondant au côté de la Métropole à l'appel à projet dans le cadre du plan national de lutte contre les logements vacants lancé par le gouvernement.

La ville de Lyon compte un peu plus de 30 000 logements vacants en 2020. Ce chiffre est important puisqu'il représente presque 10% du parc de logements de la ville. En 2020, on dénombre 102 logements vacants de plus qu'en 2019, mais cette faible augmentation confirme néanmoins une tendance à la hausse ces 3 dernières années, après une diminution notable du nombre de logements vacants entre 2015 et 2017⁴². Ce nombre de logements vacants à Lyon est élevé, mais doit être relativisé. Recouvrant de multiples réalités, il est nécessaire de le comprendre en l'analysant et en l'objectivant. De plus, même si la ville se situe au dessus de la moyenne nationale, elle est bien loin des territoires ruraux en déclin démographique, dans lesquels on peut compter un pourcentage encore plus élevé de logements vacants dépassant parfois les 15%⁴³. Au sein des villes de France concentrant le plus d'habitants, on trouve un taux similaire à celui de la ville de Lyon. Ce taux était de 7% en 2015⁴⁴.

Cependant aujourd'hui, dénombrer 30 000 logements vacants sur le territoire de la ville de Lyon alors que la crise du logement fait rage et que de nombreuses personnes attendent une habitation, pose un problème politique aux élus. Il s'agit donc pour la collectivité d'essayer de travailler sur ces logements afin de les remettre sur le marché, permettant ainsi de compléter l'offre de la construction neuve et d'améliorer le parc de logements existants.

La ville de Lyon est un bon cas d'étude pour appréhender ce phénomène. Tout d'abord la ville de Lyon est une zone particulièrement tendue. Le nombre de demandes de logement social est bien au dessus de l'offre⁴⁵ et les prix de l'immobilier et les loyers flambent⁴⁶. La vacance des logements paraît donc particulièrement intéressante à étudier dans ce secteur. Par ailleurs, ce territoire est couvert par différents dispositifs touchant de près ou de loin la lutte contre la vacance. Par exemple, la ville compte différentes associations œuvrant pour la mobilisation de logements et dans l'accompagnement à la réalisation de projets. De plus, il est possible pour les

⁴² Fichier 1767 BisCom 2020 de la Direction Générale des Finances Publiques, Service Habitat Ville de Lyon.

⁴³ FNAIM, Logements non occupés : le problème s'aggrave dans les villes moyennes et petites, 2018.

⁴⁴ Guillaume Errard, Quelles sont les villes où la part de logements vacants est la plus élevée ?, FIGARO immobilier, 2018.

⁴⁵ Données internes de la Ville de Lyon.

⁴⁶ Ville de Lyon, Quelques éléments sur le marché de l'immobilier, juillet 2020.

propriétaires d'avoir recours à différentes aides de la part de la commune et de la Métropole pour des enjeux liés aux logements. Réalisant mon apprentissage au sein du service Habitat de la ville Lyon, il m'est également plus facile d'avoir accès à la documentation et aux ressources nécessaires à l'étude de ce phénomène tels que le fichier 1767 BisCom de la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) sur lequel la commune travaille pour comptabiliser la vacance des logements ainsi qu'aux rapports et études des années antérieures sur ce phénomène. Cela me permet également d'avoir accès aux différents acteurs, liés de près ou de loin à cette question des logements inoccupés.

La première phase de mon travail a porté sur la réalité du parc vacant et donc sur la compréhension et le tri des données afin d'améliorer leur lisibilité. Elle m'a permis de préciser la production de ces chiffres des logements vacants et plus globalement, d'objectiver les données. Comme indiqué précédemment, les sources sont nombreuses et les estimations recouvrent différentes réalités. Il a été question de s'attarder sur les données issues du fichier 1767 BisCom de la DGFIP, que les services municipaux possèdent, afin de réaliser des traitements statistiques en fonction de diverses caractéristiques comme la nature du propriétaire, la durée de vacance ou encore le nombre de logements potentiellement taxés. Ce travail a été accompagné d'entretiens auprès de régies privées et de bailleurs sociaux afin d'obtenir des explications sur les raisons de la vacance mais aussi de valider ou non le nombre de logements présents dans le fichier des impôts. Ce travail sur les chiffres a aussi permis de mettre en avant la répartition de ces logements vacants en fonction des arrondissements afin de spatialiser le phénomène et de comprendre leur répartition sur la commune. Un travail plus poussé a également été mené sur le premier arrondissement de la ville de Lyon. Ce travail permet dans un premier temps d'approfondir l'analyse sur une portion du territoire en travaillant sur de plus petits chiffres et en se concentrant sur des points plus précis qu'à l'échelle de la commune. Dans un second temps le choix du 1^{er} arrondissement s'est fait sur la base de différents aspects : un arrondissement concentrant un bâti vieux, un arrondissement dense limitant la construction neuve, un arrondissement possédant le troisième plus haut taux de logements vacants de la commune. De ce fait, cet arrondissement offre des potentialités de développer une offre par ces logements.

La deuxième phase de mon travail a consisté à comprendre les dispositifs présents permettant de lutter contre la vacance des logements. Il a notamment été question de mener des entretiens auprès d'associations spécialisées dans la mobilisation de logements. L'objectif était

d'obtenir des réponses sur les raisons de la vacance, les intentions des propriétaires lorsqu'ils mobilisent ces acteurs, les projets qu'ils souhaitent mener ainsi que sur les possibilités de captation des logements par ces associations.

Ces différentes phases ont été accompagnées d'un travail plus théorique permettant d'approfondir les causes et explications de la vacance mais aussi de comprendre le fonctionnement des différentes aides présentes pour lutter contre ce phénomène. La recherche documentaire a également permis de compenser en partie, l'absence d'entretiens auprès de propriétaires privés de logements vacants. En effet, il était question de recueillir la parole de propriétaires, afin de connaître les motifs de la vacance de leur logement, d'évaluer leurs connaissances des dispositifs présents ainsi que de mesurer leur motivation à remettre leur bien sur le marché. Malheureusement, le temps nécessaire à la prise de contact aurait été long. De plus, l'idée de contacter des propriétaires qui ont la possibilité d'être approchés plus tard par la Métropole dans le cadre du plan national de lutte contre les logements vacants, sa candidature ayant été reçue, compliquait la démarche. Par ailleurs, la crise sanitaire et les confinements couvrant la période de réalisation de ce mémoire n'auraient pas facilité les échanges avec les propriétaires.

Ce mémoire sera donc divisé en quatre chapitres. Le premier chapitre sera consacré à la définition du contexte de la ville de Lyon ainsi que la définition des enjeux créés par la remise sur le marché des logements vacants. Le deuxième chapitre sera consacré à l'explication des chiffres des logements vacants présents à Lyon. On pourra voir qu'il est difficile de prétendre à remettre sur le marché l'ensemble de ces logements vacants car ces derniers couvrent de multiples réalités. Par suite, le troisième chapitre mettra en avant les logements vacants sur lesquels il est possible d'agir, de mener des actions afin de réduire le nombre. Ce chapitre traitera également l'ensemble des solutions qui sont apportées aux échelles locales et nationales. Enfin, le dernier chapitre sera consacré à l'évaluation et aux retours de ces solutions, ces dispositifs, mis en place. Cela nous permettra de saisir la manière dont ils peuvent résorber la vacance, s'ils sont réellement adaptés aux envies des propriétaires et aux causes de la vacance, mais aussi de mettre en évidence leurs limites, souvent nombreuses.

CHAPITRE 1 : Le parc de logements vacants au sein du territoire de la ville de Lyon synonyme d'enjeux ?

Ce premier chapitre vient interroger le contexte général dans lequel s'inscrit le phénomène de la vacance à Lyon. Au travers notamment le contexte géographique et l'explication de la crise du logement à Lyon, il est alors question de mettre en avant les enjeux de la remise sur le marché des logements vacants dans cette ville ainsi que les objectifs portés par la Municipalité. Dans une seconde partie, ce chapitre permet de rendre compte de la difficulté d'appréciation du chiffre de logements vacants.

I. Lyon, quelle visibilité pour les logements vacants dans une ville attractive ?

Au sein de cette partie il est question de s'attarder sur les caractéristiques de la ville de Lyon, faisant de celle-ci, un territoire dynamique qui possède néanmoins quelques difficultés pour répondre à la demande en logement. La vacance des logements et plus particulièrement leur remise sur le marché, apparait dès lors comme une opportunité, cherchant à répondre aux enjeux de l'augmentation de l'offre de logements à Lyon.

A. Un territoire attractif mondialement connu

Située dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, la ville de Lyon se situe à la confluence du Rhône et de la Saône. Avec 518 635 habitants, Lyon est la 3^{ème} ville la plus peuplée derrière Paris et Marseille⁴⁷. La Métropole de Lyon, dont l'organisation unique en France lui permet d'assurer à la fois les compétences d'une métropole et d'un département, compte quant à elle 1 399 192 habitants⁴⁸.

Si la ville de Lyon reste dynamique, elle n'appartient cependant plus au groupe des grandes villes-centres en forte croissance démographique. Ces dernières connaissant des taux de croissance annuelle de population supérieurs à 1% comme Toulouse ou Nantes, larguent la ville

⁴⁷ Ville de Lyon, Démographie Lyonnaise, Février 2021.

⁴⁸ Ibid.

de Lyon qui connaît un taux d'accroissement annuel de 0.71% durant la période 2013-2018. Même si sa croissance est moins soutenue sur cette période, la ville de Lyon gagne toutefois un peu plus de 3 500 habitants par an ces dernières années⁴⁹.

D'un point de vue touristique, elle est également très attractive. Deuxième ville la plus visitée en France, elle compte chaque année six millions de touristes provenant du monde entier. Si le tourisme pour affaires est plus important, les touristes présents pour le loisir représentent tout de même 34% du chiffre total⁵⁰. Inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 1998⁵¹, le centre historique de la ville de Lyon est reconnu pour sa continuité⁵². En effet, l'expansion de la ville s'est faite par des étapes successives de croissance, chacune d'entre elles respectant la richesse de la précédente. En raison de ce développement, le parc de logements est particulièrement ancien, notamment dans le centre où des bâtis datent d'avant le 19^{ème} siècle. Au-delà des limites définies du site UNESCO, la ville de Lyon offre à ses habitants et à ses visiteurs, une architecture remarquable et un cadre de vie agréable.

B. La crise du logement à Lyon

En matière de logement, la ville de Lyon concentre plusieurs difficultés rendant le marché peu fluide. La construction de logements neufs est un objectif majeur au sein du Programme d'Orientations et d'Actions pour l'Habitat du Plan Local d'Urbanisme et de l'Habitat de la Métropole de Lyon. Celui-ci vise notamment, pour la période 2018-2026, la production de 8 000 à 8 500 logements par an⁵³. Toutefois, aujourd'hui, l'accès à un logement est souvent difficile sur ce territoire.

Lyon, un marché du logement tendu

L'une des principales caractéristiques témoignant de la crise du logement à Lyon est la tension indéniable du marché. Défini comme une offre inférieure à la demande, un marché tendu nécessite des politiques ciblées afin de garantir un logement décent pour tous⁵⁴. Afin de s'y retrouver dans les zones dite « tendues » et « détendues », la France est couverte par des zones définissant le niveau d'adéquation de l'offre et de la demande, le niveau des loyers et les prix de

⁴⁹ Ville de Lyon, Démographie Lyonnaise, Février 2021.

⁵⁰ Site web de l'office du tourisme du Grand Lyon, Consulté le 08-06-2021. URL : <https://presse.lyon-france.com/boite-a-outils/bilans-et-etudes>

⁵¹ Liste du patrimoine mondiale de l'UNESCO.

⁵² Plan de datation du centre de Lyon, Ville de Lyon.

⁵³ Plan Local d'Urbanisme et de l'Habitat de la Métropole de Lyon, Programme d'Orientations et d'Actions pour l'Habitat, 2019.

⁵⁴ Bonneval, Loïc. « Comprendre la hausse des prix de l'immobilier », *Revue Projet*, vol. 364, no. 3, 2018, pp. 56-65.

l'immobilier. De type A, B ou C, ces zones permettent d'adapter les différents dispositifs en place comme par exemple la question de l'application ou non de certaines taxes⁵⁵. Située en zone A, la ville de Lyon est donc concernée par divers dispositifs favorisant la fluidité du marché tel que l'abaissement du préavis à 1 mois au lieu de 3 pour le locataire et la taxe sur les logements vacants. Elle est touchée par certains dispositifs favorisant l'accès aux logements aux ménages modestes avec notamment l'encadrement de l'évolution des loyers⁵⁶.

Souvent assimilée à l'augmentation de la demande via la croissance démographique, la tension du marché est aussi le fruit de l'évolution des ménages. En effet, si une croissance active du parc de logement s'observe à l'échelle de la France ces dernières décennies, ces résultats sont contrebalancés par une baisse du taux d'occupation des logements⁵⁷. Conséquence des étapes ou des obstacles de la vie comme les mutations professionnelles, les divorces, ou encore le recul de l'âge moyen pour avoir un enfant, le nombre de petits ménages augmente⁵⁸. A Lyon, presque la moitié des ménages sont composés d'une seule personne et 20% des ménages sont des couples sans enfants. En 2017, les ménages seuls ont augmenté de 1.4 points en 5 ans et les familles monoparentales ont augmenté de 0.3 points. Face à cela, les ménages avec un ou plusieurs enfants ont diminué⁵⁹. Par ailleurs, lorsque certains territoires tels que la ville de Lyon concentrent une grande partie de la population mais aussi des emplois et attirent de nombreux étudiants – chaque rentrée, la Métropole de Lyon accueille plus de 160 000 étudiants⁶⁰ – la situation du marché est tout de suite impactée.

La tension du marché à Lyon, notamment dans le parc privé, fait naître la nécessité de travailler sur toutes les potentialités d'augmentation de l'offre et sur l'adaptation des logements aux modes de vie actuels.

La hausse des prix de l'immobilier et des loyers ces dernières années

Allant de pair avec la situation tendue du territoire, on note une envolée des prix de l'immobilier depuis une quinzaine d'années. Après la région Parisienne, Lyon est la ville la plus chère de France. En 2019, avec des prix médians au mètre carré de 4 360€ dans les appartements

⁵⁵ Site web du ministère de la transition écologique, Zonage A, B, C, Septembre 2020. Consulté le 19/06/2021. URL : <https://www.ecologie.gouv.fr/zonage-b-c>

⁵⁶ Site web du Service Public, Simulateur de la tension du marché dans une commune choisie. Consulté le 19-06-2021. URL : <https://www.service-public.fr/simulateur/calcul/zones-tendues>

⁵⁷ INSEE, Enquête logement 2017.

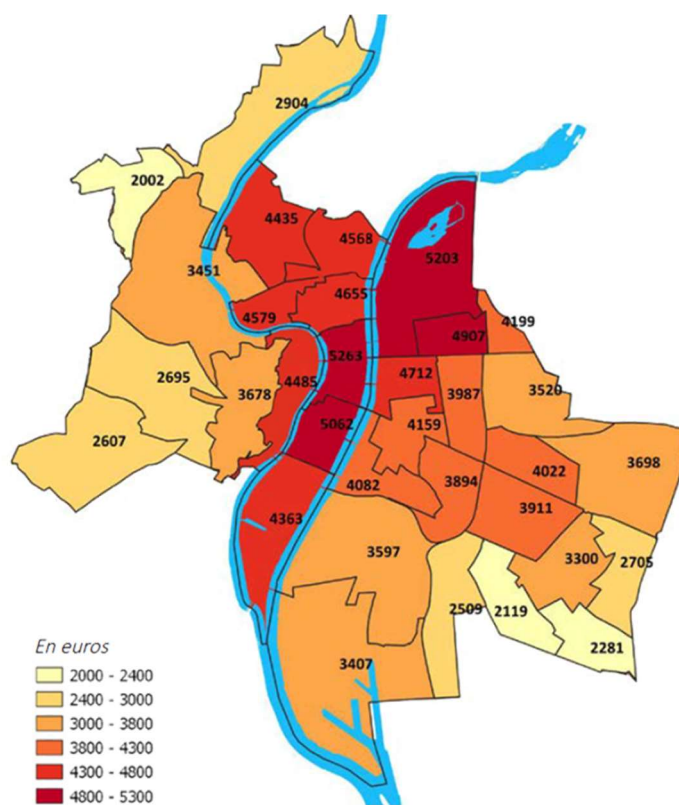
⁵⁸ Bonneval, Loïc. « Comprendre la hausse des prix de l'immobilier », *Revue Projet*, vol. 364, no. 3, 2018, pp. 56-65.

⁵⁹ Ville de Lyon, 18 000 habitants supplémentaires à Lyon entre 2013 et 2018, Vers un basculement démographique à partir de 2020 ?, Février 2021.

⁶⁰ Données internes de la Ville de Lyon.

anciens, la ville a vu ses prix plus que doubler depuis 2004. Entre 2016 et 2019, une augmentation de 1 000 € a été observée sur le prix médian au mètre carré des logements anciens⁶¹. Concernant le neuf, le prix moyen à Lyon en 2020 monte à 5 025€ le m²⁶². En 2018, alors que le prix moyen au mètre carré pour un appartement était de 3 800€ à Lyon, il était inférieur à 1 000€ dans la ville de Saint Etienne et atteignait presque les 9 000€ dans la capitale⁶³. Il existe des écarts importants entre les villes de taille moyenne et les grandes villes.

Comme le montre la Carte 1 ci-dessous, les prix sont particulièrement élevés dans l’hyper-centre de Lyon et baissent petit à petit lorsque l’on s’en éloigne. Ces différences s’expliquent notamment par l’attractivité des quartiers centraux mais également par la présence de logements de petites typologies qui ont un prix au m² supérieur aux grandes surfaces, qui sont quant à elles, plutôt situées en périphérie⁶⁴.



Source : Ville de Lyon, Quelques éléments sur le marché de l’immobilier, juillet 2020.

Carte 1 : Prix médian au m² par quartier dans les appartements anciens en 2017-2019.

⁶¹ Ville de Lyon, Quelques éléments sur le marché de l’immobilier, juillet 2020.

⁶² Zoé Favre d’Anne, Dans le Grand Lyon, la crise ne parvient pas à freiner la hausse des prix de l’immobilier, La Tribune, Mars 2021.

⁶³ Bonneval, Loïc. « Comprendre la hausse des prix de l’immobilier », *Revue Projet*, vol. 364, no. 3, 2018, pp. 56-65.

⁶⁴ Ville de Lyon, Quelques éléments sur le marché de l’immobilier, juillet 2020.

Depuis 2018, le coût des loyers à Lyon a augmenté de 10%⁶⁵. Néanmoins, avec un loyer médian de 12,30€ par m² en 2019⁶⁶, la ville de Lyon se situe dans la moyenne des grandes villes de France, hors Paris⁶⁷. Cependant, les loyers ne sont pas homogènes sur l'ensemble de la ville. Le prix médian des loyers varie entre 8,50€ par m² pour les secteurs les moins chers tels que le sud du 8^{ème} arrondissement et l'extrême ouest de la commune et 16,30€ par m² dans les zones les plus chères comme le 2^{ème} arrondissement et une grande partie du 6^{ème} arrondissement⁶⁸. Avec des loyers beaucoup moins élevés, l'agglomération de Lyon enregistre des loyers moyens qui varient entre 8,10€ du m² et 11,90€ par m²⁶⁹. L'analyse des loyers au sein d'une ville peut reposer sur un grand nombre de facteurs tels que la date de construction du logement, le type d'habitat ou encore les superficies. A Lyon, il est important de signaler que de grandes disparités existent dans les typologies de logements. Pour un bien comportant 4 pièces, le loyer moyen par m² varie autour de 9,70€ et de 11,80€⁷⁰. En revanche, les logements disposant d'une pièce voient leurs loyers exploser dans certains secteurs. A titre d'exemple, une partie du 6^{ème} arrondissement et le sud du 2^{ème} arrondissement enregistrent des prix moyens au m² de 18,60€. De même, les logements d'une pièce et de deux pièces dans le nord du 2^{ème} et du 4^{ème} arrondissement atteignent respectivement 16,80€ par m² et 14,00€ par m²⁷¹. Cet écart peut s'expliquer en partie par la forte demande en petit logement ainsi que par leur grande rotation qui profite aux propriétaires, ces derniers pouvant alors ajuster le loyer régulièrement⁷². Cela affecte directement les occupants des petits logements, souvent des jeunes ménages ou des personnes seules⁷³. Cependant, les prix élevés de l'immobilier à Lyon, comme dans d'autres territoires, n'affectent pas seulement ces types de ménages. Par exemple, des difficultés sont aussi rencontrées par les ménages souhaitant sortir du parc social qui sont dès lors, confrontés à des différences importantes entre les loyers du parc social et ceux du parc privé. Les ménages qui cherchent à vivre en plein centre urbain se voient également impactés par des prix ou des loyers importants liés à la localisation⁷⁴.

⁶⁵ Zoé Favre d'Anne, Dans le Grand Lyon, la crise ne parvient pas à freiner la hausse des prix de l'immobilier, La Tribune, Mars 2021.

⁶⁶ Observatoire local des loyers, Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnais, Les loyers dans le parc privé de l'agglomération lyonnaise, Données 2019, Février 2020.

⁶⁷ FNAIM, Observatoire statistique des locations, Janvier 2018.

⁶⁸ Observatoire local des loyers de l'agglomération lyonnaise, 2019. Consulté le 24-06-2021. URL : <https://www.observatoires-des-loyers.org/6/niveau-des-loyers-en-cartes/agglomeration-de-lyon/commune/>

⁶⁹ Observatoire local des loyers, Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnais, Les loyers dans le parc privé de l'agglomération lyonnaise, Données 2019, Février 2020.

⁷⁰ Observatoire local des loyers, Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnais, Les loyers dans le parc privé de l'agglomération lyonnaise, Données 2019, Février 2020.

⁷¹ Ibid.

⁷² Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France, Rapport annuel, 2020.

⁷³ FNAIM, Observatoire statistique des locations, janvier 2018.

⁷⁴ Jean-Claude Driant, Pierre Madec, Les crises du logement, La vie des idées, PUF, 2018.

Divers dispositifs, mis en place par les collectivités territoriales ou pris par le gouvernement, tentent de faire face à l'augmentation des prix de l'immobilier. On retrouve par exemple à Lyon, l'encadrement de l'évolution des loyers, qui permet notamment de limiter les augmentations abusives entre deux locataires. En effet, un décret limite l'augmentation des loyers entre deux locations consécutives où lors d'un renouvellement de bail en zone tendue. Dans ce dernier cas, le loyer ne peut pas être rehaussé et dans le cas d'un changement de locataire, le loyer appliqué au ménage entrant ne doit alors pas excéder celui qui été appliqué au ménage précédent. Toutefois, des exceptions sont faites lorsque le logement n'a pas été loué depuis plus de 18 mois, qu'il a fait l'objet de travaux ou que le propriétaire souhaite réévaluer son bien⁷⁵.

On distingue également l'encadrement du niveau des loyers. Même si des questions se posent quant à son efficacité et à la nécessité de l'appliquer dans la Métropole de Lyon, les représentants de cette dernière ont décidé de candidater en 2020 à une expérimentation sur une période de 5 ans. Par conséquent, les loyers appliqués ne devront pas dépasser une majoration de 20% du loyer médian défini⁷⁶. Après une première simulation, le découpage de la ville en différentes zones laisse apparaître les secteurs pour lesquels la mesure va avoir le plus d'incidence. Il s'agit principalement des zones telles que Confluence, Gerland, Part-Dieu et une grande partie du 6^{ème} arrondissement⁷⁷.

Augmenter l'offre de la construction neuve peut aussi être une solution pour agir sur les loyers et les prix de l'immobilier. En 2019, la ville de Lyon atteint les 2 897 logements collectifs déposés, dont 2202 ont été autorisés⁷⁸. Cependant, la principale crainte des opposants au dispositif de l'encadrement des loyers est que la régulation des locations entraîne la raréfaction des investisseurs et ralentisse ainsi la construction neuve⁷⁹.

⁷⁵ Décret n° 2020-945 du 30 juillet 2020 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989

⁷⁶ Rodolphe Koller, Dossier : La Métropole de Lyon s'attaque à l'encadrement des loyers, Tribune de Lyon, Octobre 2020.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ville de Lyon, Construction neuve de logements, février 2020.

⁷⁹ Rodolphe Koller, Dossier : La Métropole de Lyon s'attaque à l'encadrement des loyers, Tribune de Lyon, Octobre 2020.

C. Les logements vacants à Lyon – un potentiel pour améliorer l'accès au logement et la qualité du parc ?

A Lyon, la mobilisation des logements vacants révèle différents enjeux. Si certains sont inhérents au phénomène de la vacance, d'autres sont accentués par les volontés de la Municipalité de Lyon. Adapté au contexte territorial, les logements vacants apparaissent donc comme une offre supplémentaire potentielle de logements tout en travaillant sur la qualité du parc existant et la production d'une nouvelle offre abordable.

Un parc privé ancien

En raison de leur quantité et de l'image d'une offre potentiellement mobilisable qu'ils renvoient, à Lyon les logements inoccupés soulèvent différents enjeux. Tout d'abord les logements vacants questionnent l'augmentation de la qualité du parc privé. A l'Ouest de la ville, sur la rive droite de la Saône, le vieux Lyon offre des bâtis datant principalement de la période courant de la fin du 15^{ème} siècle jusqu'au 17^{ème}. Sur la Presqu'île, formée par la Saône et le Rhône, les bâtiments datent de la fin du 19^{ème}, et du début du 20^{ème} siècle. Quelques bâtiments plus anciens remontent cependant aux 16^{ème} et 17^{ème} siècles. Le sud du 1^{er} arrondissement contient principalement des bâtis datant du début du 19^{ème}⁸⁰. A Lyon, c'est seulement dans la première moitié du 19^{ème} siècle que l'appropriation de la rive gauche du Rhône s'est faite. L'urbanisation s'est ensuite opérée selon un plan orthogonal à la fin du 19^{ème} siècle⁸¹.

Même si certains immeubles ont fait l'objet de rénovations, de réhabilitations ou plus radicalement, de démolition puis de reconstruction, certains restent d'époque. De fait, des immeubles sont vieux et dégradés. D'autres peuvent être obsolètes du fait de leurs années de construction et du changement des modes de vie. Travailler sur ces bâtiments, c'est travailler sur une quantité importante de logements. En augmentant la qualité du parc et en entretenant ce dernier, cela permet de conserver au mieux des immeubles entiers en plein centre ville, source d'une offre de logements importante.

La lutte contre l'habitat indigne et la requalification du centre ancien est un enjeu important pour la Ville de Lyon comme en témoignent les dispositifs mis en place, qui seront détaillés par la suite. Si la vacance est souvent expliquée sur la base de l'état du logement, la lutte contre la vacance pourrait alors résider dans la requalification partielle de l'offre existante.

⁸⁰ Plan de datation du centre de Lyon, Ville de Lyon.

⁸¹ Plateforme Géoportail, superposition des fonds de cartes.

Une possible réponse à un parc social saturé

A Lyon, la crise du logement s'observe aussi à travers la difficulté d'accès à un logement social. En 2019, 9,6 demandes sont enregistrées pour un seul logement disponible⁸². En 2020, les demandes sont même montées à 12,7 pour une offre. Cela peut s'expliquer en grande partie par la crise sanitaire⁸³. Selon l'enquête logement de 2017, menée par l'INSEE, le délai moyen pour obtenir un logement social s'étend de 3 mois à 39 mois pour un territoire comme celui de Paris⁸⁴. En ce qui concerne le département du Rhône, une demande est satisfaite en moyenne après 14 mois d'attente⁸⁵. Sur le territoire de la Métropole de Lyon, le délai moyen pour obtenir un logement social évolue entre 15 et 28 mois selon la typologie demandée⁸⁶.

Cependant, depuis 2017, un ménage en grande difficulté pour se loger, peut faire valoir son droit à un logement à travers le recours DALO – Droit Au Logement Opposable⁸⁷. Sauf cas exceptionnels, tels que l'absence de logement ou la menace d'expulsion, la commission de médiation DALO ne doit pas être mobilisée en premier recours. En effet, des démarches en amont doivent être menées par le ménage et ne doivent pas avoir abouties. L'une des principales démarches à faire en amont, est la sollicitation d'un hébergement ou la demande d'un logement social⁸⁸. Dans le cadre de cette dernière, un délai dit « anormalement long » est fixé par le Préfet dans chaque département⁸⁹. Une fois dépassé ce délais, le recours DALO peut être envisagé. Dans le Rhône, ce délai « anormalement long » est fixé à 2 ans⁹⁰. Il peut paraître long mais d'autres départements présentent un délai supérieur, allant jusqu'à 10 ans à Paris pour un F4⁹¹. Ces délais fixés viennent alors effacer une partie de la réponse d'urgence pour laquelle a été institué le recours DALO. Par ailleurs, la procédure en elle-même est également longue. En effet, même si les délais sont différents, si l'on demande un hébergement ou un logement, il faut quand même compter une période de 6 semaines à 3 mois pour l'examen et l'instruction du dossier ainsi qu'un laps de temps allant de 3 mois à 6 mois pour faire une proposition⁹². De plus, la saturation des services d'hébergement d'urgence et les priorités accordées à certains publics, au vu de l'augmentation de la demande, n'écourtent en rien cette procédure particulièrement

⁸² Données internes de la Ville de Lyon.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ INSEE, Enquête logement 2017.

⁸⁵ Fondation Abbé Pierre, Un éclairage régional Auvergne Rhône Alpes, 2019.

⁸⁶ Association de gestion du Fichier Commun du Rhône, La carte des logements sociaux, logement-social69.fr.

⁸⁷ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

⁸⁸ Collectif Logement Rhône, le Droit au Logement Opposable : comment ça marche ?, Novembre 2014.

⁸⁹ Ministère chargé du Logement, Notice DALO.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement, Le délai d'attente de ma demande de logement social, Janvier 2019. Consulté le 11/05/2021. URL : <http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/le-delai-d-attente-de-ma-demande-de-logement-a123.html>

⁹² Fondation Abbé Pierre, Le droit au logement opposable (DALO), Guide, Mars 2017.

longue⁹³. En 2018, dans le Rhône, 14% des ménages ayant déposé un recours DALO n'ont pas eu de propositions à l'issue du délai règlementaire de 6 mois⁹⁴. Qu'il s'agisse de répondre à une demande de logement social ou à un recours DALO, les délais de réponses sont trop souvent détachés de la réalité et des situations d'urgences que peuvent traverser les ménages en difficulté. Par conséquent, la réponse à une situation d'urgence, notamment par le recours DALO, atteint parfois ses limites.

Avec un objectif fixé dans le plan pluriannuel d'investissement pour la période 2021-2026 de 2 000 nouveaux logements sociaux par an, la ville de Lyon affiche la couleur quant à sa volonté de satisfaire la demande du plus grand nombre en augmentant son taux de logement sociaux⁹⁵. La Municipalité se concentre en effet sur la production de logements sociaux afin d'arriver, dans un premier temps, à un taux de 25% imposé par la loi SRU en 2000⁹⁶.

En 2020, la ville de Lyon n'a toujours pas franchi le taux de 25% de logements sociaux, même si son taux augmente d'année en année, atteignant les 21,74% en 2020. Par ailleurs, les inégalités se creusent entre les arrondissements et les situations extrêmes doivent être corrigées. En effet, comme la Carte 2ci-dessous l'illustre, seul le 6^{ème} arrondissement connaît un taux de logements sociaux en dessous des 15%. En revanche, deux arrondissements dépassent largement les 25% imposés par la loi. Il s'agit du 8^{ème} et du 9^{ème}. Cependant, depuis 2018 leurs taux diminuent, atteignant respectivement en 2020, 35,53% et 34,31%, répondant ainsi à un objectif de mixité. Ces dix dernières années, le 2^{ème} et le 7^{ème} sont des arrondissements qui ont particulièrement progressé, dépassant enfin la barre des 20% pour le 7^{ème} et gagnant 6 points pour le 2^{ème} arrondissement⁹⁷.

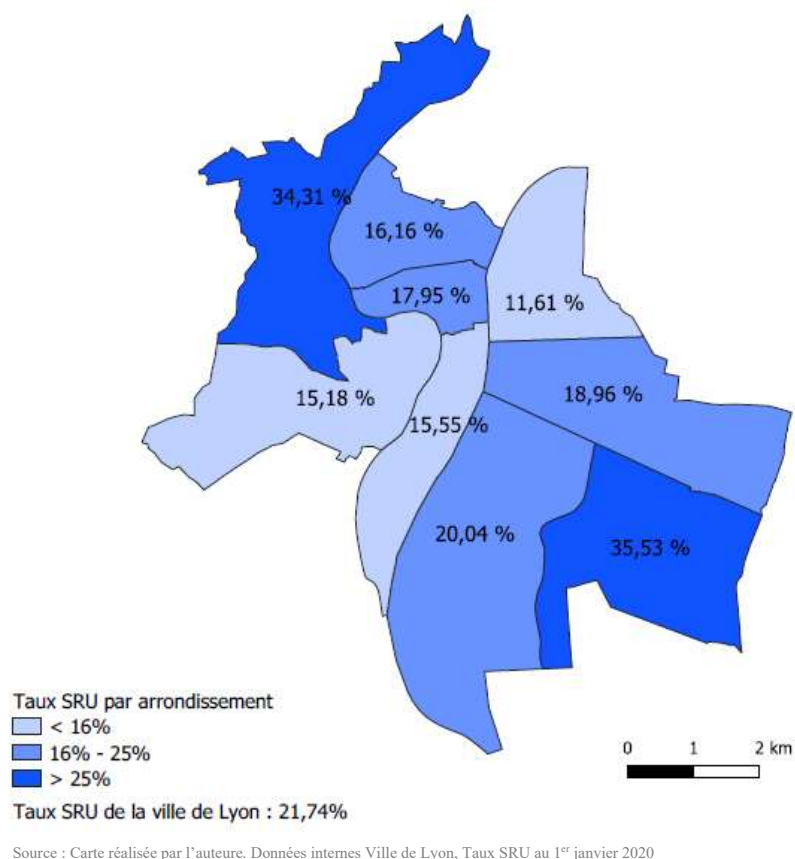
⁹³ Laurent Burlet, Hébergement à Lyon : le détricotage du droit au logement, Rue89Lyon. Consulté le 09/03/2021.

⁹⁴ Fondation Abbé Pierre, Un éclairage régional Auvergne Rhône Alpes, 2019.

⁹⁵ Ville de Lyon, Plan Pluriannuel des Investissements de la Ville de Lyon, Avril 2021.

⁹⁶ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

⁹⁷ Données internes Ville de Lyon, Taux SRU au 1^{er} janvier 2020.



Carte 2 : Taux SRU au 1^{er} janvier 2020.

La mobilisation du parc privé à des fins sociales

Une autre question inhérente aux logements vacants est celle de la place du parc privé dans l'offre sociale, avec notamment l'intervention des pouvoirs publics dans les locations privées. A elle seule, la construction neuve ne peut répondre à l'ensemble des besoins. La mobilisation du parc privé existant pourrait alors favoriser la production de logements pour les ménages les plus modestes⁹⁸. En agissant sur les logements vacants, les pouvoirs publics souhaitent répondre à deux objectifs, réduire le nombre de logements inoccupés et satisfaire les demandes de logements des ménages les plus démunis.

A Lyon, la production de logements sociaux s'appuie sur la construction neuve et la production de logements en acquisition-amélioration représentant respectivement en 2018, 78% et 22% de la production de logements sociaux⁹⁹. Le principe de l'acquisition-amélioration repose sur le fait qu'un bailleur acquière des logements ou un immeuble et entame une série de travaux d'amélioration importants. Mobiliser le parc privé, notamment vacant, pour créer une offre sociale peut alors permettre de contrebalancer la tension du parc locatif privé mais aussi

⁹⁸ Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France, Rapport annuel, 2021.

⁹⁹ Ville de Lyon, Lettre de l'habitat, octobre 2019.

social. En France, près de 60% des ménages seraient éligibles à un logement social¹⁰⁰. Sur le Grand Lyon, ce chiffre est de 75%¹⁰¹. Rapproché du nombre de demandes par rapport à l'offre dans le parc social, ce chiffre montre à quel point la question de l'accès à un logement abordable est importante. En travaillant sur l'existant, les logements vacants apparaissent alors comme une ressource non négligeable pour produire ce type de logement.

Toutefois, à Lyon, pour les pouvoirs publics, la remise sur le marché des logements vacants ne doit pas remplir obligatoirement un objectif social. Compléter l'offre de logements disponibles par les biens qui en étaient sortis est déjà un enjeu majeur. Cependant, proposer ces logements à des ménages aux ressources modestes ou très modestes est un avantage additionnel pour la Ville, qui augmente alors au passage, son offre de logements sociaux, ce qui lui permet ainsi d'atteindre le taux demandé par la loi et de satisfaire les demandes et les besoins des Lyonnais.

D. Les logements vacants – un point aveugle des documents de planification locaux

Le territoire de la ville de Lyon, et plus globalement le territoire de la Métropole de Lyon, constituent un pôle urbain important. La question du logement et de l'habitat est majeure et se décline au sein des documents de planification locaux. Néanmoins, la question des logements vacants n'est que très peu évoquée dans ces derniers.

Le Plan Local d'Urbanisme et de l'Habitat de la Métropole de Lyon (PLU-H) n'aborde pas ce thème, ou du moins, ne lui consacre pas une partie détaillée. Dans le rapport de présentation du PLU-H, le taux de logements vacants dans la métropole et au sein de la ville de Lyon est tout de même mentionné. Ce taux fait partie des indicateurs généraux caractérisant la métropole, aux côtés du nombre d'habitants, de la taille des ménages, du taux de chômage ou encore du revenu fiscal médian¹⁰². Le rapport de présentation évoque également le taux de vacance au sein du parc locatif social. Joint au taux de rotation, il permet d'illustrer le niveau de fluidité dans ce parc¹⁰³.

¹⁰⁰ ANAH, Mémento de l'habitat privé, 2019.

¹⁰¹ Plan Local d'Urbanisme et de l'Habitat de la Métropole de Lyon, Rapport de présentation, Tome 1, Diagnostic général, 2019.

¹⁰² Plan Local d'Urbanisme et de l'Habitat de la Métropole de Lyon, Rapport de présentation, Tome 3, Justification des choix – Indicateurs de suivi, 2019.

¹⁰³ Plan Local d'Urbanisme et de l'Habitat de la Métropole de Lyon, Rapport de présentation, Tome 1, Diagnostic général, 2019.

Au sein du Programme d’Orientations et d’Action pour l’Habitat (POA-H), la mobilisation de logements dans le parc vacant est une des modalités de mise en œuvre pour atteindre l’objectif de la création d’une offre abordable dans le parc existant et celui de la fluidification de l’hébergement et du logement accompagné¹⁰⁴. Si la notion de vacance est présente au sein de ce document de planification, ce dernier n’aborde néanmoins pas la façon dont il faut la traiter, ses caractéristiques et ses enjeux, ni les potentialités d’action pour la résorber. Si les logements vacants apparaissent comme des modalités de mise en œuvre de certains objectifs au sein du POA-H, la manière de procéder n’est cependant pas expliquée.

En somme, les logements vacants sont présentés comme une ressource, permettant de répondre à des objectifs et mettre en place certaines politiques, mais jamais comme un point indépendant sur lequel il faut agir. Le phénomène de la vacance est inclus de manière cachée, dissimulée dans le PLU-H. Par exemple, on le retrouve derrière de grandes actions concrètes comme la mise en place d’emplacements réservés pour du logement social. Le choix de ces emplacements peut résulter d’un travail à l’échelle d’une parcelle où la vacance des logements peut être prise en compte, suivant sa durée par exemple, afin de déterminer le futur du bâti présent.

L’inexistence de grandes parties sur la vacance dans les documents d’urbanisme laisse penser qu’il est tout simplement difficile d’aborder ce phénomène et de l’objectiver afin de trouver des pistes d’actions concrètes. Il y a des zones de flou et il est nécessaire de comprendre les chiffres des logements vacants.

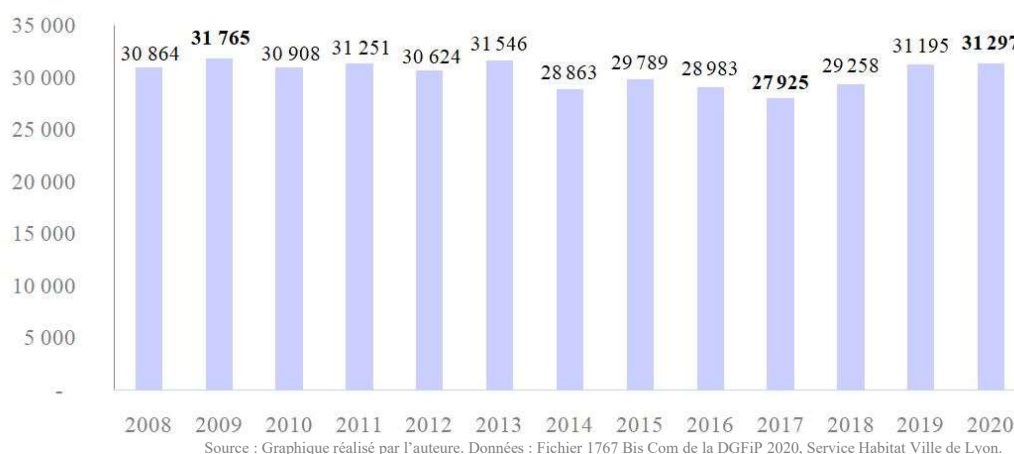
II. Etat des lieux de la vacance dans les logements lyonnais

Cette partie, vient rendre compte de l’état des lieux de la vacance à Lyon. Elle questionne notamment la fiabilité du chiffre des logements vacants tant dans sa production que dans son appréciation. L’explication des différentes sources de données recensant les logements vacants et la façon de produire le fichier 1767 BisCom de la DGFIP apporte plus de précisions quant à ce phénomène difficile à cerner.

¹⁰⁴ Plan Local d’Urbanisme et de l’Habitat de la Métropole de Lyon, Programme d’Orientations et d’Actions pour l’Habitat, 2019.

A. Le nombre de logements vacants à Lyon

Pour cette étude, nous disposons du fichier 1767 BisCom de la Direction Générale des Finances Publiques de 2020. Au sens de la Direction Générale de Finances Publiques, un logement vacant est un logement non habité au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et dépourvu de meubles. De ce fait, il n'est pas assujéti à la taxe d'habitation¹⁰⁵. Ce fichier permet donc de mettre en avant les logements vacants de la ville de Lyon en recensant l'ensemble des logements non soumis à la taxe d'habitation. Selon les déclarations des propriétaires, ces logements sont inoccupés au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.



Graphique 1 : Nombre de logements vacants à Lyon de 2008 à 2020

En 2020, la ville de Lyon enregistre précisément 31 297 logements vacants, soit 9.76% du parc de logements du territoire. La ville se situe au-dessus de la moyenne nationale qui est de 8.4% de logements vacants, représentant plus de 3 millions de logements¹⁰⁶. Avec 102 logements vacants de plus qu'en 2019, la faible augmentation qu'a subie la ville de Lyon alimente toutefois un nombre de logements à la hausse ces trois dernières années, après une diminution notable entre 2015 et 2017. Sur cette période de douze ans, comme l'illustre le Graphique 1, c'est en 2017, que la Ville enregistre son plus petit chiffre de logements vacants. Avec 2020, deux autres années inscrivent un nombre important de logements vacants, il s'agit de 2009 et 2013. Malgré quelques variations, le nombre de logements vacants se stabilise autour des 30 000.

¹⁰⁵ ANAH, Mémento de l'habitat privé, 2019.

¹⁰⁶ Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France, Rapport annuel, 2021.

Ramenée au parc total de logements, la part des logements vacants a néanmoins perdu plus d'un point en 10 ans. Si avec seulement le Graphique 1 précédent il n'est pas possible de conclure d'une baisse significative des logements vacants, le taux quant à lui laisse apparaître une part moins importante des logements inoccupés qu'en 2019, résultat de l'augmentation du parc de logement au sein de la ville de Lyon.



Graphique 2 : Pourcentage de logements vacants de 2010 à 2020

Le chiffre de logements vacants est cependant à relativiser, en effet, dans un premier temps, les fichiers recensant les logements inoccupés sont nombreux et celui des impôts illustre qu'une méthode de dénombrement parmi tant d'autres.

B. La multiplicité des sources

Les données sur les logements vacants qu'utilisent les services municipaux de la Ville de Lyon sont issues du fichier 1767 BisCom de la Direction Générale des Finances Publiques. Ce dernier, comme les nombreux fichiers qui existent et qui recensent entre autres les logements vacants, notamment ceux de l'INSEE, connaît des limites. En effet, selon la définition retenue et la méthode de dénombrement adoptée, les chiffres peuvent parfois afficher de réelles différences. De ce fait, le nombre exact de logements vacants est difficile à approcher.

Qu'il s'agisse du fichier 1767 BisCom, Filocom ou MAJIC, ils sont tous produits par la Direction Générale des Finances Publiques. Ils se distinguent par leurs modes de production, tous les ans ou tous les deux ans, ainsi que par les informations qu'ils transmettent, nature du logement, caractéristiques du propriétaire, durée de vacance.

Le fichier 1767 BisCom est un fichier qui recense les l'ensemble des locaux vacants. Ces derniers sont vacants au 1^{er} janvier de l'année précédant la production du fichier ou au 1^{er} janvier de l'année de production, s'il s'agit de locaux achevés courant l'année précédente. Disponible chaque année, le fichier renseigne la nature du local, l'adresse du logement, la dernière mutation de propriété, le taux d'imposition mais également le nom du propriétaire, son adresse ainsi que l'année depuis laquelle le logement est vacant¹⁰⁷.

Le fichier FILOCOM est issu d'un croisement de différentes sources : le fichier de la taxe d'habitation, le fichier foncier, le fichier des propriétaires ainsi que le fichier des impôts sur les revenus. Disponible tous les deux ans, il comporte l'ensemble des logements occupés ou non, dédiés à l'habitation¹⁰⁸. Les principales variables concernent le type de logement (nombre de pièces, superficie, éléments de confort, année de construction), les informations sur l'occupation du logement (le statut et la durée), sur les occupants et sur le propriétaire¹⁰⁹. Enfin, le fichier MAJIC comporte les informations relatives au cadastre. Il se compose d'informations concernant les propriétés bâties ou non ainsi que les propriétaires. Dans ce fichier, la vacance est repérée par le statut d'occupation du local. Ce fichier est actualisé chaque année et permet de localiser les logements vacants à l'échelle de la parcelle¹¹⁰.

Ces fichiers produits par la DGFIP, exposant les logements vacants, connaissent plusieurs limites. La production de ces fichiers est dans un premier temps basée sur des déclarations. Certaines d'entre elles peuvent donc être fausses, qu'il s'agisse d'erreurs volontaires ou non. Les informations sont donc à manier avec précaution. Deuxièmement, la situation à laquelle fait référence les données est la situation en début d'année, avant la procédure de mise à jour des occupants au sein des locaux pour la mise en place de la taxe d'habitation¹¹¹. De plus, approchés de manière indirecte, les logements vacants sont des logements non assujettis à la taxe d'habitat au 1^{er} janvier¹¹². De ce fait, on assiste à une surestimation du nombre de logements induit par la comptabilisation des logements exonérés car non habités au 1^{er} janvier. Par ailleurs, certains locaux sont considérés comme vacants alors même qu'ils ne permettent pas l'habitation ou ne sont pas considérés comme des logements à

¹⁰⁷ Fiche technique sur le fichier des locaux vacants 1767 BisCom de 2017 destiné aux communes, EPCI et aux départements.

¹⁰⁸ Annabelle Vignon, Logements vacants : conséquence ou révélateur des inégalités territoriales ? Cas du territoire niortais, 2016.

¹⁰⁹ CEREMA, FILOCOM – Le fichier des logements à la commune, Séminaire Réhal / RJCF, Janvier 2015.

¹¹⁰ CEREMA, Les fichiers fonciers ou MAJIC, Les bases de données logements, Janvier 2014.

¹¹¹ Fiche technique sur le fichier des locaux vacants 1767 BisCom de 2017 destiné aux communes, EPCI et aux départements.

¹¹² Annabelle Vignon, Logements vacants : conséquence ou révélateur des inégalités territoriales ? Cas du territoire niortais, 2016.

part entière tels que les chambres de services¹¹³. Des locaux exonérés de la taxe d'habitation peuvent être comptés dans les logements vacants alors qu'ils sont occupés comme les résidences universitaires ou les foyers d'hébergement¹¹⁴. Globalement, il est possible de dire que les chiffres sont détachés de la réalité. Par exemple, des logements considérés comme vacants peuvent être voués à démolition et n'ont donc aucun avenir : ils ne peuvent pas être le support d'actions futures¹¹⁵.

D'autres sources peuvent également être exploitées comme par exemple les données des compteurs électriques. L'état de fonctionnement de ces derniers peut informer de l'utilisation d'un bien ou non. Lors de la mission confiée à l'Inspection générale des finances et au Conseil général de l'environnement et du développement durable par le ministre du logement sur l'évaluation des politiques de mobilisation du parc vacant, la société Electricité Réseau Distribution France (ERDF), aujourd'hui ENEDIS, a partagé le nombre de compteurs inactifs. En 2015, un peu plus de 2 millions de compteurs étaient inactifs. Cela peut confirmer la tendance à la surestimation des fichiers des impôts notamment, dépassant les 3 millions de logements en 2014. Cependant, l'enjeu pour une estimation avec les compteurs électriques réside dans la nécessité de croiser les données, ERDF ne couvrant pas la totalité du territoire français¹¹⁶.

Une autre méthode adoptée pour comptabiliser la vacance est le recensement, qui est piloté par l'INSEE. En fournissant des informations sur la population française et les logements, le recensement permet de suivre l'évolution de la démographie et des conditions de vie des personnes résidant en France afin de prendre des décisions, principalement politiques et de se projeter¹¹⁷.

Auparavant réalisé tous les cinq ans et couvrant l'intégralité du territoire, depuis 2004, le recensement s'effectue chaque année. Le dernier recensement général guidé par l'INSEE a eu lieu en 1999¹¹⁸. Aujourd'hui, devant la difficulté d'un recensement exhaustif, l'INSEE a opté pour un échantillonnage.

¹¹³ François Fabre, Christian Nicol, Les logements vacants ne sont pas tous disponibles, Economie et statistique, n°107, pp. 53-63, Janvier 1979.

¹¹⁴ Anne Boquet, Jean-louis Helary, Paul Sauveplane, Alain Weber, Evaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants, ICF, CGEDD, Janvier 2016.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Anne Boquet, Jean-louis Helary, Paul Sauveplane, Alain Weber, Evaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants, ICF, CGEDD, Janvier 2016.

¹¹⁷ INSEE, Pour comprendre... Le recensement de la population, INSEE en bref, Janvier 2019.

¹¹⁸ Portail national des archives, Les recensements de la population.

De ce fait, la collecte annuelle d'informations se déroule ainsi :

- ⇒ Les communes comptabilisant moins de 10 000 habitants participent à l'enquête de recensement tous les cinq ans. Pour ces territoires, l'ensemble de la population est recensé.
- ⇒ Les communes comptabilisant 10 000 habitants ou plus participent quant à elles chaque début d'année au recensement mais celui-ci concerne uniquement 8% de la population.

Par la suite, un cumul des cinq années d'enquête les plus récentes permet d'obtenir un recensement sur l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants et comprenant 40% des logements des communes de 10 000 habitants et plus¹¹⁹. Les informations collectées lors des cinq dernières années alimentent ainsi l'année médiane. A titre d'exemple, les recensements effectués aux cours des années 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018, permettent d'obtenir des résultats pour l'année 2016¹²⁰. La limite de ce fonctionnement repose sur l'impossibilité de comparer des années de recensement proches du fait de la proximité des données.

En plus du dénombrement de la population française et de sa description tant démographique que sociale, le recensement dénombre les logements et permet de décrire leurs caractéristiques¹²¹. La catégorie du logement est la première information qui doit être saisie sur la *fiche logement*. C'est l'agent recenseur qui doit renseigner si le logement est une résidence principale, un logement occasionnel, une résidence secondaire ou un logement vacant. Dans les trois derniers cas, l'ensemble des questions relatives au logement – faisant référence notamment au nombre de pièces présentes, à la surface du logement, ou encore à la qualité du logement – doit être, dans la mesure du possible, complété par l'agent recenseur. Dans le cas d'une résidence principale, c'est à l'occupant de répondre à l'ensemble du questionnaire¹²².

Le nombre de logements vacants fourni par l'INSEE a lui aussi, en conséquence de son mode de calcul, des limites. Dans un premier temps, son ancienneté pose question. En effet, même si l'enquête du recensement est annuelle et que chaque année une estimation du parc de logements permet de chiffrer et de détailler le parc de logements l'année écoulée, les chiffres officiels du recensement d'une année ne sont disponibles que trois ans plus tard.

¹¹⁹ INSEE, Présentation du recensement de la population, Juillet 2020.

¹²⁰ INSEE, Pour comprendre...Le recensement de la population, INSEE en bref, Janvier 2019.

¹²¹ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002, Article 156-II.

¹²² INSEE, Recensement de la population, Les Logements, Mai 2018.

Les chiffres exposés par l'INSEE sur le phénomène de la vacance connaissent aussi des approximations du fait de la méthode de collecte des données. Dans un premier temps, un fonctionnement par échantillonnage peut rapidement faire débat dans la représentation du territoire. En effet, même si la rotation des communes de moins de 10 000 habitants sur une période de cinq ans permet d'examiner tous ces territoires, l'échantillonnage sur les communes de 10 000 habitants et plus questionne forcément la représentativité du territoire et la marge d'incertitude des résultats. Pour ces communes, l'échantillonnage est créé à partir d'une base d'adresses réparties en quatre catégories : les grandes adresses comportant un grand nombre de logements, les nouvelles adresses, les adresses comportant une unité touristique et les « autres » adresses, regroupant celles qui dénombrent un nombre moins important de logements. Dispatchées en cinq groupes pour les cinq années d'enquêtes, les adresses de l'échantillon sont ensuite tirées de manière à avoir l'ensemble des grandes adresses et des adresses nouvelles ainsi que la totalité des adresses des unités touristiques du groupe. L'échantillonnage des autres adresses se fait de manière à obtenir les 40% de logements à recenser dans le groupe de l'année. Les grandes adresses, les adresses nouvelles ainsi que les adresses qui comportent une structure touristique sont donc recensées exhaustivement au cours des cinq années d'enquête¹²³. Par conséquent, en faisant le choix d'enquêter exhaustivement que sur certains types d'adresses, la représentativité des logements vacants sur le territoire peut être remise en cause. La vacance diffuse des logements est particulièrement difficile à cerner. Pouvoir travailler sur les petites copropriétés pourrait sans doute apporter des informations intéressantes sur ce phénomène et permettre de mettre en avant une meilleure illustration du territoire.

De plus, un logement inscrit vacant l'année de recensement de son territoire, comptera pendant cinq ans du fait de la réalisation d'une moyenne. De par son fonctionnement, l'INSEE ne peut, à travers le recensement, étudier et relever les durées de vacance. De ce fait, les logements subissant une vacance frictionnelle ne sont pas distingués des logements subissant une situation de vacance structurelle¹²⁴. Tous comptent pour cinq ans. Par ailleurs, le recensement exhaustif des petites communes peut avoir un impact sur les chiffres des logements vacants étant donné que certaines d'entre elles concentrent les plus forts taux de vacance.

Néanmoins, d'après l'INSEE, la pondération des résultats permet d'ajuster en partie ces choix d'échantillonnage¹²⁵. Les chiffres fournis par l'INSEE sont souvent en dessous des

¹²³ INSEE, Recensement de la population, Les Pondérations, Mai 2018.

¹²⁴ Anne Boquet, Jean-louis Helary, Paul Sauveplane, Alain Weber, Evaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants, ICF, CGEDD, Janvier 2016.

¹²⁵ INSEE, Recensement de la population, Les Pondérations, Mai 2018.

chiffres émis par les impôts. Cela s'explique notamment par la définition retenue par les agents recenseurs pour définir un logement vacant ainsi que par leur présence sur le terrain, qui leur permet ainsi, de prendre des décisions quant à l'habitabilité d'un local.

Dans un second temps, le choix que fait l'agent recenseur concernant la catégorie d'habitat génère lui aussi des approximations quant au nombre de logements inoccupés. En effet, l'INSEE précise que l'agent doit renseigner cette information. Dans le cas d'une résidence principale et la présence du propriétaire, aucun problème ne se pose. Si ce n'est pas le cas, c'est à l'agent d'identifier le bien. Pour s'aider, il peut se baser sur la définition d'un logement vacant proposé par l'INSEE mais aussi sur les potentielles informations récupérées auprès du gardien de l'immeuble ou du voisinage¹²⁶. La réponse est subjective et propre à l'observation du recenseur ; le logement est vacant s'il n'a pas d'occupant¹²⁷.

Cela crée donc des limites et génère des approximations. Renseigner la mention « logement vacant » n'est pas si simple, le logement peut être occupé une partie de l'année mais en dehors des périodes de recensement se rapprochant ainsi de la résidence secondaire¹²⁸. De par l'échantillonnage et le travail des agents recenseurs, certaines années d'enquêtes peuvent influencer sur la représentation du territoire de l'année de recensement. La moyenne sur les cinq ans ne corrigeant pas nécessairement les approximations.

Pour illustrer ces propos et montrer comment les sources de données peuvent afficher des résultats différents, du fait des définitions retenues et des modalités de collecte, quelques chiffres sont utiles. Le recensement de l'INSEE de 2017 estime à presque 3 millions le nombre de logements vacants en France. A Lyon, alors qu'un peu moins de 25 000 logements sont recensés par l'INSEE comme étant inoccupés¹²⁹, les impôts estiment leur nombre à peu près à 28 000 la même année¹³⁰. De même pour l'année 2016, le recensement de l'INSEE porte à 24 458, le nombre de logements vacants à Lyon¹³¹ alors que le fichier des impôts compte, à une dizaine de logements près, 29 000 logements inoccupés¹³². Des écarts non négligeables s'observent entre les différentes sources de données.

¹²⁶ INSEE, Recensement de la population, Les Logements, Mai 2018.

¹²⁷ ANAH, Mémento de l'habitat privé, 2019.

¹²⁸ INSEE, Recensement de la population, Les Logements, Mai 2018.

¹²⁹ INSEE, recensement de population 2017.

¹³⁰ Fichier 1767 BisCom 2020 de la Direction Générale des Finances Publiques, Service Habitat Ville de Lyon.

¹³¹ INSEE, recensement de population 2017.

¹³² Fichier 1767 BisCom 2020 de la Direction Générale des Finances Publiques, Service Habitat Ville de Lyon.

D'un point de vue général, les logements vacants font partie d'une catégorie résiduelle. Pour les impôts, les logements vacants sont des logements non assujettis à la taxe d'habitation. Pour l'INSEE, ce sont des logements qui n'ont aucun occupant identifié lors du recensement. La distanciation face à ces chiffres est donc nécessaire. Le dénombrement des logements vacants semble difficile et cela rend automatiquement plus complexe la question de l'objectivation des chiffres. La multiplicité des méthodes de dénombrement et les chiffres, parfois bien différents, amènent donc à penser que les sources sont peu fiables ou qu'il est en tout cas nécessaire, avant chaque action, d'objectiver les chiffres du fichier qui sert de base de travail.

C. La fiabilité du fichier de la DGFIP remise en cause

En 2015, la ville de Lyon décide de réaliser une enquête portant sur le phénomène de la vacance avec comme objectifs, de contribuer à la résorption de la vacance, de développer le parc de logements privés conventionnés ainsi que d'affiner la compréhension de ce phénomène complexe. En plus de la stabilisation des chiffres des logements vacants autour des 31 000, cette enquête est motivée par la réforme de 2013 de la taxe sur les logements vacants qui la rend ainsi éligible aux logements vacants supérieurs à un an. Du fait de ce durcissement et de l'augmentation du nombre de logements taxés, cette période est une aubaine pour les collectivités publiques et les organismes engagés sur cette question, afin d'inciter les propriétaires à remettre leur bien sur le marché et notamment, à les proposer à des ménages en difficulté. En effet, cette période est favorable pour sensibiliser les propriétaires aux avantages que peut apporter le conventionnement privé de l'Anah ainsi que l'aide à la gestion par les associations. De plus l'incitation par les pouvoirs publics passe par l'économie de la taxe et la limitation des inconvénients que peut poser la vacance, comme les squats.

Pour une première action expérimentale, les acteurs impliqués que sont principalement la Ville de Lyon, la Métropole de Lyon et l'ADIL – Agence Départementale d'Information sur le Logement –, liés aux associations présentes sur le territoire pour la mobilisation du parc privé et l'Anah, ont choisi un périmètre pertinent face aux enjeux liés la mobilisation des logements vacants. Les secteurs repérés étaient déficitaires en logements sociaux, la construction neuve y était difficile et les opérations d'acquisitions-améliorations coûteuses. De fait, le 1^{er}, 4^{ème}, 5^{ème}, 6^{ème} et le nord du 7^{ème} et du 2^{ème} arrondissement ont été retenus. Par ailleurs ces secteurs concentraient une grande part de logements inoccupés. L'enquête s'est basée sur le fichier 1767 Bis Com de l'année 2015 et sur les propriétaires possédant un logement vacant depuis plus d'un an. Dans un premier temps, l'assujettissement à la taxe n'a pas été un élément pris en compte

pour cette enquête mais l'a été par la suite afin d'affiner la définition des propriétaires et des logements ciblées.

Dans les faits, l'enquête s'est déroulée par un envoi de courriers à ces propriétaires. Ils comportaient des informations relatives aux aides susceptibles d'être obtenues en cas de conventionnement ainsi qu'une incitation à se rapprocher de l'ADIL pour obtenir de l'aide pour la remise en location du bien. A ces courriers était joint un questionnaire visant l'acquisition d'une meilleure compréhension du phénomène. Ce questionnaire cherchait à connaître les raisons de la vacance et à vérifier si le logement était toujours vacant l'année d'après. Des encarts libres permettaient aux propriétaires de renseigner au mieux la situation de leur logement. Ce questionnaire anonyme avait pour but premier d'améliorer la connaissance du parc de logements inoccupés.

Ce courrier a donc été envoyé à 2 465 propriétaires et concernait ainsi 2 887 logements. Le nombre de retours au questionnaire a atteint les 501 réponses, soit 20% des propriétaires et 17% des logements. A ces réponses s'ajoutent 63 mails et appels reçus par l'ADIL. Ces résultats ne peuvent être additionnés du fait qu'un propriétaire a pu faire les deux démarches. En règle générale, beaucoup de réponses signalaient que le logement n'était plus et/ou n'avait jamais été vacant. Pour 221 réponses sur 501, le logement n'était pas vacant en 2014. 62% affirme que le logement est loué depuis plusieurs années et parfois à un seul et même ménage. 21% des réponses indiquent qu'il s'agit d'une location meublée et dans 8% des cas, le logement est un local professionnel. Certaines réponses précisent qu'il s'agit d'une résidence secondaire. Dans ce questionnaire une question portait sur la potentielle continuité de la vacance. A cette dernière, 432 réponses précisent que le logement n'est plus vacant. Au moment de l'enquête, 14% des réponses certifient une vacance en 2015¹³³.

Ces résultats comportent néanmoins quelques limites. En effet, il est possible que certaines de ces affirmations soient en décalage avec la réalité. Certains propriétaires ont sans doute souhaité justifier la vacance ou signaler l'occupation du logement, ayant peur de se voir infliger de potentielles sanctions. Certaines des réponses laissent également penser que les situations mentionnées étaient celle au moment de l'enquête et non au 1^{er} janvier de l'année comme pour le fichier des impôts. Néanmoins, cette enquête souligne l'écart important entre la source de données et la vacance dans la réalité.

¹³³ Données internes Ville de Lyon, Enquête sur le phénomène de la vacance, 2015.

Sur les 501 réponses reçues, 238 propriétaires ont confirmé la vacance de leur logement en 2014. Un quart d'entre-eux affirme que leur logement est toujours vacant en 2015. Pour le reste, ils ont été remis sur le marché depuis. Alors que l'ADIL a reçu un peu plus de 60 mails et appels téléphoniques, seules 12 personnes ont confirmé une vacance. Pour 51 des contacts, le logement n'était pas vacant¹³⁴.

Même si ces résultats sont à analyser avec précaution, il se dégage du fichier fiscal une dynamique ne reflétant pas nécessairement la réalité. Cependant, beaucoup de questionnaires n'ont pas été retournés. Si l'on considère que les 63 contacts pris auprès de l'ADIL ont également répondu au questionnaire, le nombre de non-retours concerne 1 964 propriétaires. En plus de pouvoir être expliqué par des causes simplistes comme la période de l'enquête, en fin d'année, ou l'oubli de répondre, les propriétaires ont pu tout simplement ne pas avoir eu envie de répondre, ne voulant pas se mettre et mettre leur logement en avant. En effet, pour des situations plus complexes de vacance, les propriétaires ont très bien pu se « cacher » en ne répondant pas au questionnaire. Si cette enquête permet de conclure que le fichier de la DGFIP est instable, cette dernière montre néanmoins que la fiabilité des réponses reçues est elle aussi à regarder avec attention.

D'autres communes et intercommunalités ayant entamé des actions pour la résorption de la vacance se sont aussi heurtées à ces constats. Par exemple, dans le cadre de la démarche initiée par l'Eurométropole de Strasbourg, pour la lutte contre la vacance, le nombre de logements vacants présents dans le fichier 1767 BisCom a été remis en question. L'une des premières étapes de la démarche a consisté à un envoi de courrier-questionnaire, amenant par la suite un possible temps d'échange. Les retours ont atteint les 30% et 10% d'entre-eux affirmaient que les logements n'étaient pas vacants, et ce, alors que le questionnaire ciblait uniquement des logements présents depuis plus de 3 ans dans le fichier des impôts¹³⁵.

Si les différents fichiers de données exposant le nombre de logements vacants ne semblent pas suffire pour traiter du phénomène de la vacance, une analyse sur le terrain semble quant à elle plus appropriée afin de déceler les différentes réalités. Néanmoins, une toute autre difficulté apparaît : comment affirmer ou remarquer une vacance ?

¹³⁴ Données internes Ville de Lyon, Enquête sur le phénomène de la vacance, 2015.

¹³⁵ Vacance des logements – Stratégies et méthodes pour s'en sortir, Guide du RNCLV, Eurométropole de Strasbourg et Anah, 2018.

Dans le cadre de l'une de mes missions, au cours de mon apprentissage, relevant de la définition de nouveaux emplacements réservés pour du logement social, j'ai eu la possibilité d'aller sur le terrain afin de vérifier la situation de certains biens, mentionnés comme vacants dans le fichier des impôts. Afin de répondre aux enjeux des emplacements réservés pour du logement social, il a été question de se concentrer notamment sur les adresses comportant un grand nombre de logements vacants, si ce n'est la totalité de l'immeuble, mais aussi sur des uni propriétés. Il y avait aussi un ciblage des secteurs en déficits de logements sociaux et où la construction neuve est difficile. Les principaux arrondissements concernés étaient donc le 1^{er} ainsi que le nord du 2^{ème} et du 7^{ème} arrondissement.

L'affirmation d'une possible vacance s'est faite à travers l'observation de la qualité du bâtiment, comprenant l'état de la façade, l'état des vitres ou encore des volets. Une attention était aussi portée sur les potentiels signes de vie à travers les fenêtres, cherchant à voir du mouvement ou des objets du quotidien laissant penser qu'un ménage y réside. Enfin, un dernier point qui permettait de remarquer une éventuelle vacance était l'état des boîtes aux lettres et des interphones, regardant notamment le nombre de noms inscrits. La confirmation ou non d'une vacance s'est faite par réflexion autour de ces différents points. Afin d'affirmer une vacance, le bâti devait répondre à différents critères et il ne fallait pas s'arrêter, par exemple, seulement à l'absence de noms sur les boites aux lettres. La Carte 3 ci-dessous illustre les adresses qui ont fait l'objet d'une observation particulière sur site.



Carte 3 : Adresses comportant des logements vacants consultées sur le terrain

Sur 22 adresses consultées sur le terrain, la vacance partielle ou totale de l'immeuble peut être affirmée dans 9 cas. Pour ces adresses la vacance est notamment observée à travers la présence de travaux et/ou l'absence de noms sur les boîtes aux lettres et l'interphone couplés à un état général dégradé du bâti. Pour les 13 autres adresses, aucune affirmation n'est possible. Même si pour certaines adresses, des aspects des bâtiments pouvaient laisser croire à un semblant d'abandon, des doutes persistaient. Par conséquent, il était difficile et sans doute faux d'affirmer une vacance.

Même sur le terrain, savoir si des biens sont occupés ou non est très difficile. Certains bâtiments ne laissent parfois aucun doute comme lorsqu'ils comportent des vitres cassées ou qu'il y a de gros travaux engagés à l'échelle de l'immeuble. Très souvent, l'état dégradé d'un bâtiment ou des parties communes peut laisser penser à une vacance des logements, or il ne suffit pas de s'arrêter sur un seul point. Les adresses consultées regroupaient principalement des immeubles et une vacance quasi-totale du bâtiment. Si cette analyse n'a pas été simple, cela semble alors beaucoup plus complexe dès lors qu'il s'agit d'observer des logements vacants en diffus.

La série d'images ci-après illustre quelques unes des adresses où la vacance a été confirmée ainsi des adresses où il n'est pas possible d'affirmer et de confirmer une potentielle vacance.



Source : Photos prises par l'auteur



16, 20, 22 et 24 Rue Thomassin, Lyon 2

Propriétaire : Unipropriété, SASU

Fichier 1767 BisCom : 49 logements vacants sur 49 logements

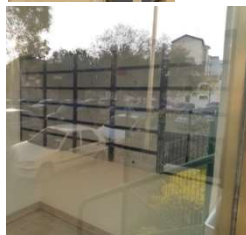
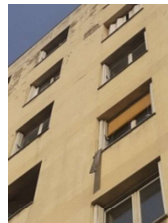
Immeubles dégradés, vitres cassées

Interphones et boîtes aux lettres sans nom

Pas de vie détectée à travers les ouvertures



Source : Photos prises par l'auteur



5 Avenue Jean-François Raclet, Lyon 7

Propriétaires : Deux sociétés

Fichier 1767 BisCom : 20 logements vacants sur 28 logements

Immeuble dégradé – façade abimée

Vitres et volets cassés

Plus de la moitié des boîtes aux lettres sont sans nom



Source : Photos prises par l'auteur



163 Grande Rue de la Guillotière, Lyon 7

Propriétaires : Deux sociétés

Fichier 1767 BisCom : 16 logements vacants sur 19 logements

Façade sur rue sans vie

Volets fermés

Entrée condamnée

Image 1 : Photos de bâtiments où la vacance est affirmée



52 Rue André Bollier, Lyon 7



13 Cours de la Liberté, Lyon 3



44 Cours Richard-Vitton, Lyon 3

Source : Photos prises par l'auteur

Image 2 : Photos de bâtiments où la vacance ne peut pas être affirmée

Sans même se rendre sur le terrain, un appel au Fort de Vaise, ouvrage historique aujourd'hui reconverti en lieu événementiel, a également permis de mettre en évidence les erreurs du fichier¹³⁶. Suite à une prise de contact, des précisions ont pu être apportées : des logements existaient il y a 4 ou 5 ans, mais suite à une réhabilitation du lieu, plus aucun logement n'est présent, à l'exception d'une loge de gardien. Cette situation met en évidence les biais du fichier des impôts et la possible difficulté à mettre à jour les données fiscales. Ces erreurs ne sont pas négligeables dans l'analyse des chiffres de la vacance. Dans le cas du Fort de Vaise, l'adresse compte 13 logements vacants selon le fichier 1767 BisCom en 2020.

Les entretiens menés auprès de bailleurs sociaux ont également pu mettre en avant la limite des données sur les logements vacants. Deux bailleurs sociaux ont été contactés, Lyon Métropole Habitat et Grand Lyon Habitat. Ces deux offices publics de l'habitat (OPH) construisent, réhabilitent et gèrent des logements locatifs pour les personnes aux revenus modestes. Avec un parc de plus de 25 000 logements Grand Lyon Habitat travaille sur l'ensemble du territoire de la Métropole de Lyon. Grand Lyon Habitat compte 18 000 logements seulement sur la ville de Lyon. Lyon Métropole Habitat compte quant à lui un parc de 33 000 logements dont plus de 5 000 sur la ville de Lyon. Pour ces deux OPH, le terrain d'action est le territoire du Grand Lyon.

¹³⁶ Lors d'un travail mené sur le fichier des logements vacants s'intéressant aux adresses comportant de nombreux logements inoccupés, une adresse est ressortie avec 12 logements vacants. Suite à différentes recherches cartographiques, aucun bâtiment pouvant contenir des logements n'a pu être identifié. L'adresse faisait référence au Fort de Vaise, siège de la Fondation Renaud. Une prise de contact par téléphone a permis de préciser le nombre de logements vacants présent à cette adresse.

Ces échanges ont permis d’appréhender la manière avec laquelle ces deux organismes comptabilisent les logements vacants. La construction du fichier 1767 BisCom se base en partie sur leurs retours précisant les situations d’occupations de leurs logements au sein de leur parc. Les organismes indiquent une situation à une date précise, à un instant T. Par conséquent, certains logements apparaissent vacants pour l’année 2020 alors qu’ils peuvent l’être seulement pour quelques jours ou quelques mois. En effet, certains logements vacants appartenant à ces bailleurs sociaux sont inoccupés car sont en période de relocation. Ces logements accusent donc une vacance longue de 4 à 6 semaines entre deux occupants¹³⁷.

Alors que pour le bailleur social Grand Lyon Habitat le délai moyen de relocation est de 36 jours, pour Lyon Métropole Habitat ce délai est de 60 jours. Malgré une période plus longue pour ce dernier, ces délais sont néanmoins relativement proches. Ils sont surtout bien inférieurs à une durée d’un an, comme le fichier des impôts le laisse penser. Ces délais de vacance permettent la remise en état des logements lors du départ des occupants, sont liés aux délais d’attente de candidature ou encore aux délais d’attente pour une aide apportée par le fonds de solidarité pour le logement. Par ailleurs, certains des logements, notamment ceux de type intermédiaire, sont un peu plus longs à relouer du fait des loyers plus élevés et peuvent donc accuser jusqu’à 3 mois de vacance. Ces délais de vacance liés à la rotation des ménages sont incompressibles. En effet, entre le passage du préavis de 3 mois à 1 mois par loi Alur, les diagnostics obligatoires entre chaque occupant notamment sur l’état des installations d’électricité, de gaz mais aussi d’amiante s’il y en a, ou encore en cumulant les délais de réponse que possède le potentiel futur locataire, il est difficile de relouer le logement du jour au lendemain. Les nouvelles constructions des bailleurs sociaux comptent aussi. Cette vacance qui, en réalité, ne dure que 2 à 3 semaines peut néanmoins se retrouver dans le fichier dès lors que la réception des logements a été faite par le bailleur mais que ce dernier n’a toujours pas eu le temps de faire « rentrer » les locataires au moment de l’envoi du fichier¹³⁸.

Bien que cette vacance liée à la rotation des ménages existe, elle est d’une durée minimale et contrôlée par les bailleurs sociaux interrogés. L’apparition de ces logements sur le fichier des logements vacants semble alors biaisée : cela ressemble à une fausse vacance. Cet aspect et cette limite du fichier concernent également les logements vacants de propriétaires privés lorsqu’ils sont aussi en période de mise en location, de vente ou en attente d’occupation.

¹³⁷ Entretiens menés auprès de Grand Lyon Habitat le 05/03/2021 et Lyon Métropole Habitat le 14/04/2021.

¹³⁸ Ibid.

Pour les propriétaires privés, la vacance de rotation peut être plus ou moins longue en fonction du prix du logement, si celui-ci est mis en vente, ou du loyer demandé. La nécessité de faire des travaux au sein du logement est aussi une cause pouvant prolonger cette vacance de rotation. Si aujourd'hui le délai moyen de relocation dans le secteur privé est estimé à 3 mois entre deux locataires pour un logement mis en agence, ce délai peut s'allonger dès lors que le loyer demandé est bien supérieur à ceux du marché par exemple¹³⁹.

Ces différents aspects du fichier mentionnés et les subtilités du phénomène de la vacance rendent nécessaire le tri des informations du fichier source utilisé.

¹³⁹ Entretien mené avec l'Agence Presqu'île Galys, le 21/05/2021.

CHAPITRE 2 : Déchiffrer et comprendre le fichier source utilisé

Principaux points d'appuis pour l'analyse de la vacance, les fichiers recensant les logements vacants sont nécessaires. Cependant, si prendre en compte leurs limites est important, il est indispensable de les trier afin de faire ressortir les logements vacants potentiellement mobilisables. Par une analyse fine du fichier de la DGFIP accompagnée d'entretiens auprès de professionnels de l'immobilier, ce chapitre vise à définir la part de logements vacants potentiellement mobilisables, en vue de les remettre sur le marché.

I. Des vacances à nuancer

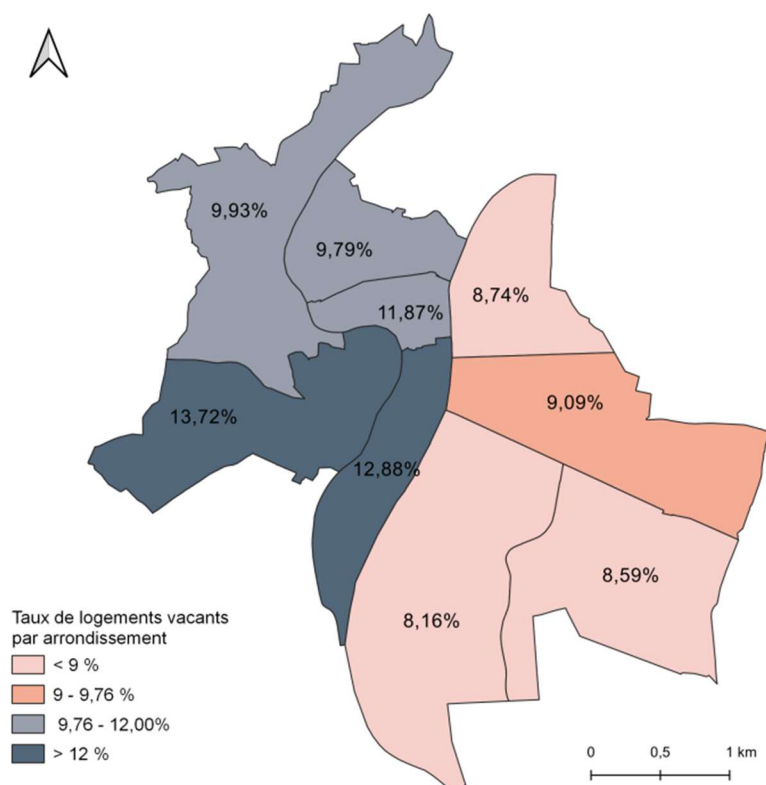
Concernant le fichier 1767 BisCom de la DGFIP que le service Habitat de la Ville de Lyon possède, deux tris sont réalisés dans un premier temps. Le premier est la suppression de l'ensemble des locaux non affectés à l'habitation. Le second, est l'exclusion des logements meublés. En effet, en comptabilisant l'ensemble des logements non soumis à la taxe d'habitation du fait de leur inoccupation, le fichier inclue, de facto, les logements en résidence tels que les logements meublés. On retrouve notamment des résidences étudiantes, des résidences hôtelières, ou encore des centres d'hébergements. N'entrant pas dans la définition d'un logement vacant ordinaire et pour une meilleure objectivation du phénomène, ces logements sont alors triés et définis comme étant des «foyers meublés» afin d'être écartés des autres logements dans les statistiques. Ce second tri est mené, de manière automatique, par le service depuis plusieurs années. En effet, les adresses des foyers meublés sont répertoriées au sein d'une liste, construite au fur et à mesure des années, par la suppression ou l'ajout de nouvelles adresses. Par une formule incluant cette liste, il est possible ensuite de qualifier la nature de tous les logements, soit en tant que foyer meublé, soit en tant que logement. Dès lors, il est possible de les différencier dans nos statistiques. En 2020, cette liste recense 455 adresses de foyers meublés.

Dans une volonté de préciser les données, cette liste connaît toutefois quelques limites. Dans un premier temps, il est difficile de savoir si cette liste est exhaustive. En effet, lors du traitement du fichier, à défaut de pouvoir s'attarder sur les 37 000 logements prétendus vacants,

une attention particulière est portée sur les adresses comprenant un nombre important de logement vacants. La vérification se fait par arrondissement, adresse par adresse. En essayant de comprendre les raisons de la vacance de ces adresses comportant de nombreux logements vacants, il est possible de mettre en évidence certaines résidences, n'étant pas encore dans la liste précédemment citée, alors qu'elle devraient l'être, du fait de leur nouveauté ou simplement parce que l'adresse est écrite d'une manière différente dans le fichier des impôts et dans la liste des foyers meublés. Ainsi, à cette adresse, il ressort des logements vacants et non des « foyers meublés ». De plus, en conséquence de cette méthode, les adresses faisant référence à une résidence mais comportant peu de logements vacants, ne sont pas traitées manuellement pouvant laisser parfois des foyers meublés dans les logements ordinaires.

Malgré cela, le travail autour de ce fichier et les allers-retours fait entre les différentes thématiques traitées au sein du service permettent souvent de trouver des adresses qui sont passées à la trappe lors de l'analyse générale. Le fichier est alors régulé progressivement. En 2020, sur les 37 112 logements vacants du fichier, 5 815 logements ont été identifiés comme des foyers meublés. Le reste, les logements doivent être classés afin de mettre en avant la répartition du parc.

A. Des arrondissements inégaux



Carte 4 : Taux de logements vacants à Lyon par arrondissement

Source : Carte réalisée par l'auteur. Données : Fichier 1767 Bis Com de la DGFIP 2020, Service Habitat Ville de Lyon.

La carte ci-dessus, illustre le taux de logements vacants par arrondissement. Ce dernier se calcule par le nombre de logements vacants divisé par le nombre total de logements présents au sein de l'arrondissement. La carte met en avant notamment l'inégale répartition des logements inoccupés au sein de la ville. Les 3^{ème}, 6^{ème}, 7^{ème} et 8^{ème} arrondissements ont des taux en dessous de celui de la ville. Le 4^{ème} et le 9^{ème} arrondissement en sont proches. En revanche, le 1^{er}, le 2^{ème} et le 5^{ème} arrondissement ont des taux bien supérieurs à celui de la ville.

Toutefois, ces taux sont à mettre en relation avec le nombre exacte de logements inoccupés. En effet, le 3^{ème}, 7^{ème} et 8^{ème} arrondissement comptent respectivement 5 700, 4 454 et 4 283 logements, ils font parti des territoires où le nombre de logements vacants est le plus élevé. Pour les arrondissements qui se situent au-dessus de la moyenne de la ville, les taux varient et le nombre de logements également. Par exemple, avec le taux le plus élevé, le 5^{ème} arrondissement compte 3 658 logements. L'arrondissement qui recense le moins de logements inoccupés est le 4^{ème} avec 2 136 logements vacants, pour un taux de 9.79%.

Ces différences entre arrondissements peuvent notamment s'observer à travers les caractéristiques des territoires. Le 8^{ème} et le 9^{ème} arrondissement, comptent précisément 4 283 et 3 002 logements vacants. Ces derniers peuvent être expliqués par le nombre important de logements mais aussi la forte présence de logements locatifs sociaux soumis, eux aussi, à de la vacance, que celle-ci soit issue de la rotation des ménages ou des opérations de démolition reconstruction de certains quartiers que nous détaillerons plus en détail par la suite. D'autres arrondissements déplorent un nombre de logements vacants important comme le 5^{ème}, du fait de la présence du centre historique et de bâtiments plus anciens pouvant avoir besoin, pour certains, de travaux ou devenant petit à petit obsolètes vis-à-vis de la demande.

Entre 2019 et 2020, l'évolution du nombre de logements vacants par arrondissement est également inégale. Alors que certains arrondissements ont eu tendance à stagner, d'autres ont vu leur nombre de logements vacants réduire, comme le 7^{ème} arrondissement, qui enregistre une baisse de 270 logements inoccupés. D'autres arrondissements ont vu leur quantité de logements vacants augmenter, comme par exemple le 5^{ème}, qui note une hausse très marquée avec 643 logements vacants supplémentaires en l'espace d'une année¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Fichier 1767 Bis Com 2020 de la Direction Générale des Finances Publiques, Service Habitat Ville de Lyon.

B. Une vacance diffuse

Arrondissement	Nombre d'adresses	Nombre de logements
1 ^{er}	61	487
2 ^{ème}	74	829
3 ^{ème}	146	1 462
4 ^{ème}	45	484
5 ^{ème}	120	1 170
6 ^{ème}	38	288
7 ^{ème}	116	1 150
8 ^{ème}	124	1 203
9 ^{ème}	110	1 041
Total	834	8 114

Source : Tableau réalisé par l'auteur. Données : Fichier 1767 Bis Com de la DGFIP 2020, Service Habitat Ville de Lyon.

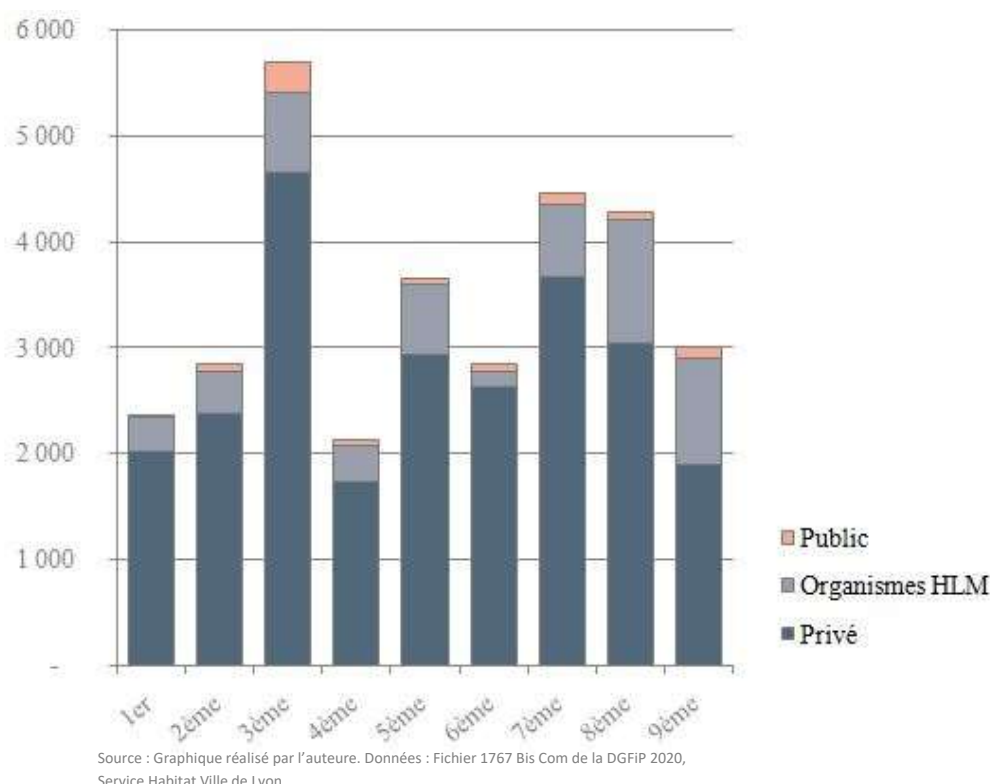
Tableau 1 : Adresses comportant plus de 5 logements vacants

Selon le fichier des impôts utilisé pour l'étude, seules 834 adresses concentrent plus de 5 logements vacants. Ces adresses regroupent alors un peu plus de 8 000 logements, comme on peut le voir sur le Tableau 1ci-dessus. Ce dernier permet de comprendre la répartition de ces adresses sur les différents arrondissements. Alors que le 3^{ème} arrondissement contient le plus d'adresses, représentant presque 1 500 logements, le 6^{ème} ne compte quant à lui, que 38 adresses pour 288 logements.

Au sein des différents arrondissements, la part des adresses comportant plus de 5 logements vacants reste assez égale sauf quelques exceptions. En effet, pour la plupart des arrondissements, le nombre de logements concentrés à certaines adresses représente environ un quart des logements vacants de l'arrondissement. Par exemple, pour le 7^{ème} arrondissement, 1 150 logements sur environ 4 500 sont concentrés sur des adresses comportant plus de 5 logements vacants. Cependant, pour certains secteurs, la part des logements concentrés à certaines adresses est importante, à l'image du 2^{ème}, 5^{ème} et 9^{ème} arrondissement, représentant un tiers des logements. En revanche, pour le 6^{ème} arrondissement, seulement un neuvième des logements inoccupés de l'arrondissement de trouve à des adresses qui concentrent plus de 5 logements vacants. Si la vacance des logements est alors majoritairement répartie de manière diffuse à l'échelle du territoire de la ville de Lyon, des arrondissements concentrent de nombreux logements vacants à certaines adresses.

Au total, le fichier recense près de 10 500 adresses à Lyon, comprenant 1, 2 ou seulement 3 logements vacants. Cela représente un peu plus de 17 000 logements, soit plus de la moitié des logements vacants de la ville¹⁴¹. Cette vacance diffuse est d'autant plus complexe à analyser et à visualiser. En effet, déterminer des causes, prendre contact avec les propriétaires ou encore mettre en place des actions pour résorber la vacance est d'autant plus difficile à l'échelle d'un logement en diffus. Le repérage est plus complexe et le ciblage des propriétaires plus difficile.

C. Une majorité de propriétaires privés



Graphique 3 : Nature des propriétaires de logements vacants par arrondissement

Une minorité de logements vacants appartiennent à des propriétaires publics. Les principaux propriétaires publics sont la Métropole de Lyon, la ville de Lyon et les Hospices Civils de Lyon avec respectivement 275, 229 et 161 logements inoccupés. Ces logements sont inégalement répartis. En effet, alors que les 1^{er}, 2^{ème}, 4^{ème} et 5^{ème} arrondissements comptent

¹⁴¹ Fichier 1767 Bis Com 2020 de la Direction Générale des Finances Publiques, Service Habitat Ville de Lyon.

chacun moins de 60 logements, le 7^{ème} et le 3^{ème} dépassent les 100 logements vacants avec notamment un pic pour ce dernier avec presque 300 logements inoccupés¹⁴².

Ces logements vacants s'expliquent notamment par une perte des usages, comme par exemple certains logements de fonctions ou loges de gardien qui ne sont plus utilisés. Les Hospices Civils de Lyon (HCL) détiennent un peu plus de 800 logements sur une soixantaine d'immeubles. Les logements sont occupés en grande partie par le personnel hospitalier. Sur ce parc, une centaine de logements est vacant. Si auparavant les HCL l'expliquaient par la nécessité de faire des travaux souvent coûteux – pour lesquels les revenus de l'ensemble de leurs logements ne suffisaient pas car les murs hospitaliers étaient privilégiés, tout comme les sommes dégagées de la vente de certains immeubles lorsque ces derniers étaient entièrement vides – ce n'est aujourd'hui plus le cas. En effet, aujourd'hui les HCL ne souhaitent plus se débarrasser de leurs biens. De ce fait, dès lors qu'un grand investissement pour des travaux au sein d'un immeuble est inévitable, les HCL signent des baux de longues durées. Ainsi, la vente ne fait plus partie de leurs priorités et il n'y a selon eux, plus de logements vacants pour cause de grande vétusté. Les logements inoccupés s'expliquent donc en partie par la crise sanitaire traversée, ayant ralenti la réalisation des travaux, ainsi que par les logements réservés aux ménages subissant de travaux de rénovations énergétiques dans leur logement¹⁴³.

D'autres logements vacants appartiennent à des propriétaires publics. Par exemple, la Métropole de Lyon dispose de biens inoccupés. Cela peut s'expliquer par des legs ou par des biens acquis par la collectivité, faisant parti d'immeubles, en vue de le céder à un bailleur social ou dans le cadre de la réalisation de projets urbains, nécessitant l'emprise du bâtiment. Dans ce dernier cas, la notion de vacance apparaît lorsque les projets ont été abandonnés ou lorsqu'ils sont réalisés sur le long terme.

Un autre type de propriétaire est plus présent. Il s'agit des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM). Les principaux organismes HLM représentés dans le fichier des logements vacants sont Grand Lyon Habitat, la SACVL – Société Anonyme de Construction de la Ville de Lyon, Alliade Habitat ou encore Lyon Métropole Habitat. Si ces derniers comptent le plus de logements vacants sur le fichier en 2020 avec respectivement 2 234, 704, 692 et 495 logements, il ne faut néanmoins pas oublier que ces organismes sont les principaux bailleurs de la commune avec les parcs de logements sociaux les plus importants. Des déséquilibres

¹⁴² Fichier 1767 BisCom 2020 de la Direction Générale des Finances Publiques, Service Habitat Ville de Lyon.

¹⁴³ Alexandre Buisine, Le patrimoine discret des HCL, Nouveau Lyon, n°47, Avril 2021.

s'observent également par arrondissement faisant suite à la répartition de ces parcs. Par exemple, les 9^{ème} et 8^{ème} arrondissements enregistrent de nombreux logements vides, dépassant les milles unités, à la différence du 6^{ème} arrondissement qui ne compte que 150 logements inoccupés. Pour cet arrondissement, le peu de logements résulte notamment d'une faible présence des organismes HLM sur ce secteur, comme la Carte 1 le montre. Le 6^{ème} arrondissement possède le plus faible taux de logement de sociaux, avec précisément 11.61%. Excepté ces situations extrêmes où les logements vacants des organismes HLM comptent pour 1/3 des logements vacants dans les cas du 8^{ème} et 9^{ème}, et pour 1/19 pour le 6^{ème}, dans les autres arrondissements, en moyenne, 1/7 des logements vacants sont des logements HLM¹⁴⁴.

Comme cela a été précisé précédemment, la vacance HLM n'est pas due à un manque de demandes. En effet, la vacance résulte de différentes situations. Si la vacance de courte durée chez les bailleurs sociaux a été explicitée précédemment, la vacance de longue durée connaît elle aussi une explication. Les deux bailleurs sociaux interrogés différencient la vacance conjoncturelle, celle liée aux délais de relocation, de la vacance plus longue. Grand Lyon Habitat utilise même les termes de « vacance nette » et « vacance brute » définissant respectivement la vacance de courte durée sur laquelle ils ne peuvent agir car elle est le résultat de la relocation et la vacance de longue ou de très longue durée et qui concerne des logements dans des situations bien spécifiques. Ces situations sont assez similaires entre les deux bailleurs. La vacance de longue durée chez les bailleurs sociaux s'explique notamment à travers les opérations de renouvellement urbain, engendrant souvent des bâtis entièrement vacants car une démolition est programmée. La vacance dite brute ou de longue durée est également expliquée pour de nombreux logements par leur mise en vente ou encore l'appellation de « logements tiroirs » permettant aux bailleurs de disposer de quelques logements vides dans le cas où des relogements s'imposeraient à la suite de grosses réhabilitations des logements initiaux des locataires. Les travaux lancés dans le cadre d'une acquisition-amélioration engendrent aussi une vacance de longue durée. Enfin, un motif dit « d'insécurité » peut également causer de la vacance. En effet de par leur situation géographique, ou le fonctionnement interne à l'immeuble difficile, des décisions peuvent être prises par certains bailleurs de ne pas louer le bien qui s'y trouve, le temps que la situation s'améliore. Cela a notamment été mentionné par Grand Lyon Habitat qui estime à 30 à 40 le nombre de logements dans ces situations. Ils ne préfèrent pas les louer afin de ne pas faire supporter aux ménages les problèmes du quartier ou ceux présents dans les immeubles ou la résidence, comme les squats.

¹⁴⁴ Fichier 1767 BisCom 2020 de la Direction Générale des Finances Publiques, Service Habitat Ville de Lyon.

Selon les bailleurs, cette vacance de longue durée est aussi nécessaire pour entamer des grands projets de rénovation sur leur parc mais aussi pour pouvoir reloger et faire des propositions aux locataires lors des grosses réhabilitations ou dans le cadre des programmes ANRU. Quelle qu'elle soit, la vacance est néanmoins surveillée par les bailleurs afin d'éviter toute forme de squat ou de dégradation pouvant coûter cher aux organismes¹⁴⁵.

Au total, les organismes HLM comptabilisent 5 483 logements vacants en 2020¹⁴⁶. Ces logements peuvent difficilement prétendre à une action de la part des politiques du fait de leur gérance par les bailleurs ainsi qu'en raison des causes mentionnées dans le cas de ces deux OPH. La vacance dans le parc HLM est principalement de courte durée, expliquée par la rotation des ménages. Dès lors qu'elle se prolonge, celle-ci est néanmoins contrôlée. L'objectif mis en avant par les bailleurs rencontrés est de limiter au maximum la vacance afin de ne pas perdre de loyers, en cas d'inoccupation du bien mais aussi d'éviter toute dépense liée à la sécurisation des logements vides.

A titre d'illustration, le parc vacant de Lyon Métropole Habitat en 2020 se répartit de la manière suivante. Sur les 495 logements vacants, 30 logements sont inoccupés car ils sont en travaux dans le cadre d'une acquisition-amélioration. 27 logements vacants font parti d'un projet de démolition et 34 logements sont en vente. Enfin 112 logements figurent dans le fichier par erreur. En effet, Lyon Métropole Habitat ne dispose pas de patrimoine à certaines des adresses et un immeuble apparaît entièrement vacant alors que ce dernier est loué. Pour les 292 logements vacants restants, il s'agit d'une photo prise à une date précise, qui met principalement en avant les logements en période de relocation¹⁴⁷.

Enfin, la plus grande part des logements inoccupés appartiennent à des propriétaires privés. Avec 24 989 logements, les propriétaires privés possèdent presque 80% des logements inoccupés. Pour ces logements, moins d'un tiers sont des personnes morales et 18 490 logements appartiennent à des personnes physiques. Les propriétaires privés en tant que personnes physiques constituent le principal public visé par les dispositifs d'incitation à la remise sur le marché mis en place à l'échelle locale ou nationale. Les causes de la vacance chez les propriétaires privés seront explicitées plus tard.

¹⁴⁵ Entretiens menés auprès de Grand Lyon Habitat le 05/03/2021 et Lyon Métropole Habitat le 14/04/2021.

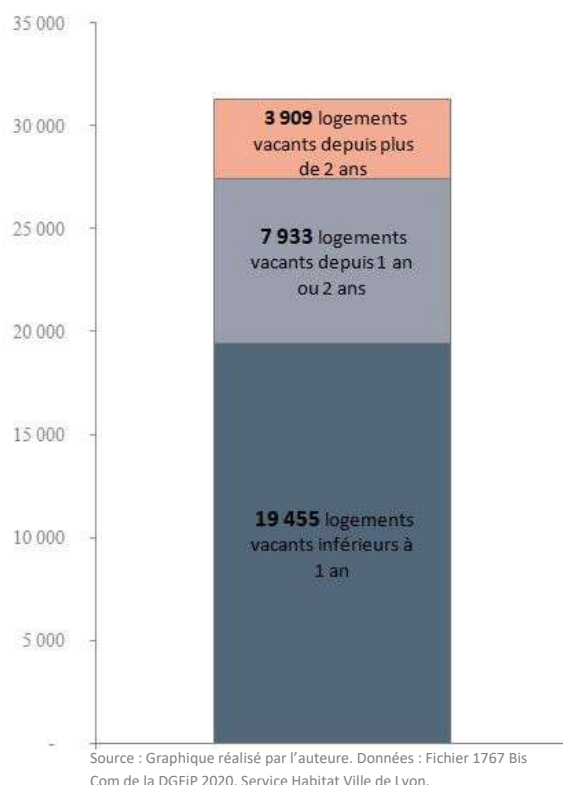
¹⁴⁶ Fichier 1767 BisCom 2020 de la Direction Générale des Finances Publiques, Service Habitat Ville de Lyon.

¹⁴⁷ Retour de Lyon Métropole Habitat suite à l'entretien mené sur les logements apparaissant vacants dans le fichier 1767 BisCom de 2020.

II. Des temps de vacance inégaux

Connaitre le type de propriétaire est intéressant dans le traitement de la vacance. Tous les logements vacants ne peuvent être visés et la durée de la vacance doit nécessairement être prise en compte afin de relever les logements réellement mobilisables.

A. Des durées de vacances variables



Graphique 4 : Répartition des logements par leur durée de vacance

Le graphique ci-dessus met en évidence différentes durées de vacance, celles-ci renvoyant à différents types de vacance. Premièrement, il est possible de distinguer, les logements vacants inférieurs à 1 an, en 2020, soit près de 20 000 logements puis les logements accusant une vacance légèrement plus longue, entre 1 et 2 ans, qui représentent à eux seuls 7 933 logements et enfin les logements présents depuis plus de 2 ans dans les fichiers, faisant référence à de la vacance structurelle, approchant les 4 000 unités.

La vacance de courte durée concerne 62% des logements vacants, soit précisément 19 455 logements. Cette vacance de courte durée remet en question les possibilités d'agir pour remettre ces biens sur le marché. Premièrement, la vacance de courte durée est stable ces

dernières années, vacillant entre 19 000 et 20 000 logements entre 2017 et 2020¹⁴⁸. Par ailleurs, elle se caractérise, notamment pour les propriétaires privés et pour les organismes HLM dont nous avons parlé précédemment, par les délais normaux de rotation entre les ménages occupant un logement, les logements neufs encore non occupés au moment de l'élaboration du fichier ainsi que les logements nouvellement créés l'année de l'élaboration du fichier. En effet, cette dernière cause est liée à la méthode adoptée par les impôts pour créer le fichier ; lors de la déclaration d'achèvement des travaux, les logements sont enregistrés dans leurs bases. Cependant la mise à jour des occupants se fait uniquement au 1^{er} janvier de l'année d'après. Le fichier se basant sur la situation avant la mise à jour des données, les constructions sont donc présentes mais pas avec leurs occupants.

B. Une majorité de vacance de courte durée

Une analyse sur cette vacance de courte durée et donc sur les logements qui entrent dans le fichier des impôts a permis de mettre en évidence leur évolution dans les fichiers au cours des années. L'objectif de cette analyse est de comprendre comment les logements entrent et sortent du fichier. Les « nouveaux entrants », c'est-à-dire les logements vacants depuis l'année précédant l'élaboration du fichier, peuvent apparaître dans le fichier des impôts pour simplement une vacance de rotation, c'est-à-dire entre deux ménages et donc disparaître l'année suivante mais pour certains, il peut s'agir du début d'une vacance de longue durée pour une cause bien spécifique. En effet, l'élaboration du fichier, se rapportant à un instant précis, permet difficilement de différencier les causes de vacance la première année. Par exemple, le changement d'occupant d'un logement en fin d'année, au moment de l'élaboration du fichier, peut catégoriser le logement comme vacant alors même qu'il peut-être vide que pour quelques jours ou quelques semaines.

La caractéristique *DébutVacance* du fichier 1767 Bis Com de la DGFIP a servi de support pour cette analyse. Les Foyers meublés identifiés dans le fichier ont été exclus des logements vacants étudiés et les logements nouvellement créés l'année de l'élaboration du fichier également. L'analyse concerne donc l'évolution des logements vacants depuis 2016 dans le fichier 2017 et leurs évolutions dans les fichiers des années 2018, 2019 et 2020, ainsi que l'évolution des logements vacants depuis 2017 dans le fichier 2018 et leurs évolutions dans les fichiers des années 2019 et 2020 mais aussi l'évolution des logements vacants depuis 2018 dans

¹⁴⁸ Fichier 1767 BisCom 2020 de la Direction Générale des Finances Publiques, Service Habitat Ville de Lyon.

les fichiers des années 2019-2020. Cette analyse porte sur l'ensemble de la commune de Lyon afin d'obtenir une vision d'ensemble mais aussi, de manière plus fine, sur quatre sections cadastrales du 1^{er} arrondissement afin de pousser l'analyse des logements en s'attardant aussi sur l'évolution de leurs propriétaires.

Evolution des « nouveaux entrants » à l'échelle de la commune de Lyon

En 2017, 16 786 logements étaient vacants depuis 2016. En 2018, sur ces 16 786 logements, seuls 4 578 logements sont toujours vacants, soit 27.3%. Un peu plus de 70% des logements sont « sortis » du fichier et peuvent donc être assimilés à une vacance de rotation. En 2019, le fichier en comptabilise 1 918, soit 11,4% des logements de départ. En 2020, il en reste encore 1 096 soit 6.5%. La diminution est forte la première année, ce qui laisse penser que les logements sortis ont subi une vacance conjoncturelle liée par exemple au délai de remise en location ou à une vente.

Les logements encore vacants deux ans plus tard représentent un peu plus de 11%. Pour ces derniers, on peut penser que la vacance est due à un problème interne au logement tel que des travaux ou même à la volonté du propriétaire. En effet, il est difficile à croire que ces logements ont été mis en vente ou en location et ne trouvent pas preneur du fait du contexte du marché de la ville de Lyon. En 2020, il reste seulement 1 096 logements sur les 19 786 en 2017. C'est un pourcentage faible mais qui représente néanmoins un nombre non négligeable de logements en dehors du marché. Cette vacance plus structurelle est sans doute la vacance sur laquelle il est possible d'intervenir avec des dispositifs adaptés.

En 2018, 17 723 logements étaient vacants depuis 2017. En 2019, sur ces 17 723 logements, seulement 5 303 logements sont toujours vacants soit 29.9%. 70% des logements sont donc sortis du fichier. En 2020, le fichier en comptabilise 2 127, soit 12% des logements vacants de départ. La diminution est également forte la première année. L'année d'après, la diminution est plus faible, presque la moitié des logements vacants supérieurs à 1 an sont encore vacants 2 ans plus tard. En 2019, 12 420 logements n'étaient plus vacants sur les 17 723 de 2018. En 2020, 3 176 sont sortis à nouveau.

En 2019, 19 136 logements étaient vacants depuis 2018. En 2020, sur ces 19 136 logements, 5 806 logements sont toujours vacants soit 30.34%. Un peu moins de 70% des logements sont donc sortis.

Sur ces trois années d'études, on relève une moyenne de 29.2% des logements restant vacants l'année suivant leur entrée dans le fichier. De fait, plus de 70% des logements en moyenne sortent du fichier l'année suivant leur entrée. Environ 12% des logements sont encore vacants deux ans plus tard. Par cette analyse on constate néanmoins une augmentation progressive du nombre de logements restant vacants plus d'un an. Cela suit une augmentation nette des nouveaux entrants entre 2016 et 2018. Si les logements vacants depuis de nombreuses années ne sortent pas ou peu, cette augmentation de logements entrant agit directement sur la vacance de longue durée, qui est en hausse depuis 2017.

Evolution des « nouveaux entrants » au sein du 1^{er} arrondissement

Au sein du 1^{er} arrondissement, quatre sections cadastrales ont été analysées. Ces sections sont les suivantes : AH, AI, AP et AE. Ces dernières, se différenciant par des densités et des types d'habitat différents, permettent d'obtenir un panel représentatif des logements dans l'arrondissement en question.

Concernant la section cadastrale AH, sur le fichier de 2017, on constate 81 nouveaux entrants (soit des logements vacants depuis 2016). 38% sont restés vacants l'année suivante, 17.3% étaient vacants deux ans plus tard et seulement 7.4%, représentant 6 logements sont toujours vacants en 2020. En 2018, le fichier renseignait pour 3 logements un changement de propriétaires. Un seul a changé en 2019. Ces logements sont sortis l'année suivant les changements de propriétaires. Sur le fichier de 2018, 70 logements sont vacants depuis 2017. 30% le restent en 2019 et 11,4% sont toujours vacants en 2020, soit deux ans après, représentant seulement 8 logements. Sur le fichier de 2019, 76 logements sont vacants depuis 2018. 28.9% le restent en 2020. Sur les 22 logements qui sont restés vacants, 4 ont changé de propriétaire.

En ce qui concerne la section cadastrale AI, sur le fichier de 2017, on constate 110 nouveaux entrants, vacants depuis 2016. Seulement 29 logements, représentant 26.4% sont restés vacants l'année suivante, 13.6% étaient vacants deux ans plus tard et seulement 4.5%, représentant 5 logements, sont toujours vacants en 2020. En 2018, 2 logements ont changé de propriétaires, l'un d'eux est sorti l'année suivante et l'autre est toujours vacant en 2020. Sur le fichier de 2018, 99 logements sont vacants depuis 2017. 33% le restent en 2019 et un peu plus de 18% sont toujours vacants en 2020. On note quelques changements de propriétaires mais sans incidence sur la vacance des logements qui restent inoccupés les années suivantes. Sur le fichier

de 2019, 106 logements sont vacants depuis 2018. 39.6% le restent en 2020. Sur les 22 logements qui sont restés vacants, 4 ont changé de propriétaire.

Pour la section cadastrale AP, concentrant un habitat dense et ancien, le fichier de 2017 met en avant 138 nouveaux entrants, vacants depuis 2016. Seuls 41 logements, représentant 28.3% sont restés vacants l'année suivante, 12.3% étaient vacants deux ans plus tard et seulement 10 logements sont toujours vacants en 2020. En 2018, 4 logements ont changé de propriétaires, ils sont sortis du fichier l'année suivante ou celle d'après. Sur le fichier de 2018, 105 logements sont vacants depuis 2017. Presque 50% le restent en 2019 et un peu plus de 20% sont toujours vacants en 2020. On note quelques changements de propriétaires en 2019, dont plus de la moitié induisent une sortie du fichier en 2020. Sur le fichier de 2019, 129 logements sont vacants depuis 2018 et 41% le restent en 2020. Sur les 53 logements qui sont restés vacants, 8 ont changé de propriétaire.

Sur la section cadastrale AE, qui offre un habitat moins dense, le fichier de 2017 expose 78 nouveaux entrants. Seuls 19 logements, représentant 24.4% sont restés vacants l'année suivante, 12.8% étaient vacants deux ans plus tard et seulement 1 logement est toujours vacant en 2020. Sur le fichier de 2018, 66 logements sont vacants depuis 2017. 50% le restent en 2019 et un peu moins de 20% sont toujours vacants en 2020. On relève des changements de propriétaire pour quatre logements en 2019, dont un seul est resté vacant en 2020. Sur le fichier de 2019, 66 logements également sont vacants depuis 2018. 33.3% le restent en 2020. Sur les 22 logements qui sont restés vacants, deux ont changé de propriétaire.

Malgré quelques exceptions où seulement la moitié des nouveaux entrants sortent l'année suivant leur entrée, les nouveaux logements vacants restant l'année suivante dans les fichiers des impôts représentent en moyenne 32.3 %. La part des logements encore présents deux ans plus tard dans les fichiers est moins dispersée et se concentrent autour de la moyenne de 15.6%. Enfin, il en ressort une moyenne de 5.1 % de logements restant vacants trois ans encore après leur entrée dans le fichier. Ces pourcentages, plus élevés que la moyenne à l'échelle de la ville de Lyon, peuvent s'expliquer par le type d'habitat au sein du 1^{er} arrondissement – bâtis denses et anciens – pouvant alors amener une vacance plus longue entre deux occupants, du fait de la spécificité des logements, ou générer une vacance pour cause de travaux afin de remettre les biens au goût du jour.

Les changements de propriétaires n'ont pas un effet net sur la sortie de vacance des biens. En effet, si pour certains logements, les changements de propriétaire permettent de les faire sortir du fichier, pour d'autres les logements peuvent rester vacants encore un ou deux ans après la mutation.

Les propriétaires privés, plus présents dans le nombre total de logements vacants, sont majoritaires dès lors que la vacance se prolonge. Quelques logements vacants appartiennent à des organismes HLM mais nombre d'entre eux sortent l'année suivant leur entrée ou l'année d'après. De par cette analyse, la question de la fiabilité du fichier a également été remise en cause. En effet, en suivant les nouveaux entrants sur les fichiers des différentes années, certains logements apparaissent « en cours de route ». Par exemple, concernant la section AP, 8 logements sont présents dans le fichier de 2020 et non dans le fichier de 2019 alors même qu'ils sont notés vacants depuis 2018 dans le fichier de 2020. De même, pour la section AI, 2 logements vacants depuis 2017 sont présents sur le fichier de 2020 et non sur les fichiers de 2019 et 2018. Sur l'ensemble de l'analyse, ce phénomène est apparu 12 fois, allant de 1 logement entrant « en cours de route » à 8 logements.

La vacance de courte durée à Lyon, stable depuis quelques années, se confirme être une vacance sur laquelle il est difficile d'agir, même si l'analyse précédente montre que certains logements affichant une vacance inférieure à 1 an sont susceptibles de rester vacants encore quelques années de plus. Cependant, la grande majorité de ces logements ne restent pas dans le fichier l'année suivante. Cette vacance de courte durée, représente 16 340 logements des 24 989 logements appartenant à des propriétaires privés, soit 65.4% des logements¹⁴⁹. Du fait de l'incertitude liée à la durée pendant laquelle ils resteront dans le fichier, il n'est pas possible d'agir sur cette part de logements.

Cette vacance frictionnelle est tout de même nécessaire. Une forte vacance frictionnelle témoigne d'ailleurs d'un taux de rotation élevé des ménages¹⁵⁰. Cette vacance est difficilement réductible, et diffère en fonction du territoire et du marché. L'Agence d'urbanisme de Caen Métropole estime entre 6 et 7%, le taux de vacance frictionnelle raisonnable permettant d'assurer la fluidité du marché et les mouvements des ménages¹⁵¹. Le taux de vacance

¹⁴⁹ Fichier 1767 BisCom 2020 de la Direction Générale des Finances Publiques, Service Habitat Ville de Lyon.

¹⁵⁰ Vacance des logements – Stratégies et méthodes pour s'en sortir, Guide du RNCLV, Eurométropole de Strasbourg et ANAH, 2018.

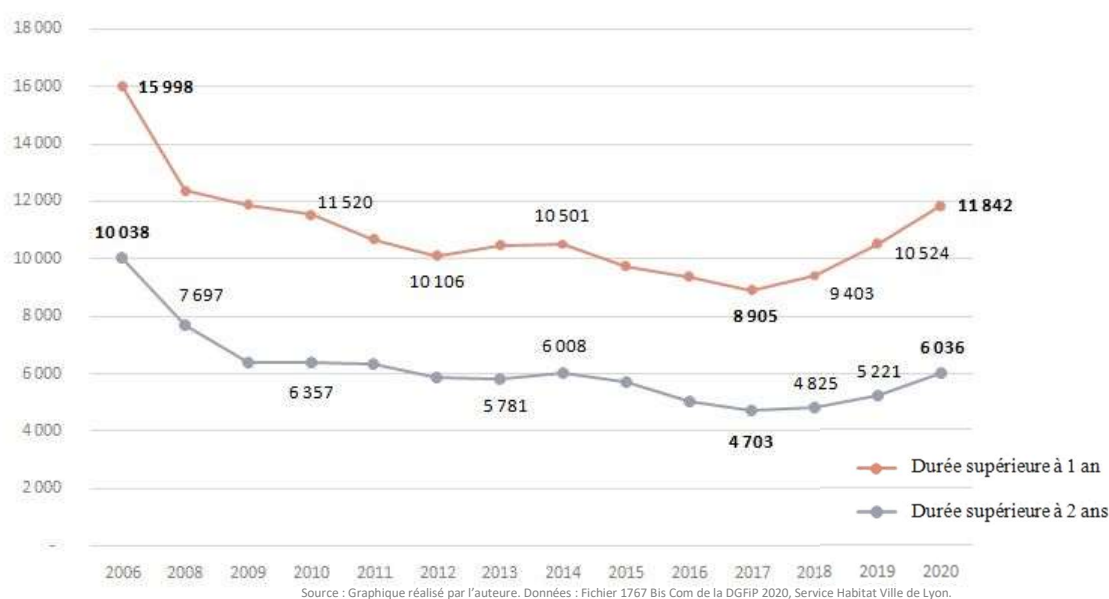
¹⁵¹ La vacance des logements : un phénomène complexe difficile à interpréter, Qu'en savons-nous ? n°68, Agence d'Urbanisme de Caen-Métropole, 2014.

frictionnelle à Lyon, en prenant les logements vacants inférieurs à 1 an soit 19 455 logements, atteint 6.07%. Ce taux se situe donc plutôt dans la partie basse de l'intervalle. En réalité, en dessous de 6%, la situation pourrait être assimilée à un marché particulièrement tendu¹⁵².

Le Graphique 5 met cependant en avant des durées de vacances qui commencent à poser questions. En effet, 11 842 logements sont vacants depuis un an et plus dont précisément 7 933 logements vacants depuis 1 an ou 2 ans et 3 909 logements vacants depuis plus de 2 ans.

C. Une augmentation de la vacance de longue durée

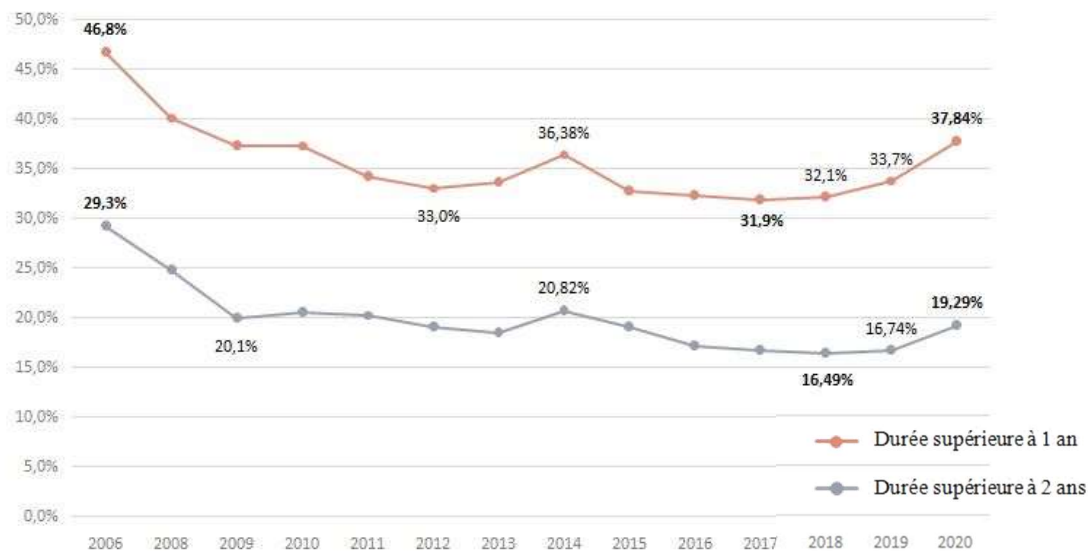
Les deux graphiques qui suivent mettent en avant les chiffres de la vacance de longue durée. Ces graphiques témoignent d'une évolution de la vacance de longue durée ces 3 dernières années. Alors qu'en 2017, les logements vacants supérieurs à 1 an étaient au nombre de 8 905, ils atteignent 11 842 en 2020, soit 37,84% de la vacance totale. C'est une augmentation de presque 3 000 logements en 3 ans. Si l'augmentation des logements vacants de plus de 2 ans est moins impressionnante, elle passe néanmoins de 16,49% à 19.29%, représentant ainsi 6 036 logements en 2020¹⁵³.



Graphique 5 : Evolution de la vacance de longue durée à Lyon entre 2006 et 2020

¹⁵² La vacance des logements : un phénomène complexe difficile à interpréter, Qu'en savons-nous ? n°68, Agence d'Urbanisme de Caen-Métropole, 2014.

¹⁵³ Fichier 1767 BisCom 2020 de la Direction Générale des Finances Publiques, Service Habitat Ville de Lyon.



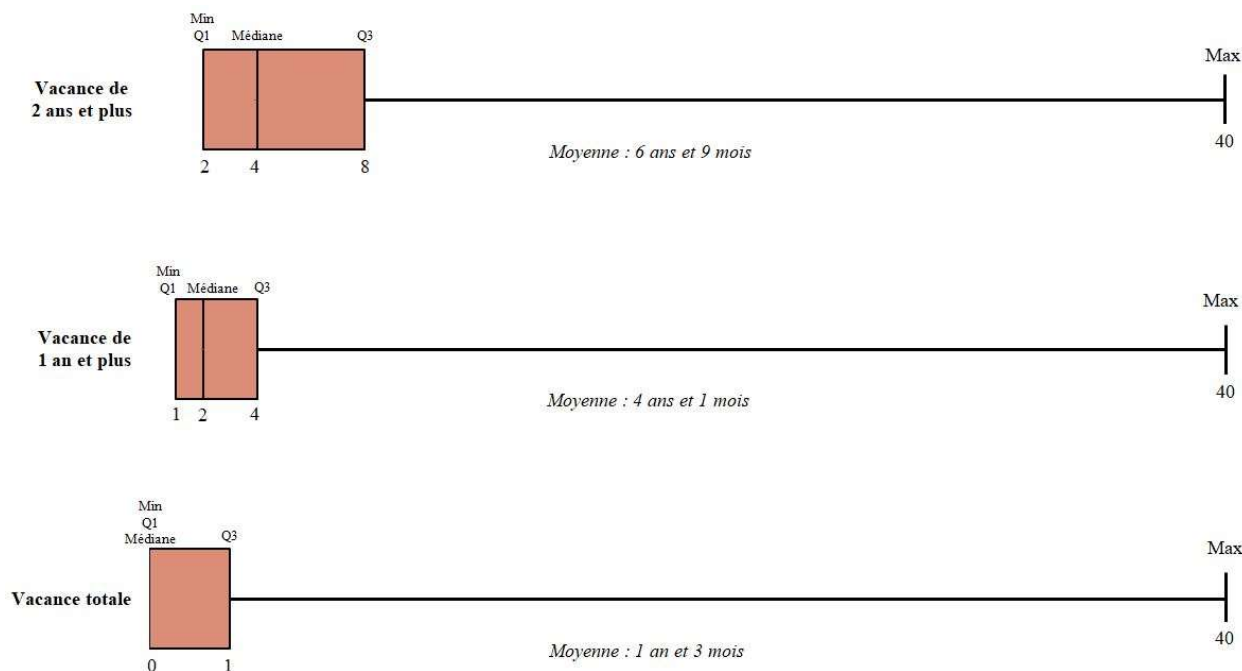
Source : Graphique réalisé par l'auteure. Données : Fichier 1767 Bis Com de la DGFIP 2020, Service Habitat Ville de Lyon.

Graphique 6 : Evolution de la part de la vacance de longue durée à Lyon entre 2006 et 2020

Suite à une analyse des durées de vacance en 2020, la vacance à Lyon se répartit de la façon suivante. Sur la vacance totale, la durée moyenne de vacance est de 1 an et 3 mois et au moins 75% des durées de vacance sont de 1 an ou moins.

En revanche, dès que les logements vacants depuis moins d'un an sont exclus, c'est une tout autre réalité qui émerge. La durée moyenne de vacance est de 4 ans et 1 mois si l'on compte uniquement les logements vacants depuis 1 an et plus, représentant 11 842 logements. Au moins 50% des durées de vacances sont de 2 ans ou moins et au 25% des durées sont de 4 ans et plus.

Dès lors que seuls les logements vacants de 2 ans et plus, c'est à dire 2017 et avant, qui représentent 6 036 logements, sont pris dans le calcul, la durée moyenne s'agrandit atteignant les 6 ans et 9 mois de vacance. Au moins 50% des durées de vacance sont de 4 ans ou moins et au moins 25% des durées de vacance sont de 8 ans ou plus. De fait, il en ressort que la vacance de courte durée est la plus présente mais dès que celle-ci n'est plus comptabilisée, la vacance moyenne augmente, s'allongeant jusqu'à plus de 6 ans. Le Graphique 7 ci-dessous illustre ces propos.



Source : Graphique réalisé par l'auteur. Données : Fichier 1767 Bis Com de la DGFIP 2020, Service Habitat Ville de Lyon.

Graphique 7 : Répartition des durées de vacances des logements (en année)

Les propriétaires privés, représentant des logements sur lesquels il est possible d'agir, constitue la majeure partie des logements vacants de longue durée. S'ils représentent presque 80% de la vacance totale, ils ne représentent plus que 70% des propriétaires de logements vacants dès lors que la vacance dure 2 ans ou plus, au profit d'une augmentation de la part des organismes HLM où certains logements restent vacants pour une durée très longue comme nous avons pu le préciser précédemment¹⁵⁴.

Cette vacance de longue durée chez les propriétaires privés dite aussi structurelle constitue la partie des logements inoccupés sur laquelle il faut que les pouvoirs publics déploient leurs efforts car ils sont sortis du marché. Si les propriétaires publics et les organismes HLM semblent gérer ce type de vacance, il s'agit de travailler sur les logements vacants des propriétaires privés.

Pour conclure ce chapitre, il est possible d'affirmer que le fichier 1767 BisCom de la DGFIP est un fichier peu cohérent, qui comporte des limites, tout comme les autres sources de données. Objectiver la vacance n'est pas simple et le croisement des fichiers de données ainsi que des observations de terrains ne garantit pas l'obtention du chiffre exact de la vacance. Si une analyse au cas par cas semble être la solution pour avoir un rendu de qualité sur un territoire, le

¹⁵⁴ Fichier 1767 BisCom 2020 de la Direction Générale des Finances Publiques, Service Habitat Ville de Lyon.

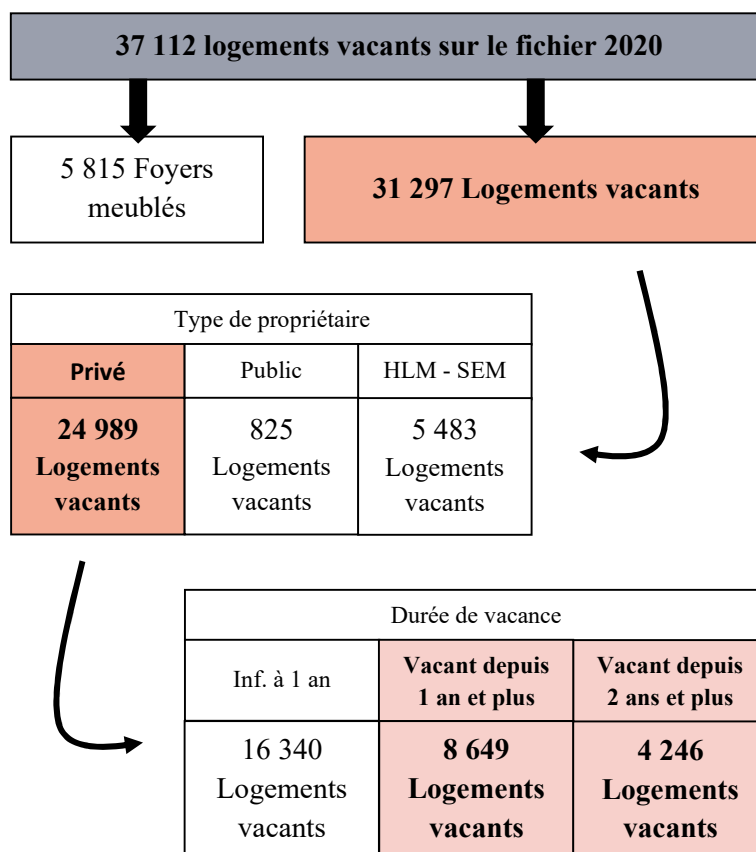
suivi de la vacance est plus complexe lorsque le travail porte sur des dizaines de milliers de logements vacants. Des tentatives d'approches des propriétaires, comme lors de l'enquête en 2015 menée par la Ville de Lyon pourraient être néanmoins une source un peu plus fiable, permettant ainsi de compléter les informations dont nous disposons chaque année sur le phénomène.

Par ailleurs, les chiffres exposent différentes réalités qu'il faut prendre en compte dans l'étude du phénomène de la vacance. Trier les chiffres permet de mettre en avant les multiplessituations de vacance sur le territoire, en distinguant notamment plusieurs durées de vacance, les types de propriétaire et la répartition des logements inoccupés.

Globalement le travail sur le fichier 1767 BisCom de la DGFIP de 2020 a permis de mettre évidence un chiffre de logements vacants semblable à celui de l'année antérieure. La part des propriétaires privés diminue cependant. 25 592 logements privés vacants ont été enregistrés en 2019 contre 24 989 logements en 2020. Toutefois, une augmentation notable de la vacance de longue durée chez les propriétaires privés est remarquée, elle suit l'augmentation de la vacance de longue durée globale. En effet, alors qu'en 2019, 3 876 logements privés sont vacants depuis plus d'un an et 2 474 logements privés depuis plus de 2 ans, en 2020, 4 246 logements privés sont vacants depuis plus d'un an et 2 808 logements privés sont vacants depuis plus de 2 ans.

Le graphique ci-après résume les chiffres de logements vacants à Lyon en 2020 sur lesquels des actions peuvent potentiellement être menées, principalement sur les logements privés vacants depuis plus d'une année¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Fichier 1767 BisCom 2020 de la Direction Générale des Finances Publiques, Service Habitat Ville de Lyon.



Source : Graphique réalisé par l'auteur. Données : Fichier 1767 Bis Com de la DGFIP 2020, Service Habitat Ville de Lyon.

Graphique 8 : Résumé des chiffres des logements vacants à Lyon

Ces chiffres identifient donc les logements vacants sur lesquels il est possible de travailler. La situation tendue du marché de la ville de Lyon permet de cibler une vacance à partir d'un an, soit sur 8 649 logements. Cela représente seulement 23% du nombre total de biens vacants sur le fichier de 2020 et un peu plus de 27% du total des logements vacants¹⁵⁶. Si ces logements vacants viennent tout d'abord questionner les causes de la vacance de longue durée et leur potentielle de mobilisation, ils remettent en question l'efficacité et l'utilisation des dispositifs pouvant être mis en place à Lyon ou à l'échelle nationale pour remettre ces biens sur le marché.

¹⁵⁶ Fichier 1767 BisCom 2020 de la Direction Générale des Finances Publiques, Service Habitat Ville de Lyon.

CHAPITRE 3 : Comprendre le rapport entre les caractéristiques de la vacance et les dispositifs conçus pour y remédier

Faisant suite aux propos du chapitre précédent, ce chapitre expose dans un premier temps les causes de la vacance de longue durée chez les propriétaires privés. Concentrant les principaux logements disponibles, la vacance de longue durée chez les propriétaires privés est complexe à aborder. Leur potentielle mobilisation est loin d'être évidente. Par la suite, les solutions pour résorber cette vacance et les dispositifs mis en place par l'Etat et la Ville de Lyon ou la Métropole de Lyon seront abordés. Nous pourrons voir qu'à travers les outils et les dispositifs présents, la lutte contre la vacance n'est pas toujours mise en avant.

I. Les causes de la vacance de longue durée chez les propriétaires privés

Les causes de la vacance de longue durée chez les propriétaires privés sont multiples. Si elles ne représentent pas les mêmes proportions dans la vacance totale, il est nécessaire de toutes les prendre en compte dans l'analyse de ce phénomène afin de mettre en évidence la part de logements potentiellement disponibles, susceptibles d'être remis sur le marché et d'adapter ainsi les outils.

A. Des causes spécifiques, présentes de façon non homogène

En dehors des causes liées à une vacance conjoncturelle, qui a été définie dans cette étude comme une vacance inférieure à un an sur le territoire de la ville de Lyon, il est important de revenir sur les causes plus profondes de la vacance, rendant cette dernière plus longue. Comme précisé en introduction, n'ayant pas pu réaliser d'entretiens avec des propriétaires de logements vacants, notamment en raison de la crise sanitaire et de la possible concomitance des actions avec la Métropole, des questions auprès des acteurs rencontrés ainsi que différentes recherches ont permis de compenser l'absence de ces entretiens auprès des propriétaires.

Parmi les principales causes de la vacance à Lyon, réside tout d'abord le fait que des logements soient inadaptés à la demande. En effet, certains logements anciens, construits selon les modes de vie antérieurs, ne correspondent plus aux modes de vie actuels. Cette obsolescence des logements peut s'observer principalement à travers la superficie du logement ou encore les éléments de confort présents au sein de l'immeuble tels que la présence d'un ascenseur. Une autre grande cause de la vacance à Lyon peut être que certains logements soient en attente de destruction, car ils font partie d'un projet de restructuration. Les projets de réhabilitation alimentent aussi la cause de certains logements vacants. La rétention de certains biens joue également sur la vacance des logements, tout comme les successions.

Toutefois, ce n'est pas parce qu'un logement a besoin de travaux, qu'il est insalubre ou qu'il n'est pas adapté à la demande qu'il est vacant. En effet, le marché tendu de la ville de Lyon offre la possibilité à des propriétaires peu scrupuleux de louer leur bien même si ce dernier est à la limite de la décence. Il est également possible pour des ménages de faire le choix de résider dans un logement qui n'est pas adapté à leur composition.

Des raisons plus personnelles, propres aux propriétaires peuvent aussi être distinguées. Par exemple, cela peut se traduire par un désintérêt du propriétaire envers le bien vacant, que ce soit d'un point de vue économique ou parce qu'il réside loin de son bien et qu'il ne peut alors pas s'en occuper facilement. La difficulté à entreprendre un projet est aussi une des causes de la vacance de longue durée. Par exemple, l'indécision du propriétaire quant à l'action de mise en vente, de location ou de conservation du bien, peut induire un temps de vacance. L'âge des propriétaires peut aussi expliquer certaines situations de vacances, dès lors que la gestion du bien devient compliquée ou que le propriétaire se sent dépassé¹⁵⁷. Les situations que connaissent les propriétaires en fin de vie sont de potentiels facteurs de vacance de longue durée. Par exemple, l'entrée en maison de retraite d'un propriétaire n'induit pas nécessairement une libération de son logement mais peut résulter en la transformation de son ancien logement en une sorte de garde-meuble. Par ailleurs, certaines craintes peuvent apparaître si le logement est occupé au moment du décès du propriétaire puisque cela peut rendre plus difficile les démarches des héritiers. De plus, l'âge peut engendrer de potentiels problèmes liés à la gestion du bien¹⁵⁸. Si des causes de vacance de longue durée pourraient également être assimilées à des biens mis

¹⁵⁷ Vacance des logements – Stratégies et méthodes pour s'en sortir, Guide du RNCLV, Eurométropole de Strasbourg et ANAH, 2018.

¹⁵⁸ Anne Boquet, Jean-louis Helary, Paul Sauveplane, Alain Weber, Evaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants, ICF, CGEDD, Janvier 2016.

en vente ou en location ne trouvant pas preneur, cela serait marginal en raison de la forte demande de logements à Lyon.

L'enquête menée en 2015 par la ville de Lyon a permis d'identifier de nouvelles causes à la vacance de longue durée, mais aussi de quantifier et de représenter la part de chacune d'elles. Concernant les nouvelles causes, apparaissent des raisons politiques. En effet, certains propriétaires refusent de louer leur bien car ils sont en désaccord avec le principe d'encadrement des loyers. Certains logements vacants résultent de la présence de squats lorsque certains biens ont besoin de travaux ou sont insalubres. Selon la même enquête, ces nouvelles explications arrivent néanmoins bien derrière des causes plus courantes. En effet, 54% des réponses au questionnaire ayant confirmé une vacance à la date indiquée précisent qu'une amélioration du bien est nécessaire. Par exemple, 47.9% précisent qu'il est nécessaire de faire des travaux et 4.6% que le logement est inhabitable ou insalubre. La mauvaise qualité des biens est également à mettre en parallèle avec la hausse du confort et des installations présentes dans les constructions neuves excluant d'office certains des logements anciens du marché.

Dans seulement 1% des réponses, la vacance est volontaire ou le fruit d'une indécision quant au projet souhaité. On retrouve par exemple ici, les indécisions du propriétaire entre la location ou la vente. Lorsque la vacance est prolongée l'année suivante, soit en 2015, les propriétaires ont dans 80% des cas, précisé qu'il s'agissait d'un besoin de travaux. La vacance volontaire ne représente que 4% des réponses. La vacance de longue durée pour cause de mutation, qu'il s'agisse d'une vente ou d'une succession apparaît pour 16% des réponses¹⁵⁹.

D'autres causes, telles que des problèmes de santé du propriétaire, peuvent l'empêcher de gérer son bien sur une période plus ou moins longue¹⁶⁰. Les propriétaires peuvent également être déçus d'une première expérience locative où ils ont pu rencontrer des impayés, des difficultés, des troubles de voisinage lorsque les locataires ne se comportaient pas comme le propriétaire le souhaitait, le rendant réticent¹⁶¹.

¹⁵⁹ Données internes Ville de Lyon, Enquête sur le phénomène de la vacance, 2015.

¹⁶⁰ Entretien mené avec Habitat et Humanisme Rhône, le 19/03/2021.

¹⁶¹ Entretien mené avec la plateforme Louer Solidaire, le 20/04/2021.

B. Des logements vacants pas tous disponibles ni mobilisables de suite

	Logements non mobilisables	Logements vacants potentiellement mobilisables
Vacance à l'échelle d'un immeuble	– En réhabilitation –	– Rétention spéculative –
	– Mutation –	
	– Succession –	– Immeuble dégradé - Habitat indigne –
Vacance diffuse	– Succession –	– Désintérêt économique ou lié à la situation du bien, pas d'envie particulière pour s'occuper de son bien –
	– Mutation –	– Rétention du bien en vue de l'attribuer à un proche –
		– Travaux en cours –
		– Indécision quant au projet à réaliser –
		– Maladie, vieillesse –
		– Rétention spéculative –
	– Peur de louer, mauvaise expérience locative –	
		– Raisons politiques –

Source : Tableau réalisé par l'auteur.

Tableau 2 : Les causes de la vacance de longue durée questionnant l'aspect mobilisable des logements vacants

Si les logements vacants de longue durée, apparaissent comme une potentielle source de nouveaux logements, l'identification des causes liées à cette vacance fait apparaître que tous les logements vacants ne sont pas mobilisables. En s'appuyant sur le tableau ci-dessus, on peut, par exemple, rapprocher ces logements non mobilisables des causes de vacance qui ne font pas sortir les logements du marché ou de celles qui impliquent un retour naturel sur le marché après la sortie, comme dans le cas de travaux ou d'une réhabilitation. Bien que ce type de vacance peut s'apprécier à l'échelle d'un immeuble, elle peut concerner également des logements dans le diffus.

La sortie ou non du marché s'apprécie par la condition suivante : si les logements vacants ne représentent plus une offre et ne sont pas le support d'actions spécifiques telles que les réhabilitations, alors ils ne font plus partie du marché. La vacance expliquée par une mutation, c'est-à-dire un changement de propriétaire, ou une succession, pose aussi la question

de la mobilisation de ces logements, étant donné que ces derniers ne sortent que temporairement du marché. Toutefois, pour certains, cela peut provoquer une vacance de longue durée.

Les logements vacants mobilisables sont donc ceux situés en dehors du marché. Les causes sont notamment celles liées à des indécisions du propriétaire, à une nécessité de travaux ou encore à l'état de santé du propriétaire ou même à sa potentielle peur de la mise en location. Les logements soumis à de la rétention, notamment spéculative, font aussi partie des situations dans lesquelles le logement est mobilisable. La rétention spéculative bénéficie à certains propriétaires, notamment en zone tendue comme à Lyon. Cette situation d'attente, en vue de vendre le bien par la suite, est notamment encouragée par l'abattement croissant de l'imposition sur les plus-values immobilières. Cette rétention, difficile à quantifier, est souvent mal vue par le pouvoir politique en place car elle renvoie l'image du « méchant propriétaire riche attendant une hausse des prix de l'immobilier ». Plus facilement remarquable à l'échelle d'un immeuble, il est difficile de juger la part exacte de cette cause de vacance, ce phénomène étant moins concret lorsqu'il ne concerne que des logements dans le diffus.

Alors que la notion de logement mobilisable implique que des actions puissent être menées afin de pousser les propriétaires à remettre leurs biens sur le marché, des logements peuvent ne pas être disponibles de suite. En effet, les logements insalubres ou ayant besoin de travaux ne sont pas mobilisables en l'état. Par ailleurs la question de remettre des logements sur le marché peut parfois être complexe lorsque l'on s'adresse à des propriétaires ayant fait les frais d'une mauvaise expérience locative.

Si le Tableau 2 précédent représente les causes de la vacance sur Lyon, celles-ci ne sont pas exhaustives. Elles peuvent aussi se combiner, rendant alors un logement vacant pour des causes multiples. Pour les logements non mobilisables, seul le temps est nécessaire afin de revoir les logements sur le marché. Or, pour les logements potentiellement mobilisables, des outils permettent de faciliter et d'encourager cette mise ou remise sur le marché.

II. Des dispositifs importants déployés à l'échelle national et locale

Puisque les pouvoirs publics n'apprécient pas un fort taux de vacance dans les logements, ils luttent contre ce phénomène grâce à un certain nombre d'outils cherchant à la résorber à tout prix. Certains dispositifs sont aussi mobilisés afin de pouvoir capter ce parc pour augmenter potentiellement l'offre de logements abordables.

A. Des dispositifs variés, ciblés ou non sur la vacance

Toujours en quête de politiques et de dispositifs performants, de nombreux dispositifs permettent de lutter contre la vacance, mais sont-ils réellement efficaces ?

Face aux enjeux forts mis en avant par les pouvoirs politiques, la vacance des logements est traitée par de nombreux dispositifs. Ces derniers ne sont pas tous situés à la même échelle et impliquent des traitements de la vacance distincts. Si plusieurs dispositifs sont créés pour lutter directement contre la vacance, certains sont créés pour résoudre d'autres problématiques incluant le phénomène de la vacance, dès lors qu'il s'agit d'un argument en faveur de la mobilisation du dispositif. Par ailleurs, certains dispositifs coercitifs pénalisent la vacance et tentent de la réduire alors que d'autres outils plus incitatifs, permettent d'aider les propriétaires à sortir de la vacance, notamment par des aides financières ou par un accompagnement.

La question de l'habitat et du logement est une question très locale où les habitants, en quête d'une réponse rapide à un problème, se tournent directement vers le représentant de leur ville. Si de fait, l'échelle locale semble la plus pertinente, les dispositifs sont présents à différents niveaux. En effet, des dispositifs développés à l'échelle nationale couvrent l'ensemble de la France et d'autres, déployés à l'échelle locale, permettent aux communes ou aux intercommunalités de lancer leurs propres dispositifs permettant de répondre à des problèmes spécifiques sur leur territoire. Cette échelle permet aussi, pour certains outils déployés à l'échelle nationale, d'être adaptés au contexte de la ville en question.

B. Des mesures coercitives, plus ou moins directes en faveur de la lutte contre la vacance

La taxe sur les logements vacants est l'une des premières mesures qui a été prise pour lutter contre les logements vacants et inciter les propriétaires de logements vides à occuper leur bien, le proposer à la vente ou à la location. Cette mesure voit le jour en 1998 et fonctionne comme un impôt local, régie par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions¹⁶². Cette taxe sur les logements vacants s'applique dans les zones dites tendues et dont la population dépasse les 200 000 habitants. Elle est redevable pour un propriétaire possédant un logement vacant pendant plus de 2 ans. En 2013, cette dernière est renforcée. La durée de la vacance impliquant que le propriétaire soit redevable est abaissée à une année. Les taux changent également. La première année où le logement est imposable, le taux est de 12.5% de la valeur locative de l'habitation et les années suivantes, le taux s'élève à 25%, auxquels s'ajoutent les frais de gestion¹⁶³. Le périmètre d'application de cette taxe est aussi modifié. Il s'étend désormais à toute zone urbaine tendue de plus de 50 000 habitants concernant ainsi 28 agglomérations, regroupant plus de 1 100 communes. Les logements concernés par cette taxe doivent être pourvus d'un minimum d'éléments de confort tels que l'eau, l'électricité et un équipement sanitaire¹⁶⁴.

Une autre taxe est présente sur le territoire français, il s'agit de la taxe d'habitation sur les logements vacants. Cette dernière est instaurée à l'initiative des communes ne faisant pas partie de la liste des communes concernées par la taxe sur les logements vacants. Celle-ci vise les logements vacants de plus de 2 ans consécutifs et est déterminée par la valeur locative et majorée, si nécessaire, par les taux des établissements publics de coopération intercommunale. Née en 2006 de la loi dite ENL¹⁶⁵, elle concernait les logements vacants de plus de 5 ans consécutifs, jusqu'en 2013.

La Ville de Lyon étant concernée par la taxe sur les logements vacants, les propriétaires de logements vacants à Lyon sont donc assujettis à celle-ci dès lors que la vacance de leur logement atteint une année. Le fichier des impôts met en avant le taux d'imposition auquel est potentiellement soumis le propriétaire. Le nombre de logements vacants privés soumis à cette taxe est de 6 184, ce qui représente près d'un quart des 24 989 logements privés vacants. 4 122

¹⁶² Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

¹⁶³ Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, La mobilisation du parc privé pour créer une offre sociale, Rapport n°18, juin 2015.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

logements sont soumis à un taux de 12.5% et 2 062 à un taux de 25%. Si plus de 16 000 logements appartenant à des propriétaires privés ne sont pas concernés par cette taxe car vacants depuis moins d'un an, 2 465 logements en sont exonérés d'office. Une petite partie d'entre eux concerne un changement du propriétaire.

La mise en place de cette taxe et son renforcement en 2013 ont pu avoir des effets positifs sur les propriétaires qui n'initiaient pas forcément des démarches en termes de travaux ou de mise en vente ou location, en les stimulant par la contrainte. A Lyon si le nombre de logements taxés a plus que doublé entre 2013 et 2014, résultat de la modification de la loi, il n'en reste pas moins que le nombre de logements vacants a diminué de presque 2 700 logements entre ces années. Pour les 4 années qui suivent, les logements vacants restent plutôt stables, autour de 29 000. Ce n'est qu'à partir de 2019 que la barre des 30 000 logements inoccupés est franchie. S'il est difficile de mesurer l'impact de la taxe sur les logements vacants, il semblerait qu'à Lyon il y ait eu une incidence notable les premières années. En revanche, depuis 2013 et la modification de la loi, cela semble moins efficace.

Collectée par la direction générale des finances, une partie de cette taxe est reversée, dans la limite d'un plafond, à l'Agence Nationale de l'Habitat, acteur fondamental de l'amélioration de l'habitat dont nous détaillerons les missions par la suite¹⁶⁶. Aujourd'hui, le plafond s'élève à 61 millions d'euros et constitue la quatrième ressource la plus importante pour l'agence¹⁶⁷. Ce plafond ne dépassait pas les 21 millions d'euros en 2018 et a été augmenté à 61 millions en 2019 et 2020. En 2019, la taxe sur les logements vacants a rapporté 94 millions d'euros. L'Anah en a perçu à hauteur de son plafond et le reste a été reversé dans le budget général de l'Etat¹⁶⁸.

Une autre mesure coercitive existe afin de motiver les propriétaires à occuper ou à louer leur bien. Il s'agit de la réquisition. N'impliquant pas le transfert de la propriété, la réquisition permet une utilisation temporaire des biens immeubles par la puissance publique. La réquisition peut être mise en œuvre par le Maire ou le Préfet grâce à leur pouvoir de police¹⁶⁹. Ayant permis dans un premier temps de répondre aux graves crises du logement et aux situations exceptionnelles, le dispositif a par la suite évolué dans le but d'agir sur des immeubles entiers

¹⁶⁶ Article 232, Code général des impôts [Version en vigueur au 29 juin 2021].

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Guillaume Errard, Les logements vacants, nouvelle vache à lait fiscale pour Paris ?, FIGARO immobilier, 2018.

¹⁶⁹ Anne Boquet, Jean-louis Helary, Paul Sauveplane, Alain Weber, Evaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants, ICF, CGEDD, Janvier 2016.

vacants appartenant à des personnes morales¹⁷⁰. Deux voies existent donc pour procéder à une réquisition. La première, plus ancienne, permet de répondre à des situations graves, ne peut pas excéder 5 ans et concerne tous types de propriétaires¹⁷¹. La seconde, plus utilisée aujourd'hui, permet de réquisitionner des logements vacants en zone tendue appartenant à une personne morale et présentant une durée de vacance de minimum 1 an. Le préfet est le détenteur du pouvoir de réquisition. Néanmoins, ce dernier travaille en étroite relation avec le maire des collectivités concernées. Sauf exceptions, cette réquisition peut durer 6 ans et aller jusqu'à 12 ans en cas de lourds travaux à réaliser. Par cette voie, le dispositif introduit un attributaire qui prend en charge les travaux et la gestion de l'occupation du bien¹⁷².

Mise en œuvre dans les territoires où des déséquilibres s'observent entre l'offre et la demande, la réquisition est une procédure rare et qui atteint difficilement son but. En effet, entre son caractère exceptionnel, la question du droit de propriété, la procédure longue et complexe qui lui est associée et la difficulté d'avoir une vision claire sur le phénomène de la vacance, la mise en place du dispositif est lente et se transforme en un outil plus symbolique que réellement efficace¹⁷³. Néanmoins, la perspective d'éviter la réquisition est un argument important, qui vise à motiver les propriétaires de logements vacants à les remettre sur le marché.

C. Des mesures incitatives, plus ou moins directes pour lutter contre la vacance

Les logements vacants de la ville de Lyon représentent une opportunité en or pour les collectivités locales dès lors que des enjeux de remise sur le marché se profilent. En effet pour ces dernières, c'est une occasion de guider les propriétaires et de les faire participer à l'atteinte de certains objectifs.

Aujourd'hui, la Ville de Lyon et la Métropole encouragent la mobilisation du parc privé à vocation sociale. La mobilisation de logements pour créer une offre sociale est en effet un enjeu important. Cela permet de consolider l'offre existante en augmentant la proportion de logements abordables, de réutiliser du bâti sans avoir besoin de construire mais aussi de lutter contre l'habitat indigne. Les logements vacants seraient donc une aubaine pour les collectivités qui cherchent alors à mobiliser le parc privé.

¹⁷⁰ Anne Boquet, Jean-louis Helary, Paul Sauveplane, Alain Weber, Evaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants, ICF, CGEDD, Janvier 2016.

¹⁷¹ Article L641-1 et suivant, Code de la construction et de l'habitation [Version en vigueur au 06 mai 2021].

¹⁷² Article L642-1 et suivant, Code de la construction et de l'habitation [Version en vigueur au 06 mai 2021].

¹⁷³ Anne Boquet, Jean-louis Helary, Paul Sauveplane, Alain Weber, Evaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants, ICF, CGEDD, Janvier 2016.

Un dispositif en particulier permet de créer une offre abordable au sein du parc privé. Il s'agit du dispositif Cosse, appelé aussi dispositif « Louer abordable ». Par un contrat appelé Louer Mieux, le dispositif prévoit notamment la signature d'une convention avec l'Anah¹⁷⁴. Etablissement public d'Etat, l'Agence Nationale de l'Habitat a été créée en 1971 dans l'objectif premier d'intervenir dans l'amélioration du parc privé et principalement sur l'habitat insalubre¹⁷⁵. Elle a aujourd'hui élargi son champ de compétences en travaillant sur la rénovation des biens dans un but de lutter contre la précarité énergétique, notamment à travers le programme « Habiter mieux ». En travaillant sur la requalification de certains quartiers ainsi que sur l'adaptation des logements au vieillissement des occupants, l'Anah permet également aux propriétaires bailleurs de bénéficier de différentes aides pour des travaux ou des déductions fiscales en échange de quelques contreparties. De ce fait, l'Anah développe des missions autour de la régulation des loyers dans le parc privé et favorise alors l'accès au logement pour les ménages les plus modestes¹⁷⁶. De par ces actions et ces missions, l'Anah est un allié important des collectivités locales, leur permettant d'intégrer un parc sur lequel il est parfois difficile de s'aventurer pour elles, le parc privé. Acteur majeur de l'amélioration de l'habitat privé, l'Anah s'est occupé en 2019 de plus de 155 000 logements en France dont presque 4 000 pour le développement d'une offre à loyers maîtrisés, notamment pour lutter contre la vacance au sein des logements¹⁷⁷.

Le conventionnement dans le parc privé permet aux propriétaires bailleurs d'obtenir des aides et des subventions ainsi que des déductions fiscales en échange d'un engagement solidaire¹⁷⁸. Deux types de conventionnements sont possibles. Le premier conventionnement engage le propriétaire sur six ans¹⁷⁹. Sans nécessité de travaux pour le bien, le propriétaire bénéficie alors simplement d'avantages fiscaux en contrepartie d'un bas loyer. Le second, engage le propriétaire sur neuf années, c'est un conventionnement avec travaux. En plus d'un avantage fiscal, les propriétaires peuvent bénéficier de certaines aides et primes qui seront détaillées par la suite¹⁸⁰. Les types de travaux pris en charge sont encadrés et doivent concerner l'amélioration de la performance énergétique, l'installation d'éléments de confort tels que des éléments électriques ou de chauffage mais peuvent aussi cibler la mise aux normes et la sécurité

¹⁷⁴ Site web du ministère de l'économie, Consulté le 02/05/2022. URL: <https://www.economie.gouv.fr/cedef/dispositif-cosse-louer-abordable>.

¹⁷⁵ Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, La mobilisation du parc privé pour créer une offre sociale, Rapport n°18, juin 2015.

¹⁷⁶ Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, La mobilisation du parc privé pour créer une offre sociale, Rapport n°18, juin 2015.

¹⁷⁷ Cours dans le cadre du Master 2 UPU, IUGA, Session Habitat et renouvellement urbain, Intervenant SOLIHA, le 09/06/2021.

¹⁷⁸ FAPIL, Guide du propriétaire solidaire, Septembre 2019.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ FAPIL, Guide du propriétaire solidaire, Septembre 2019.

des habitants¹⁸¹. Les travaux réalisés peuvent donc être liés au changement des menuiseries, au changement du système de chauffage, à l'isolation, à la toiture, au plancher mais aussi au système de ventilation. Si les types travaux doivent remplir certaines conditions, c'est parce qu'au final, ces travaux doivent permettre aux logements d'obtenir une étiquette énergétique C sur Lyon¹⁸². Le 10 Novembre 2020, un arrêté a exclu du dispositif Cosse, les logements catégorisés au sein des classes F ou G du diagnostic de performance énergétique, caractérisés comme énergivores¹⁸³. Toutefois, en éliminant uniquement ces deux classes énergétiques, le dispositif permet toujours à de nombreux propriétaires de penser au conventionnement. Il reste néanmoins suffisamment incitatif pour que les logements des propriétaires souhaitant conventionner sans travaux, c'est-à-dire ceux qui possèdent un logement proche d'atteindre la classe C, soient améliorés via, au minimum, le changement des menuiseries, le système de chauffage ou l'isolation d'un petit mur extérieur.

S'il existe deux types de conventionnement, 3 niveaux de conventionnement sont possibles¹⁸⁴. Le premier, le conventionnement très social, correspond aux logements sociaux PLAI, pour les personnes en situation de grande précarité. Le second correspond aux logements sociaux de type PLUS, correspondant aux logements HLM. Enfin, le dernier, s'apparente aux logements sociaux de type PLI, destinés aux ménages ne pouvant pas prétendre à un logement HLM mais disposant de revenus insuffisants pour se loger dans le parc privé¹⁸⁵. Si le conventionnement à un niveau social ou très social est le plus encouragé, le conventionnement à un niveau intermédiaire n'est cependant pas rejeté, dans la mesure où il crée également une offre pour les ménages en difficulté d'accès à un logement.

Le conventionnement impose quelques engagements de la part du propriétaire. Ces derniers varient selon le degré de conventionnement choisi. La première obligation est celle de louer son bien sous un plafond de loyer. En effet, le but principal d'un conventionnement est de pouvoir proposer une offre pour les ménages les plus modestes. Le loyer doit être donc inférieur aux prix du marché et doit plus précisément respecter un plafond fixé par l'Anah¹⁸⁶. Si cette dernière précise les montants des loyers à respecter sur le territoire national, et les révisé chaque

¹⁸¹ ANAH, Le conventionnement avec travaux en pratique, Juin 2017.

¹⁸² Entretien mené avec la plateforme Louer Solidaire, le 20/04/2021.

¹⁸³ Arrêté du 10 novembre 2020 relatif au niveau de performance énergétique globale prévu au o du 1^o du I de l'article 31 du code général des impôts.

¹⁸⁴ Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, La mobilisation du parc privé pour créer une offre sociale, Rapport n°18, juin 2015.

¹⁸⁵ Anne Boquet, Jean-louis Helary, Paul Sauveplane, Alain Weber, Evaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants, ICF, CGEDD, Janvier 2016.

¹⁸⁶ Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, La mobilisation du parc privé pour créer une offre sociale, Rapport n°18, juin 2015.

année, les collectivités locales ont la possibilité de les minorer, les adaptant ainsi à la réalité du marché local. A titre d'exemple, la Métropole de Lyon, délégataire des aides de l'Anah, a revu les plafonds de loyers sur son territoire. Le Tableau 3 ci-dessous met en évidence les plafonds que devaient respecter les propriétaires en 2020 à Lyon.

Surface du logement	Type de loyer	Loyer maximum par m ²
Moins de 40 m ²	Loyer intermédiaire	10€
	Loyer social	8.50€
	Loyer très social	7€
De 40 à 80 m ²	Loyer intermédiaire	9€
	Loyer social	8€
	Loyer très social	7€
Plus de 80 m ²	Loyer intermédiaire	8€
	Loyer social	7.50€
	Loyer très social	6€

Source : Tableau réalisé par l'auteur. Données : Métropole de Lyon, Programme d'action territorial, 2020.

Tableau 3 : Plafonds de loyers applicable à Lyon en 2020

Le deuxième engagement du propriétaire est celui de louer son bien à un ménage dont les revenus sont en dessous d'un plafond de ressource¹⁸⁷. Fixés par un arrêté et révisés chaque année, ils permettent d'offrir la possibilité aux ménages les plus modestes de se loger¹⁸⁸.

Le propriétaire s'engage aussi à proposer un logement décent et à louer son bien à des personnes physiques à titre de résidence principale. La durée du conventionnement doit également être respectée, c'est-à-dire six ans ou neuf ans en cas d'aides aux travaux¹⁸⁹. Enfin, en cas de conventionnement, le propriétaire s'engage à ne pas louer son bien à une personne de sa famille proche¹⁹⁰. En échange, le propriétaire profite de certains avantages.

¹⁸⁷ ANAH, Le guide des aides, Avril 2019.

¹⁸⁸ Entretien mené avec la plateforme Louer Solidaire, le 20/04/2021.

¹⁸⁹ ANAH, Le guide des aides, Avril 2019.

¹⁹⁰ Entretien mené avec la plateforme Louer Solidaire, le 20/04/2021.

Le premier est celui d'une déduction fiscale sur ses revenus locatifs. Cette déduction dépend du plafond de loyer pratiqué et de la zone dans laquelle se trouve le bien. Le tableau ci-dessous expose les déductions auxquelles peut prétendre un propriétaire lyonnais en cas de conventionnement avec l'Anah¹⁹¹.

	Déduction fiscale
Loyer intermédiaire	30%
Loyer social et très social	70%
Intermédiation locative	85%

Source : Tableau réalisé par l'auteur. Données : Métropole de Lyon, Programme d'action territorial, 2020.

Tableau 4 : Avantages fiscaux dans le cadre d'un conventionnement avec ou sans travaux à Lyon

A Lyon, conventionner un logement à un niveau social ou très social permet d'obtenir 70% de réduction sur ses revenus locatifs. Comme le Tableau 4le montre, tout logement conventionné et mis en intermédiation locative peut permettre à son propriétaire une déduction fiscale de 85% sur ses revenus locatifs.

En plus de cet abattement fiscal, les propriétaires ayant opté pour un conventionnement avec travaux ont la possibilité de percevoir des aides. Ces subventions s'élèvent à hauteur de 35% du montant total des travaux pour des travaux lourds, dans le cadre d'une réhabilitation d'un logement indigne ou très dégradé. Cela concerne aussi les projets de travaux d'amélioration de la sécurité et de la salubrité de l'habitat mais aussi pour favoriser l'autonomie de la personne occupante. Ces aides s'élève à hauteur de 25% pour les autres travaux d'amélioration comme la réhabilitation d'un logement dégradé, des travaux de rénovation énergétique ou la transformation d'usage du bien¹⁹². Malgré le fait que ces subventions soient plafonnées, il s'agit d'aides non négligeables qui permettent d'aider les propriétaires.

Ces aides sont complétées par des subventions de la Métropole de Lyon, à hauteur de 5% du montant des travaux en conventionnement intermédiaire, à hauteur de 10% en conventionnement social et à hauteur de 15% en conventionnement très social. Les communes hôtes du projet ont la possibilité de compléter ces offres à parité. Dans le cas d'un conventionnement sans travaux, le Grand Lyon offre une prime de 1 000€, 2 000€ ou 3 000€ en

¹⁹¹ Métropole de Lyon, Programme d'action territorial, 2020.

¹⁹² ANAH, Le guide des aides, Avril 2019.

fonction du niveau de convention choisi : respectivement intermédiaire, social ou très social. Le logement doit cependant justifier d'une étiquette énergétique D. Cette prime est doublée dès lors que le logement possède une étiquette A, B ou C¹⁹³.

Enfin, des aides complémentaires de l'Anah peuvent également être octroyées aux propriétaires sous certaines conditions. Par exemple, il est possible de bénéficier de la prime « Habiter Mieux » de l'Anah en cas d'un gain énergétique de 35% suite aux travaux financés. Cette aide s'élève à 1 500€ par logement. Une autre prime peut être attribuée au propriétaire si celui-ci décide de conventionner son logement à loyer très social et laisse le préfet décider du locataire. Cette prime est de 4 000€ dès lors que le bien se situe dans un secteur où le marché locatif est tendu. En plus d'une déduction fiscale plus avantageuse en cas d'intermédiation locative, si le loyer appliqué est d'un niveau social ou très social, une prime de 1 000€ est octroyée au propriétaire¹⁹⁴. Une prime de réduction de loyer peut également venir s'ajouter sous certaines conditions, notamment lorsque le loyer est social ou très social, que le logement est en zone tendue et que des aides pour travaux ont été accordées en complément par les collectivités locales où se situe le bien¹⁹⁵. Enfin, jusqu'en 2011, une prime de sortie de vacance était versée par l'Anah. Ces aides pouvaient atteindre 3 000 € à 5 000€ en cas de sortie de vacance¹⁹⁶. Si la durée d'un conventionnement avec travaux avec l'Anah est fixée à 9 ans, ce dernier peut être augmenté jusqu'à 18 ans, au regard des aides perçues par le propriétaire via l'Anah et la Métropole de Lyon¹⁹⁷.

Pouvoir produire une offre de loyers conventionnés, que ce soit avec ou sans travaux, est un objectif important pour la Métropole et la Ville de Lyon, permettant dans un premier temps de répondre aux besoins du marché locatif lyonnais particulièrement tendu. Par ailleurs, en favorisant la production de logements sociaux et très sociaux par le conventionnement, la Métropole s'inscrit directement dans les objectifs de la démarche Logement D'abord. Celui-ci est un programme visant l'accès rapide à un logement de façon pérenne, pour les personnes sans domicile, favorisant ainsi l'augmentation de l'offre de logements¹⁹⁸. De plus, les logements conventionnés en loyer social ou très social auprès de l'Anah sont comptabilisés dans le

¹⁹³ Métropole de Lyon, Programme d'action territorial, 2020.

¹⁹⁴ ANAH, Le guide des aides, Avril 2019.

¹⁹⁵ Site web de l'ANAH, Vos primes et garanties, Consulté le 19/06/2021. URL : <https://www.anah.fr/proprietaires/proprietaires-bailleurs/vos-primes-et-garanties/>.

¹⁹⁶ CGEDD, Bail solidaire, Expertise des propositions de production d'une offre de logements à loyer minoré dans le parc privé, Rapport n°010176-01, Octobre 2015.

¹⁹⁷ Métropole de Lyon, Programme d'action territorial, 2020.

¹⁹⁸ Métropole de Lyon, Programme d'action territorial, 2020.

décompte SRU jusqu'à 5 ans après la fin du conventionnement¹⁹⁹. Cela est donc une aubaine pour la Ville de Lyon n'ayant pas atteint le taux SRU de 25% fixé par la loi.

Si toutes ces aides et tous ces avantages offerts par l'Anah et les collectivités locales ne visent pas précisément la lutte contre la vacance, les primes ciblées pour des travaux et les avantages liés à la mise sur le marché des biens sont des opportunités pour les propriétaires de logements vacants d'amorcer des démarches. Si ce coup de pouce donné aux propriétaires de logements vacants les engage à respecter quelques règles, ils s'assurent cependant d'un loyer et dans certains cas, d'une valorisation de leur bien. S'engager dans un conventionnement avec l'Anah n'empêche pas de garder la main mise sur son logement. En effet le propriétaire peut s'engager à louer en direct son logement dans le respect du conventionnement. Néanmoins, conventionner son logement demande aussi un investissement du propriétaire car il faut trouver les bons locataires, qui correspondent aux plafonds de ressources requis, et se tenir informé des évolutions des plafonds de loyers, qui changent chaque année²⁰⁰. Aussi, le propriétaire peut faire le choix de confier la gestion de son bien et du conventionnement à des professionnels privés ou à des organismes publics ou privés à vocation sociale²⁰¹.

Un réseau associatif porteur de ces enjeux

A la suite d'un conventionnement, avec l'Anah ou non, les propriétaires peuvent déléguer la gestion de leur bien à des professionnels. En se tournant vers l'intermédiation locative le propriétaire permet à un tiers social d'intervenir entre lui et le locataire²⁰². Qualifiées d'agences immobilières sociales, ces opérateurs peuvent prendre la forme d'unions d'économie sociale, de sociétés coopératives d'intérêt collectif ou plus souvent, d'une association²⁰³. Ces organismes qui effectuent des missions d'aide à la location, sécurisent et réduisent non seulement le risque locatif du propriétaire, mais facilitent aussi l'accès au logement des personnes en difficulté économique et sociale en les accompagnant²⁰⁴. L'intermédiation locative se développe localement dans les années 1980 et se généralise grâce à la loi Besson en mai 1990, celle-ci visant à mettre en œuvre le droit au logement²⁰⁵. La sécurisation de la location

¹⁹⁹ FAPIL Guide Développer le parc privé à vocation sociale, 2016.

²⁰⁰ Entretien mené avec la plateforme Louer Solidaire, le 20/04/2021.

²⁰¹ ANAH, Le conventionnement, une solution pour une location avantageuse et sécurisée, Juin 2018.

²⁰² Anne Boquet, Jean-louis Helary, Paul Sauveplane, Alain Weber, Evaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants, ICF, CGEDD, Janvier 2016.

²⁰³ Site web de l'Anil, Intermédiation locative dans le parc privé, Consulté le 19/06/2021. URL : <https://www.anil.org/aj-intermediation-locative-dans-le-parc-prive/>

²⁰⁴ Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, La mobilisation du parc privé pour créer une offre sociale, Rapport n°18, juin 2015.

²⁰⁵ Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France, Rapport annuel, 2021.

pour le propriétaire se fait par le biais d'un mandat de gestion ou d'une location/sous location²⁰⁶. En France, en 2019, 47 197 places sont gérées en intermédiation locative, dont la grande majorité en sous location²⁰⁷.

Dans le cadre d'un mandat de gestion, le tiers social auquel fait appel le propriétaire assure la gestion locative du bien et prend notamment en charge la perception des loyers et des charges pour le compte du propriétaire. Il propose des garanties de loyers et un suivi particulier des locataires²⁰⁸. Dans ce cas de figure, le bail est signé directement entre le propriétaire et le locataire. Les agences immobilières sociales s'occupent du bien comme une agence immobilière classique, en choisissant le locataire, en préparant le bail, en faisant l'état des lieux mais aussi en encaissant les loyers et les charges, et en proposant un traitement des impayés si nécessaire. Dans le cadre d'une location/sous-location, le logement est loué à une agence immobilière sociale qui sous-loue par la suite le bien à des ménages défavorisés²⁰⁹. Le bail étant signé directement avec l'organisme, qui devient alors le locataire principal, cela assure le paiement des loyers et des charges, même en cas de vacance²¹⁰.

Globalement, en confiant leurs biens à des agences immobilières sociales, les propriétaires profitent de différents avantages, dont la garantie du paiement des loyers, la remise en état du logement en cas de dégradation, une gestion locative les déchargeant ainsi que des avantages fiscaux plus conséquents en cas de conventionnement²¹¹. Par ailleurs, en plus de profiter des mêmes services que ceux offerts par une agence immobilière classique, le propriétaire bénéficie d'une gestion locative particulière avec le soutien du locataire ou encore la prévention des impayés²¹². Ces agences peuvent donc être une grande aide pour les propriétaires de logements vacants ayant eu de mauvaises expériences locatives ou n'ayant pas la possibilité, le temps, ni l'envie de s'occuper de leur bien.

Au-delà de la gestion locative, ces intermédiaires proposent également, par le biais d'un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage, l'accompagnement financier et administratif du propriétaire dans sa démarche de demande de subvention auprès de l'Anah ou dans la recherche

²⁰⁶ Christophe Robert, La mobilisation du parc privé à des fins sociales, rapport remis à la ministre du Logement, 2016.

²⁰⁷ Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France, Rapport annuel, 2021.

²⁰⁸ Site web de l'Anil, L'intermédiation locative, Consulté le 19/06/2021. URL : <https://www.anil.org/votre-projet/vous-etes-propretaire/bailleur/lintermediation-locative/>

²⁰⁹ Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, La mobilisation du parc privé pour créer une offre sociale, Rapport n°18, juin 2015.

²¹⁰ Site web de l'Anil, L'intermédiation locative, Consulté le 19/06/2021. URL : <https://www.anil.org/votre-projet/vous-etes-propretaire/bailleur/lintermediation-locative/>

²¹¹ Site du Ministère de la transition écologique, Les dispositifs d'intermédiation locative, Consulté le 19/06/2021. URL : <https://www.ecologie.gouv.fr/dispositifs-dintermediation-locative>

²¹² FAPIL Guide Développer le parc privé à vocation sociale, 2016.

de tout autre type de financement, pour réaliser ses travaux, tels que ceux issus des caisses de retraite. Les intermédiaires accompagnent aussi le propriétaire dans le choix des entreprises pour la réalisation des travaux²¹³. L'Anah participe en partie aux frais qui peuvent être engagés pour bénéficier de cet accompagnement, à hauteur de 840€ par logement²¹⁴. La Métropole propose aussi une aide en cas d'assistance à maîtrise d'ouvrage pouvant aller jusqu'à 2 000€ en cas de conventionnement très social²¹⁵.

L'un des principaux réseaux d'agences immobilières sociales gérant des logements en intermédiation locative est la FAPIL, la Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement, réunissant associations, unions d'économie sociale et sociétés coopératives d'intérêt collectif ayant pour objectif de mobiliser des propriétaires du parc privé afin de développer une offre locative accessible aux ménages modestes²¹⁶. La FAPIL regroupe des Agences Immobilières à Vocation Sociales, des agences immobilières associatives labélisées par la fédération²¹⁷. Il en existe près d'une centaine en France. Elles sont réparties de manière très inégale. Les régions Rhône Alpes et Ile de France en comptent le plus avec respectivement 25 associations chacune²¹⁸.

Un autre réseau se nomme SOLIHA. Premier mouvement associatif dans le secteur de l'amélioration de l'habitat, SOLIHA propose, à travers les Agences Immobilières Sociales, une gestion locative sociale. Au total, en France, plus de 27 000 logements sont gérés par ces agences, principalement sous forme de mandats de gestion²¹⁹. En 2017, plus de 30 000 logements étaient gérés en intermédiation locative par des agences immobilière sociales appartenant à ces deux principaux réseaux²²⁰.

Les associations sur Lyon

Le conventionnement Anah, les aides de la Métropole et de la commune de Lyon ainsi que l'intervention des associations dans la location sont publicisés par la Métropole à travers une campagne de communication intitulée « Louer Malin et Solidaire ». En 2019, grâce au soutien financier de la Métropole de Lyon, la plateforme Louer Solidaire 69 voit le jour,

²¹³ AILLOJ, Rapport d'activité, 2018.

²¹⁴ Site web de l'ANAH, Financer vos travaux, Consulté le 19/06/2021. URL : <https://www.anah.fr/proprietaires/proprietaires-bailleurs/financer-vos-travaux/>

²¹⁵ Métropole de Lyon, Programme d'action territorial, 2020.

²¹⁶ FAPIL, Guide du propriétaire solidaire, Septembre 2019.

²¹⁷ FAPIL, La Fapil réussit sa nouvelle campagne d'auto-évaluation des Agences Immobilières à Vocation Sociale (AIVS®), Novembre 2019.

²¹⁸ Anne Boquet, Jean-louis Helary, Paul Sauveplane, Alain Weber, Evaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants, ICF, CGEDD, Janvier 2016.

²¹⁹ Site web de SOLIHAIMMO, Consulté le 19/06/2021. URL : <https://immo.soliha.fr/qui-sommes-nous-mouvement-soliha/>

²²⁰ Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, La mobilisation du parc privé pour créer une offre sociale, Rapport n°18, juin 2015.

regroupant l'association AILLOJ, Entre2toits, SOLIHA Rhône et Grand Lyon ainsi que le dispositif Un chez-soi d'abord de la Métropole de Lyon, aidant des personnes en grande difficultés à accéder à un logement. Ces associations sont subventionnées par la Métropole de Lyon pour mobiliser et capter des logements dans le parc privé en proposant les aides apportées par l'Anah et les collectivités locales²²¹. A l'initiative du Collectif Logement Rhône, association regroupant différentes associations d'insertion par le logement pour échanger sur la question du droit au logement, la plateforme est née d'une volonté d'être plus fort dans la captation de logements dans le parc privé. Les associations membres de la plateforme sont complémentaires. AILLOJ se concentre sur la mobilisation des parcs privé et public pour les mettre à disposition de jeunes personnes, qu'elle accompagne par la suite durant toute la durée de l'hébergement. La sous-location est privilégiée et les propriétaires peuvent être accompagnés dans le montage des dossiers pour un conventionnement avec travaux avec l'Anah. Les associations du mouvement SOLIHA, présentes sur l'ensemble du territoire national, agissent en faveur de l'amélioration de l'habitat, luttent contre l'insalubrité et l'indécence. L'association SOLIHA Rhône et Grand Lyon capte des logements dans le parc privé et peut accompagner les propriétaires dans le cadre d'une assistance à maîtrise d'ouvrage sur le conventionnement, avec ou sans travaux²²². Le mandat de gestion est favorisé par l'association. Enfin, l'association Entre2toit privilégie les logements disponibles de suite.

Un entretien auprès de deux responsables de deux associations membres de la plateforme, AILLOJ et SOLIHA, a permis de comprendre le rôle important que pouvait avoir cette plateforme dans la captation du parc privé, et surtout sur la mobilisation du parc privé vacant. La naissance de cette plateforme repose sur la volonté d'être plus efficace dans la captation de logements. En effet, alors que chaque association travaillait de son côté, chacune en lien avec la Métropole de Lyon, les contacts auprès des propriétaires étaient moins efficaces dès lors que les propriétaires contactaient toutes les associations et que ces dernières se renvoyaient la balle entre elles. Une perte de temps importante et des incompréhensions risquaient de perdre le propriétaire. La plateforme avait donc pour but de faire office d'entrée unique. En optant pour un standard téléphonique qui bascule sur l'une des lignes des différentes associations membres, ces dernières complètent un fichier de renseignement commun. Ces informations permettent alors de comprendre le projet souhaité par le propriétaire et d'adapter les propositions faites à la situation dans laquelle se trouve le logement. Par la suite, l'association la plus apte, de par ces

²²¹ Données internes Ville de Lyon, Candidature de la Métropole de Lyon dans le cadre du Plan national de lutte contre les logements vacants.

²²² Intervenant SOLIHA, Session Habitat et renouvellement urbain, Master 2 UPU, IUGA, cours donné le 09/06/2021.

compétences, à répondre à la demande du propriétaire, travaille sur le projet. Par exemple, certaines associations favorisent le mandat de gestion plutôt que la sous-location et certaines souhaitent pouvoir mobiliser le logement de suite sans qu'il ait besoin de travaux. Par ailleurs, les périmètres géographiques sur lesquels interviennent les associations entrent en jeu. Lorsque l'une des associations ne peut pas capter sur un territoire défini, une autre peut prendre le relais. Dans tous les cas, l'objectif est de ne plus perdre les propriétaires et de leur apporter une réponse rapide. En effet, chaque logement capté est un logement supplémentaire pouvant être attribué à un ménage en difficulté. Selon les membres rencontrés, il est important de comprendre les motivations et les attentes des propriétaires les sollicitant afin de cibler ce dont ils ont besoin.

L'objectif pour la plateforme et les associations membres est de principalement capter des logements dans le diffus. Concernant les logements vacants, il s'agit de mobiliser et de travailler sur les logements passés à travers les mailles du filet lors des analyses menées par les collectivités, ces dernières se concentrant notamment sur les adresses comportant de nombreux logements vacants puisque les outils dont elles disposent leur sont dédiés, un aspect sur lequel nous reviendrons par la suite. Par ailleurs, un autre objectif des associations présentes sur le territoire de la ville de Lyon est de mobiliser des logements pour les attribuer à des ménages dans le besoin. En effet, si l'accompagnement des propriétaires sur le montage des dossiers de conventionnement avec travaux fait partie des missions des associations et permet d'augmenter la qualité du parc ainsi que de proposer des logements refaits à neuf, l'objectif des associations reste néanmoins la possibilité de récupérer les biens par la suite. En effet, même en cas d'aide au montage d'un dossier de conventionnement sans travaux et même si le bien est occupé au moment du conventionnement, les associations essaient de récupérer les logements, afin d'avoir la main mise sur la sélection des futurs locataires²²³. L'association Habitat et Humanisme, qui n'est pas présente au sein de la plateforme mais très impliquée dans la mobilisation des logements à Lyon, accompagne la plupart des propriétaires dans leur projet, dans le montage des dossiers de conventionnement avec ou sans travaux, en vue de s'occuper du bien par la suite²²⁴.

Les appels reçus par la plateforme Louer Solidaire concernent principalement des propriétaires de logements vacants mais également des propriétaires intéressés pour une potentielle défiscalisation. Même si cette année a été bien particulière et que la réalisation de statistiques est difficile, il a néanmoins été possible de capter une trentaine de logements. Bien qu'entrée unique, la plateforme n'est pas toujours utilisée et certains appels passent encore par

²²³ Entretien mené avec la plateforme Louer Solidaire, le 20/04/2021.

²²⁴ Entretien mené avec Habitat et Humanisme Rhône, le 19/03/2021.

les lignes directes des associations. Au total en 2020, il s'agit environ d'une centaine d'appels. Par cette prise de contact, les propriétaires viennent en premier lieu chercher la sécurisation de la location par l'intermédiation locative. La recherche d'informations sur les possibles subventions, les aides aux travaux et la défiscalisation offerts par l'Anah, sont aussi des motivations à la prise de contact, permettant au propriétaire de comparer par la suite les projets concernant leur bien et de prendre les meilleures décisions. Parmi les appels reçus en 2020, environ la moitié des propriétaires ont précisé que leur logement était vacant. A chaque fois que les propriétaires ont fait appel à la plateforme pour des besoins de travaux, les logements étaient vacants. Qu'il s'agisse de gros travaux de réhabilitation ou de petits travaux, les propriétaires se sont tournés vers la plateforme afin d'aller chercher de l'aide et des informations. Par ailleurs, certains propriétaires de logements vacants mobilisant la plateforme précisaient qu'ils avaient hérité d'un bien ou fait face à une mauvaise expérience locative²²⁵.

Pour l'association Habitat et Humanisme Rhône, favorisant l'insertion par le logement et accompagnant des personnes mal logées à se réintégrer socialement, la vacance est une caractéristique peu présente parmi les logements captés. Alors que l'objectif annuel était fixé à 50 logements à mobiliser, en 2020, ce sont 32 biens qui ont été captés. Cette association mobilise très peu de logements vacants car selon elle, ce n'est pas à Lyon même qu'il y a des logements mobilisables mais plutôt à l'extérieur de l'agglomération, où la vacance est plus longue. L'aspect sensibilisation de la location pour des ménages modestes a été la principale source de motivation des propriétaires pour produire une offre sociale. Au total, le parc de l'association Habitat et Humanisme Rhône se compose de 260 propriétaires représentant environ 430 logements²²⁶.

Pour revenir sur l'utilité de la plateforme Louer Solidaire, celle-ci permet de faire office de point d'entrée pour les propriétaires cherchant des informations sur les dispositifs applicables. La voie de contact se fait des propriétaires vers les associations. En effet, SOLIHA et AILLOJ font très peu de prospection. Il n'est donc pas évident de faire émaner cette volonté de devenir propriétaire solidaire, maître mot de la plateforme. Cependant, selon les propos recueillis, beaucoup de personnes se questionnent sur l'utilité sociale de leur bien.

²²⁵ Entretien mené avec la plateforme Louer Solidaire, le 20/04/2021.

²²⁶ Entretien mené avec Habitat et Humanisme Rhône, le 19-03-2021.

Le propriétaire a également une autre possibilité pour sécuriser la gestion de son bien et engager des travaux sans que cela ne lui coûte de l'argent. En effet, lors du montage du projet, il se peut que le propriétaire n'ait pas les liquidités, l'apport financier suffisant, couvrant le reste à charge une fois les aides et subventions de l'Anah et de la Métropole obtenues. Dans ce cas, les associations telles que SOLIHA et AILLOJ, proposent aux propriétaires de passer via la Maitrise d'Ouvrage d'Insertion (MOI). Sous forme de bail à réhabilitation signé entre le propriétaire et le preneur, ici l'association, un contrat est conclu engageant le preneur à rénover le bien et à le louer à des ménages modestes. L'association finance les travaux et en contrepartie, celle-ci gère la location, encaisse les loyers et rembourse petit à petit les frais engagés pour les travaux. Si les durées de ces conventionnements sont souvent très longues, atteignant les 10, 15, 30 ou 40 ans, la MOI facilite et garantit l'aboutissement de projets qui n'auraient jamais pu voir le jour au regard des finances du propriétaire. La durée du contrat se calcule selon la nature des travaux et les subventions obtenues. Plus y il a de subventions, moins les emprunts sont importants et donc plus vite les loyers les remboursent. Dans cette configuration, le bien sort alors du patrimoine du propriétaire et y revient à la fin du bail, réhabilité. La MOI est aujourd'hui principalement utilisée pour les biens des collectivités locales en manque d'argent. Cela fonctionne en revanche difficilement auprès des propriétaires privés, réticents à l'idée que des contraintes puissent intervenir au moment des successions. Néanmoins, cela représente une nouvelle manière de procéder et de gérer son patrimoine, en dehors de la vente, et donc moins définitive.

Le propriétaire d'un bien a également la possibilité, en cas de désintérêt total pour son bien ou en cas de difficultés dans la gestion, de participer, sous différentes formes, à l'augmentation du parc de logements dont disposent les associations. Cela se réalise en leur confiant un logement sur des durées plus ou moins longues, de façon temporaire ou définitive. Le propriétaire peut notamment louer son logement à une association à titre gratuit, c'est-à-dire, renoncer à la perception des loyers. Par la signature d'un « Bail à titre gratuit » sur 3 ans minimum, l'association assure alors l'entretien et la gestion du logement. L'organisme accueille ainsi, de façon temporaire, des ménages en difficulté. Le propriétaire peut également confier son logement à travers la donation temporaire d'usufruit, un transfert des usages et des revenus du bien allant de 6 à 30 ans. L'organisme assure en contrepartie la gestion du bien et son amélioration. Enfin, par la vente, la donation ou le legs à une association, un propriétaire peut aussi favoriser l'augmentation durable de l'offre consacrée aux personnes en difficulté²²⁷.

²²⁷ FAPIL, Guide du propriétaire solidaire, Septembre 2019.

En somme, ces opportunités facilitent la gestion du bien et la location pour les propriétaires. Elles lui garantissent aussi de retrouver son logement à la fin du bail et dans un état amélioré ou correct. Le propriétaire reçoit des avantages en contrepartie. Qu'il s'agisse d'avantages fiscaux comme la réduction de l'impôt sur le revenu, une exonération de la taxe foncière ou encore l'évitement de la taxe sur les logements vacants, ces solutions permettent, pour beaucoup, une valorisation du patrimoine. Il s'agit aussi d'un acte de générosité facile lorsque l'intérêt du propriétaire envers son bien est nul.

Ces mesures incitatives, en vigueur sur tout le territoire national mais portées par des acteurs locaux, interviennent de manière plus ou moins directe sur le phénomène de la vacance. Le conventionnement Anah, le principe d'intermédiation locative avec les associations ainsi que les nombreux dispositifs favorisant la gestion des biens par les associations apportent de nombreux avantages aux propriétaires souhaitant mettre leur bien sur le marché. Face aux logements vacants, ces solutions apparaissent comme des opportunités pour les propriétaires. Qu'il s'agisse d'avantages financiers, fiscaux ou l'obtention d'une certaine tranquillité quant à la gestion, ces outils servent à appâter les propriétaires. Les aides sont nombreuses dès lors qu'il y a un besoin de travaux. C'est donc une aubaine pour les propriétaires de logements dont la vacance est causée par un besoin de rafraîchissement ou une nécessité d'entreprendre de gros travaux. L'apport d'aide est également important quant à la gestion du bien. Les propriétaires de logements vacants, souhaitant se décharger de la location, peuvent trouver l'outil qui leur convient le mieux.

Dès lors que la vacance est issue d'une indécision ou d'un désintérêt fort, on peut penser que l'importance de la rentabilité et l'attachement au bien est sans doute plus faible. Le louer à bas loyer peut dès lors être un bon compromis pour bénéficier d'une petite rentrée d'argent et faire un acte louable. Pouvoir laisser son bien auprès de professionnels s'assurant de l'occupation du bien par des ménages modestes est aussi un choix envisageable.

Au-delà des avantages fiscaux et des aides de l'Anah, il est possible de bénéficier des solutions complémentaires et gratuites d'Action Logement. Cet organisme d'aide pour l'accès au logement a pour but final de favoriser l'emploi. Remplaçant le 1% Logement, il apporte une sécurité dans les locations et des aides aux travaux²²⁸. A travers la garantie visale, mise en place en 2016, les propriétaires bailleurs sont protégés des impayés pendant toute la durée du bail.

²²⁸ Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France, Rapport annuel, 2021.

Pour pouvoir en bénéficier, le loyer ne doit pas dépasser 1 300€ charges comprises à Lyon²²⁹. De plus, le propriétaire doit louer son logement à titre de résidence principale et celui-ci doit être décent²³⁰. Cumulable en cas de conventionnement du logement avec l'Anah²³¹, la garantie visale prend aussi en charge depuis 2019 les frais de remise en état du logement lors de dégradations causées par le locataire²³². Cumulable, le dispositif Louer pour l'emploi permet de trouver facilement son locataire, couvre la vacance du logement entre deux ménages mais propose aussi des subventions pour des travaux de rénovation énergétique et des prêts pour la rénovation des logements. En échange, les propriétaires s'engagent à plafonner leur loyer et à louer à des locataires certifiés Action Logement²³³.

Les aides de la Ville de Lyon et du Grand Lyon : une politique continue d'incitation à la requalification de l'habitat

A travers les différents axes du PLU-H, la Métropole de Lyon tente de faire face à la tension marché de l'immobilier et de ses conséquences, déjà évoquées dans le premier chapitre. Ayant la volonté de développer une agglomération capable de répondre aux besoins en logement de tous les habitants, les collectivités locales du territoire favorisent la construction de logement tout en déployant une offre abordable et en permettant une certaine mixité sociale. Par ailleurs, les collectivités travaillent sur l'amélioration de la qualité du parc, point central permettant de maintenir l'offre de logement dans le parc ancien de la ville et d'améliorer la qualité énergétique des bâtiments existants. Sous la forme de prévention, d'accompagnement ou, plus rarement d'intervention publique, différents dispositifs sont portés par la Ville et/ou la Métropole de Lyon pour essayer de palier les différents désagréments liés du logement. Ces outils, financés par les différents acteurs impliqués tels que la commune, la Métropole ou l'Anah, ont, pour la plupart, un impact sur la vacance. Cependant, cette caractéristique du parc de logements n'est pas la seule ni la principale raison d'être de mobiliser ces outils.

Les emplacements réservés permettent par exemple, à la Métropole de Lyon, de cibler des terrains en vue de les destiner à une future utilité publique, pouvant être liée à des projets de voiries, d'espaces verts ou d'ouvrages publics. Les emplacements réservés permettent également d'identifier des zones, bâties ou non, dans le but de réaliser des programmes de logements sociaux, par une politique d'acquisition amélioration ou de construction neuve. Techniquement,

²²⁹ FAPIL Guide Développer le parc privé à vocation sociale, 2016.

²³⁰ Site web Visale, Consulté le 19/06/2021. URL : <https://www.visale.fr/visale-pour-les-bailleurs/eligibilite/>.

²³¹ Ibid.

²³² Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France, Rapport annuel, 2021.

²³³ Site web Action Logement, Propriétaire Concrétisons votre projet, Consulté le 17/06/2021. URL : <https://louerpourleemploi.actionlogement.fr/proprietaire/offre>

les emplacements réservés pour du logement social figent un espace, sans limite de durée dans le temps, en vue d'assurer la mixité sociale dans certains secteurs²³⁴. Créés lors de l'élaboration du PLU-H, de sa modification ou de sa révision, ils permettent d'anticiper l'acquisition d'un terrain. Si l'objectif est de cibler des espaces pour créer du logement social, le choix des parcelles dépend d'un regroupement de différentes caractéristiques telles que les mono-propriétés, l'existence de problèmes particuliers à l'adresse liés à la gestion du bien ou à son occupation, la présence d'un habitat indigne, la vacance des logements mais aussi les potentialités de construction offertes par la parcelle, ou les opportunités de réhabilitation du bâti. Au début de l'année 2021, 52 emplacements réservés pour du logement social sont mentionnés au PLU-H de Lyon. Parmi eux, une vingtaine d'adresses possèdent des logements vacants sur le fichier de 2020.

Pour alimenter le dispositif, une démarche prospective est nécessaire. Si la vacance des logements permet d'identifier certaines adresses, celle-ci n'est pas la caractéristique principale pour définir un emplacement réservé pour du logement social. Néanmoins, on peut se demander si cet outil pourrait être un moyen de lutte contre la vacance à condition que celle-ci soit prise en compte de manière plus importante ? Notre réponse est mitigée. Bien que de nombreux programmes soient sortis de terre, réhabilitant ou détruisant ce qui existait, les emplacements réservés opèrent dans le temps long. En effet, la définition de secteurs au sein du PLU-H n'engage en aucun cas des travaux ou la mise en œuvre d'un projet dans l'immédiat. Par conséquent la vacance des logements n'est pas contrée rapidement, directement à la suite de l'entrée d'une parcelle dans la liste des emplacements réservés.

Dans un objectif de requalification du parc de logements privés et des copropriétés, la Ville de Lyon et la Métropole, grâce à une boîte à outils incitatifs et coercitifs, entament des actions conséquentes sur certaines adresses, permettant de répondre aux difficultés rencontrées par les propriétaires. Suivant les problèmes à traiter, les opérations mises en place ne sont pas les mêmes. Celles-ci, traitent de manière indirecte la lutte contre la vacance.

Le premier outil que l'on peut citer est le PIG, le Programme d'Intérêt Général. Celui-ci encourage l'amélioration des logements du parc privé. Cet outil, cible une thématique particulière telle que la lutte contre l'habitat indigne, la précarité énergétique ou la vacance des logements. Le PIG habitat indigne et dégradé, présent sur la ville de Lyon vise la requalification

²³⁴ Article L151-41, Code de l'urbanisme [Version en vigueur au 18 juin 2021].

des logements et des immeubles dégradés, principalement dans les quartiers anciens, lorsque cela impacte dans certains cas, jusqu'à la sécurité des occupants. Il prévoit notamment un appui technique et un suivi de la copropriété dans la réalisation des travaux. Cet outil permet une étude des possibilités d'éligibilité à des aides financières, une veille sur la situation financière et juridique de la copropriété, l'accompagnement des occupants ainsi qu'une attention particulière à l'évolution du fonctionnement général des immeubles. Outil incitatif, il prévoit cependant un levier plus contraignant. En effet, des interventions coercitives sont motivées dès lors que les dispositifs incitatifs ne sont plus efficaces, ni suffisants. Ces dispositions coercitives reposent sur la mise en place de déclaration d'utilité publique de type Opération de Restauration Immobilière ou encore de Carence. Si la première, vue comme une chance supplémentaire pour agir, constitue une obligation pour les propriétaires à réaliser des travaux dans les logements ou les parties communes de l'immeuble dans un certain délai sous peine d'expropriation, la seconde met en avant l'incapacité du syndicat de copropriétaires à réaliser des travaux impliquant des négociations ou des procédures d'expropriations permettant, par la suite, la réalisation d'un projet²³⁵. En visant l'amélioration de l'habitat indigne, le PIG présent sur le territoire de la ville de Lyon permet, de travailler sur certains logements vacants ou risquant de le devenir en raison de leur état insalubre. En travaillant sur la requalification du parc existant, le PIG est un moyen de lutte contre la vacance des logements de manière non directe.

D'autres outils, développés sur le territoire de la ville de Lyon, favorisant le suivi de l'état du parc de logements privés, peuvent aussi prévenir, de façon indirecte, la vacance des logements. On retrouve notamment les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH). Ce dispositif opérationnel de redressement engage un travail autour de la réhabilitation de bâtiments et de l'amélioration du confort des logements, à travers un accompagnement et de possibles subventions. Ces opérations reposent sur une convention mêlant l'Etat, l'Agence nationale de l'habitat et une collectivité territoriale²³⁶. Avec comme objectif principal d'améliorer l'habitat, ces opérations évoluent et intègrent d'autres questions telles que la résorption de la vacance²³⁷. L'OPAH se différencie du PIG par son échelle d'intervention, plus ciblée, ainsi que par son domaine d'intervention, beaucoup plus large, ne couvrant pas une seule thématique. En mettant en place un diagnostic sur le secteur concerné, les OPAH permettent la définition d'objectifs et de moyens à mettre en œuvre pour les atteindre.

²³⁵ Métropole de Lyon - Conseil du 10 décembre 2015 - Délibération n° 2015-0925.

²³⁶ Article L303-1, Code de la construction et de l'habitation [Version en vigueur au 06 mai 2021].

²³⁷ La vacance des logements : un phénomène complexe difficile à interpréter, Qu'en savons-nous ? n°68, Agence d'Urbanisme de Caen-Métropole, 2014.

On retrouve également un outil de prévention dénommé POPAC, Programme Opérationnel de Prévention et d'Accompagnement en Copropriété. Ce dispositif repose sur une approche préventive favorisant un suivi pour éviter la dégradation de certaines situations qui impliqueraient de potentiels coûts pour les propriétaires et les pouvoirs publics. L'objectif est donc de suivre les copropriétés présentant des signes de faiblesse, comme des premiers impayés, des difficultés pour financer des travaux, mais aussi des difficultés de gestion²³⁸. Visant à agir le plus en amont possible, ce dispositif encourage les actions de maintien d'un parc de logements privés de qualité. Le POPAC Métropolitain, mis en place sur la période 2017-2021 assure un suivi régulier des copropriétés, en réagissant rapidement aux premières difficultés²³⁹.

Enfin, la veille concernant les déclarations d'intention d'aliéner (DIA), réalisée par la Ville de Lyon et la Métropole du Grand Lyon, bénéficiaire du droit de préemption, peut permettre, notamment à l'échelle d'un immeuble, de repérer et d'agir sur les adresses où à lieu un phénomène de rétention par exemple. La déclaration d'intention d'aliéner s'impose à tout propriétaire souhaitant vendre un bien sur une zone de préemption. La veille portée sur certaines adresses peut permettre, lors de vente, à la Ville de Lyon et à la Métropole, d'intervenir.

Le tableau qui suit fait la synthèse des aides présentes sur le territoire de la Ville de Lyon permettant, de près ou de loin, de lutter contre la vacance des logements. Ces dispositifs sont mis en face des causes de vacance contre lesquelles ils luttent. Comme précisé précédemment, si certains outils agissent directement en faveur de la lutte contre la vacance, pour d'autres, cette caractéristique n'intervient qu'en second plan. Pour certains, la lutte contre la vacance n'est pas mise en avant mais. Toutefois, en travaillant sur la prévention quant à l'état des logements et sur les potentielles dégradations du parc de logements privés, ils impactent la vacance. Grâce à ce tableau, on remarque que pour l'ensemble des causes de la vacance de longue durée mises en évidence, une ou plusieurs solutions et dispositifs existent. Pour certaines causes, les dispositifs sont simplement coercitifs, pénalisant la vacance. Pour d'autres causes, les solutions disponibles incitent les propriétaires à remettre leur bien sur le marché.

²³⁸ POPAC Un dispositif de prévention en faveur des copropriétés fragilisées, Qu'en savons-nous ? n°83, Agence d'Urbanisme de Caen Normandie Métropole, 2016.

²³⁹ Ville de Lyon – Conseil municipal du 02/07/2018 – Délibération n° 2018/3975.

Typologie	Situation du bien - Cause de la vacance	Solutions - Outils mis en place
A l'échelle d'un immeuble	Rétention spéculative	Taxe sur les logements vacants - Veille DIA - Réquisition
	Immeuble dégradé Habitat indigne	Dispositifs mis en place par la Ville et la Métropole de Lyon : Emplacements réservés, PIG, OPAH, POPAC, DUP ORI, Carence.
En diffus	Transformation du bien - nécessité de travaux	Dispositif Louer Abordable de l'Anah (aides aux travaux, déductions fiscales) Primes et aides aux travaux complémentaires : ANAH, Métropole de Lyon et Ville de Lyon Bail à réhabilitation – Maitrise d'Ouvrage d'Insertion Aides Action Logement Accompagnement et soutien des associations
	Désintérêt économique ou lié à la situation du bien	Plateforme Louer Solidaire – Associations Intermédiation locative : sous-location, mandat de gestion Accompagnement dans la conception du projet Dons, legs, ventes solidaire
	Indécision quant au projet souhaité	
	Maladie – vieillesse du propriétaire Peu de temps pour s'en occuper	
	Rétention spéculative	Taxe sur les logements vacants
Peur de louer - mauvaise expérience locative	Intermédiation locative Garantie Visale d'Action logement	

Source : Tableau réalisé par l'auteur

Tableau 5 : Solutions apportées selon les causes de la vacance sur le territoire de la ville de Lyon

En raison de la motivation personnelle des propriétaires ou de l'intervention de l'action publique, de nombreux dispositifs permettent la réalisation d'une offre sociale. Par ailleurs, de nombreux outils sont disponibles pour les propriétaires ayant besoin de réaliser des travaux, cause fortement présente dans la vacance des logements tel qu'on a pu le voir précédemment. La question de l'amélioration de l'habitat privé est aussi très importante notamment au sein des dispositifs mis en place ou pouvant être utilisés par les collectivités locales. Enfin, on observe une complémentarité des dispositifs à l'image des aides d'Action Logement qui sont cumulables avec les aides et les primes de l'Anah. Cependant, les dispositifs en place sont-ils adaptés pour les propriétaires de logements vacants ?

CHAPITRE 4 : Evaluer et faire évoluer les dispositifs de lutte contre la vacance ?

Ce dernier chapitre traite des retours sur les dispositifs nationaux et locaux, tant incitatifs que coercitifs luttant contre la vacance. Dans un premier temps, ce chapitre vient interroger l'efficacité des grands dispositifs nationaux ainsi que les problèmes auxquels peuvent se heurter les propriétaires de logements vacants. Dans un second temps, ce chapitre permet de rendre compte des limites qu'ont les dispositifs spécifiquement déployés pour lutter contre la vacance sur le territoire lyonnais. Il s'agira notamment de s'attarder sur les paramètres pouvant réduire le nombre de logements vacants remis sur le marché.

I. Evaluation des dispositifs lancés à l'échelle nationale

Cette première partie vient rendre compte des retours relatifs aux dispositifs coercitifs et incitatifs déployés à l'échelle nationale. S'il sera question dans un premier de comprendre les effets de la taxe sur les logements vacants, la deuxième partie s'attardera sur les perceptions du conventionnement des logements avec l'Anah. Par ailleurs, une dernière partie tentera de mettre en avant un élément pouvant rendre floue la lecture des dispositifs par les propriétaires sur le territoire nationale.

A. La taxe sur les logements vacants : des limites quant à sa mise en œuvre

La taxe sur les logements vacants concerne au total 28 agglomérations, soit 1 149 communes. Au sein de l'agglomération de la ville de Lyon c'est 130 communes qui sont concernées, soit presque la totalité des villes de la Métropole²⁴⁰. Cette taxe sur les logements vacants, pouvant être vue comme un outil fort, pénalisant la vacance des logements et par conséquent encourageant les propriétaires à louer, vendre ou occuper leur bien, est pourtant vivement critiquée²⁴¹. En effet, malgré son élargissement en 2013, tant quant aux communes

²⁴⁰ Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

²⁴¹ Anne Boquet, Jean-louis Helary, Paul Sauveplane, Alain Weber, Evaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants, ICF, CGEDD, Janvier 2016.

concernées qu'aux modalités d'imposition, beaucoup de rapports sur le phénomène de la vacance des logements remettent en cause son efficacité.

Tout d'abord, il est important de revenir sur le fait que tous les logements vacants ne sont pas concernés par cette taxe. En effet, ne sont pas concernés les logements appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte ainsi que les logements ayant changé de propriétaire au cours de la période de référence. La taxe concerne les propriétaires disposant du logement depuis le début de la période de vacance. Au changement de propriétaire, la durée de vacance du logement est remise à zéro. Les biens occupés plus de 90 jours consécutifs et les logements subissant une vacance involontaire, notamment lorsque le propriétaire ne trouve ni d'acheteurs ni de locataires et ce malgré des démarches actives, sont aussi exonérés de la taxe²⁴². Enfin, les logements nécessitant des travaux trop importants, représentant plus de 25% de la valeur du bien sont exonérés²⁴³. En 2014, la taxe sur les logements vacants concerne 30% du parc privé vacant en France²⁴⁴.

Le fichier 1767 BisCom de la DGFIP indique les logements potentiellement taxés. En effet, s'il exclue directement de la taxation les propriétaires de type organismes d'habitations à loyer modéré et sociétés d'économie mixte, les logements ayant changé de propriétaires ainsi que les logements n'étant pas encore soumis à la taxe car affichant une vacance inférieure à 1 an, le fichier ne prend pas en compte les détails d'occupation et de gestion du logement pouvant déboucher sur une exonération. De plus, certains logements présents dans fichier sont exonérés d'office pour une raison qui n'est pas mentionnée. Ainsi, à Lyon en 2020, le nombre de logement vacants privés potentiellement taxés s'élève à 6 184 soit 24,75% du parc de logements privés vacants²⁴⁵.

L'objectif de cette taxe et des exonérations qui sont possibles est surtout de pénaliser les propriétaires disposant d'un logement vacant résultant principalement d'une rétention volontaire ou d'un manque d'intérêt envers leur bien. Cependant, au regard de toutes ces possibilités d'exonération, certains propriétaires peuvent tenter d'en profiter pour esquiver la taxe. En effet l'appréciation complexe des motifs d'exonération et la gestion difficile des contentieux pour les impôts ouvrent les portes à de possibles abus. En effet, l'appréciation des justificatifs des motifs

²⁴²Article 232, Code général des impôts [Version en vigueur au 06 mai 2021].

²⁴³ Anne Boquet, Jean-louis Helary, Paul Sauveplane, Alain Weber, Evaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants, ICF, CGEDD, Janvier 2016.

²⁴⁴ Ibid.

²⁴⁵ Fichier 1767 Bis Com 2020 de la Direction Générale des Finances Publiques, Service Habitat Ville de Lyon.

d'exonérations est différente d'un service déconcentré à un autre. L'objectivation est notamment difficile lorsque des propriétaires mentionnent leur démarche « active » ou lorsqu'il s'agit d'estimer le montant des travaux par rapport à la valeur du bien²⁴⁶.

En 2014 en France, moins de 5% des logements privés vacants ont fait l'objet d'une taxation²⁴⁷. En dehors des motifs d'exonération, cela est notamment dû à la façon de recueillir les données sur la vacance des logements. Basée sur la taxe d'habitation, la taxe sur les logements vacants concerne alors l'ensemble des propriétaires des logements n'ayant pas fait office d'une taxe d'habitation, attribuant parfois la taxe à un logement n'étant pas défini comme tel dans la réalité. Une appréciation de l'état d'occupation du bien au 1^{er} janvier, ne permet également pas d'appréhender de manière globale l'état d'occupation du logement.

Au vu de sa faible incidence et des demandes d'exonérations importantes, on peut alors se demander si cette taxe est suffisante ? Faudrait-il qu'elle soit plus conséquente ? Est-elle vraiment nécessaire ? Il est en réalité difficile d'augmenter cette taxe sous peine de provoquer des effets contraires, les propriétaires pourraient alors déclarer le logement vacant en tant que résidence secondaire, sans pour autant remettre le bien sur le marché. De plus, cela ne permettrait plus de distinguer ce parc de logements vacants et pourrait donc altérer le travail sur celui-ci.

Bien que la taxe sur les logements vacants ne produise pas les effets escomptés, tant dans la quantité que dans ses objectifs de remise sur le marché des biens, elle agit néanmoins comme une menace pour les propriétaires fainéants, désintéressés de leur bien, le laissant alors vacant, une situation qui semble cependant minime à Lyon.

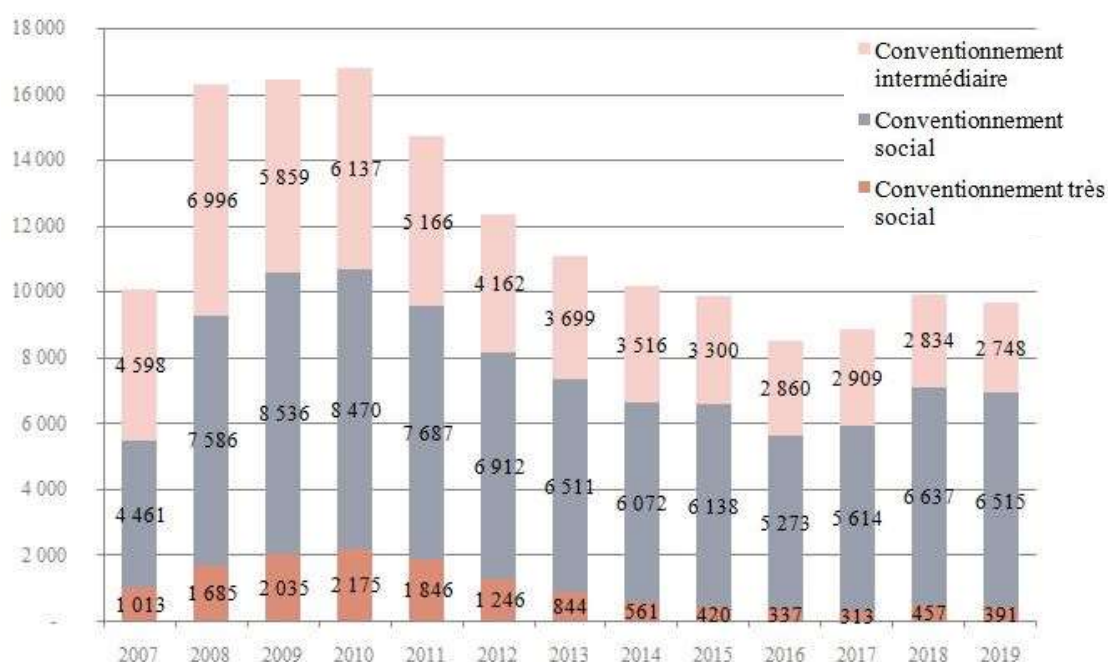
B. Le nombre de conventionnements Anah en chute

Le conventionnement des logements avec l'Anah permet à différents propriétaires de bénéficier d'avantages en contrepartie d'une réduction de leurs loyers et donc de la production d'une offre sociale. Principal outil incitatif permettant de motiver les propriétaires de logements vacants à remettre sur le marché leur bien, celui-ci se voit pourtant de moins en moins utilisé.

²⁴⁶ Anne Boquet, Jean-louis Helary, Paul Sauveplane, Alain Weber, Evaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants, ICF, CGEDD, Janvier 2016.

²⁴⁷ Ibid.

En 2021, le rapport de la Fondation Abbé Pierre met en avant que la mobilisation du parc privé à travers le conventionnement de l'Anah est très faible et qu'il se trouve même sur une pente descendante. En effet, il est notable que 150 000 logements ont été conventionnés entre 2007 et 2019 par l'Anah, un chiffre pouvant laisser croire un bon score. Cependant, rapporté aux 1.5 millions de nouvelles locations qui ont eues lieu chaque année en France dans le parc privé, ce chiffre apparaît dès lors beaucoup plus faible. Par ailleurs, le rapport met en évidence un nombre de logements conventionnés en constante diminution. Alors qu'en 2008 : 16 267 logements ont été conventionnés, en 2019 ce sont seulement 9 654 logements²⁴⁸. Par ailleurs, en 2019, seulement 391 logements ont été conventionnés en très social²⁴⁹.



Source : Graphique réalisé par l'auteur. Données : Rapport Abbé Pierre 2021.

Graphique 9 : Répartition des niveaux de loyers des logements conventionnés par l'Anah avec ou sans travaux en France

Si cette tendance peut s'expliquer par la baisse de motivation des propriétaires, elle témoigne aussi du fait que l'Anah se concentre aujourd'hui plus sur les aides apportées aux propriétaires occupants, laissant de côté le conventionnement dans le parc privé locatif. Par ailleurs, le dispositif Louer abordable différenciant peu le logement social du très social, annule et fait disparaître ce niveau de conventionnement²⁵⁰. En effet, certains avantages sont identiques,

²⁴⁸ Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France, Rapport annuel, 2021.

²⁴⁹ ANAH, Rapport d'activité 2021.

²⁵⁰ Ibid.

tels que l'abattement fiscal ou encore certaines primes supplémentaires de l'Anah comme la prime d'intermédiation locative ou la prime de réduction de loyer²⁵¹. Néanmoins, la Métropole de Lyon et la Ville de Lyon, tentent de différencier ces deux niveaux, souvent traités conjointement. Par exemple des différences sont prévues pour les primes en cas de conventionnement sans travaux mais aussi dans l'attribution des subventions pour la réalisation de travaux²⁵².

En 2019 à Lyon, 19 logements ont fait l'état d'un conventionnement avec travaux dont 7 à un niveau très social, 11 à un niveau social et un seul à un niveau intermédiaire. 84 logements ont fait office d'un conventionnement sans travaux dont 8 à un niveau très social, 67 à un niveau social et 9 à un niveau intermédiaire²⁵³. Ces conventionnements à Lyon confirment la tendance nationale, quant à la faible présence du conventionnement très social. La source de ces données ne nous permet cependant pas de connaître l'origine et l'histoire de ces logements, ni combien pouvaient être vacants. Néanmoins, ces chiffres apparaissent très faibles face au nombre de logements vacants pouvant potentiellement être remis sur le marché.

La baisse du nombre de logements conventionnés a un double impact. Elle influe directement sur la production d'une offre abordable en complément du parc social et réduit la possibilité de travailler sur les logements vacants. La captation de logements conventionnés est également en phase descendante malgré la présence d'opérateurs associatifs rassemblés principalement au sein de la FAPIL et de la Fédération SOLIHA qui réussissent à mobiliser des milliers de biens par l'accompagnement des propriétaires²⁵⁴.

C. Une multiplicité des acteurs et une superposition des dispositifs qui ne facilitent pas la compréhension des aides par les propriétaires.

Bien que l'existence de différentes aides, de dispositifs, d'outils incitatifs et coercitifs ont pour objectif d'avoir un impact sur les choix des propriétaires, certains d'entre eux peuvent se sentir dépassés.

²⁵¹ Site web de l'ANAH, Vos primes et garanties, Consulté le 19/06/2021. URL : <https://www.anah.fr/proprietaires/proprietaires-bailleurs/vos-primes-et-garanties/>.

²⁵² Métropole de Lyon, Programme d'action territoriale, 2020.

²⁵³ Ibid.

²⁵⁴ Christophe Robert, La mobilisation du parc privé à des fins sociales, rapport remis à la ministre du Logement, novembre 2016.

En effet dans un premier temps, face à la multiplicité des acteurs, le choix du bon interlocuteur peut être un frein à l'initiation d'une démarche²⁵⁵. Tant à l'échelle nationale que locale, qu'ils soient publics, privés ou associatifs, il est difficile de différencier le rôle de tous ces acteurs et de discerner ceux jouant le rôle de transmission de l'information, de point d'accueil ou d'accompagnement des propriétaires dans les démarches²⁵⁶. Les propriétaires peuvent donc prendre contact avec les différentes structures mises à leur disposition telles que les collectivités locales ou les Agences Départementales d'Information sur le Logement (ADIL) qui servent d'appui pour toute demande de renseignements relatifs au logement mais aussi directement avec l'Anah. Cette multiplicité d'acteur est une perte de temps pour les propriétaires pouvant récupérer des informations par tous. Comme la lecture est peu claire, et qu'il est difficile de savoir qui intervient quand, des propriétaires peuvent se sentir perdu et ne pas arriver à mettre en place un plan d'action efficace²⁵⁷. A l'échelle de la ville de Lyon, selon les interlocuteurs de la plateforme Louer Solidaire, les propriétaires savent vers qui se tourner. Ils appellent notamment directement l'Anah ou alors la plateforme dès lors qu'ils veulent des informations concernant les aides de l'Anah ou des renseignements sur l'intermédiation locative. Cependant, encore de nombreux appels sont générés directement sur les standards téléphoniques des associations²⁵⁸.

Dans un second temps, la complexité des dispositifs peut également freiner la compréhension des aides par les propriétaires. Par exemple, certaines aides se superposent, certaines sont complémentaires et d'autres non. Par exemple, des primes complémentaires sont offertes par l'Anah ou la Métropole de Lyon en fonction d'un certain type de conventionnement additionné au respect de certaines conditions notamment liées à la performance énergétique des logements. Par ailleurs, l'apparition constante d'offres nouvelles, la plupart du temps mises en avant comme étant des mesures de simplification, peuvent apparaître pour les propriétaires comme une succession et une accumulation d'informations à prendre en compte nécessitant un suivi régulier²⁵⁹. La multiplicité des noms donnés à un même dispositif rend la compréhension difficile. A titre d'exemple, le dispositif Louer abordable dit aussi Cosse est mis en œuvre par le contrat Louer Mieux de l'Anah et mis en avant par la Métropole de Lyon sous la campagne « Louer Malin et Solidaire ». De plus, certains dispositifs sont instables. Par exemple, jusqu'en

²⁵⁵ Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, La mobilisation du parc privé pour créer une offre sociale, Rapport n°18, juin 2015.

²⁵⁶ Sarah Faucheux-Leroy, Pauline Kertudo, Clémence Petit, Julien Van Hille, « Les ménages "aux portes du logement" », Recherche sociale, vol. 212, no. 4, 2014, pp. 6-97.

²⁵⁷ Ibid.

²⁵⁸ Entretien mené avec la plateforme Louer Solidaire, le 20/04/2021.

²⁵⁹ Christophe Robert, La mobilisation du parc privé à des fins sociales, rapport remis à la ministre du Logement, novembre 2016.

décembre 2020, Action Logement octroyait des aides aux ménages modestes et très modestes dans le cadre d'une rénovation énergétique de leur bien pouvant aller jusqu'à 15 000 € pour les propriétaires bailleurs. Suite à un nombre de demandes supérieur à ce qui était attendu, cette aide a été suspendue²⁶⁰.

Le tout vient donc rendre difficile la lecture des aides et des dispositifs. Selon le rapport de la fondation Abbé Pierre, l'utilisation insuffisante des aides, notamment celles pour la réalisation de travaux, est liée à l'absence d'un visuel clair sur les aides possibles et donc sur le budget global que les propriétaires vont devoir mobiliser. Le rapport utilise le terme de « déficit d'information »²⁶¹.

II. Les limites des dispositifs encouragés à l'échelle locale

Cette seconde partie s'attarde sur les limites qu'il est possible de distinguer à travers les dispositifs encouragés par les pouvoirs publics sur le territoire de la ville de Lyon. A travers les retours des associations, il s'agit de questionner les éléments freinant l'utilisation des dispositifs mis en place pour résorber la vacance, par les propriétaires.

A. Un manque de communication sur les aides qui peuvent être apportées pour les propriétaires

Les dispositifs encouragés sur la ville de Lyon, dont notamment le conventionnement avec l'Anah, sont peu utilisés. Pourquoi ? L'une des premières choses mentionnées par les propriétaires appelant la plateforme Louer Solidaire est l'ignorance des dispositifs en place tels que le conventionnement avec l'Anah proposant des défiscalisations jusqu'à 85%, des aides aux travaux ainsi que l'accompagnement des associations²⁶². Actuellement, c'est la Métropole de Lyon qui se charge de la publicité. Des campagnes de communication sont alors lancées sur l'ensemble de son territoire. Individuellement, les associations font quelques encarts publicitaires au sein du journal La Tribune, mais aussi dans la presse gratuite dans le métro par exemple. Les associations se tournent aussi vers les spots radio. Cependant, cette publicité portée par les associations a un coût et n'est pas toujours payante. La diffusion et la communication faites par l'association sont alors restreintes du fait de leur budget et par conséquent limitées. Les associations regrettent le manque de publicité faite par la Métropole

²⁶⁰ Fondation Abbé Pierre, Rapport annuel, 2021.

²⁶¹ Ibid.

²⁶² Entretien mené avec la plateforme Louer Solidaire, le 20/04/2021.

sur ces dispositifs. Elles pensent que cela pourrait permettre de compenser les moyens limités qu'elles peuvent elles-mêmes dédier à la communication. De plus, les associations interrogées croient en la puissance de la communication pour inciter les propriétaires de logements vacants à mobiliser les outils et aides en place pour remettre leur bien sur le marché. L'une des enquêtées exprime qu'elle souhaite que la Métropole « matraque » l'information pour une plus grande incidence. En 2019, la fédération SOLIHA a lancé une communication nationale visant les propriétaires bailleurs. Sur Lyon, cette publicité a permis de cibler les propriétaires souhaitant s'investir et proposer leur logement. Au final 34 projets ont été signés en quelques semaines avec des gens qui ne connaissaient pas les dispositifs²⁶³.

Par ailleurs, un regard porté sur les sites internet des acteurs impliqués dans les dispositifs d'incitation à la remise sur le marché des biens vacants a permis de mettre en évidence des ruptures dans la circulation de l'information. Sur le site web de la Ville de Lyon, l'une des pages apporte des informations sur les missions de l'Anah avec notamment des informations sur les aides financières pour l'amélioration de l'habitat privé pour les propriétaires occupant ou les propriétaires bailleurs. Des renvois sont faits afin de diriger les lecteurs et les propriétaires sur le site de l'Anah. Sur le site web de la Métropole de Lyon, une sous-rubrique permet de lister les différentes situations auxquelles peuvent être confrontés les propriétaires. L'un des choix sur cette page, permet d'être dirigé sur la page de la campagne Louer malin et solidaire. Cette dernière met en avant la plateforme Louer Solidaire ainsi que le principe du conventionnement. Cette page contient également de nombreux renvois comme celui vers le site de la plateforme Louer solidaire et vers le site de l'Anah dont plus précisément vers la plateforme FacilHabitat, permettant de réaliser une simulation d'estimation des aides financières pour la mise en location. Sur le site web de l'ADIL du Département du Rhône et la Métropole de Lyon, des informations sont mises en avant pour les propriétaires bailleurs sur les dispositifs existants favorisant la location comme les aides financières pour travaux, le principe du conventionnement et les possibles avantages fiscaux. Enfin, les associations font la promotion sur leur site internet des opportunités qui s'offrent aux propriétaires quant à leur logement vacant, dont le conventionnement, l'aide aux travaux et l'accompagnement dans la gestion de leur bien.

²⁶³ Entretien mené avec la plateforme Louer Solidaire, le 20/04/2021.

Si ces sites internet apparaissent comme un support de publicité et de communication importante, il est nécessaire de connaître en amont les dispositifs et les acteurs afin de cibler les recherches. En effet, il faut aller chercher l'information. Il en est de même pour la plateforme FacilHabitat, qui se revendique comme une réelle aide pour les propriétaires, pour faire leur première démarche, pour s'informer sur les grandes lignes de la remise sur le marché.

A l'échelle nationale, certains dispositifs, tel que la garantie visale, en capacité de répondre aux besoins des propriétaires sont aussi très mal connus²⁶⁴. En effet, si le nombre de garanties accordées est important, avec presque 130 000 garanties accordées en 2019, le dispositif ne concerne que 2,5% des logements loués. En comparaison avec le cautionnement (41% des locations) et les assurances loyers impayés (20%), la garantie visale reste en marge²⁶⁵. Via des campagnes de publicité en 2020, la connaissance de ce dispositif a augmenté mais plus de la moitié des Français ne la connaissent pas²⁶⁶. Or, ce dispositif doit représenter une chance de plus pour un propriétaire hésitant à louer son bien et pouvant le garder alors vacant. Ce sont eux qui doivent être la principale cible de la communication. Dans le cadre de la vacance, ce dispositif doit être vendeur afin de rassurer les propriétaires ayant fait face à une mauvaise expérience locative.

De plus, cette communication limitée quant aux dispositifs s'accompagne de l'absence d'une prospection mise en place par certaines associations. Si certaines d'entre elles font de la prospection à l'image d'Habitat et Humanisme Rhône, d'autres, telles que SOLIHA et AILOJ ne développent pas cette mission notamment en raison d'un manque de temps²⁶⁷. Habitat et Humanisme Rhône lance des démarches pour réquisitionner des logements, sans attendre que les propriétaires les sollicitent²⁶⁸.

Selon les associations interrogées, la prospection, combinée à une communication régulière aux échelles locale et nationale, faciliterait la connaissance des dispositifs présents, notamment sur la ville de Lyon pour la plateforme Louer Solidaire. Si la publicité à l'échelle locale toucherait directement les propriétaires de logements vacants, la publicité à l'échelle nationale pourrait encourager les investissements locatifs sur la ville de Lyon, créant ainsi une offre abordable supplémentaire.

²⁶⁴ Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France, Rapport annuel, 2021.

²⁶⁵ Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le Projet de Loi de finances pour 2021, Octobre 2020.

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ Entretien mené avec la plateforme Louer Solidaire, le 20/04/2021.

²⁶⁸ Entretien mené avec Habitat et Humanisme Rhône, le 19/03/2021.

B. Des offres peu attractives

Le Programme d'Orientations et d'Actions pour l'Habitat du PLU-H de la Métropole de Lyon fixe comme défi le maintien et le développement de la fonction sociale du parc privé dans l'agglomération. Cette fonction sociale s'avère pourtant de plus en plus difficile à maintenir. En effet, les bailleurs privés lyonnais sont peu motivés à produire des loyers inférieurs aux prix du marché, notamment en raison d'un écart important entre les loyers, pouvant passer du simple au double.

Les propriétaires qui contactent la plateforme Louer Solidaire à la recherche d'informations ou plus directement pour solliciter des aides et de la défiscalisation à travers les dispositifs de l'Anah, se présentent dans 99% des cas comme des propriétaires souhaitant être solidaires²⁶⁹. Les propriétaires qui contactent l'association Habitat et Humanisme Rhône affichent aussi un état d'esprit solidaire, prônant l'importance de pouvoir loger tous les ménages et notamment ceux éprouvant de grandes difficultés à trouver un logement ou à s'y maintenir²⁷⁰. Cependant, lors de la prise de contact avec les associations et lors de l'explication des modalités de conventionnement, beaucoup de propriétaires se ferment et renoncent au conventionnement de leur logement. Cela est principalement dû aux prix des loyers. En effet, lorsque les associations annoncent aux propriétaires les prix au m² selon les plafonds de loyer fixés par la Métropole de Lyon dans le cadre d'un conventionnement, beaucoup se questionnent alors sur le gain réel issu de la mise en location de leur bien. Pour les associations de la plateforme Louer Solidaire, les prix au m² en dessous du marché sont la première cause d'arrêt des démarches. Pour l'association Habitat et Humanisme Rhône, l'annonce des plafonds de loyers fait « rechigner » certains propriétaires, notamment lorsque les biens se situent dans des secteurs où les prix au m² sont élevés tels que dans le 6^{ème} arrondissement. Toutefois, l'attrait de la défiscalisation est souvent plus fort²⁷¹. En situation de marché tendu, comme à Lyon, la différence entre les loyers du marché et les loyers conventionnés est grande. En effet, les prix des loyers au m² enregistrés dans la ville peuvent représenter jusqu'au double des loyers conventionnés à un niveau social ou très social. Par exemple, alors que dans certains secteurs de la commune, comme l'ouest du 6^{ème} arrondissement, le loyer atteint les 18,60€ au m² pour les T1 et 13,80€ pour les T2²⁷², les plafonds de loyers conventionnés ne dépassent pas les 10€ au m²

²⁶⁹ Entretien mené avec la plateforme Louer Solidaire, le 20/04/2021.

²⁷⁰ Entretien mené avec Habitat et Humanisme Rhône, le 19/03/2021.

²⁷¹ Ibid.

²⁷² Observatoire local des loyers, Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnais, Les loyers dans le parc privé de l'agglomération lyonnaise, Données 2019, Février 2020.

et se limitent à 7€ du m² pour les logements de moins de 80m² conventionnés en très social²⁷³. Convaincre un propriétaire en apparence solidaire mais recherchant tout de même une rentabilité peut donc s'avérer difficile.

Alors que la défiscalisation sur les revenus locatifs, les primes complémentaires de l'Anah ou encore les primes d'accompagnement proposées par la Métropole de Lyon apparaissent comme des moyens de contrebalancer la perte de revenu liée à la baisse du loyer, celle-ci n'est pas toujours compensée, dès lors qu'il existe une très grande différence entre les loyers du marché et ceux conventionnés. En effet, pour certains projets, la déduction fiscale et les aides proposées par la Métropole de Lyon ne permettent pas de combler intégralement la perte de revenu. En effet, l'avantage fiscal dépend du niveau de loyer pratiqué, de la superficie du logement ainsi que du taux d'imposition du propriétaire. Cet avantage, combiné à la prime de la Métropole, ne comble pas toujours la perte, notamment pour les petits propriétaires situés dans la tranche marginale d'imposition la plus faible, ce qui rend l'avantage nul²⁷⁴. Par conséquent, pour ces propriétaires ou pour les bailleurs non imposables, le conventionnement n'est pas forcément rentable.

L'aspect solidaire ne peut être le seul point de motivation chez l'ensemble des propriétaires. En effet, les entretiens menés auprès des professionnels de l'immobilier et des associations ont permis de mettre au jour la position des propriétaires pour qui un revenu locatif représente un complément de salaire, une entrée d'argent non négligeable²⁷⁵. Cette limite du conventionnement peut alors repousser certains propriétaires cherchant à gagner de l'argent à travers la location de leur bien. Cela est donc une limite à la production d'une offre sociale ainsi qu'à la motivation des propriétaires de logements vacants. Les dispositifs incitatifs en place ont pour but d'appâter les propriétaires mais ne proposent pas toujours des projets rentables.

Dans le cadre d'un conventionnement avec travaux, certains propriétaires se questionnent également sur la rentabilité de leur projet. En effet, même si le conventionnement avec travaux permet de protéger et de préserver son patrimoine, de valoriser son bien, de pouvoir remettre son bien sur le marché en cas de vacance, le tout en allégeant la facture totale des travaux, les projets ne sont pas financés à 100%, obligeant très souvent les propriétaires à engager des fonds personnels. Or, certains propriétaires n'arrivent pas à boucler le projet

²⁷³ Métropole de Lyon, Programme d'action territorial, 2020.

²⁷⁴ CGEDD, Bail solidaire, Expertise des propositions de production d'une offre de logements à loyer minoré dans le parc privé, Rapport n°010176-01, Octobre 2015.

²⁷⁵ Entretien mené avec la plateforme Louer Solidaire, le 20/04/2021.

financièrement. En effet, l'incertitude de pouvoir bénéficier de toutes les aides complémentaires et de l'ensemble des primes entraîne souvent un reste à charge non négligeable pour le propriétaire. Par ailleurs, le plafonnement des loyers n'arrange rien puisque le gain fait sur la location est plus long, rallongeant ainsi le remboursement possible des travaux par les loyers.

Enfin, certains propriétaires se retirent du projet de conventionnement de leur logement à cause des délais, souvent rendus longs par les démarches administratives et les allers-retours entre les différents acteurs (Anah, Collectivités Locales, associations)²⁷⁶.

Toutes ces limites handicapent l'incitation à remettre les logements vacants sur le marché via le conventionnement. Certains propriétaires peuvent se sentir perdus avec d'un côté la possibilité de louer via des associations, en faisant une action solidaire et en faisant, pour quelques bailleurs, abstraction de la rentabilité et de l'autre, les agences où il y a trop d'honoraires²⁷⁷. Certains autres propriétaires sont cependant réellement solidaires, ne s'intéressant pas du tout à ce que peut leur rapporter leur bien. Dans ces situations, pour beaucoup, l'objectif premier est de conserver son patrimoine tout en faisant une bonne action²⁷⁸.

Néanmoins dès lors que les associations arrivent à capter un logement et à faire adhérer un propriétaire, parfois, ce sont les collectivités qui font blocage. En effet, suivant la nature du projet, le niveau de convention et surtout l'adresse du logement, la Métropole de Lyon et la commune concernée peuvent émettre des avis défavorables à la réalisation du projet. Cela s'observe principalement dans les secteurs présentant des taux de logements sociaux importants. S'il est déjà difficile de faire adhérer un propriétaire au projet de conventionnement, il peut être frustrant pour les associations de se voir refuser le conventionnement d'un logement du fait de sa situation. Dans les secteurs excédentaires, l'observation et l'analyse de l'adresse doivent se faire à la loupe, à l'échelle de l'immeuble. En effet des projets peuvent se voir refuser car sont situés au sein d'un quartier excédentaire alors même que le logement se trouve dans une copropriété présentant très peu de logements sociaux.

²⁷⁶ Entretien mené avec la plateforme Louer Solidaire, le 20/04/2021.

²⁷⁷ Entretien mené avec l'Agence Presqu'île Galys, le 21/05/2021.

²⁷⁸ Entretien mené avec la plateforme Louer Solidaire, le 20/04/2021.

C. Des dispositifs futurs aux risques pervers sur la vacance ?

Dans l'objectif d'une amélioration constante de la gestion du parc de logements, des dispositifs sont prêts à voir le jour à Lyon et à l'échelle nationale. Faisant office de réponse à certains problèmes, ils ne sont pas neutres quant à leur impact sur le phénomène de la vacance des logements. En effet, ces dispositifs contraignent les propriétaires dans leurs libertés notamment quant à la fixation des loyers ou encore à l'état de leur logement, ce qui peut alors encourager la rétention de certains biens, volontairement ou non, par choix ou par impossibilité de respecter les nouvelles réglementations.

Encadrement des loyers

Comme expliqué précédemment, l'encadrement des loyers a pour but de ne pas laisser libre la fixation des loyers par les propriétaires. En ce sens, des loyers médians différents selon les secteurs de la commune, servent alors de référence, limitant ainsi les loyers à une majoration de 20% maximum²⁷⁹. En proposant à certaines communes et intercommunalités d'être candidates pour une expérimentation du dispositif d'encadrement des loyers sur 5 ans, la loi ELAN, loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, a donné l'opportunité à la Métropole de Lyon de se porter candidate²⁸⁰. Si ce contrôle des loyers dans le parc locatif privé peut permettre de gérer l'évolution des loyers, il n'en reste pas moins que cette mesure peut décourager certains bailleurs de louer leur bien. En effet, au-delà du non respect de cette règle, souvent facile à contourner car le locataire, content d'obtenir un logement en situation de marché tendu ne s'en préoccupera pas, des propriétaires peuvent faire de la rétention, exprimant leur mécontentement d'avoir à limiter leur loyer. Par ailleurs, la libération des logements vacants peut être plus compliquée dès lors que la motivation du propriétaire est atteinte²⁸¹.

Néanmoins, l'encadrement des loyers peut permettre d'éviter d'augmenter encore plus l'écart entre le niveau de loyers du parc locatif privé et celui du parc locatif social. De plus, cela peut également permettre de limiter l'écart entre les plafonds de loyers imposés aux logements conventionnés, qui sont révisés chaque année, et ainsi limiter les tentations des propriétaires de louer aux prix du marché.

²⁷⁹ Nathalie Coulaud, Comment fonctionne l'encadrement des loyers, qui intéresse de plus en plus de villes ?, Le Monde, Novembre 2020.

²⁸⁰ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, Article 140.

²⁸¹ Entretien mené avec l'Agence Presqu'île Galys, le 21/05/2021.

Le Diagnostic de Performance Énergétique de 2021

En France, le secteur du bâtiment est le deuxième domaine qui émet le plus de gaz à effet de serre avec presque un quart des émissions sur le territoire national²⁸². Dans une volonté de faire évoluer nos modes de vie afin de réduire ces émissions, des nouvelles règles viennent encadrer la question de la performance énergétique des logements, notamment lors des mises en vente ou des mises en location.

Jusqu'à présent, un propriétaire devait fournir à un acheteur ou à un locataire, à titre simplement informatif, un diagnostic de performance énergétique (DPE), qui informe de l'état de consommation énergétique du logement²⁸³. L'objectif était seulement de rendre compte de la consommation énergétique du bien par la classification énergétique de celui-ci.

A partir du 1^{er} juillet 2021, de nouvelles règles s'appliquent. Le DPE devient obligatoire lors d'une vente ou d'une location d'un logement²⁸⁴. Plus fiable par la fin d'une méthode de calcul reposant sur les factures des ménages, ce DPE apparaît comme une aubaine qui mettra en évidence les logements les plus énergivores²⁸⁵. Au-delà d'informer les futurs propriétaires et locataires des logements sur la performance énergétique de ces derniers, ce nouveau DPE permettra d'être plus en accord avec les objectifs écologiques et la politique énergétique. En effet la définition de l'étiquette finale prendra en compte l'empreinte carbone du logement en plus de sa consommation énergétique. La moins bonne des deux notes définira alors la classe énergétique du logement. La fédération nationale de l'immobilier expose le pouvoir que peut avoir ce nouveau DPE sur la rénovation des logements existants, notamment en mettant en avant la situation réelle du patrimoine des propriétaires²⁸⁶.

Ce nouveau DPE est directement lié au projet de loi Climat et résilience, prévoyant, parmi d'autres directives, l'interdiction de mise en location de certaines classes énergétiques, et notamment des logements qualifiés de « passoires thermiques », dans les années à venir²⁸⁷. En effet, comme l'explique la ministre de la Transition écologique Barbara Pompili, les logements

²⁸² Site web du Ministère de la transition écologique, Loi climat et résilience : l'écologie dans nos vies. Consulté le 27/06/2021. URL : <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-climat-resilience>

²⁸³ Article L134-3, Code de la construction et de l'habitation [Version en vigueur au 29/06/2021].

²⁸⁴ FNAIM, communiqué de presse en date du 16/02/2021

²⁸⁵ FNAIM, communiqué de presse en date du 17/06/2021

²⁸⁶ Ibid.

²⁸⁷ Projet de Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, Février 2021.

possédant une étiquette énergétique G, F et E seront respectivement interdits à la location, en 2025, 2028 et 2034²⁸⁸.

En contraignant les propriétaires dans la location de leur bien, cette loi est vue comme une potentialité d'action en faveur de l'amélioration énergétique des logements. En proposant d'accompagner les propriétaires dans le projet de rénovation et en les soutenant financièrement à travers le prêt avance mutation permettant de rembourser la somme perçue lors de la vente du bien, le gouvernement espère pouvoir augmenter la qualité énergétique du parc de logements existant et faire baisser la part des émissions de gaz à effet de serre du secteur du bâtiment²⁸⁹.

En se basant sur les ventes ayant eu lieu entre 2010 et 2016 dans le parc ancien à Lyon, la majeure partie des logements possède une étiquette énergétique D. A étant la meilleure et G la plus mauvaise. En effet, sur 10 272 logements, 4 190 logements ont une étiquette D. Viennent ensuite les logements possédant une étiquette E, au nombre de 2 625, représentant 25,6% des logements. Les étiquettes énergétiques F et G représentent quant à elles respectivement 7,6% et 2,5% des logements²⁹⁰. Si ces données ne sont pas récentes et ne ciblent pas uniquement le parc locatif privé, elles mettent néanmoins en avant le fait qu'une part importante du parc privé possède une étiquette concernée par les interdictions de location à venir. Au total, ce sont plus de 35% des logements qui sont concernés par une étiquette E, F ou G. Par ailleurs, actuellement basé uniquement sur la consommation énergétique du bien et souvent, sur une méthode de calcul peu fiable reposant sur l'analyse des factures du ménage occupant le logement, le nouveau DPE pourra modifier, en positif ou négatif, certaines des étiquettes.

Si des aides à la rénovation énergétique existent sur le territoire de la ville de Lyon et à l'échelle nationale telles que l'éco-prêt à taux zéro, les aides de l'Anah comme par exemple le dispositif MaPrimeRénov', et des aides financières des collectivités locales, comme le dispositif Ecoréno'v, mis en place par la Métropole de Lyon, qui conseille et accompagne les propriétaires dans leur projet de rénovation de leur logement, il n'en reste pas moins que certains propriétaires possédant des logements avec des classes énergétiques concernées par la mesure d'interdiction, n'ont pas les moyens de financer les restes à charges pour les travaux nécessaires. Par conséquent, si cette loi contient d'un aspect positif, elle peut également être la source de

²⁸⁸ Site web du gouvernement, L'Assemblée nationale adopte le projet de loi Climat et résilience, Mai 2021. Consulté le 29/06/2021. URL : <https://www.gouvernement.fr/l-assemblee-nationale-adopte-le-projet-de-loi-climat-et-resilience>

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ Données internes Ville de Lyon, Perval : transactions dans l'ancien de 2010 à 2016.

potentiels nouveaux logements vacants en attendant de faire des travaux et d'une vacance prolongée pour les logements actuellement vacants.

Couplé au dispositif de l'encadrement des loyers, il faut faire attention au télescopage des outils. En effet, en demandant aux propriétaires d'engager des frais de rénovation pour continuer à louer, l'acceptation d'un loyer borné peut être difficile. Des propriétaires peuvent en réponse, laisser leur logement vacant ou le vendre, réduisant ainsi la part du parc locatif privé.

CONCLUSION

Si les logements vacants semblent à première vue représenter une offre de logements mobilisable importante, il est nécessaire de relativiser à la fois le nombre de logements potentiellement disponibles ainsi que la capacité des pouvoirs publics à les remettre sur le marché.

La première hypothèse se rapportait aux politiques publiques en faveur de la lutte contre la vacance, potentiellement non efficaces car elles reposent sur des chiffres de la vacance qui exposent de fausses réalités. Comme on a pu le voir principalement dans le premier chapitre de ce mémoire, les chiffres des logements vacants sont à relativiser. En effet, il est nécessaire de prendre en compte différentes caractéristiques dans l'appréciation du nombre de logements vacants tels que la source des données, la manière dont l'organisme qui génère les données les a collectées et la définition de la vacance retenue. Par ailleurs les chiffres doivent être nuancés, tant par rapport aux types de propriétaires que par rapport aux durées de vacance, permettant ainsi de mettre en avant les causes et les différentes situations des logements inoccupés.

Dès lors, si plus de 30 000 logements apparaissent vacants en 2020, plus de la moitié ne sont pas mobilisables car reflètent soit des vacances de très courte durée, questionnant la réalité de cette vacance, soit des vacances liées à des logements appartenant à des propriétaires qui gèrent cette vacance et pour qui, ce phénomène est nécessaire pour mener à bien certains projets. Par ailleurs, l'aspect mobilisable des logements et leur disponibilité remet en question leur supposée remise sur le marché. Les différentes réalités de la vacance à Lyon induisent donc des politiques publiques qui ne sont pas pleinement efficaces.

La seconde hypothèse avançait que les dispositifs mis en place par les politiques publiques sont inopérants pour la résorption de la vacance. Comme ce travail l'a montré, divers dispositifs sont présents et cherchent à limiter et à réduire la vacance. Si certains de ces dispositifs agissent de façon contraignante sur le propriétaire d'un logement vacant, d'autres, plus incitatifs encouragent, par divers moyens, la remise sur le marché des biens.

Cependant, la grande majorité, si ce n'est la totalité de ces dispositifs incitatifs, ne sont pas uniquement ciblés sur le phénomène de la vacance. Par conséquent et malgré le fait que de nombreux dispositifs puissent répondre, par les avantages et propositions qu'ils apportent, aux causes de vacances identifiées, les motivations des propriétaires de logements vacants peuvent

ne pas être assez fortes. C'est pourquoi les dispositifs mis en place ne sont pas totalement aptes à lutter contre la vacance.

Enfin la dernière hypothèse supposait que les instruments développés par les politiques publiques sont pertinents mais pas utilisés, ce qui les rend inefficaces. En effet, comme cela a été précisé, la lecture difficile des dispositifs et la superposition des outils et des acteurs intervenant dans la résorption de la vacance des logements rendent complexe la visibilité des dispositifs en place. Si la méconnaissance des dispositifs par les propriétaires de logements vacants n'a pas pu être réellement démontrée, les entretiens auprès des associations ont cependant permis de vérifier que la méconnaissance des dispositifs alimente cette hypothèse. De plus, l'absence d'une rentabilité avérée ou le manque à gagner parfois important pour les propriétaires, impactent la sollicitation de certains dispositifs. Par conséquent, si certains sont à l'initiative des collectivités locales pour travailler sur la vacance et l'état des logements privés, la mobilisation des outils par les propriétaires de logements vacants reste faible.

Par suite, les stratégies impulsées par les acteurs publics lyonnais pour lutter contre la vacance permettent donc de répondre en partie, aux enjeux mis en avant par ces acteurs, quant à la mobilisation des logements vacants. En effet, les principaux dispositifs mis en place relèvent tout de même d'un enjeu de mobilisation du parc privé à des fins sociales. Néanmoins la quantité potentielle de logements remis sur le marché s'avère réduite. Si les mesures coercitives poussent aussi les propriétaires à se tourner vers les dispositifs incitatifs, elles doivent toutefois être maniées avec précaution. En effet, il faut faire attention à ne pas pénaliser doublement un propriétaire, par la mise en place de mesures de sanctions. De même, cibler un même propriétaire sur ces différentes propriétés peut s'avérer conflictuel.

Le suivi attentif de ce phénomène semble être la réponse la mieux adaptée. Si une surveillance de la vacance des logements sur Lyon est opérée par le service Habitat de la Ville et par la Métropole, l'analyse relève de suivis irréguliers, à des instants T, si ce n'est le suivi annuel des grandes statistiques. Pour analyser et traiter la vacance ainsi que pour faciliter la mise en avant des enjeux portés, les collectivités locales doivent travailler directement avec les acteurs impliqués sur les questions de mobilisation.

La création de la plateforme Louer Solidaire est une aubaine pour mettre en avant les dispositifs incitatifs. Cette dernière doit alors pouvoir être le support d'un travail dédié à sur la vacance. En effet, basée sur des démarches proactives auprès des propriétaires de logements vacants grâce au partage du fichier des impôts, la plateforme et plus précisément les associations

membres permettraient un double travail. Dans un premier temps, la prospection faite à partir du fichier alimenterait l'objectivation des chiffres de la vacance. Cela permettrait en effet de mettre en évidence les logements mentionnés vacants par erreur. Dans un second temps, la prospection et la prise de contact régulière avec les propriétaires engageraient une promotion des dispositifs, jusqu'alors peu utilisés, en raison de l'absence de connaissance et généreraient donc de nouvelles mobilisations.

Si le traitement de ce phénomène est obligatoire dans les services municipaux afin de suivre les évolutions de la vacance et de lancer des démarches à leurs échelles, le soutien apporté par les autres acteurs doit être fort. Bien que les dispositifs ne soient pas utilisés par manque de connaissance, pour certains propriétaires, c'est l'aspect de la rentabilité qui empêche la réalisation de projet et la potentielle remise sur le marché des logements vacants. Par conséquent, les collectivités locales et l'Etat devront, dans leurs accords d'aides et de primes, suivre les évolutions des réglementations et des futurs dispositifs pouvant avoir un rôle conséquent sur la hausse de la vacance.

A travers ce mémoire, la volonté de départ était d'augmenter la connaissance sur la vacance des logements à Lyon, grâce notamment à la rencontre des propriétaires privés possédant des logements vides. Il est donc envisageable, pour poursuivre le travail réalisé, de se tourner vers ces propriétaires privés de logements vacants. Cela mettrait en avant et compléterait l'objectivation des chiffres de la vacance par la mise en évidence des faux logements inoccupés. Par ailleurs, cette prise de contact avec les propriétaires privés engagerait des temps d'échanges sur les causes de la vacance mais également, pour certains, sur la non utilisation des outils mis en place. Alors que la candidature de la Métropole de Lyon a été retenue parmi d'autres territoires pilotes pour bénéficier d'outils spécifiques pour lutter contre la vacance et inciter les propriétaires à remettre leur bien sur le marché dans le cadre du plan national de lutte contre les logements vacants, de telles rencontres pourraient être envisagées et cerner ce phénomène complexe.

BIBLIOGRAPHIE

○ Lois / Articles

Arrêté du 10 novembre 2020 relatif au niveau de performance énergétique globale prévu au o du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts.

Article L641-1 et suivant, Code de la construction et de l'habitation [Version en vigueur au 06 mai 2021].

Article L642-1 et suivant, Code de la construction et de l'habitation [Version en vigueur au 06 mai 2021].

Article L151-41, Code de l'urbanisme [Version en vigueur au 18 juin 2021].

Article 232, Code général des impôts [Version en vigueur au 29 juin 2021].

Article L134-3, Code de la construction et de l'habitation [Version en vigueur au 29/06/2021].

Article L303-1, Code de la construction et de l'habitation [Version en vigueur au 06 mai 2021].

Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

Décret n° 2020-945 du 30 juillet 2020 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989

Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002, Article 156-II.

Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, Article 140.

○ Rapports - Documents techniques

AILOJ, Rapport d'activité, 2018.

ANAH, Le conventionnement avec travaux en pratique, Juin 2017.

ANAH, Le conventionnement avec travaux en pratique, Juin 2018.

ANAH, Le conventionnement, une solution pour une location avantageuse et sécurisée, Juin 2018.

ANAH, Le guide des aides, Avril 2019.

ANAH, Mémento de l'habitat privé, 2019.

ANAH, Plan Initiative Copropriétés – Des dispositifs pour accompagner les interventions locales, Janvier 2021.

ANAH, Rapport d'activité 2019.

ANAH, Rapport d'activité 2021.

Annabelle Vignon, Logements vacants : conséquence ou révélateur des inégalités territoriales ? Cas du territoire niortais, 2016.

Anne Boquet, Jean-louis Helary, Paul Sauveplane, Alain Weber, Evaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants, ICF, CGEDD, Janvier 2016.

Annelise Robert, Claire Plateau, Mesurer la vacance pour évaluer les tensions sur les marchés du logement, Notes de synthèse du Sesp n°162, juin 2006.

Association de gestion du Fichier Commun du Rhône, La carte des logements sociaux, logementsocial69.fr.

Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le Projet de Loi de finances pour 2021, Octobre 2020.

CEREMA, FILOCOM – Le fichier des logements à la commune, Séminaire Réhal / RJCF, Janvier 2015.

CEREMA, La vacance et la mobilité résidentielle, Octobre 2014.

CEREMA, Les fichiers fonciers ou MAJIC, Les bases de données logements, Janvier 2014.

CGEDD, La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence, juin 2013.

CGEDD, Bail solidaire, Expertise des propositions de production d'une offre de logements à loyer minoré dans le parc privé, Rapport n°010176-01, Octobre 2015.

Christophe Robert, La mobilisation du parc privé à des fins sociales, rapport remis à la ministre du Logement, novembre 2016.

Collectif Logement Rhône, le Droit au Logement Opposable : comment ça marche ?, Novembre 2014.

DIHAL, Évaluation du programme d'intermédiation locative ou « comment mobiliser le parc privé à des fins sociales ? », Rapport d'étude, Mars 2013.

Entre2Toits, Rapport d'activité, 2019.

FAPIL Guide Développer le parc privé à vocation sociale, 2016.

FAPIL, Guide du propriétaire solidaire, Septembre 2019.

FAPIL, La Fapil réussit sa nouvelle campagne d'auto-évaluation des Agences Immobilières à Vocation Sociale (AIVS®), Novembre 2019.

Fiche technique sur le fichier des locaux vacants 1767 BisCom de 2017 destiné aux communes, EPCI et aux départements.

FNAIM, Logements non occupés : le problème s'aggrave dans les villes moyennes et petites, Janvier 2018.

FNAIM, Observatoire statistique des locations, Janvier 2018.

FNAIM, communiqué de presse en date du 16/02/2021.

FNAIM, communiqué de presse en date du 17/06/2021.

FNAIM, OSLO Observatoire Statistique des Locations, Janvier 2018.

Fondation Abbé Pierre, L'Etat du mal logement en France, Rapport annuel, 2019.

Fondation Abbé Pierre, L'Etat du mal logement en France, Rapport annuel, 2020.

Fondation Abbé Pierre, L'Etat du mal logement en France, Rapport annuel, 2021.

Fondation Abbé Pierre, Un éclairage régional Auvergne Rhône Alpes, 2019.

Fondation Abbé Pierre, Le droit au logement opposable (DALO), Guide, Mars 2017.

Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, La mobilisation du parc privé pour créer une offre sociale, Rapport n°18, juin 2015.

INSEE, Pour comprendre le recensement de la population, 2019.

INSEE, Enquête Logement 2017.

INSEE, Présentation du recensement de la population, Juillet 2020.

INSEE, Pour comprendre...Le recensement de la population, INSEE en bref, Janvier 2019.

INSEE, Recensement de la population, Les Logements, Mai 2018.

INSEE, Recensement de la population, Les Pondérations, Mai 2018.

INSEE, recensement de population 2017.

La vacance des logements : un phénomène complexe difficile à interpréter, Qu'en savons-nous ? n°68, Agence d'Urbanisme de Caen-Métropole, 2014.

Ministère chargé du Logement, Notice DALO.

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Lancement du plan national de mobilisation des logements et locaux vacants, Communiqué de presse, Février 2020.

Ministère chargé du logement, Appel à candidatures du Plan national de lutte contre les logements vacants, Janvier 2021.

Observatoire local des loyers, Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, Les loyers dans le parc privé de l'agglomération lyonnaise, Données 2019, Février 2020.

Observatoire local des loyers, Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, Les niveaux de loyers dans le parc privé de l'agglomération lyonnaise, Chiffres-clés 2019, Février 2020.

POPAC Un dispositif de prévention en faveur des copropriétés fragilisées, Qu'en savons-nous ? n°83, Agence d'Urbanisme de Caen Normandie Métropole, 2016.

Portail national des archives, Les recensements de la population.

Projet de Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, Février 2021.

Vacance des logements – Stratégies et méthodes pour s'en sortir, Guide du RNCLV, Euro métropole de Strasbourg et ANAH, 2018.

○ **Ouvrages / Articles**

Eric Charmes. L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ?, Etudes foncières, Compagnie d'édition foncière, pp.23-28, 2013

Florence Nussbaum, Quartiers fantômes et propriétaires invisibles. Les propriétés abandonnées, symptômes de la crise des villes américaines, *Géocofluences*, 2015.

François Fabre, Christian Nicol, Les logements vacants ne sont pas tous disponibles, Economie et statistique, n°107, pp. 53-63, Janvier 1979.

Jean Cavailhès, « Artificialisation des sols : de quoi parle-t-on ? », *Constructif*, vol. 57, no. 3, 2020, pp. 21-24.

Jean-Claude Driant, Crise du logement ? Quelles crises ?, *Savoir/Agir*, n°24, pp.19-25, 2013.

Jean-Claude Driant, Pierre Madec, Les crises du logement, La vie des idées, PUF, 2018.

Jean-Claude Driant, Il faut encore parler de crise du logement !, Fondation Copernic éd., Manuel indocile de sciences sociales. Pour des savoirs résistants. La Découverte, pp. 927-935, 2019.

Nicole Seligmann, Les logements vacants en 1968. *Economie et statistique*, n°10, pp. 27-38, 1970.

Jean-Marc Stébé, Le logement social en France. Presses Universitaires de France, 2009.

Loïc Bonneval, « Le contrôle des loyers empêche-t-il l'investissement dans l'immobilier ? », *Métropolitiques*, 12 octobre 2011.

Martin Bocquet et Jean Cavailhès. « Conversion urbaine de terres et métropolisation du territoire », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. Décembre, no. 5, 2020, pp. 859-886.

Olivier Piron, Multiplication récente des logements vides. Expliquer la vacance, *La revue foncière*, n°11, mai-juin 2016, pp. 29-34.

Olivier Piron, Parc ancien : la rénovation énergétique n'est pas la panacée, *politique du logement.com*, Avril 2020.
Loïc Bonneval, « Comprendre la hausse des prix de l'immobilier », *Revue Projet*, vol. 364, no. 3, 2018, pp. 56-65.

Olivier Razemon, *Comment la France a tué ses villes*, 2017.

Quentin Brouard-Sala, Philippe Madeline, Ruben C. Lois Gonzalez, Maxime Marie. La vacance du logement dans les espaces ruraux : origines, effets et dimension comparative (Galice, Normandie). *La renaissance rurale d'un siècle à l'autre ?*, Dynamiques rurales - LISST Toulouse, Mai 2016, Toulouse, France.

René Dutrey, Pourquoi la loi Dalo ne tient pas ses promesses ? , *Revue Projet*, vol. 364, no. 3, pp. 23-30, 2018.

Sarah Faucheux-Leroy, Pauline Kertudo, Clémence Petit, Julien Van Hille, « Les ménages "aux portes du logement" », *Recherche sociale*, vol. 212, no. 4, 2014, pp. 6-97.

Voldman, Danièle. « L'encadrement des loyers depuis 1900, une question européenne », *Le Mouvement Social*, vol. 245, no. 4, 2013, pp. 137-147.

○ **Articles de presse**

Alexandre Buisine, *Le patrimoine discret des HCL*, Nouveau Lyon, n°47, Avril 2021.

Guillaume Errard, Quelles sont les villes où la part de logements vacants est la plus élevée ?, FIGARO immobilier, 2018. Consulté le 09/03/2021. URL : <https://immobilier.lefigaro.fr/article/quelles-sont-les-villes-ou-la-part-de-logements-vacants-est-la-plus-elevee-d04c2c12-c612-11e8-8ab8-0865eb3bb52c/>

Guillaume Errard, Les logements vacants, nouvelle vache à lait fiscale pour Paris ?, FIGARO immobilier, 2018. Consulté le 29/06/2021. URL : https://immobilier.lefigaro.fr/article/les-logements-vacants-nouvelle-vache-a-lait-fiscale-pour-paris_28401a48-06d9-11ea-8526-dd608a59c251/

Isabelle Rey-Lefebvre, L'offensive du gouvernement contre les logements vacants accueillie avec prudence, *Le Monde*, février 2020. Consulté le 29/06/2021. URL : https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/02/11/l-offensive-du-gouvernement-contre-les-logements-vacants-accueillie-avec-prudence_6029128_3224.html

Jorge Carasso, Le gouvernement s'attaque aux logements laissés vacants, *Le Figaro*, février 2020. Consulté le 26/06/2021. URL : <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/le-gouvernement-s-attaque-aux-logements-laissees-vacants-20200221>

Laurent Burlet, Hébergement à Lyon : le détricotage du droit au logement, *Rue89Lyon*. Consulté le 29/06/2021. URL : <https://www.rue89lyon.fr/2015/03/27/hebergement-lyon-le-detricotage-du-droit-au-logement/>

Nathalie Coulaud, Comment fonctionne l'encadrement des loyers, qui intéresse de plus en plus de villes ?, *Le Monde*, Novembre 2020. Consulté le 29/06/2021. URL : https://www.lemonde.fr/argent/article/2020/11/20/comment-fonctionne-l-encadrement-des-loyers-qui-interesse-de-plus-en-plus-de-villes_6060561_1657007.html

Rodolphe Koller, Dossier : La Métropole de Lyon s'attaque à l'encadrement des loyers, *Tribune de Lyon*, Octobre 2020. Consulté le 26/06/2021. URL : <https://tribunedelyon.fr/2020/10/14/dossier-la-metropole-de-lyon-s-attaque-a-l-encadrement-des-loyers/>

Zoé Favre d'Anne, Dans le Grand Lyon, la crise ne parvient pas à freiner la hausse des prix de l'immobilier, La Tribune, Mars 2021. Consulté le 26/06/2021. URL : <https://region-aura.latribune.fr/territoire/infrastructure/2021-03-29/dans-le-grand-lyon-la-crise-ne-parvient-pas-a-freiner-la-hausse-des-prix-de-l-immobilier-880154.html>

○ **Sources Ville de Lyon – Métropole de Lyon**

Données internes Ville de Lyon, Candidature de la Métropole de Lyon dans le cadre du Plan national de lutte contre les logements vacants.

Données internes Ville de Lyon, Perval : transactions dans l'ancien de 2010 à 2016.

Fichier 1767 BisCom 2020 de la Direction Générale des Finances Publiques, Service Habitat Ville de Lyon.

Inventaire SRU au 1^{er} janvier 2020.

Métropole de Lyon, Programme d'action territorial, 2020.

Métropole de Lyon - Conseil du 10 décembre 2015 - Délibération n° 2015-0925.

Plan de datation du centre de Lyon, Ville de Lyon.

Plan Local d'Urbanisme et de l'Habitat de la Métropole de Lyon, Rapport de présentation, Tome 3, Justification des choix – Indicateurs de suivi, 2019.

Plan Local d'Urbanisme et de l'Habitat de la Métropole de Lyon, Rapport de présentation, Tome 1, Diagnostic général, 2019.

Plan Local d'Urbanisme et de l'Habitat de la Métropole de Lyon, Programme d'Orientations et d'Actions pour l'Habitat, 2019.

Ville de Lyon, Plan Pluriannuel des Investissements de la Ville de Lyon, Avril 2021.

Ville de Lyon, Quelques éléments sur la structure de la population, mars 2020.

Ville de Lyon, Quelques éléments sur le marché de l'immobilier, juillet 2020.

Ville de Lyon, La lettre de l'habitat, n°6, Octobre 2019.

Ville de Lyon, Démographie Lyonnaise, Février 2021.

Ville de Lyon, Chiffres clés et points de repère sur les catégories sociales de la population lyonnaise, Mai 2020.

Ville de Lyon, Construction neuve de logements, février 2020.

Ville de Lyon, 18 000 habitants supplémentaires à Lyon entre 2013 et 2018, Vers un basculement démographique à partir de 2020 ?, Février 2021.

Ville de Lyon, Dynamiques de population, Février 2020.

Ville de Lyon, Enquête sur le phénomène de la vacance, 2015.

Ville de Lyon – Conseil municipal du 02/07/2018 – Délibération n° 2018/3975.

Ville de Lyon – Conseil municipal du 18/12/2017 – Délibération n° 2017/3567.

Ville de Lyon, Plan de mandat 2020 – 2026.

Ville de Lyon, Le Plan Pluriannuel des Investissements de la Ville de Lyon 2021-2026.

○ Cours

Intervenant SOLIHA, Session Habitat et renouvellement urbain, Master 2 UPU, IUGA, cours donné le 09/06/2021.

Nicolas Buclet, Villes et territoires durables [cours fourni], IUGA, UGA, Novembre 2019.

○ Sites internet

Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement, Le délai d'attente de ma demande de logement social, Janvier 2019. Consulté le 11/05/2021. URL : <http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/le-delai-d-attente-de-ma-demande-de-logement-a123.html>

Observatoire local des loyers de l'agglomération lyonnaise, 2019. Consulté le 24-06-2021. URL : <https://www.observatoires-des-loyers.org/6/niveau-des-loyers-en-cartes/agglomeration-de-lyon/commune/>

Plateforme Géoportail, superposition des fonds de cartes.

Site web Action Logement, Propriétaire Concrétisons votre projet, Consulté le 17/06/2021. URL : <https://louerpourlemploi.actionlogement.fr/proprietaire/offre>

Site web de l'Anah, Vos primes et garanties, Consulté le 19/06/2021.
URL: <https://www.anah.fr/proprietaires/proprietaires-bailleurs/vos-primes-et-garanties/>

Site web de l'Anah, Financer vos travaux, Consulté le 19/06/2021.
URL: <https://www.anah.fr/proprietaires/proprietaires-bailleurs/financer-vos-travaux/>

Site web de l'Anil, Intermédiation locative dans le parc privé, Consulté le 19/06/2021.
URL: <https://www.anil.org/aj-intermediation-locative-dans-le-parc-prive/>

Site web de l'Anil, L'intermédiation locative, Consulté le 19/06/2021. URL: <https://www.anil.org/votre-projet/vous-etes-proprietaire/bailleur/lintermediation-locative/>

Site web du gouvernement, L'Assemblée nationale adopte le projet de loi Climat et résilience, Mai 2021. Consulté le 29/06/2021. URL : <https://www.gouvernement.fr/l-assemblee-nationale-adopte-le-projet-de-loi-climat-et-resilience>

Site du ministère de la transition écologique, Les dispositifs d'intermédiation locative, Consulté le 19/06/2021.
URL : <https://www.ecologie.gouv.fr/dispositifs-dintermediation-locative>

Site web du ministère de la transition écologique, Loi climat et résilience : l'écologie dans nos vies. Consulté le 27/06/2021. URL : <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-climat-resilience>

Site web du ministère de la transition écologique, Zonage A, B, C, Septembre 2020. Consulté le 19/06/2021. URL : <https://www.ecologie.gouv.fr/zonage-b-c>

Site web du ministère de l'économie, Consulté le 02/05/202. URL: <https://www.economie.gouv.fr/cedef/dispositif-cosse-louer-abordable>

Site web de l'office du tourisme du Grand Lyon, Consulté le 08-06-2021. URL: <https://presse.lyon-france.com/boite-a-outils/bilans-et-etudes>

Site web du Service Public, Simulateur de la tension du marché dans une commune choisie. Consulté le 19-06-2021. URL : <https://www.service-public.fr/simulateur/calcul/zones-tendues>

Site web de SOLIHAIMMO, Consulté le 19/06/2021. URL: <https://immo.soliha.fr/qui-sommes-nous-mouvement-soliha/>

Site web Visale, Consulté le 19/06/2021. URL:<https://www.visale.fr/visale-pour-les-bailleurs/eligibilite/>.

Site web Vie publique, Déclaration de M. Julien Denormandie, ministre chargé de la ville et du logement, sur la politique du logement à l'Assemblée nationale le 6 mars 2019. Consulté le 29/06/2021. URL : <https://www.vie-publique.fr/discours/270739-declaration-julien-denormandie-6032019-politique-du-logement>

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Carte 1 : Prix médian au m ² par quartier dans les appartements anciens en 2017-2019.....	20
Carte 2 : Taux SRU au 1 ^{er} janvier 2020.	26
Carte 3 : Adresses comportant des logements vacants consultées sur le terrain.....	39
Carte 4 : Taux de logements vacants à Lyon par arrondissement.....	46
Figure 1 : Les différents types de vacances.....	10
Figure 2 : Taux de logements vacants en France à la zone d'emploi en 2015.....	12
Graphique 1 : Nombre de logements vacants à Lyon de 2008 à 2020	29
Graphique 2 : Pourcentage de logements vacants de 2010 à 2020.....	30
Graphique 3 : Nature des propriétaires de logements vacants par arrondissement.....	49
Graphique 4 : Répartition des logements par leur durée de vacance.....	53
Graphique 5 : Evolution de la vacance de longue durée à Lyon entre 2006 et 2020.....	59
Graphique 6 : Evolution de la part de la vacance de longue durée à Lyon entre 2006 et 2020.....	60
Graphique 7 : Répartition des durées de vacances des logements (en année).....	61
Graphique 8 : Résumé des chiffres des logements vacants à Lyon	63
Graphique 9 : Répartition des niveaux de loyers des logements conventionnés par l'Anah avec ou sans travaux en France.....	94
Image 1 : Photos de bâtiments où la vacance est affirmée	41
Image 2 : Photos de bâtiments où la vacance ne peut pas être affirmée.....	42
Tableau 1 : Adresses comportant plus de 5 logements vacants.....	48
Tableau 2 : Les causes de la vacance de longue durée questionnant l'aspect mobilisable des logements vacants	67
Tableau 3 : Plafonds de loyers applicable à Lyon en 2020	75
Tableau 4 : Avantages fiscaux dans le cadre d'un conventionnement	76
Tableau 5 : Solutions apportées selon les causes de la vacance sur le territoire de la ville de Lyon.....	90

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 2 : Guide d'entretien – Plateforme Louer Solidaire

Annexe 3 : Guide d'entretien – Bailleurs sociaux

Annexe 4 : Guide d'entretien – Association Habitat et Humanisme Rhône

Annexe 5 : Guide d'entretien – Professionnel de l'immobilier

Annexe 6 : Arrondissements de la ville de Lyon

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

La directrice du Pôle clientèle, Grand Lyon Habitat.

La chargée de mobilisation, Habitat et Humanisme Rhône.

La directeur de l'agence Lyon et la directrice de la direction Marketing offre commerciale, Lyon Métropole Habitat.

La responsable du Pôle Développement du Logement d'Insertion SOLIHA Rhône et Grand Lyon et le chargé de mission Mobilisation du parc locatif AILLOJ, Plateforme Louer Solidaire.

La directrice générale, Agence Presqu'île Galys.

Annexe 2 : Guide d'entretien – Plateforme Louer Solidaire

Thèmes	Questions - Relances
<p>Caractéristique des acteurs interrogés et de la plateforme Louer Solidaire</p> <p>Quelles sont vos actions, vos activités ?</p> <p>Quelle est votre fonction ? quelles sont vos missions ?</p> <p>Comment décririez-vous la plateforme ? Quel est son rôle ?</p>	<p>Depuis quand la plateforme et les associations existent ?</p> <p>Avec qui travaillez-vous ?</p> <p>Quel type de public recevez-vous ?</p> <p>Comment se passe l'organisation entre la plateforme et les associations ?</p> <p>La plateforme est-il le seul point d'entrée pour les propriétaires ou indépendamment les associations gèrent également des demandes ?</p> <p>Quelle organisation entre la plateforme et les associations membres ?</p>
<p>La mobilisation des logements</p> <p>Quelles sont les types de demandes des propriétaires ?</p> <p>Quel est le profil des propriétaires ?</p> <p>Comment la plateforme gère la mobilisation des logements ?</p>	<p>Quelles sont les types de demandes des propriétaires ? Des mobilisations plus courantes ? (absence de projet, difficultés de gérer seul un logement, des besoins de travaux ?...)</p> <p>Quelles sont les demandes principales des propriétaires quand ils vous confient leur logement ?</p> <p>Dans quel état d'esprit les propriétaires sont-ils lorsqu'ils entrent en contact avec la plateforme ? Qu'est-ce qu'ils viennent chercher ?</p> <p>Les propriétaires ont-ils déjà fait des démarches auparavant ? Ont-ils déjà loué leur bien de leur côté ?, engagé des travaux si besoin ?, vous sollicitent-ils pour leur venir en aide ? Et/ou souhaitent-ils simplement « louer solidaire » ?</p> <p>En vous confiant leur logement, qu'est-ce que les propriétaires viennent chercher en priorité ?</p> <p>La mobilisation de logements se fait-elle uniquement des propriétaires vers la plateforme / les associations ou faites-vous de la prospection ?</p>
<p>Logements vacants</p> <p>La vacance est-elle une caractéristique des logements que vous captez / mobilisez ?</p>	<p>Combien de propriétaires vous contactent et possèdent un logement qui est vacant ? Une caractéristique importante dans le nombre total d'appels ?</p> <p>Quelles sont les caractéristiques de ces logements vacants ? Durée, situation, soumis à la taxe sur les logements vacants... ?</p> <p>Quels sont les profils des propriétaires ?</p> <p>Dans quel état d'esprit les propriétaires de logements vacants sont-ils lorsqu'ils entrent en contact avec l'association / la plateforme ? Avaient-ils déjà un projet qu'ils n'arrivent pas à mettre en œuvre ? Et/ou viennent-ils pour chercher une aide pour construire un projet ?</p> <p>Quelles sont les motivations principales des propriétaires ? Le principe de louer solidaire est-il important pour eux ? Et/ou viennent-ils pour obtenir simplement une aide de votre part ?</p>
<p>Projets envisagés – avenir des logements</p> <p>Quel futur pour ces logements ?</p>	<p>Que proposez-vous aux propriétaires de logements vacants ?</p> <p>Vers qui orientez-vous les propriétaires ? Comment se passe l'après prise de contact avec vous ?</p> <p>Certains logements sont-ils mobilisables rapidement ? Combien ont besoin de travaux ? Quel type de travaux ?</p> <p>Certains font-ils « machine arrière » si le projet ne leur convient pas ?</p>

Annexe 3 : Guide d'entretien – Bailleurs sociaux

Thèmes	Questions - Relances
<p>Caractéristique de l'acteur</p> <p>Quelles sont les missions et les activités de l'organisme ?</p> <p>Quelle est votre fonction ? quelles sont vos missions ?</p>	<p>Depuis quand existez-vous ?</p> <p>Quelles sont vos missions principales ?</p> <p>Quel est l'ordre de grandeur de votre parc ?</p> <p>Avec quel type de public travaillez-vous ?</p>
<p>Phénomène de la vacance</p> <p>Est-ce que vous dénombrez les logements vides ?</p> <p>Comment dénombrez-vous le nombre de logements vides que vous possédez ?</p>	<p>Comptabilisez-vous ces logements inoccupés ? Comment ?</p> <p>Quelles caractéristiques utilisez-vous pour les compter ?</p> <p>Combien en avez-vous ? Quelle est la durée moyenne ?</p> <p>Quel pourcentage de votre parc ?</p> <p>Comment traiter-vous cette vacance ?</p> <p>La situation des logements vacants est-elle similaire entre Lyon et la Métropole de Lyon ?</p> <p>Certains logements sont vacants depuis de très nombreuses années, pourquoi ?</p>
<p>Raisons de la vacance</p> <p>Pourquoi certains logements sont vides ?</p>	<p>Quelles sont les différentes raisons qui amènent à la vacance d'un logement ?</p> <p>Essayez-vous de réduire ces vacances ?</p> <p>Quels sont les motifs de départ/sortie d'un logement pour un ménage ? Pourquoi le logement est-il ensuite bloqué pendant un certain temps ?</p> <p>Dans le cas où un logement reste vacant pour une raison particulière, l'ancien occupant est-il parti pour cette raison ?</p> <p>Quelle est la durée de relocation ? Ce délai compte-t-il pour vous comme de la vacance ?</p> <p>Les nouvelles constructions comptent-elles dans la vacance ?</p>
<p>Projets envisagés – avenir des logements</p> <p>Quel futur pour ces logements ?</p>	<p>Certains logements sont-ils mobilisables de suite en vue d'être remis sur le marché rapidement ?</p> <p>Comment traitez-vous la différence entre les logements encore dans le marché et ceux qui en sont sortis ?</p> <p>Quels sont les délais de remise sur le marché des logements ?</p>

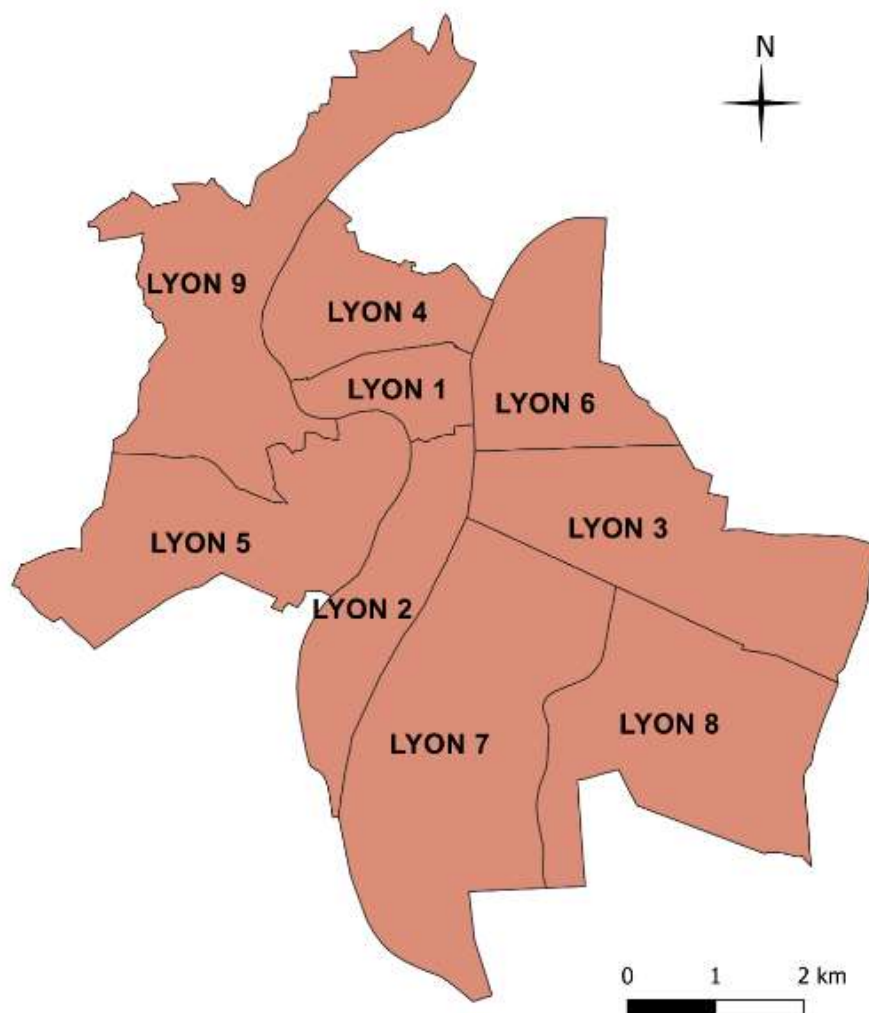
Annexe 4 : Guide d'entretien – Association Habitat et Humanisme Rhône

Thèmes	Questions - Relances
<p>Caractéristique des acteurs interrogés et de l'association</p> <p>Quelles sont les activités de l'association ?</p> <p>Quelle est votre fonction ? quelles sont vos missions ?</p>	<p>Depuis quand l'association existe ?</p> <p>Quelles sont ses missions principales ?</p> <p>Avec qui travaille-t-elle ?</p> <p>Quel type de public reçoit-elle ?</p>
<p>La mobilisation des logements</p> <p>Quelles sont les types de demandes des propriétaires ?</p> <p>Quel est le profil des propriétaires ?</p> <p>Comment est gérée la mobilisation des logements ?</p>	<p>Comment les propriétaires prennent contact avec l'association ?</p> <p>Quelles sont les demandes principales des propriétaires quand ils vous contactent et vous confient leur logement ?</p> <p>Dans quel état d'esprit les propriétaires sont-ils lorsqu'ils entrent en contact avec l'association ? Ont-ils déjà essayé de louer leur bien de leur côté ? D'engager des travaux si besoin ? Vous sollicitent-ils pour leur venir en aide ? Et/ou souhaitent-ils simplement « louer solidaire » ?</p> <p>En vous confiant leur logement, qu'est-ce que les propriétaires viennent chercher en priorité ?</p> <p>Procédez-vous à du repérage dans l'objectif de mobiliser certains logements ? Faites-vous de la prospection ?</p>
<p>Les logements vacants</p> <p>La vacance est-elle une caractéristique des logements que vous captez / mobilisez ?</p>	<p>Combien de propriétaires vous contactent et possèdent un logement qui est vacant ? Quelle est la fréquence ? Est-ce que cela représente la majorité des appels ?</p> <p>Quelle est l'histoire / les caractéristiques de ces logements vacants (durée, situation, soumis à la taxe sur les logements vacants...) ? Le propriétaire a-t-il déjà essayé de mettre en œuvre des démarches/actions ?</p> <p>Connaissez-vous les causes principales de ces logements vacants ?</p> <p>Dans quel état d'esprit les propriétaires de logements vacants sont-ils lorsqu'ils entrent en contact avec l'association ? Avaient-ils déjà un projet qu'ils n'arrivent pas à mettre en œuvre ? Et/ou viennent-ils pour chercher une aide pour construire un projet ?</p> <p>Quelles sont les motivations principales des propriétaires ? Le principe de louer solidaire est-il important pour eux ? Et/ou viennent-ils pour obtenir simplement une aide de votre part ?</p>
<p>Projets envisagés – avenir des logements</p> <p>Quel futur pour ces logements ?</p>	<p>Que proposez-vous aux propriétaires de logements vacants ?</p> <p>Certains logements sont-ils mobilisables rapidement ? Combien ont besoin de travaux ? Quel type de travaux ?</p> <p>Comment se passe l'après prise de contact avec l'association / après le 1^{er} rendez-vous ?</p>

Annexe 5 : Guide d'entretien – Professionnel de l'immobilier

Thèmes	Questions - Relances
<p>Caractéristique de l'acteur</p> <p>Quelles sont les missions et les activités de l'agence ?</p> <p>Quelle est votre fonction ? quelles sont vos missions ?</p>	<p>Depuis quand existe l'agence ? Son histoire</p> <p>Quelles sont vos missions principales ?</p> <p>Quelles sont les différentes activités de l'agence ?</p> <p>Avec quel type de public travaillez-vous ?</p>
<p>Phénomène de la vacance</p> <p>Etes-vous confronté au phénomène de la vacance dans vos activités ?</p>	<p>Quand êtes-vous confronté au phénomène de la vacance ?</p> <p>Comptabilisez-vous la vacance des logements ? Travaillez-vous sur cette vacance ?</p> <p>Quels sont les délais de vacance que vous pouvez rencontrer ? Selon quelles situations ?</p> <p>Comment cette vacance évolue ?</p>
<p>Raisons de la vacance</p> <p>Pourquoi certains logements sont vides ?</p>	<p>Les motifs de départ/sortie d'un logement des anciens occupants sont expliqués par ces causes ?</p> <p>Si travaux ou appartement dégradé : l'ancien occupant est-il parti pour cette raison ?</p> <p>Certains soumis à la TLV ?</p> <p>Certains sont-ils mobilisables ou en vue d'être remis sur le marché rapidement ?</p> <p>Comment remettez-vous les logements sur le marché ?</p> <p>Quels sont les délais de remise sur le marché pour des biens hors renouvellement urbain ?</p>

Annexe 6 : Arrondissements de la ville de Lyon



Source : Graphique réalisé par l'auteur.

Répartition des arrondissements sur le territoire de la ville de Lyon