

n° 008855-01

juin 2013

La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence



MINISTÈRE
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 008855-01

**La mobilisation du parc privé à des fins sociales
en particulier dans les communes en état de
carence**

établi par

Jean CHAPELON

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Patrick LAPORTE

Inspecteur général de l'administration du développement durable

Isabelle MASSIN

Inspectrice générale de l'administration du développement durable

Juin 2013

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil⁽¹⁾.

Rapport CGEDD n°008855-01

Date du rapport : Juin 2013

Titre : La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence

Sous-titre du rapport :

Commanditaire(s) Monsieur le Directeur de cabinet de la
Ministre de l'égalité des territoires et du logement

Date de la commande : 14 mars 2013

Auteur(e)s du rapport (CGEDD) Jean CHAPELON, Patrick LAPORTE et Isabelle MASSIN

Coordonnateur(trice) : Mme Isabelle MASSIN

Superviseur(euse) : Mme SIMON-ROVETTO Marie-Françoise

Relecteur(trice) : Mme SIMON -ROVETTO Marie-Françoise

Membres du comité des pairs :MM. Philippe CEBE et Pierre NARRING

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 61

« Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes » .

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD
http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf

Sommaire

Résumé	4
Liste des recommandations	6
Introduction	8
1. Les obligations des communes en matière d'accroissement de l'offre de logements à loyer maîtrisé.....	10
1.1. Les obligations antérieures à la loi du 18 janvier 2013.....	10
1.1.1. <i>Le cadre législatif alors en vigueur</i>	10
1.1.2. <i>Bilan de l'application de la loi</i>	13
1.2. Les obligations nouvelles nées de la loi du 18 janvier 2013.....	15
1.2.1. <i>Le nouveau cadre législatif</i>	15
1.2.2. <i>Les conséquences sur le nombre de communes concernées et sur le prélèvement</i>	16
2. Les politiques conduites par l'État et les collectivités locales en matière de mobilisation du parc privé à des fins sociales.....	17
2.1. Le cadrage juridique et fiscal applicable à l'ensemble des dispositifs.....	17
2.1.1. <i>Le cadrage juridique</i>	17
2.1.1.1. <i>Le conventionnement Anah</i>	17
2.1.1.2. <i>Le rôle des associations</i>	18
2.1.2. <i>Le cadrage fiscal</i>	19
2.1.2.1. <i>Les réductions d'impôt sur le revenu</i>	19
2.1.2.2. <i>Cession temporaire d'usufruit</i>	20
2.2. Modalités de la mobilisation du parc privé par les associations.....	21
2.2.1. <i>Les acteurs associatifs</i>	21
2.2.1.1. <i>Les caractéristiques des associations et leurs modes d'intervention</i>	21
2.2.1.2. <i>Les trois grands réseaux</i>	22
2.2.2. <i>Le financement de la mobilisation du parc privé à des fins sociales par les associations agréées (cf. annexe 7)</i>	24
2.3. Le dispositif Solibail mis en place par l'État.....	27
2.3.1. <i>Les objectifs du Solibail</i>	27
2.3.1.1. <i>Les populations cibles de Solibail</i>	27
2.3.1.2. <i>Les moyens budgétaires</i>	28
2.3.2. <i>La gouvernance du dispositif Solibail</i>	29
2.3.2.1. <i>Le pilotage</i>	29
2.3.2.2. <i>Le système d'information</i>	29
2.4. Les données collectées.....	30
2.4.1. <i>Analyse du résultat des questionnaires envoyés</i>	30
2.4.1.1. <i>Associations</i>	30
2.4.1.2. <i>Aides de l'Anah 2012</i>	30
2.4.1.3. <i>Dispositifs d'aide à la mobilisation du parc privé</i> :	31
2.4.2. <i>Monographies de systèmes de mobilisation du parc privé à des fins sociales</i>	32
2.4.2.1. <i>Paris</i>	32

2.4.2.2.	Communauté urbaine de Lyon.....	33
2.4.2.3.	Agglomération de Rennes.....	34
2.4.2.4.	Communauté urbaine du Grand Nancy.....	36
2.5.	Les expériences étrangères.....	38
2.5.1.	<i>Le traitement des sans-abri et mal logés en Angleterre (février 2007).....</i>	<i>38</i>
2.5.2.	<i>Le logement locatif en Allemagne (septembre 2006)</i>	<i>39</i>
3.	La mobilisation du parc privé dans les communes n'ayant pas atteint les objectifs fixés par la loi, dont celles en carence.....	40
3.1.	Avantages et inconvénients de la mobilisation du parc privé.....	40
3.1.1.	<i>Les avantages :.....</i>	<i>40</i>
3.1.1.1.	<i>Une mobilisation très rapide du parc privé.....</i>	<i>40</i>
3.1.1.2.	<i>La mixité urbaine.....</i>	<i>41</i>
3.1.2.	<i>Les inconvénients :.....</i>	<i>41</i>
3.1.2.1.	<i>Le coût pour la collectivité</i>	<i>41</i>
3.1.2.2.	<i>La non-pérennité.....</i>	<i>43</i>
3.2.	Les interrogations par rapport à un droit de priorité locatif.....	43
3.2.1.	<i>Les travaux parlementaires éclairent le sens de la mission, mais sans vraiment définir ce que pourrait être le droit de priorité locatif.....</i>	<i>43</i>
3.2.2.	<i>Les dispositifs existants comparables au « droit de priorité locatif ».....</i>	<i>45</i>
3.2.2.1.	<i>Analyse de dispositifs existants comparables (voir annexe 6).....</i>	<i>45</i>
3.2.2.2.	<i>L'interprétation du droit de priorité locatif au regard des régimes qui s'en rapprochent :.....</i>	<i>47</i>
3.2.3.	<i>Raisons pour lesquelles la mission propose une méthode différente de mobilisation du parc privé sans exclure d'y avoir recours dans les communes ayant fait l'objet d'un arrêté de carence.....</i>	<i>48</i>
3.2.3.1.	<i>Les dispositifs actuels de mobilisation du parc privé ont fait preuve de leur pertinence.....</i>	<i>48</i>
3.2.3.2.	<i>Les bailleurs privés ne sauraient être tenus responsables de la carence de la commune.....</i>	<i>49</i>
3.2.3.3.	<i>L'institution d'un tel droit risque d'avoir l'effet contraire de celui recherché.....</i>	<i>49</i>
3.2.3.4.	<i>Enfin, on peut s'interroger sur la constitutionnalité d'un tel dispositif, si son recours n'est pas très strictement encadré.....</i>	<i>50</i>
3.3.	Le dispositif préconisé par la mission.....	50
3.3.1.	<i>Les populations concernées et les logements décomptés.....</i>	<i>51</i>
3.3.2.	<i>Le rôle des intermédiaires et associations.....</i>	<i>51</i>
3.3.3.	<i>Les dépenses susceptibles de s'imputer sur le prélèvement.....</i>	<i>52</i>
3.3.3.1.	<i>Dépenses pour le parc locatif existant.....</i>	<i>52</i>
3.3.3.2.	<i>Les dépenses permettant d'accroître l'offre locative privée neuve.....</i>	<i>53</i>
3.3.3.3.	<i>Les limites des dépenses prises en compte.....</i>	<i>53</i>
3.3.4.	<i>Communes concernées et modalités d'action en cas de carence.....</i>	<i>54</i>
3.3.5.	<i>Articulation parc privé social / Interventions des organismes HLM et parc HLM</i>	<i>55</i>
	Conclusion	56
	Annexes.....	58

1. Lettre de mission	59
2. Liste des personnes rencontrées.....	62
3. Le nouveau cadre législatif introduit par la loi du 18 janvier 2013.....	70
4. Avantages fiscaux accordés aux propriétaires bailleurs privés louant des logements à loyer maîtrisé.....	71
5. Logements locatifs conventionnés sociaux et privés - (Plafonds de ressources et de loyers applicables en 2013).....	72
6. Dispositifs existants comparables au projet de droit de priorité locatif.....	73
7. Financements actuellement en vigueur, complémentaires aux aides de l'Anah et aux mesures fiscales pour mobiliser le parc privé à des fins sociales (outre les aides directes aux associations).....	74
8. Programme Solibail - Engagements financiers de l'État en faveur des associations.....	77
9. Intermédiation locatives (Objectifs et bilans quantitatifs).....	78
10. Gestion locative de logements privés (les 3 fédérations).....	78
11. Solibail– Analyse des contrats-type	80
12. Expérience du Loca++ à la communauté d'agglomération Grenoble – Alpes Métropole.....	81
13. Glossaire des sigles et acronymes.....	82

Résumé

La 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, a augmenté les exigences de l'article 55 de la loi du n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains principalement sur le taux de logement sociaux exigé, les objectifs triennaux à l'approche de 2025 et les pénalités en cas de non réalisation.

Pour atteindre de tels objectifs, la construction de logements sociaux ne suffisant pas, l'article 17 de la loi a prévu que le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur « les caractéristiques que pourraient revêtir des dispositifs de mobilisation du parc privé pour les communes en carence, et notamment l'intermédiation locative et un droit de priorité locatif ».

Par lettre du 14 mars 2013, Monsieur Manuel Flam, directeur de cabinet de Madame Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement, a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de rassembler les éléments nécessaires pour la préparation de ce rapport.

Une mission désignée par le Vice-président du Conseil général¹ a mené une série d'entretiens au niveau national prolongée par des visites à Paris et dans des agglomérations ayant des pratiques intéressantes.

La mission fait d'abord le point sur les aides fiscales et financières mises en place par l'État ainsi que sur les différentes initiatives menées dans ce domaine par de nombreuses associations et collectivités territoriales.

Le cadre juridique et financier autorise aujourd'hui le développement de la mobilisation du parc privé et de fait, d'ores et déjà, de nombreux propriétaires ont accepté de louer leur bien soit dans le cadre des dispositifs mis en place par les collectivités territoriales, soit dans le cadre de ceux mis en place par l'État. Des associations servent généralement d'intermédiaires, en assurant la location/sous location du logement ou un mandat de gestion. Elles peuvent travailler simultanément à la demande des services de l'État et des collectivités territoriales. Certaines agences immobilières privées assurent un mandat de gestion pour des propriétaires ayant contracté avec une collectivité territoriale. Des partenariats peuvent s'établir entre associations agréées pour la gestion sociale adaptée et l'intermédiation locative et des agences immobilières privées (pour la recherche de biens, ou (et) prendre le relais du mandat de gestion en cas de difficulté...).

La mission propose, dans un premier temps, d'encourager la mobilisation du parc privé à des fins sociales. Cette solution offre, en effet, l'avantage de permettre la production rapide de logements à loyer maîtrisé en fixant des objectifs spécifiques dans les communes en déficit de logements sociaux et en particulier dans les communes en état de carence.

Les efforts financiers que fourniraient ces communes et leurs résultats devraient pouvoir s'imputer sur le niveau des prélèvements et être décomptés dans l'inventaire des logements sociaux. Les dépenses engagées pourraient être multiples (communication explicative et incitative, aide à la gestion, garanties de paiement des loyers notamment en cas de vacance, prise en charge des dépenses de remise en état au départ des locataires en cas de dégradations anormales, aide aux travaux avant mise en location..). Les collectivités territoriales concernées par ces objectifs triennaux de rattrapage auraient à choisir, en fonction des caractéristiques des situations locales, les types d'aide, leur volume par logement, leurs modes de combinaison.

¹ Composée de Jean Chapelon, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Patrick Laporte et Isabelle Massin, inspecteurs généraux de l'administration du développement durable.

Cependant, compte tenu du coût de cette solution et de son caractère non pérenne, la mission préconise de mettre une limite à la possibilité d'imputation.

Dans un deuxième temps, si ces mesures s'avéraient insuffisantes, ce que la mission estime ne devoir s'appliquer qu'à un petit nombre de situations, il conviendrait d'envisager deux types de renforcement en instituant soit un dispositif de déclaration préalable de l'intention de louer, soit un droit de préemption locatif dont la mission décrit succinctement l'économie générale tout en soulignant qu'il nécessite une expertise de constitutionnalité.

En complément de ces principales recommandations, le rapport propose diverses mesures d'accompagnement, notamment un appui méthodologique fort des associations assurant la gestion immobilière sociale par les réseaux auxquels elles appartiennent et l'incitation des organismes HLM à participer directement ou en partenariat à la mobilisation du parc privé.

Liste des recommandations

I Recommandations d'ordre législatif

1. Définir dans la loi un dispositif incitant fortement les communes ne respectant pas les obligations de l'article 55 de la loi SRU à fixer et atteindre leurs objectifs triennaux par la mobilisation du parc locatif privé en complément du parc locatif social public pérenne.
2. Décompter non seulement les logements conventionnés Anah à loyer social et très social, mais également à loyer intermédiaire lorsque les loyers demandés aux locataires ne sont pas supérieurs aux loyers de prêt locatif social (PLS) dans la limite de 30 % des logements privés mobilisés.
3. Exiger des bailleurs privés s'inscrivant dans le dispositif de mobilisation du parc privé à des fins sociales de confier la gestion de leur(s) logement(s) à une agence immobilière remplissant les obligations liées à la profession pour s'assurer du respect des textes (décence du logement, revenus et loyers plafonds).
4. Autoriser l'imputation de toute dépense effectuée par une commune pour la mobilisation du parc privé sur le prélèvement ou/et la majoration du prélèvement, dans des limites encourageant l'investissement pour un logement social public et pérenne.
5. Donner aux communes ne respectant pas les objectifs de leur plan triennal, la possibilité de se rattraper par des efforts à la mesure de l'enjeu, grâce à la mobilisation rapide du parc privé à des fins sociales.
6. Pour les communes en carence prévoir de manière combinée une majoration accrue du prélèvement avec :
 - soit une déclaration préalable à la mise en location rendue obligatoire pour tous les bailleurs privés de la commune ;
 - soit l'institution d'un droit de priorité locatif, en précisant les points listés au § 3.1.2.2 et sous réserve de la vérification préalable de la constitutionnalité du dispositif, comme précisé au § 3.1.3.4.
7. Adopter des dispositions fiscales incitatives à la vente de l'usufruit des logements pour une durée minimale de 9 ans, sous réserve que le loyer pratiqué ne soit pas supérieur à celui du prêt locatif aidé d'intégration (PLAI).

II. Recommandations liées à la mise en œuvre effective

8. Faciliter l'accès des communes ou de leurs prestataires désignés aux données fiscales pour mieux connaître le parc de logements vacants.
9. Organiser une communication locale sur les avantages fiscaux du conventionnement Anah social et très social dans les médias, mais surtout avec les professionnels de l'immobilier, les associations de propriétaires, les notaires.

- 10.** Accroître les moyens alloués aux réseaux nationaux des associations assurant la gestion immobilière sociale de :
- former leurs adhérents ;
 - veiller à leur bonne gestion et au respect de leurs chartes d'action ;
 - évaluer les pratiques ;
 - diffuser les bonnes pratiques.
- 11.** Étudier avec l'Union sociale pour l'habitat comment inciter les organismes HLM à participer directement ou en partenariat à la mobilisation du parc privé à des fins sociales dans les communes ne respectant pas les obligations de l'article 55 de la loi SRU pour être partenaires actifs de la mixité sociale et notamment permettre, si nécessaire et dans le respect des conditions d'accès au parc social (plafonds de ressources), le relogement des locataires issus du parc privé mobilisé, à l'issue du conventionnement de ce parc privé.
- 12.** Inclure dans les conventions entre les collectivités locales, l'État et les organismes HLM des dispositions visant à les encourager à gérer du parc social en diffus dans le cadre d'unités de gestion viables.

Introduction

L'article 55 de la loi du n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain a fixé aux communes urbaines un objectif de mixité sociale par l'habitat.

Douze ans plus tard, le bilan d'application de cette loi permet de constater une nette accélération des constructions de logements sociaux dans les communes concernées mais un taux de logement social qui n'a que faiblement augmenté (14 % au lieu de 13,2 %).

C'est la raison pour laquelle Madame Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement a souhaité, dans le cadre de la 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 », renforcer les exigences de cet article principalement en augmentant le taux de logements sociaux exigé dans les zones où le marché du logement est le plus tendu (25 % au lieu de 20 %), en augmentant les objectifs triennaux à l'approche de l'échéance fixée à 2025 et en durcissant les pénalités en cas de non réalisation.

Parallèlement, il y a eu une prise de conscience que, pour atteindre de tels objectifs, la construction de logements sociaux ne suffirait pas et qu'il faut mobiliser le parc privé². Cette idée s'est concrétisée par un amendement à la loi du 18 janvier 2013 (article 17) citée ci-dessus, prévoyant que le gouvernement fasse un rapport au Parlement sur « *les caractéristiques que pourraient revêtir des dispositifs de mobilisation du parc privé pour les communes en carence, et notamment l'intermédiation locative et un droit de priorité locatif* ».

Par lettre du 14 mars 2013 (cf. annexe 1), Monsieur Manuel Flam, directeur de cabinet de Madame Cécile Duflot, a demandé au vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de conduire une mission sur « la mobilisation du parc privé au profit des ménages défavorisés dans les communes en état de carence » .

Il soulignait que « la situation d'urgence qui marque la demande de logements accessibles aux ménages les plus modestes impose de mobiliser tous les leviers possibles, car le parc social n'est pas en mesure de répondre à lui seul aux besoins ». Il indiquait qu'il s'agissait de mener les études nécessaires à la réalisation du rapport précité.

Le sujet à traiter porte spécifiquement sur les moyens à mettre en œuvre pour mobiliser rapidement le parc privé pour assurer le droit au logement dans le respect d'une certaine mixité sociale, même si cette mobilisation est temporaire. Il convient de permettre la prise en compte des besoins et attentes de logement d'un public n'ayant pas les capacités financières d'accéder à la propriété ou ne le souhaitant pas, notamment pour satisfaire ses besoins de mobilité professionnelle et qui ne peut supporter les taux d'effort trop élevés à fournir pour disposer d'un logement dans le parc privé locatif dans le cadre des seules règles du marché.

En 2010, 19 % des locataires du parc privé dépensaient plus de 40 % de leurs revenus pour se loger, tandis que seuls 6 % des locataires du parc locatif public social connaissaient le même taux d'effort³.

² Cf. en particulier le rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD n° 007071-01 Avril 2010) « *la production de logements sociaux en diffus, réalité et obstacles* » qui recommandait de mieux mobiliser le patrimoine privé et de valoriser les opérations gagnant/gagnant.

La question se pose dans des termes particulièrement aigus en zone tendue. Les listes de demandeurs de logements sociaux en attente y sont longues, car le différentiel du loyer entre le parc privé et le parc social y est important. Il convient d'obtenir que les communes qui n'ont pas encore atteint le taux des 20 % de logements sociaux et demain 25 %, s'organisent pour que sans tarder, un plus grand nombre de logements accessibles aux ménages à revenu modeste leur soient proposés.

Le Vice-président du Conseil général a désigné pour répondre à cette commande Jean Chapelon, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Patrick Laporte et Isabelle Massin, inspecteurs généraux de l'administration du développement durable.

La mission a mené une série d'entretiens au niveau national avec des représentants des administrations ou associations concernées. Elle a prolongé ces entretiens par des visites à Paris et dans des agglomérations ayant des pratiques intéressantes : Nancy, Lyon et Rennes (cf. annexe 2 /liste des personnes rencontrées)

Pour compléter ces travaux, elle a envoyé un questionnaire à toutes les directions départementales des territoires (DDT) et toutes les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), sur le bilan de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU), les aides de l'Agence nationale de l'habitat (l'Anah) et les associations impliquées dans les processus d'intermédiation locative. Elle a également exploité des données collectées auprès de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et des réseaux d'associations spécialisées dans la gestion et l'utilisation du parc locatif privé à des fins sociales.

Le présent rapport, après avoir analysé l'évolution législative introduite par la loi du 18 janvier 2013 et rappelé les politiques conduites par l'État et les collectivités locales en matière de mobilisation du parc privé à des fins sociales, fait le point sur les différentes initiatives menées dans ce domaine en lien avec les associations. Il formule en conséquence des propositions pour obtenir que les communes qui, aujourd'hui, ne remplissent pas leurs obligations en termes de production de logements sociaux, déploient des efforts particuliers pour mobiliser une partie de leur parc privé à des fins sociales. Ces efforts et leurs résultats pourraient s'imputer sur le niveau des prélèvements et l'inventaire des logements sociaux.

³ Note du Commissariat général au développement durable n° 117 – mars 2012 « le point sur la part du logement dans le budget des ménages en 2010 ».

1. Les obligations des communes en matière d'accroissement de l'offre de logements à loyer maîtrisé

1.1. Les obligations antérieures à la loi du 18 janvier 2013

Les éléments de ce paragraphe sont tirés du rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) « Bilan de l'évolution des prélèvements opérés au titre de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) et de leur utilisation » réalisé par Jean Chapelon et Philippe Schmit – mars 2011.

1.1.1. Le cadre législatif alors en vigueur

L'article 55 de la loi du n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains fixe aux communes urbaines un objectif de mixité sociale par l'habitat d'au moins 20% de logements locatifs sociaux par rapport à leur parc de résidences principales. Pour inciter à réaliser cet objectif, un prélèvement est effectué depuis le 1er janvier 2002, sous certaines conditions, sur les communes « déficitaires ». Le dispositif légal est intégré dans le Code de la construction et de l'habitation aux articles L 302-5 à L302-9. Avant 2013, ce dispositif a fait l'objet de cinq modifications⁴ dont la principale a été faite par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale .

Les communes concernées par l'article 55 de la loi SRU étaient les communes de plus de 3500 habitants (1500 en Île-de-France) situées dans les agglomérations ou, depuis la loi DALO, membres d'un établissement public de coopération intercommunale (E.P.C.I) à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants⁵ et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux (L.L.S.) représentait, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 20% des résidences principales⁶.

L'extension des prélèvements pour déficit en places d'hébergement

La loi DALO a renforcé les obligations des communes en matière d'offre de capacités d'hébergement. Initialement, la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 « relative à l'habitat » fixait un objectif par bassin d'habitat : une place par tranche de 2000 habitants pour les communes (ou leurs groupements dotés de la compétence logement) de 10 000 à 100 000 habitants, cet objectif étant doublé (une place par tranche de 1000 habitants) au delà de 100 000 habitants. La loi DALO a modifié cet article en reprenant la même formulation que la loi SRU pour déterminer les communes concernées.

⁴ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ; loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés ; loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ; loi n° 2009- 323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi MOLLE).

⁵ Ce qui représente 1406 communes au titre des agglomérations INSEE et 285 au titre des EPCI (source DGALN 2009)

⁶ Soit 950 communes en métropole et 36 en DOM (source DGALN 2009). Des exemptions sont établies pour les communes comprises dans une agglomération en décroissance démographique et appartenant à un EPCI doté d'un PLH et pour celles dont la moitié du territoire est soumis à une règle d' inconstructibilité résultant d'un plan d'exposition au bruit ou d'une servitude de protection liée aux risque ramenant à 906 communes (870 en métropole et 36 en DOM) les communes soumises à obligation.

Les logements locatifs sociaux retenus pour l'application de l'article 55 sont, en dehors de quelques cas particuliers :

1° Les logements locatifs appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré, à l'exception, en métropole, de ceux construits, ou acquis et améliorés à compter du 5 janvier 1977 et ne faisant pas l'objet d'une convention définie à l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation.

2° Les autres logements conventionnés dans les conditions définies à l'article L. 351-2 et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources. Sont décomptés à ce titre les logements conventionnés Anah social et très social.

3° Les logements ou les lits des logements-foyers.

De plus, sont décomptés, pendant une période de cinq ans à l'expiration de la convention visée à l'article L. 351-2 précité, les logements dont la convention est venue à échéance.

Inventaire et prélèvement

À partir d'un inventaire annuel et contradictoire, est calculé le nombre de logements manquants sur la base duquel est fixé le montant d'un prélèvement (20 % du potentiel fiscal par habitant multiplié par le nombre de logements manquants) ainsi qu'un objectif triennal (cf. ci-dessous).

Les communes peuvent toutefois déduire de ce prélèvement les sommes dépensées en faveur de la construction de logements sociaux (subventions foncières, travaux de viabilisation des terrains, moins-value résultant de cession ou de mise à disposition de biens immobiliers ou de terrains).

Le prélèvement est versé, suivant les cas à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), un établissement public foncier local (EPFL) ou un fonds d'aménagement urbain (FAU).

Les sommes ainsi prélevées sont considérées comme des dépenses obligatoires pour les communes jusqu'à l'obtention d'un pourcentage de logements locatifs sociaux d'au moins 20%.

Mise en œuvre des prélèvements

Lorsque le déficit est constaté, il appartient au conseil municipal de la commune de définir « un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux qui ne peut être inférieur au nombre de logements locatifs sociaux nécessaires pour atteindre 20 % du total des résidences principales ».

Lorsque la commune appartient à un EPCI compétent en matière de programme local de l'habitat (PLH), c'est à ce dernier que revient la charge d'approuver « l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux sur le territoire de la commune de manière à accroître la part de ces logements par rapport au nombre de résidences principales ». Le PLH se voit conférer la vocation de garant de la mixité sociale (au niveau des arrondissements à Paris, Lyon et Marseille) et doit préciser « l'échéancier annuel et les conditions de réalisation ... ».

À défaut de programme local de l'habitat adopté, la commune prend, sur son territoire, les dispositions nécessaires pour permettre la réalisation du nombre de logements locatifs sociaux « nécessaires pour atteindre 20 % du total des résidences principales »

Objectif triennal

L'accroissement net du nombre de logements locatifs sociaux prévu pour chaque période triennale ne peut être inférieur à 15 % de la différence entre le nombre de logements sociaux correspondant à l'objectif fixé et le nombre de logements sociaux sur le territoire de la commune. Dans ces communes ou dans les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un programme local de l'habitat, le nombre de logements locatifs sociaux mis en chantier pour chaque période triennale ne peut être inférieur à 30 % de la totalité des logements commencés au cours de la période triennale écoulée. Ces chiffres sont réévalués à l'issue de chaque période triennale.

Constat de carence et majoration des prélèvements

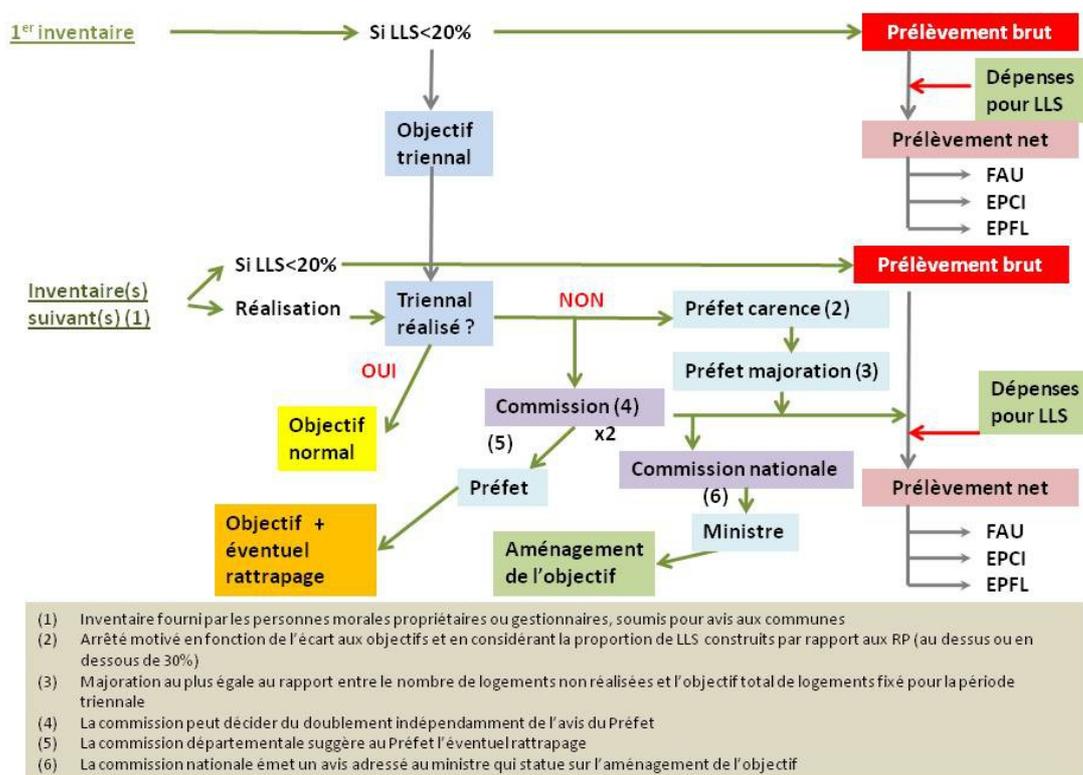
Lorsqu'au terme de la période triennale échue, les engagements figurant dans le programme local de l'habitat n'ont pas été tenus, le préfet peut engager une procédure de constat de carence qui l'autorise à majorer⁷ le prélèvement du pourcentage de non-réalisation du triennal. Le taux de majoration est au plus égal au rapport entre le nombre de logements réalisés et l'objectif du triennal.⁸

De plus, une commission départementale présidée par le préfet comportant des élus, des maîtres d'ouvrage sociaux et des représentants d'associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, est appelée à examiner les difficultés rencontrées par la commune et à proposer soit le passage devant une commission nationale pour décider d'un aménagement de ses obligations soit, si la commune peut réaliser ses objectifs, de doubler la majoration du prélèvement. Dans la pratique, les commissions n'augmentaient pratiquement jamais le prélèvement.

⁷ Le taux de la majoration est égal au plus au rapport entre le nombre des logements sociaux non réalisés et l'objectif total de logements. Le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre du pénultième exercice.

⁸Le maximum de cette majoration, si la commune n'avait rien construit, était donc de 100 %. Mais si, par exemple, une commune avait fait 40 % de son objectif, la majoration ne pouvait dépasser 60 %, alors que maintenant elle pourra être de 400 %.

Schéma de fonctionnement de l'article 55 de la loi SRU



Source : rapport CGEDD « Bilan de l'évolution des prélèvements opérés au titre de la loi SRU et de leur utilisation »

En théorie, la commission départementale peut également recommander l'élaboration d'un échéancier de réalisation pour la prochaine période triennale, permettant de rattraper le retard accumulé lors de la période triennale échue sans préjudice des obligations fixées au titre de la prochaine période triennale (art L.302-9-1-1).

1.1.2. Bilan de l'application de la loi

S'agissant du mécanisme du prélèvement, on peut prendre pour exemple l'année 2010 : sur 1763 communes qui étaient concernées par l'application de l'article 55 de la loi SRU, 920 comptaient moins de 20 % de logements sociaux et seulement 703 étaient soumises à prélèvement. Le montant total des sommes prélevées qui s'élevait à 31 149 364 € s'est réparti en 66 % affectés aux EPCI des communes concernées, 29,5 % aux FAU, et 4,5% aux établissements publics fonciers locaux.

Pour ce qui est du bilan des trois triennaux qui se sont succédés, le tableau ci-dessous en fait la synthèse :

Chiffres clés de l'application de l'article 55 de la loi SRU (données DHUP)

Année	Triennal 2002-2004	Triennal 2005-2007	Triennal 2008-2010	2011
Nombre de communes disposant de moins de 20% de LS et soumises à l'article 55 sur l'année N+1	751	736	870	927
Nombre de logements sociaux financés Moyenne annuelle (sur les communes soumises en N-1)	20 601	29 541	43 834	40 901
Nombre de logements sociaux (au 1er janvier)	810 355	851 422	875 847	937 548
Nombre de résidences principales (au 1er janvier)	6 125 738	6 268 395	6 507 636	6 679 719
Variation du nombre de résidences principales (base 100 1/1/2002)	100	102,3	106,2	106,6
Taux de logements sociaux (au 1er janvier)	13,23%	13,58%	13,46%	14,03%
Déficit en logements sociaux	414 490	402 257	425 680	398 395
Objectif triennal (Moyenne annuelle)	20 777	20 294	21 786	21 204
Nombre total de communes en constat de carence (Moyenne annuelle)		125	202	227***
Nombre de communes soumises à prélèvement ¹	743	738	706	703
Prélèvement net Moyenne annuelle	38 128 600	34 943 390	30 585 000	29 053 812 €
Dont montant affecté au FAU Moyenne annuelle	28 826 127	15 477 204	10 998 608	7 083 210 €
Prélèvement net des communes en constat de carence Moyenne annuelle		11 428 804	16 517 808	16 767 181 €

De ce tableau, on retiendra les principaux points suivants :

- la loi SRU a entraîné un très grand effort de construction dans les communes concernées : au cours du dernier triennal, l'effort de construction était plus du double de celui du premier triennal (43 834 contre 20 601). Ceci est encore plus net si on considère les données annuelles puisque le nombre de constructions est passé de 17.807 en 2002 à 50.845 en 2010, soit une augmentation de 186 % ;
- cet effort s'est situé assez nettement au dessus des objectifs triennaux des deuxième et troisième triennaux : 29 541 et 43 841 contre respectivement 20 294 et 21 786 ;
- pour autant, le taux de logements sociaux n'a que faiblement augmenté, passant de 13,2 % à 14 % car dans le même temps, le nombre des résidences principales a fortement progressé (+ 6,6 % en fin de période).

1.2. Les obligations nouvelles nées de la loi du 18 janvier 2013

1.2.1. Le nouveau cadre législatif

L'annexe 3 fait une analyse article par article du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH) modifié par la loi du 18 janvier 2013.

En résumé, on retiendra les principaux points suivants :

- l'ensemble des communes assujetties à l'article 55 ne change pas, à l'exception des communes isolées de plus de 15.000 habitants justifiant un effort supplémentaire de construction de logements sociaux qui sont incorporées au dispositif ;
- par contre, le taux de logements sociaux sur le nombre de résidences principales exigé passe à 25 % sauf lorsque la situation du parc de logements existants ne justifie pas un effort de production supplémentaire ;
- l'objectif antérieur de réalisation de logements locatifs sociaux (LLS) pour la période triennale s'établissait à 15% du déficit. Or, l'observation a été faite sur les premiers triennaux⁹ que le fait de remplir l'objectif ne permettrait pas, à terme, d'aboutir aux 20% parce que le nombre de résidences principales augmentait dans ce même temps. Les nouvelles dispositions prévoient donc que l'objectif de réalisation de LLS pour chaque période triennale est porté à 25%, 33%, 50 % et 100% du déficit, de façon à être certain qu'en 2025, l'objectif sera atteint ;
- si le prélèvement normal (hors constat de carence) n'est pas changé, la carence est, elle, très fortement pénalisée :
 - d'abord, la majoration porte sur l'intégralité du prélèvement et non sur le prélèvement multiplié par le taux de non-réalisation ;
 - la majoration peut atteindre cinq fois le prélèvement initial ;
 - elle est décidée par le préfet seul alors qu'avant il ne décidait que d'une première majoration (par deux), l'autre (par deux également) étant (très rarement) décidée par la commission départementale ;

par contre, le prélèvement majoré reste limité à 5 % des dépenses de fonctionnement sauf, ce qui est nouveau, pour les communes dont le potentiel fiscal est supérieur à 150% du potentiel médian où cette limite est portée à 7,5 % ;

- dans les villes en carence, les programmes devront comporter 30 % de logements locatifs sociaux (LLS) hors programme locatifs prêt locatif social (PLS) ;
- des limitations sont apportées au nombre de PLS dans les LLS.

⁹ « Bilan de l'évolution des prélèvements au titre de la loi SRU et de leur utilisation » J.CHAPELON et P.SCHMIT, CGEDD n°007099-01 Mars 2011.

1.2.2. Les conséquences sur le nombre de communes concernées et sur le prélèvement

Les simulations menées par la DGALN/DHUP¹⁰ permettent d'évaluer l'augmentation du nombre de communes concernées : 115 nouvelles s'ajoutant aux 980 de 2011. Ces 115 se répartissent en 106 communes situées entre 20% et 25% de logements sociaux, 19 communes isolées intégrées au dispositif, 10 communes nouvelles étant exemptées (cf. note 6 précisant les motifs d'exemption). Ceci représenterait une augmentation de 11 % des communes concernées et un effort de production de 22 000 logements supplémentaires.

Si le nombre de communes assujetties est très prévisible puisque dépendant d'éléments qui n'évoluent que lentement (population, nombre de résidences principales et nombre de logements sociaux), par contre, l'évolution du prélèvement dépend de facteurs moins prévisibles : taux de réalisation des objectifs de logements sociaux par les communes, taux de majoration du prélèvement décidé par le préfet.

C'est la raison pour laquelle, la DGALN/DHUP a fait deux scénarios selon que les préfets ne changent pas les taux de majoration ou appliquent progressivement des taux de majoration de 2,5 qui font passer le montant du prélèvement estimé de 23,5 M€ à 53,1 M€ (hypothèses basse) ou à 64,1 M€ (hypothèses haute), ce qui représente donc plus d'un doublement du prélèvement.

¹⁰ cf. étude d'impact de la loi

2. Les politiques conduites par l'État et les collectivités locales en matière de mobilisation du parc privé à des fins sociales

2.1. Le cadrage juridique et fiscal applicable à l'ensemble des dispositifs

2.1.1. Le cadrage juridique

L'ensemble des dispositifs de mobilisation du parc privé, qu'ils aient été institués à l'initiative des collectivités locales ou par l'État (Solibail), revêtent les caractéristiques communes suivantes :

- accueillir des ménages n'ayant pas accès au marché locatif libre du fait de leur niveau de ressources et ne trouvant pas de logement dans le parc locatif social ;
- assurer, le cas échéant, un accompagnement social, à calibrer suivant la difficulté du ménage à accéder à un logement autonome ;
- financer par les collectivités publiques le surcoût visant à la fois à convaincre le bailleur privé à s'inscrire dans le dispositif et à le sécuriser et à réaliser l'accompagnement social du ménage.

2.1.1.1. Le conventionnement Anah

La maîtrise du loyer se réalise par le « conventionnement Anah »¹¹, même s'il existe une offre de parc privé à loyer maîtrisé non conventionné et que ce conventionnement n'est pas systématiquement obligatoire dans les dispositifs de mobilisation du parc privé à des fins sociales.

Trois types de conventionnement Anah existent selon les niveaux de loyers maximum autorisés :

- les conventionnements en secteur locatif social et très social¹², qui seuls permettent au locataire de toucher l'aide personnalisée au logement (APL) ;
- le conventionnement en secteur locatif intermédiaire¹³ qui permet (le cas échéant) au locataire de toucher l'allocation de logement (AL).

La durée du conventionnement est de 9 ans minimum lorsque des travaux ont été subventionnés par l'Anah et de 6 ans minimum dans le cas contraire.

Les montants des plafonds de ressources des locataires et des plafonds de loyers figurent en annexe 5 au présent rapport.

Les plafonds de ressources des locataires bénéficiant du conventionnement Anah social et très social sont assez comparables à ceux des locataires bénéficiant respectivement du conventionnement Prêt locatif à utilisation sociale et Prêt locatif aidé d'intégration (PLUS et

¹¹ Défini aux articles L 321-4 pour le secteur intermédiaire, L321-8 pour les secteurs social et très social et R321-23 à R 321-36 du CCH.

¹² Convention- type figurant à l'annexe II à l'article R 321-23 du CCH lorsque les logements ne bénéficient pas de subvention de l'Anah pour travaux et convention- type figurant à l'annexe III du même article s'ils en bénéficient.

¹³ Convention- type figurant à l'annexe I à l'article R 321-23 du CCH lorsque les logements ne bénéficient pas de subvention de l'Anah pour travaux et convention-type figurant à l'annexe III du même article s'ils en bénéficient.

PLAI). Par contre, les plafonds de ressources en conventionnement Anah intermédiaire sont supérieurs d'environ 50 % aux plafonds prêt locatif social (PLS).

Comme il est précisé à l'annexe 5, les plafonds de loyer en conventionnement social et très social sont assez sensiblement supérieurs, en zone tendue, aux plafonds du loyer PLUS et PLAI mais ils s'en rapprochent en dehors de ces zones. Au surplus, la commission locale de l'habitat a le pouvoir¹⁴ de fixer un loyer dans chaque convention, inférieur à ces maxima, et qui tient compte du niveau des loyers du marché et de la situation géographique du logement¹⁵.

2.1.1.2. Le rôle des associations ¹⁶

La loi MOLLE et son décret d'application¹⁷ ont prévu, hors activité de maîtrise d'ouvrage, trois types d'activité nécessaires pour la réussite de ces démarches :

- l'intermédiation locative par laquelle l'association loue des logements du parc privé en vue de sous-louer ou d'héberger des ménages défavorisés ; dans ce cas, le propriétaire bailleur privé est totalement sécurisé, l'association est l'interlocuteur du propriétaire et assume toutes les charges du locataire, quelles que soient les pratiques du ménage occupant les lieux (impayés, travaux d'entretien et de remise en état) et paye le loyer même en cas de vacance. L'association assure au bailleur un loyer d'un montant supérieur à celui que lui verse le ménage occupant les lieux ;
- la gestion de logements du parc privé ; dans ce cas, le bailleur dispose à minima des prestations offertes par tout agent immobilier exerçant une activité de gestion ;
- l'accompagnement social destiné à faciliter l'accès ou le maintien dans le logement des ménages défavorisés.

Les associations qui se livrent à l'une ou l'autre de ces activités doivent posséder un agrément préfectoral accordé pour 5 ans, renouvelable, sur la base d'un dossier justifiant des compétences requises. L'accompagnement social d'une part, l'intermédiation et la gestion d'autre part, nécessitent, chacun, un agrément distinct.

Au surplus, les associations ne peuvent assurer la gestion immobilière que si elles sont détentrices d'une carte professionnelle¹⁸ délivrée par le préfet, valable dix ans et accordée sur la base d'un dossier justifiant de leur aptitude professionnelle et d'une garantie financière assurant notamment le remboursement des loyers encaissés pour le compte du bailleur.

¹⁴ Défini au 3ème du 1 de l'article R 321-10 du CCH.

¹⁵ Instruction de l'Anah n° 2007-04 du 31/12/2007 relative à l'adaptation des loyers réglementés.

¹⁶ Dans la plupart des cas, les organismes qui effectuent ces missions ont le statut associatif. Il importe toutefois de préciser que la loi n' impose aucune forme juridique, certains organismes revêtant notamment le statut d' union d' économie sociale (UES).

¹⁷ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, dont les dispositions sur le sujet ont été codifiées aux articles L 365-1 à L 365-7 du CCH et décret n° 2009-1684 du 30 décembre 2009 codifié aux articles R 365-1 à R 365-8 du CCH.

¹⁸ Loi n° 70 – 9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, dite loi HOGUET et son décret d'application n° 72-6874 du 20 juillet 1972.

Le ménage occupant le logement se trouve dans l'une des trois situations juridiques suivantes :

- soit il est locataire, et ses rapports avec le bailleur sont régis par la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 modifiée tendant à améliorer les rapports locatifs : cette situation est celle qui permet d'avoir un statut non dérogoire ;
- soit il est sous-locataire et ses rapports sont régis par l'article 8 de cette loi, qui accorde un statut moins protecteur¹⁹ à l'occupant, justifié par la situation du ménage nécessitant une « solution locative de transition » ;
- soit il est hébergé, aucune disposition législative ou réglementaire ne vient alors préciser le statut du ménage occupant les lieux ; faute de telles dispositions, ce sont les règlements intérieurs de l'association qui s'appliquent, sous le contrôle du juge²⁰.

Même si ces statuts de sous-locataire ou d'hébergé sont juridiquement moins protecteurs que celui de locataire, dans la pratique, ceci doit être pondéré dès lors que le ménage (éventuellement d'une seule personne) est suivi par l'association qui assure son accompagnement social.

L'association locataire peut, avec l'accord du bailleur, transférer le bail dit alors « bail glissant » au ménage jusqu'alors sous-locataire ou hébergé.

2.1.2. Le cadrage fiscal

Pour le propriétaire bailleur privé, la location de son logement peut lui ouvrir droit sous certaines conditions, à des réductions d'impôt sur le revenu. Par ailleurs, s'il décide d'effectuer un don temporaire d'usufruit et qu'il est assujéti à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), ce bien immobilier sort de l'assiette de cet impôt, ce qui est le droit commun de tous les nus propriétaires.

Le rappel des avantages fiscaux accordés aux prioritaires bailleurs privés louant des logements à loyer maîtrisé figure en annexe 4.

2.1.2.1. Les réductions d'impôt sur le revenu

Trois dispositifs existent :

- les logements loués dans le cadre du « conventionnement Anah intermédiaire » donnent lieu à une déduction de 30 % des loyers pris en compte dans le calcul des revenus fonciers ;
- les logements loués dans le cadre du « conventionnement Anah social ou très social » donnent lieu à une déduction de 60 % des loyers, dans les mêmes conditions que le conventionnement intermédiaire ;

¹⁹ Statut défini par les dispositions combinées des articles L 321-10, R 365-1er, 3è a, L 353-20 du CCH et l'article 40 -III de la loi 89-462.

²⁰ Les dispositions de la loi n° 2002-2 du 02 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale et du décret n° 2004-287 relatives au conseil de la vie sociale et autres formes de participation institués à l'article L 311-6 du code de l'action sociale et des familles ne sont pas applicables en l'espèce, sauf s'il s'agit d'un CHRS louant des logements disséminés.

- dans les zones tendues, cette déduction est portée à 70 % des loyers lorsque le logement est loué à une association en vue de sous-louer ou d'héberger des ménages éprouvant des difficultés particulières et dont la situation nécessite une solution locative de transition.

2.1.2.2. Cession temporaire d'usufruit

La cession temporaire d'usufruit peut se faire soit à titre gratuit (il s'agit alors d'un don), soit à titre onéreux (il s'agit alors d'un rachat d'usufruit).

Dans un cas comme dans l'autre, si le propriétaire d'un logement transmet, pour une durée au moins égale à trois ans, l'usufruit d'un logement à une association et qu'il est imposable à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) avant cette transmission, la valeur nette de l'immeuble est sortie de l'assiette ISF.

Dans le cas particulier de la cession à titre onéreux, la loi de finances rectificative pour 2012²¹ est revenue sur le principe d'une taxation en une seule fois de la plus-value de cession de l'usufruit, permettant dorénavant au fisc de taxer les flux de revenus qui auraient été procurés par le bien pendant toute la durée de l'usufruit, ce qui est plus défavorable au propriétaire.

En effet, la valeur de l'usufruit étant une proportion de la pleine propriété déterminée selon le barème prévu en I de l'article 669 du code général des impôts (CGI) et la plus-value de cession tenant compte de l'abattement pour durée de détention pouvant aboutir à une exonération totale au bout de 30 ans, la plus-value de cession de l'usufruit représente dans les cas courants d'âge et de durée de détention de 4 à 6 % de la valeur du bien pour un loyer qui, pour toute la durée du bail, va bien au delà.

Si la mission n'a pas à formuler d'avis général sur les nouvelles dispositions fiscales, elle considère, néanmoins qu'il serait opportun d'encourager les ventes d'usufruit de logements aux organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion sociale ou l'intermédiation locative et la gestion locative adaptée et aux organismes HLM.

L'achat ou l'obtention du don du seul usufruit d'un logement est déjà pratiqué par certaines associations agissant par le logement des plus démunis. Solidarités nouvelles pour le logement (SNL) promeut par exemple, le don d'usufruit comme une des contributions possibles à son action. Par ailleurs, la Fondation Abbé Pierre travaille à l'élaboration d'une proposition visant à utiliser cette formule pour contribuer à pallier rapidement l'insuffisance de la production de logements sociaux.

Pour cette raison, la mission recommande que pour les logements dont l'usufruit est acquis pour être utilisé en logement très social pour une durée minimale de 9 ans, les anciennes dispositions fiscales de la vente d'usufruit des logements s'appliquent.

²¹ Article 15 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 codifié à l'article 13 (5) du code général des impôts.

2.2. Modalités de la mobilisation du parc privé par les associations

2.2.1. Les acteurs associatifs

2.2.1.1. Les caractéristiques des associations et leurs modes d'intervention

Le décret n° 2009-1684 du 30 décembre 2009 relatif aux agréments des organismes exerçant des activités en faveur du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées prévoit trois types d'agréments visant :

- la maîtrise d'ouvrage de logement d'insertion ;
- les activités d'ingénierie sociale financière et technique ;
- l'intermédiation locative et la gestion locative.

Certaines associations sont agréées pour une, deux ou trois missions selon les compétences et moyens qu'elles réunissent. (cf supra).

Seul l'agrément pour la maîtrise d'ouvrage est donné au niveau national.

Certaines associations agréées pour la seule mission d'intermédiation locative et de gestion locative travaillent en binôme avec une autre association agréée pour la maîtrise d'ouvrage et (ou) les activités d'ingénierie sociale et financière.

Dans la plupart des cas, les associations assurant la gestion locative se sont constituées pour faire face aux difficultés rencontrées pour loger des publics refusés pour diverses raisons par les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) (problèmes de ressources, de comportement, de santé ou autres).

Certaines associations gèrent un patrimoine important. D'autres au contraire, un petit nombre de logements qu'elles ont recherchés pour donner un toit à ceux et celles dont elles assuraient le suivi social.

Certaines d'entr'elles n'exercent que la fonction d'intermédiaire entre le propriétaire et l'occupant. D'autres ont des modalités d'action combinant suivi social, professionnel ou de santé. Elles n'exercent alors cette fonction de gestion locative que comme une annexe de leur objet principal consistant par exemple dans le suivi de personnes ayant des problèmes psychiques, faute de pouvoir disposer autrement de locaux d'accueil adéquats pour mettre en œuvre leur projet associatif.

Beaucoup d'associations agréées pour l'intermédiation locative et la gestion locative sociale possèdent un patrimoine. Elles gèrent par ailleurs un parc appartenant à des particuliers, à des collectivités territoriales ou parfois à des organismes HLM ou des entreprises publiques locales Habitat.

Dans le patrimoine géré pour le compte d'autrui, les loyers pratiqués et les modalités de choix des locataires ou occupants sont déterminés par convention. Les conventions entre l'association et le propriétaire du logement (particulier – collectivité locale – organisme HLM ou EPL ex : société économie mixte) prennent en compte les obligations fixées par les modalités des financements du logement, les engagements pris avec l'Anah éventuellement. Les conventions peuvent aussi intégrer d'autres obligations (par exemple : accueil de jeunes en apprentissage..).

Les associations gérant du patrimoine privé sont donc très éclectiques.

2.2.1.2. Les trois grands réseaux

La plupart des associations agréées pour l'intermédiation locative et la gestion locative appartiennent à un réseau associatif, parfois à deux. À l'intérieur de chaque réseau cohabitent des associations aux caractéristiques différentes (taille, financement, répartition des rôles entre bénévoles et professionnels).

Les trois grands réseaux sont :

- le grand réseau Agence immobilière à vocation sociale (AIVS) de la Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL) ;
- le réseau Service immobilier rural et social (SIRES) de la Fédération Habitat et Développement ;
- le réseau « clé » de la fédération Protection, amélioration, conservation, transformation de l'habitat (PACT).

a) Réseau AIVS de la FAPIL

43 associations bénéficient du label « Agence immobilière à vocation sociale » qui est une marque déposée par la FAPIL. La FAPIL regroupe d'autres associations œuvrant pour l'insertion par le logement.

En 2011, les 43 AIVS ont géré un parc de **8.187 logements pérennes** et de droit commun dans le cadre d'un mandat de gestion, soit une augmentation de 7 % par rapport au parc géré en 2010 (7.646 logements). Cette augmentation s'explique par la mobilisation en 2011 d'environ 1.100 logements par les AIVS, ce qui a permis de compenser les 550 logements perdus au cours de l'année. Il faut noter que 15 % des AIVS n'ont perdu aucun logement en 2011, il s'agit principalement d'AIVS récentes dont le parc est encore restreint et en phase d'augmentation.

53 % des logements mobilisés par les AIVS ne sont pas conventionnés.

Si 52 % des AIVS gèrent un parc de plus de 200 logements, le quart d'entre elles ne gèrent pas plus de 50 logements.

Le très petit nombre de logements gérés par certaines AIVS peut s'expliquer par l'âge des structures. 70 % des AIVS dont le parc est inférieur à 50 logements ont moins de 3 ans d'existence.

90 % des structures dont le parc est supérieur à 300 logements ont plus de 13 ans d'existence en tant qu' AIVS.

75 % des AIVS gèrent une offre de logements temporaires. Celle-ci prend plusieurs formes : la location / sous-location, en vue ou non d'un glissement de bail, les CHRS, les hôtels sociaux, les maisons relais et les résidences sociales.

En 2011, les AIVS géraient **1.800 logements en location / sous-location**, ce qui représente une augmentation de 10 % par rapport à l'année 2010.

Ce parc est géré par un peu plus d'un tiers seulement des AIVS, puisque 64 % d'entre elles ne gèrent aucun logement temporaire diffus²².

À l'intérieur des AIVS, il y a un groupe spécifique d'AIVS qui appartiennent au réseau Habitat et Humanisme.

Les AIVS adhèrent à la charte de la FAPIL et s'engagent à respecter le cahier des charges des AIVS.

b) Le Réseau SIRES de la Fédération Habitat et développement

SIRES est une filière du réseau Habitat et Développement créée il y a 20 ans.

Au 31 décembre 2012, 57 départements sont couverts par l'activité SIRES avec 17 structures juridiques et 23 succursales, soit 40 entités géographiques.

Le réseau SIRES gère 7.000 logements en mandat de gestion en octobre 2012. 60 % environ du parc géré est conventionné.²³ Il gère en sus environ 1.000 logements en pleine propriété et 1.300 logements en sous-location.

– Les quatre priorités affichées du réseau Habitat et Développement sont :

- développer l'offre de logements à loyers maîtrisés ;
- lutter contre l'habitat indigne ;
- promouvoir le développement durable et lutter contre la précarité énergétique ;
- adapter le parc de logements.

Les SIRES travaillent en relation avec les associations qui conseillent et assistent les collectivités locales ou les particuliers dans leurs projets de réhabilitation.

Plusieurs projets SIRES devraient voir le jour en 2013 – L'objectif affiché est de couvrir 70 % du territoire national et de gérer plus de 10.000 logements en 2015.

c) Le Réseau « clé » de la fédération des PACT.

49 PACT ont en 2011 une activité de gestion locative pour des propriétaires privés. Ils n'étaient que 12 en 1993 mais déjà 41 en 2002.

En 2001, ils géraient pour le compte de bailleurs privés 3.772 logements mais le réseau PACT gère un patrimoine beaucoup plus important : 15.929 logements et 1.878 équivalents logement en hébergement – Leur patrimoine propre et celui géré pour le compte des collectivités territoriales, des organismes HLM, sont proportionnellement beaucoup plus importants que dans les deux autres réseaux.

²² Rapport d'activités 2012 et Chiffres tirés de l'enquête annuelle FAPIL- Les AIVS en 2011.

²³ Chiffres clés 2012 – Séminaire 2012 SIRES avec le soutien de la fondation JM BRUNEAU – Cahier national de références Habitat et Développement.

Logements prop. PACT	Gestion locative réseau PACT - Tableau de bord des activités ²⁴									
	Gestion déléguée de la part de							Total Délég.	Total gestion logements	Hébergement équipement logement
	Struct. de Mo	Organisme HLM	Collectivité territoriale	Bail associations	Bail privé	Autres				
TOTAL	7.488	1.675	2.052	367	3.772	517	8.441	15.929	1.878	

La gestion locative représente un tiers environ du chiffre d'affaires des associations affiliées à la fédération des PACT. C'est une activité comme celle de l'accompagnement social qui s'est beaucoup développée depuis 10 ans au sein des PACT à côté de leurs missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage, d'ingénierie financière et technique pour lutter contre l'habitat indigne.

Certains PACT sont affiliés au réseau SIRES et non au réseau « clé » pour leur l'activité de gestion locative pour le compte de particuliers.

2.2.2. Le financement de la mobilisation du parc privé à des fins sociales par les associations agréées (cf. annexe 7)

Si des propriétaires montent directement leurs dossiers de conventionnement avec l'Anah, beaucoup le font à l'occasion de la réalisation de travaux, souvent dans le cadre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou d'un Programme d'intérêt général (PIG) de lutte contre l'habitat indigne ou de maintien à domicile.

Les PACT, les associations Habitat et Développement et certaines autres associations assurent l'ingénierie technique et financière des dossiers de travaux. Souvent, les honoraires versés par les particuliers ou par les pouvoirs publics au titre des maîtrises d'ouvrage urbaine et sociale (MOUS) sont complétés par des aides des collectivités locales au financement de ces structures.

Pour les AIVS, SIRES et associations du réseau « clé », les honoraires versés au titre de la gestion sont insuffisants pour couvrir leurs dépenses.

Une étude effectuée à la demande de la fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL) en juillet 2011 sur « les financements perçus par les AIVS en 2010 », fondée sur 31 AIVS ayant répondu à l'enquête, indiquait que 58,7 % des recettes des AIVS étaient des subventions.

Suivant cette étude :

Les subventions émanent de huit sources :

- l'État et ses services déconcentrés (DDCS, DDTM, DDT, etc) 23,9 % ;
- les régions 1,9 % ;
- les départements 51,2 % ;

²⁴ Fédération des PACT – Tableau des activités – Novembre 2012.

- les établissements publics de coopération intercommunale, (EPCI) (communautés de communes ou d'agglomération, communautés urbaines, etc.) 6,4 % ;
- les communes 1,9 % ;
- les établissements publics à caractère administratif (EPA) (CAF, CNASEA , ARS, ACsé, Pôle emploi, CDC, etc.²⁵) 12,8 % ;
- les organismes collecteurs de la participation des entreprises à l'effort de construction, (PEEC) (aussi appelés Collecteurs du 1 % logement) 0,1 % ;
- les contributeurs privés (fondations, banques, promoteurs, etc.) 1,8 %.

La part de l'État a presque doublé depuis 2007²⁶. Elle passe de 12 % à 23,9 % des subventions totales. Parallèlement, la part des départements a diminué : elle passe de 64 % à moins de 52 %. La comparaison avec les données 2007 permet également d'observer que les contributions des Régions, des communes, des EPCI et du privé restent quasiment stables. Les parts de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (l'ACsé) et du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles / Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (CNASEA/FONJEP) sont proportionnellement moins importantes qu'en 2007 (-1,8 % pour l'ACsé, -1,7 % pour le CNASEA/FONJEP). Les autres catégories ne peuvent pas faire véritablement l'objet de comparaison car elles n'ont pas été retenues en tant que telles dans l'étude sur 2007.

Les fortes variations de la répartition concernent donc essentiellement les départements et l'État. Ce sont des variations relatives : en volume, l'aide apportée par les conseils généraux a progressé. Néanmoins, en parallèle, les financements apportés par l'État ont fortement augmenté, ce qui influe sur la répartition finale. C'est l'introduction de l'Intermédiation, dispositif financé par l'État depuis 2009, qui modifie la distribution entre les financeurs.

Les activités financées peuvent être classées en sept catégories :

- La mobilisation de logements inclut les aides à la prospection, l'assistance à maîtrise d'ouvrage, les aides pour le maintien en état des logements, etc (18,6 % des subventions accordées).
- La gestion locative adaptée, dite GLA, aussi appelée gestion locative de proximité (47,2 % des subventions accordées).
- L'accompagnement social inclut l'Aide pour l'accompagnement social lié au logement (l'ASLL) et toute aide destinée à l'accompagnement des ménages locataires (8,5 % des subventions accordées).
- Le fonctionnement courant inclut les aides destinées à l'accueil, l'information, l'enregistrement des dossiers, les dépenses de bureautique, le personnel d'entretien des locaux, le secrétariat, etc. (10,4 % des subventions accordées).

²⁵ Caisse d'allocations familiales, Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, Agence régionale de santé, Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, Caisse des Dépôts et Consignations.

²⁶ Les AIVS ayant répondu à l'enquête en 2010 et en 2007 ne sont pas les mêmes, les résultats ont été comparés néanmoins, considérant que ne portant pas sur des montants mais sur des parts relatives dans le total des financements, ces comparaisons étaient recevables.

- Les résidences sociales et le logement temporaire incluent les aides aux maisons relais, aux pensions de familles, l'aide au logement temporaire (ALT) (quand son montant n'est pas décomposé entre accompagnement, GLA, etc.) et toutes les aides à l'hébergement d'urgence. (1,5 % des subventions accordées).
- L'intermédiation locative (IML) indifférenciée correspond aux montants versés au titre des activités particulières décrites ci-dessus (GLA, accompagnement, mobilisation, etc.) mais non détaillées dans les conventions signées avec les directions départementales de la cohésion sociale (10,2 % des subventions accordées).
- Les autres activités regroupent des financements pour missions spécifiques, comme la prise en charge d'une assurance « impayés de loyers », des aides au démarrage. Il s'agit aussi des aides perçues dans le cadre de l'Intermédiation locative et qui servent à financer du petit mobilier, (3,5 % des subventions accordées).

La gestion locative adaptée est financée en grande majorité par les départements. Avec l'arrivée de l'intermédiation locative, l'État s'est repositionné dans son financement.

La mobilisation de logements est surtout financée par des subventions, des départements (31 % des subventions accordées à ce titre), de l'État (30 %) et des EPCI (20 %).

Ces financements sont souvent compris dans les contrats de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) relatifs au logement des personnes démunies.

Parmi les établissements publics administratifs qui contribuent pour 13 % aux financements des activités de mobilisation, il y a :

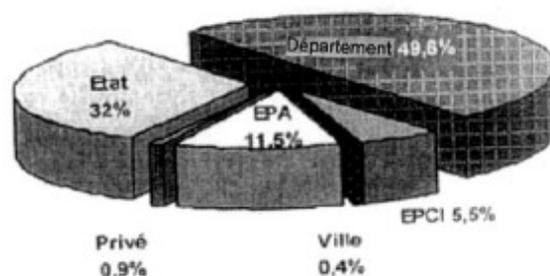
- la Caisse d'allocations familiales, via des partenariats en faveur du logement des publics en difficulté ;
- le Pôle emploi et le CNASEA, par l'attribution d'aides à l'emploi destinées à des postes de prospecteurs ;
- l'ACsé qui finance la mobilisation de logements pour les primo-arrivants.

L'accompagnement social

Les financeurs de l'accompagnement social en 2010

En 2007, quatre financeurs avaient été identifiés pour l'accompagnement social : le département (70 %), les partenaires logement (CAF et Collecteurs, 21 %), l'ACsé (5 %), et l'État (3 %).

En 2010, l'accompagnement social est financé presque pour moitié par les départements, l'État affichant une participation bien plus élevée qu'auparavant : l'intermédiation locative explique cette importante variation.



Les établissements publics administratifs qui financent l'accompagnement, qu'il soit effectué directement par les agences immobilières à vocation sociale ou sous-traité par ces dernières, sont :

- la Caisse d'allocations familiales (CAF) ;
- l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, dont les aides au logement des primo-arrivants financent mobilisation et l'accompagnement social ;
- le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP), par le biais d'aides à l'emploi sur des postes d'accompagnateurs sociaux.

Les EPCI n'étaient pas présents dans le financement de l'accompagnement en 2007, ils le sont en 2010 à hauteur de 5,5 %, via :

- des maîtrises d'ouvrage urbaine et sociale (MOUS) combinant mobilisation et accompagnement ;
- des conventions ordinaires passées avec les AIVS ;
- une participation à des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

Nous ne disposons pas de statistiques comparables pour les réseaux SIRES ou clé, mais les activités comme les honoraires sont comparables et, à quelques variantes près, le financement de leurs activités nécessite toujours des aides publiques. Il est donc important de prendre en compte le fait que les honoraires ne couvrent pas toutes les dépenses de prospection et de suivi des relations propriétaires / locataires qu'elles doivent engager pour respecter leur objet social. Si le volume des dépenses ne croît pas dans les mêmes proportions que le volume des logements mobilisés et gérés, une différence dépenses / recettes reste toujours à couvrir.

2.3. Le dispositif Solibail mis en place par l'État

2.3.1. Les objectifs du Solibail

2.3.1.1. Les populations cibles de Solibail

Lancé en novembre 2008 sur les trois départements de la petite couronne d'Île-de-France, le dispositif « Solibail » a été étendu à toute l'Île-de-France (sauf Paris) et à certaines régions comprenant des zones à marché locatif tendu²⁷ par la circulaire du ministère du logement du 5 mars 2009 « pour la relance relative à l'hébergement ».

Limité en 2008 à la seule formule de la location/sous-location²⁸, le dispositif a été étendu dès 2009 à la formule du mandat de gestion dans laquelle une association prend en mandat de gestion un logement et assure une gestion locative adaptée, le bail liant ici directement le propriétaire et le ménage occupant le logement, qui a alors le statut de locataire.

²⁷ Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, PACA et Rhône-Alpes.

²⁸ Le propriétaire bailleur privé loue son logement à une association, qui sous-loue à un ménage en difficulté ou l'héberge.

La circulaire du 5 mars 2009 définit la typologie des situations des ménages en difficulté susceptibles de bénéficier de ce dispositif :

- ménages actuellement hébergés en chambre d'hôtel ;
- ménages sortant de CHRS ;
- ménages occupant des logements indignes jusqu'au début des travaux ;
- ménages menacés d'expulsion et maintenus dans le logement avec le statut de sous-locataire ;
- ménages en colocation ;
- ménages reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable.

Les parties au dispositif Solibail (formule location-sous-location) doivent signer des contrats conformes à des contrats-type de location et de sous-location, qui n'exonèrent pas, le cas échéant, de la signature d'une convention Anah (voir annexe 11). Ces contrats assurent au ménage occupant des lieux un statut de sous-locataire en cas de conventionnement Anah social ou très social et un statut d'hébergé dans les autres cas (Anah intermédiaire ou absence de conventionnement Anah).

2.3.1.2. Les moyens budgétaires

a) les crédits affectés et engagés

Outre les avantages fiscaux accordées aux propriétaires occupants (cf. § 2.1.2. ci-dessus), l'État subventionne, depuis 2009, les associations assurant l'intermédiation locative sur le programme 177 intitulé « Prévention de l'exclusion et maintien des personnes vulnérables », action 12 « hébergement et logement adapté ». (cf. annexe n°7), qui relève de la responsabilité du directeur général de la cohésion sociale (DGCS).

Les données recueillies tant dans les documents élaborés à l'occasion des projets de lois de finances (PLF) 2009 à 2013 qu'auprès de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement DIHAL (cf. annexes n°8 et 9) traduisent la montée en régime du dispositif.

b) Les coûts unitaires

Même si les crédits budgétaires sont calculés en fonction de certaines hypothèses de coût unitaire (3 750 €/logement x an pour le mandat de gestion et 8 000 € / logement x an pour la sous-location), le coût total annuel par logement estimé dans la circulaire du 5 mars 2009 est évalué selon les cas et les régions entre 5 000 € et 9 500 €, la différence de coût entre les deux dispositifs s'expliquant par le financement par l'État, dans le cadre de la sous-location, de la différence entre le loyer payé par l'association (Anah intermédiaire) et la contribution versée par l'occupant (au maximum 30 % de ses revenus).

Même si la circulaire définit les dépenses de l'association, considérées comme éligibles, elle laisse au représentant local de l'État le soin d'apprécier le montant de la subvention accordée à chaque association. (cf. annexe7).

2.3.2. La gouvernance du dispositif Solibail

2.3.2.1. Le pilotage

Les politiques publiques en matière d'hébergement et du logement sont élaborées et mises en œuvre par plusieurs services sous la responsabilité du ministre de l'égalité des territoires et du logement :

- au niveau national, par la direction générale de la cohésion sociale ²⁹(DGCS), la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature/direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages³⁰ (DGALN/DHUP) et la DIHAL³¹ ;
- au niveau régional, par la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;
- au niveau départemental par la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) et la direction départementale des territoires (DDT).

Le rapport d'évaluation de la Cour des Comptes de novembre 2011 sur la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile avait parfaitement pointé (pp. 173 à 189) la nécessité d'une gouvernance plus intégrée du dispositif, réglée uniquement pour l'instant au niveau de la région Île-de-France avec la création de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL).

Le pilotage au niveau de l'État est éclaté, ce qui rend plus difficile la mise en œuvre de solutions alternatives à l'hébergement dans le logement avec un accompagnement social adapté.

2.3.2.2. Le système d'information

En confiant à la direction générale de la cohésion sociale, la promotion du « développement et de la cohérence des systèmes d'information nécessaires à la conception et à l'évaluation des politiques qu'elle met en œuvre » et à la DIHAL « la coordination et le suivi de la mise en œuvre des priorités {...} en matière de mobilisation du parc privé », les textes précités n'ont pas facilité la tâche des services.

Aujourd'hui, si des études qualitatives ont été menées³² aucun bilan quantitatif précis n'existe en administration centrale de la mise en œuvre du dispositif Solibail. Chaque service local collecte ses propres informations, sans les faire remonter selon un schéma prédéfini au niveau national, ce qui traduit bien le fait que cette nouvelle politique, à la jonction de

²⁹ Décret n° 2010-95 du 25 janvier 2010 relatif à l'administration centrale des ministères des affaires sociales et portant création d'une direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

³⁰ Décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'énergie, de l'environnement et de l'aménagement du territoire (article 7 sur la DGALN) (MEEDDAT).

³¹ Décret n° 2010-806 du 13 juillet 2010 créant au sein de l'administration centrale du MEEDDAT une délégation à l'hébergement et à l'accès au logement et décret n° 2010-817 du 14 juillet 2010 instituant un délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal-logées.

³²cf. Évaluation du programme d'intermédiation locative - Comment mobiliser le parc privé à des fins sociales de plein sens financée par la Caisse des Dépôts ou mission d'évaluation sur la mise en œuvre du dispositif d'intermédiation locative sur le territoire Rhône alpin d'Itinere conseil / financée, par la Direction régionale de la jeunesse des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) Rhône-Alpes

l'hébergement et du logement, n'est pas totalement perçue par l'ensemble des services de l'État comme stratégique.

2.4. Les données collectées

2.4.1. Analyse du résultat des questionnaires envoyés

Pour éclairer, l'importance et l'activité des associations dans les départements, la mission a eu recours, en plus des informations recueillies auprès des grands réseaux (cf.2.2.1.2), à une enquête auprès des DDT(M) et des DDSCS(PP)³³.

À partir de l'échantillon des départements qui ont répondu, les résultats sont les suivants :

2.4.1.1. Associations

- Associations agréées pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion sociale

27 départements (53 %) sont concernés. Le nombre total d'associations est de 87; le nombre moyen d'associations est de 3,2 ; mais 59% des départements n'ont qu'une ou deux associations.

- Associations agréées pour les activités d'intermédiation locative et de gestion locative
 - *dont associations ayant d'autres agréments*

30 départements (59 %) sont concernés. Le nombre total d'associations est de 105 ; le nombre moyen d'associations est de 3,5 ; mais 57% des départements n'ont qu'une ou deux associations.

- *dont associations n'ayant pas d'autres agréments*

12 départements (24 %) sont concernés. Le nombre moyen d'associations est de 3,7 mais le nombre médian est de 2 : 5 départements n'ont qu'une association.

2.4.1.2. Aides de l'Anah 2012

Les réponses ne concernent que 35 départements parce que seuls les départements concernés par les communes en carence ont répondu.

³³ 63 DDT(M) et 53 DDSCS(PP) ont répondu dont 6 DDT(M) et 2 DDSCS(PP) qu'elles n'étaient pas concernés par la loi SRU. Nous ne nous attarderons pas sur les données concernant la loi SRU dans la mesure où l'étude d'impact donnait des résultats beaucoup plus précis. (cf. & 1.2.2)

Tableau 2 : nombre des logements subventionnés

Nombre de logements subventionnés			montant moyen au m ² du loyer		
conventionné intermédiaire	social	très social	conventionné intermédiaire	social	très social
1 509	5 292	449	7,8	6,3	6,3

D'autre part, les départements ont compris différemment la question du « *coût moyen au m² de location* ». Certains (24) ont compris le « *montant moyen au m² du loyer* », d'autres (17) ont compris le « *montant moyen de subvention au m² de location* »

Dans les réponses fournies, plus de 5.000 logements auraient été subventionnés dans la catégorie sociale (près de 150 par département) et moins de 500 (dix fois moins) dans la catégorie très sociale.

Tableau 3 : caractéristiques des subventions en fonction du caractère social du logement

montant moyen des subventions			montant moyen de subvention au m ² de location			surface moyenne		
conventionné intermédiaire	social	très social	conventionné intermédiaire	social	très social	conventionné intermédiaire	social	très social
8 994	12 847	29 024	181,8 €	199,8 €	393,2 €	49	64	74

Ce sont les logements très sociaux qui reçoivent les plus fortes subventions dans l'absolu (3,7 fois plus que les logements conventionnés intermédiaires). Les subventions au m² sont moins fortes (2,2 fois plus que les logements conventionnés intermédiaires) parce que les logements très sociaux et dans une moindre mesure les logements sociaux, sont beaucoup plus grands que les logements conventionnés intermédiaires et plus dégradés avant travaux subventionnés.

2.4.1.3. Dispositifs d'aide à la mobilisation du parc privé :

- aides de l'État

L'aide de l'État prend des formes très diverses : aide au logement temporaire (ALT), accompagnement vers et dans le logement (AVDL) aides versées par la CAF.

Les montants sont de l'ordre de 3.000 € par logement.

- aides des collectivités locales

Sur les 20 réponses obtenues, 50 % des services questionnés ne savent pas s'il y a des aides des collectivités locales, 40 % répondent qu'il y a des aides et 20 % en connaissent le montant, les 10 % restant disant qu'il n'y a pas d'aides.

Les résultats de cette enquête, s'ils ne portent que sur une partie du territoire, donnent des renseignements significatifs qui confirment l'extrême variété des situations locales.

2.4.2. Monographies de systèmes de mobilisation du parc privé à des fins sociales

Il a paru utile à la mission de combiner les observations faites à partir des données collectées auprès des administrations et des grands réseaux associatifs avec les études territorialisées.

La manière dont le patrimoine privé est mobilisé aujourd'hui afin d'accroître l'offre de logements accessibles financièrement dans les mêmes conditions de prix que le patrimoine public social a été analysée à Paris, dans les agglomérations de Lyon, Rennes et Nancy. Ces collectivités locales ont, en effet, une démarche volontariste dans ce domaine.

2.4.2.1. Paris

Deux dispositifs ont été mis en place par la Ville de Paris pour mobiliser du parc privé à des fins sociales qui fonctionnent sous le même label : « Louer solidaire et sans risque ».

À côté du dispositif initial d'intermédiation locative lancé en 2007, inspiré par la politique londonienne de lutte contre la précarité liée au logement « temporary housing » (cf. 2.5) a été institué un dispositif complémentaire reposant sur l'intervention d'agences immobilières sociales lancé en 2009.

L'objectif du dispositif d'intermédiation locative est de mobiliser les propriétaires de logement pour offrir une alternative à l'hébergement hôtelier pour des familles hébergées par l'Aide sociale à l'enfance (ASE), engagées dans une démarche d'insertion professionnelle. 755 logements étaient gérés dans ce cadre au 10 janvier 2013 pour un objectif de 900 en 2014.

Au 31/10/2012, on observait une forte concentration du parc sur le Nord-Est parisien (65 % du parc) avec une majorité de logements de type F2. La durée de l'hébergement est de 6 mois minimum et 18 mois maximum. Il y a deux moyens pour mobiliser des logements, dans le cadre de dispositif : Habitat et Développement Île-de-France intervient dans le cadre du marché « Louer solidaire » pour 2/3 des logements, 1/3 rentrent dans le dispositif directement par les opérateurs. Les principaux opérateurs sont Habitat et humanisme, FREHA et Aurore. Le loyer fixé correspond au loyer intermédiaire Anah (17,77 €/m₂ en 2012).

Les avantages pour le propriétaire sont : la gestion locative gratuite, la sécurité de paiement pour toute la durée de location (y compris s'il y a vacance), un contrôle régulier de logement réalisé dans le cadre de l'accompagnement du ménage occupant, l'entretien du logement et sa remise en état si des dégradations anormales sont constatées à l'expiration du bail, un bail spécifique, en application du code civil, de 3 ou 6 ans, permettant une reprise facilitée du logement et sa libre jouissance à son terme, les diagnostics techniques pris en charge à concurrence de 150 €/logement et une défiscalisation à 70 % des revenus fonciers du logement concerné. Le coût annuel d'un logement dans ce cadre avoisine 10 000 € pour la Ville de Paris.

Le dispositif complémentaire lancé en 2009 repose sur l'intervention d'agences immobilières sociales (Solidarité habitat Île-de-France et SIRES Métropole) qui obtiennent un mandat de gestion de la part d'un bailleur. Le dispositif vise à favoriser l'accès au logement de travailleurs à bas revenus ou de couples sans enfants. 115 logements étaient pris en mandat de gestion dans ce cadre au 31 décembre 2012 pour un objectif de 250 logements au 31 décembre 2014. La superficie moyenne des logements concernés (65 % de F1) était de 24,5 m² et le loyer moyen hors charges de 19 € / m² .

Les avantages pour le propriétaire dans le cadre de ce dispositif complémentaire sont des honoraires de gestion réduits à 3 % et une quasi gratuité des frais de baux pour 6 ans, une prise en charge du coût de la vacance à l'exception du premier mois initial, une assurance « impayés / dégradations » prise en charge par la Ville de Paris pour 6 ans, un accompagnement afin de veiller à une occupation paisible, les diagnostics techniques à concurrence de 150 € / logement, une aide spécifique à la réalisation de travaux à travers le versement d'une prime travaux plafonnée à 2.000 € et la possibilité de défiscaliser jusqu'à 30 % les revenus locatifs. Le coût annuel par logement pour un mandat de 6 ans dans ce cadre est évalué à 1.485 € hors frais de communication et de prospection pour la Ville de Paris.

Chaque campagne de communication permet la mobilisation de nouveaux logements et la Ville de Paris aujourd'hui en limite le nombre et l'ampleur car les sommes allouées à « Louer solidaire » s'ajoutent à ses autres engagements pour le logement social.

2.4.2.2. Communauté urbaine de Lyon

La Communauté urbaine de Lyon correspond à un territoire où les acteurs du logement social sont nombreux et dynamiques. Ceci est vrai tant pour les organismes HLM que pour ceux appartenant aux divers réseaux associatifs.

La FAPIL Rhône-Alpes a coordonné les réponses à l'appel à projets de l'État pour Solibail en 2009. Dans le seul département du Rhône, trois associations ont répondu en proposant des places nouvelles et supplémentaires pour des types d'actions qu'elles menaient déjà dans le cadre d'autres dispositifs. Il s'agit de l'Action de soutien logement insertion meublée (ASLIM) pour des ménages en difficultés, l'association d'aide au logement des jeunes (l'AILOJ) pratiquant la location / sous-location pour des jeunes de moins de 30 ans et la Régie nouvelle, AIVS Habitat et humanisme. Cette dernière a proposé de mettre en place en 2009, en réponse à l'appel à projets de l'État, 35 mandats de gestion (son cœur de métier) en plus et cinq sous-locations dites de « maintien » pour permettre le maintien d'un ménage en difficulté dans son logement le temps que sa situation soit rétablie.

La Communauté urbaine de Lyon, convaincue de la nécessité pour veiller au maintien d'une certaine mixité urbaine, de la mobilisation du parc privé à des fins sociales, notamment, après résorption de l'habitat indigne, souhaite « passer d'une démarche spécifique à poursuivre avec des opérateurs associatifs faisant du très social à une démarche proactive auprès des propriétaires bailleurs et développer une action plus massive pour des loyers maîtrisés ». ³⁴

³⁴ Powerpoint présenté lors de la rencontre CGEDD et Grand Lyon le 26 avril 2013

Pour cela, elle s'engage en aidant les propriétaires-bailleurs avec un système de primes complémentaires à celles de l'Anah pour le logement social et très social, avec des aides au montage de leurs dossiers techniques et financiers et la mise en place d'un panel de solutions de gestion. Elle souhaite utiliser largement les mesures récentes décidées par le conseil d'administration de l'Anah pour inciter les propriétaires-bailleurs à réduire la précarité énergétique.

La Communauté urbaine de Lyon insiste sur la nécessité de ne pas utiliser le terme de captation du parc privé mais de mobilisation.

La FAPIL Rhône-Alpes a élaboré un tableau des aides à mettre en place pour mobiliser le parc privé à des fins sociales en distinguant le mandat de gestion et la location / sous-location reproduit ci-dessous³⁵ car il illustre bien les différents points à prendre en compte même si les situations sont très différentes d'un lieu à l'autre.

Ce tableau est un guide pour les associations adhérentes dans les négociations à mener avec les partenaires :

	mandat	Sous location	Ponctuelle/récurrente annuellement	Forfaitaire ou au réel	Particularité
Différentiel de loyer	-	2500 €	récurrente	au réel	
Mobilisation de logement	1 800 €	1 800 €	ponctuelle	forfaitaire	Payé par la MOUS Gd Lyon
Gestion locative	800 €	1000 €	récurrente	forfaitaire	
Accompagnement social	1 500€	1 500€	récurrente	forfaitaire	
Honoraire frais d'agence	100 €	-	ponctuelle	forfaitaire	
relogement	-	800 €		Forfaitaire	Que dans la convention initiale
Petit mobilier		1 000 €	ponctuelle	Au réel	
dégradation	500 €	1 000 €	ponctuelle	forfaitaire	Intégré dans le fond de mutualisation versée à la FAPIL
impayé		500 €	ponctuelle	forfaitaire	

2.4.2.3. Agglomération de Rennes

« Communauté d'agglomération regroupant, depuis le 1er juillet 2012, 38 communes pour 405.214 habitants. Rennes Métropole mène, depuis de nombreuses années, une politique globale de l'habitat. Son objectif est de favoriser le développement solidaire équilibré de son territoire.

Grâce à une production équilibrée, tant en termes économiques que territoriaux, la politique conduite par Rennes Métropole a notamment permis de réguler l'offre sur le marché privé du logement. Ainsi, entre le moment où a été élaboré son premier PLH et 2011, Rennes est passée du 4ème au 15ème rang des grandes villes les plus chères de France. Grâce à la mise en place d'une production massive et, dans une moindre mesure, de loyers intermédiaires via le PLS, les loyers privés à la relocation se sont stabilisés, voire ont baissé.³⁶ »

³⁵ Note de FAPIL Rhône-Alpes – 1 février 2013 – Bilan 2012 Rhône.

³⁶ Éléments tirés de la plaquette : Rennes Métropole, la politique de l'habitat en action – Septembre 2012

Dans ce contexte spécifique, Rennes Métropole mobilise du parc privé pour des attributions d'urgence de logements à des ménages dont la commission locale de l'habitat a validé le caractère prioritaire, après instruction et évaluation par un travailleur social.

La Commission locale de l'habitat partenariale se réunit deux fois par mois et les demandes validées prioritaires sont orientées en fonction de l'évaluation sociale qui en est faite, vers de l'hébergement ou des résidences sociales, des dispositifs d'accompagnement des logements temporaires gérés par l'AIVS, mais aussi directement vers le parc social réservé de la Métropole.

En 2011, la commission a étudié 1.500 demandes dont 80 % ont été reconnues prioritaires. Toutes ont reçu une proposition.

L'Agence immobilière à vocation sociale de Rennes Métropole a un rôle et un fonctionnement très spécifique comparé aux autres AIVS³⁷.

L'AIVS est organisée sous la forme d'une société à responsabilité limitée (SARL), union d'économie sociale (UES) à but non lucratif (statut coopératif).

L'AIVS gère 468 logements locatifs privés et publics dont 84 logements adaptés et cinq logements d'urgence, un hôtel à vocation sociale « le sociotel » de 40 chambres, 12 logements spécifiques pour des personnes ayant des gros problèmes de santé dans une résidence HLM, trois résidences sociales en cogestion avec l'Association logement et familles en difficulté (l'ALFADI) qui assure l'accompagnement social.

En 2012, la totalité des financements de l'AIVS représente 1.700 000 € qui se répartissent en : 37 % Rennes Métropole, 26 % FSL Département d'Ille-et-Vilaine, 17 % Dispositif Aide Logement Temporaire, 8 % État, 4 % Département d'Ille-et-Vilaine, 3 % Région Bretagne, 2 % Autofinancement, 1,5 % Centre communal d'action sociale Rennes, 1 % Ville de Rennes et 0,5 % Caisse d'allocations familiales d'Ille-et-Vilaine.

L'objectif de l'AIVS est de mobiliser et gérer des logements du parc privé au bénéfice des populations défavorisées qui sont confrontées à un problème grave et urgent de logement, en apportant aux bailleurs privés des garanties locatives.

L'AIVS met ses logements à disposition de la commission locale de l'habitat, qui procède à l'attribution. Elle loge temporairement ses bénéficiaires jusqu'à l'attribution d'un logement pérenne.

L'AIVS loue des logements du parc privé dont elle a vérifié la qualité et l'adaptation aux besoins qu'elle sous-loue ensuite à leurs occupants en assurant une gestion locative adaptée. Ce n'est pas l'AIVS qui assure elle-même l'accompagnement social quand il est nécessaire en plus de cette gestion locative adaptée, mais une association partenaire (généralement l'ALFADI).

L'AIVS verse un loyer moyen inférieur à 30 % du prix du marché local mais garantit en contrepartie le paiement du loyer (12 mois sur 12 même si le logement est inoccupé), la remise en état du logement si la dégradation est due à l'occupant, un suivi technique du logement avec la prise en charge sans rémunération des demandes de devis et de suivi des travaux nécessaires. Aucun honoraire est demandé au propriétaire en dehors des frais de gestion de 5 % hors taxes du montant des loyers.

³⁷ Éléments d'information tirés du rapport d'activités 2012 de l'AIVS de Rennes Métropole.

L'AIVS a mobilisé 22 nouveaux logements privés en 2012. Elle en a rendu 12 soit pour mise en vente, tension avec le voisinage proche, ou loyers jugés insuffisants par le propriétaire.

Le parc privé permet à l'AIVS d'adapter son offre aux besoins résultant des décisions de la commission locale de l'habitat de Rennes Métropole. Comme elle loue des logements existants, elle peut rendre certains logements pour en prendre d'autres mieux appropriés à la satisfaction de la demande immédiate car il y a toujours un flux d'entrées et de sorties. En 2012-2013, le besoin prioritaire à satisfaire correspondant à des F1 dans des proportions plus importantes qu'avant, la prospection est orientée en conséquence.

35 logements gérés par l'AIVS sont conventionnés avec l'État et bénéficient du dispositif Solibail. 54 ménages ont bénéficié de ces logements en 2012.

À côté de cette AIVS atypique, intervient sur le parc privé une autre agence à vocation sociale SIRES Bretagne Atlantique, qui gère 1.300 logements dont 280 en Île et Vilaine, mais très peu pour l'instant sur Rennes Métropole. Cette association est adossée au réseau des PACT très actifs en Bretagne, elle est néanmoins rattachée au réseau SIRES pour des raisons historiques de reprise de l'association ayant connu des difficultés. Elle a des conventions avec les Conseils généraux pour mobiliser du parc privé et répondre aux besoins définis par les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Elle reçoit un soutien financier pour son fonctionnement de la fédération bretonne des Caisses d'allocations familiales.

Le Président de la section départementale de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) considère nécessaires les liens étroits entre l'UNPI / les PACT et l'Agence départementale d'information sur le logement (ADIL) car 75 % des locataires du parc privé d'Île et Vilaine sont éligibles au logement social.

2.4.2.4. Communauté urbaine du Grand Nancy³⁸

En 2011, le 6ème programme local de l'habitat dit « Programme local de l'habitat durable » a été adopté avec renouvellement de la convention de délégation de gestion des aides à la pierre.

Sur la période 2005-2011, plus de 550 logements ont été conventionnés dans le parc privé dans le cadre de la délégation de compétences.

Une coopération a été engagée par la collectivité avec l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) Moselle-Meurthe et Moselle-Vosges pour :

- la promotion de l'offre privée à loyers maîtrisés ;
- la résorption de l'habitat indigne ;
- agir sur les logements énergivores et les logements vacants.

Les représentants de l'UNPI considèrent que le conventionnement sans travaux est mal connu et intéressant dans la région pour beaucoup de propriétaires-bailleurs compte tenu des avantages fiscaux. Il est néanmoins souligné qu'il faut veiller à ne conventionner sans travaux que des logements respectant les règles fixées par l'arrêté définissant la décence. Il peut parfois y avoir un manque de contrôle des pouvoirs publics (le conventionnement sans travaux n'est pas pris en compte dans la délégation de compétences).

³⁸ Éléments tirés de « la politique de l'habitat du Grand Nancy aux cœur des enjeux de la ville durable » et de 6ème programme local de l'habitat durable – Bilan 2011 du Grand Nancy.

Des actions d'information des bailleurs privés sont organisées en partenariat UNPI / Conseil général / CILGERE³⁹.

Le Grand Nancy a créé aux côtés de ville de Nancy « Grand Nancy Habitat », l'une des premières sociétés publiques locales à vocation Habitat.

Cette société publique locale a repris l'ensemble des missions de l'association de restauration immobilière (ARIM).

Les missions qui lui sont confiées par le Grand Nancy sont notamment des dispositifs opérationnels de type « opérations programmées de l'amélioration de l'habitat (OPAH) » ou « programme d'intérêt général (PIG) » qui intègrent les volets administratifs, financiers (fiscalité, loyers, charges...), techniques, thermiques et sociaux, des dossiers de demandes de subventions auprès de l'Anah en assurant une coordination et information étroite avec les partenaires et institutions compétentes afin d'aider à la concrétisation d'un programme de travaux et à son bouclage financier.

47 logements ont été subventionnés par l'Anah dans le cadre de la délégation de compétences, 41 ont été conventionnés « Social » et 6 à loyer intermédiaire en 2011.

La chute importante du nombre de dossiers présentés par les propriétaires bailleurs (120 en 2010) s'explique par la modification des règles intervenue en 2011 renforçant les exigences de sélection. Les dispositions adoptées en mars 2013 par le conseil d'administration de l'Anah devraient permettre une nouvelle augmentation du nombre de dossiers traités.

Deux AIVS interviennent sur le secteur. Une a son siège à Nancy et appartient au réseau Habitat et humanisme. Elle résulte de la disparition de plusieurs structures et gère aujourd'hui 400 logements dont 80 logements sur le Grand Nancy. Elle oriente sa prospection dans le Grand Nancy vers les logements de moins de 50 m² conventionnés en loyer intermédiaire.

L'AIVS récupère des mandats de gestion confiés à des agences immobilières classiques suite à des difficultés rencontrées avec les locataires. L'utilité de la gestion locative adaptée est reconnue.

L'autre AIVS Synergie Habitat, a son siège à Arraye-et-Han, gère 450 logements en Meurthe-et-Moselle et Moselle, la moitié en loyer libre, la moitié en conventionnés « social » ou « très social ».

Synergie Habitat est maître œuvre ou maître d'ouvrage délégué de réhabilitations pour des bailleurs privés et la moitié des logements réhabilités lui sont confiés en gestion.

Plusieurs associations gérant des centres d'hébergement et de réinsertion Sociale (CHRS), en partie « éclatés » ou spécialisées dans le logement de jeunes, ou assurant un suivi de malades psychiques, mobilisent du parc privé pour mener leurs activités et pour fournir un relogement aux personnes suivies. Elles sont alors souvent locataires et les occupants sous locataires mais elles utilisent aussi le « bail glissant » en s'engageant sur l'accompagnement.

À partir de ces monographies, il est important de constater que, pour des actions identifiées comme nécessaires à la mobilisation du parc privé à des fins sociales (prospection, garanties de remise en état, garanties de paiement de loyers...), leur financement peut être assuré soit par l'État, soit par les collectivités locales, en fonction des crédits disponibles

³⁹ Un des collecteurs du 1 %

(cf annexes 7 et 8). Les associations opératrices recherchent toutes les sources de financement possibles pour mener à bien leurs missions, qu'elles peuvent habiller différemment pour satisfaire les exigences du financeur.

Force est de constater que la mobilisation du parc privé à des fins sociales constitue une préoccupation d'un certain nombre de collectivités territoriales. Elles développent alors des programmes complétant les dispositifs fiscaux de l'État et les aides de l'Anah, en s'appuyant le plus souvent sur des associations mais aussi parfois sur des professionnels de l'immobilier. Elles parviennent à des résultats en complétant des dispositifs nationaux par des campagnes de communication ciblées et des compléments d'aides fléchées (garanties complémentaires, prises en charge de frais de gestion...).

2.5. Les expériences étrangères

Dans les délais impartis et compte tenu des nombreux entretiens réalisés et des visites faites dans quatre villes (cf. supra : Lyon, Nancy, Rennes et Paris), il n'était pas possible pour la mission d'envisager un déplacement à l'étranger. C'est la raison pour laquelle elle a préféré utiliser deux études produites dans les années 2006 à 2008 par l'Agence nationale pour l'information sur le logement en Angleterre et en Allemagne, après avoir vérifié que la situation n'avait pas notablement changé.

2.5.1. Le traitement des sans-abri et mal logés en Angleterre (février 2007)

Le rythme de la construction en Angleterre est peu élevé (134 000 logements en 2002) ce qui compte tenu de l'accroissement du nombre des propriétaires occupants (69 % pour 21 % de logements sociaux et 10% de locatifs privés), rend l'accès au logement très difficile et entraîne une hausse importante des prix (+2,7 % en moyenne contre 1,1 % sur l'Europe).

Pour autant, les pouvoirs publics ont su gérer le problème des sans-abri par le jeu conjugué d'une aide personnalisée au logement fortement dégressive dont la source vient de crédits d'État mais qui est distribuée par les collectivités locales sous leur responsabilité et de l'obligation faite aux communes de loger les personnes répondant à certains critères⁴⁰ (sans abri, réputé de bonne foi, ayant un lien avec la collectivité).

Les demandes de logement sont examinées par un fonctionnaire disposant d'une large marge d'appréciation. Les étrangers qui ne peuvent relever de l'aide sociale et apporter la preuve d'un lien avec la commune, ne bénéficient pas du droit d'être relogés.

Le recours au patrimoine privé pour l'hébergement temporaire est caractérisé comme suit :

- la recherche de logement se fait par des voies commerciales classiques : petites annonces, prospecteurs etc... ;
- l'investisseur est attiré par la rentabilité garantie : versement des loyers que le logement soit occupé ou non, paiement de l'entretien, des réparations et de la remise en état à l'issue du bail ;
- il n'y a aucune relation entre le bailleur et l'occupant ;

⁴⁰On notera que l'Écosse a élargi la notion de prioritaire à l'ensemble de la population à qui s'étend l'obligation de fournir un logement.

- il n'y a pas d'implication directe des élus ;

Cette formule d'intermédiation se fait à grande échelle : à titre d'exemple, la Housing Association « Pathmeads » gère environ 45 000 logements.

2.5.2. Le logement locatif en Allemagne (septembre 2006)⁴¹

Le marché du logement en Allemagne est caractérisé par la faible part des propriétaires occupants (42%) et l'importance des locataires soit de propriétaires privés (34%), soit de propriétaires institutionnels (24 %). Il n'y a pas de différence de statut juridique entre les deux secteurs locatifs. Les logements sociaux allemands ne se distinguent pas par la nature du bailleur mais par le fait qu'ils sont conventionnés. Ce parc conventionné représente environ 9 % du parc locatif mais il est cependant en nette diminution au cours des années récentes. Les loyers dits « libres » sont encadrés par des loyers de référence (« miroirs des loyers »).

Le marché du logement est globalement détendu. La question des sans-abri est très liée à la notion d'ordre public. Lorsque la police enjoint à une personne sans-abri de ne pas stationner dans un endroit, elle doit lui faire une proposition d'hébergement.

A titre d'exemple, les cas des communes de Cologne et de Bielefeld ont été étudiés.

Pour faire face à ses obligations, la commune de Cologne dispose d'abord d'un parc public important (65 000 logements).

Par ailleurs, la commune qui est informée par le juge, dispose d'un délai pour s'opposer à l'expulsion d'un locataire. Dans ce cas, elle se substitue au locataire pour le paiement de la dette de loyer et des loyers en cours. Á Cologne, ce sont près de 7 000 occupants de logements qui ont bénéficié de conseil et de la garantie des impayés de loyers mises en place par la ville.

A Bielefeld, 1 642 ménages ont été aidés de cette manière en 2006 pour un coût de 550 000 €, auquel s'ajoute le coût induit par 7 emplois à plein temps pour la gestion administrative.

Ces villes allemandes pratiquent une certaine forme intermédiation locative en se substituant au locataire dans ses droits et obligations⁴².

⁴¹ Complété par une étude des communes de Cologne et de Bielefeld de 2008.

⁴² Une recommandation inspirée de cette pratique a été formulée dans le rapport du CGEDD « Modernisation des rapports entre les bailleurs et les locataires » n° 008758-01 – Février 2013.

3. La mobilisation du parc privé dans les communes n'ayant pas atteint les objectifs fixés par la loi, dont celles en carence.

3.1. Avantages et inconvénients de la mobilisation du parc privé

3.1.1. Les avantages :

3.1.1.1. Une mobilisation très rapide du parc privé

L'idée prévalant au vote de l'amendement ayant donné lieu à l'article 17 de la loi du 18 janvier 2013 est que, même en fixant l'échéance de 2025 pour la réalisation des objectifs de réalisation de logements locatifs sociaux⁴³, il importait de trouver une solution immédiate dans les communes où le nombre de logements à loyer maîtrisé est loin de satisfaire la demande.

Incontestablement, la mobilisation du parc privé existant en est une.

Le parc locatif social, composé de 5,4 millions de logements et connaissant un taux de rotation de l'ordre de 10 %, offre environ 540 000 nouvelles locations chaque année.

Le parc locatif privé, composé de 6,3 millions de logements, dont 5,6 millions relèvent de la loi de 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, et connaissent un taux de rotation de 27 %, offre environ 1,5 million de nouvelles locations chaque année. Selon les sources de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP), 30 % du parc privé serait loué à Paris à un niveau inférieur au plafond de loyers du prêt locatif intermédiaire (PLI). Et selon l'association PLURIENCE⁴⁴, un tiers des logements en province sont reloués sous le seuil des plafonds PLS.

L'importance d'un parc privé mobilisable à tout instant ne suffit pas pour autant, bien évidemment, à s'assurer de la mobilisation effective de ce parc, à des fins sociales.

Les bailleurs privés peuvent vouloir avoir un usage « éthique » de leurs biens en les louant à des prix inférieurs au prix du marché tout en gardant la propriété pour pouvoir faire face à un accident de la vie. C'est un groupe de bailleurs minoritaire certes, mais non négligeable. Plusieurs associations : Solidarités Nouvelles pour le Logement, Habitat et Humanisme par exemple s'appuient sur eux pour agir. D'autres bailleurs peuvent trouver leur intérêt à l'utilisation de leur propriété à des fins sociales, compte tenu des avantages fiscaux et des garanties données par la puissance publique (l'État dans le cadre de Solibail, les collectivités locales dans le cadre de leur politique locale de l'habitat). D'autres enfin, peuvent combiner les deux préoccupations (solidarité et garantie de rendement même s'il est à un niveau inférieur à celui du marché ordinaire, la garantie d'en bénéficier compensant la réduction du montant du loyer touché).

Les expériences conduites à ce jour (Louer Solidaire, Solibail, conventions passées avec des associations dans le cadre du PDALPD) sont rassurantes à ce sujet, les objectifs de « captation »⁴⁵ étant atteints sans grande difficulté et, à défaut, le lancement de campagnes de communication adéquates permet d'y parvenir.

⁴³ Alors que la loi SRU ne permettait pas d'assurer l'atteinte de ces objectifs dans des délais connus dans les communes où la construction de nouvelles résidences principales -hors parc social – était soutenue.

⁴⁴ Dont les membres, agents immobiliers de taille importante, couvrent l'ensemble du territoire national.

⁴⁵ Terme utilisé par les partenaires institutionnels (État, associations). La mission préfère parler de mobilisation.

Les avantages accordés aux bailleurs (avantages fiscaux ⁴⁶ ; sécurisation du bailleur ; subventions de l'Anah aux travaux) rendent ce dispositif attractif pour une partie d'entr'eux. 10 à 15 % des contacts pris auprès des bailleurs aboutissent à la signature d'un bail ou d'un mandat de gestion par un organisme agréé pour l'intermédiation locative et la gestion locative adaptée.

Ce parc privé ainsi mobilisable dans des délais très courts (quelques semaines à quelques mois), constitue bien une solution immédiate efficace en l'attente de la réalisation des objectifs fixés par la loi d'un parc de logements sociaux pérenne.

3.1.1.2. La mixité urbaine

Ce parc ancien est généralement bien situé, au cœur des agglomérations, proche des moyens de transport en commun et des services publics (écoles,...) et privés (commerces,...).

Il est majoritairement situé en copropriété, à l'intérieur d'ensembles d'habitations non stigmatisées.

De plus, il est dispersé dans l'agglomération.

Il offre donc toutes les caractéristiques de la mixité urbaine. Et, par définition, dans les communes en carence, il y a un nombre insuffisant de logement locatifs sociaux.

3.1.2. Les inconvénients :

3.1.2.1. Le coût pour la collectivité

C'est un coût annuel reconductible, alors que l'aide à la pierre dans le parc social est limitée à la construction ; c'est donc un coût qui limitera les possibilités d'investissement dans le parc social si on permet aux collectivités de l'imputer sur le prélèvement ou sa majoration.

- a) Le coût de mobilisation d'un logement locatif privé pour les collectivités publiques, hors aide à la personne, est supérieur au coût de la construction d'un logement locatif social, pour ces collectivités.

– Subvention de l'État à la construction d'un logement locatif social (en € par logement) :

PLUS	400
PLAI	7 500

– Taux réduit de TVA :

- construction : environ 8 500 (850 M€ : 100 000 logements) .
- acquisition de terrains : environ 2 000 (200 M€ : 100 000 logements)

⁴⁶ Mais si une partie des bailleurs privés n'est pas imposable.

Ne sont compris dans ce calcul :

- ni le coût pour l'État de l'exonération de l'impôt sur les sociétés pour les organismes HLM (1.000 M€) ;
- ni le coût pour l'État de l'exonération d'impôt sur le revenu des intérêts des livrets A, destinés à financer les prêts de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) au logement social.
- ni les contributions des collectivités locales (régions, départements, communes ou EPCI) dont on connaît l'importance essentielle pour le lancement d'un programme d'habitat social public.

En comparaison de ces chiffres, le coût pour les collectivités publiques d'un dispositif de mobilisation du parc privé varie fortement d'un endroit à l'autre, d'une modalité à l'autre. Dans le dispositif Solibail qui, certes doit être plus comparé au coût de l'hébergement (CHRS, hôtels) il varie entre 5.000 € et 9.500 € par logement et par an, soit entre 15.000 € soit 28.500 € par logement pour 3 ans

À ces sommes, il faut ajouter la subvention de l'Anah en cas de travaux (entre 17.000 € et 20.000 € par logement).

Même si ces éléments de coût apparaissent sommaires et qu'il faille souligner la forte hétérogénéité des situations, ils montrent que le coût pour les collectivités publiques de mobilisation du parc privé, est plus élevé car il est reconductible chaque année.

b) Dans le dispositif prévu par la loi du 18 janvier 2013, les sommes issues du prélèvement sont affectées :

- soit directement par la commune à la réalisation de logements locatifs sociaux ;
- soit à l'établissement public de coopération intercommunale ou à l'établissement public foncier correspondant ou au fonds d'aménagement urbain (FAU) régional ;

Quant aux sommes issues de la majoration du prélèvement dues par les communes en carence, elles sont versées au fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux.

Si les communes – notamment celles en carence – étaient autorisées à prélever une partie de ces sommes pour mobiliser le parc privé, cela viendrait évidemment en déduction du total disponible et réduirait d'autant le financement d'un logement locatif social pérenne. C'est bien la condition qu'il faut préalablement admettre de prendre en compte si l'on entend développer rapidement l'offre de logements locatifs à loyer maîtrisé dans les communes qui en manquent.

Néanmoins, il faut noter que certaines communes affirment vouloir remplir leurs obligations et ne pas le pouvoir faute de foncier disponible. Dans ces communes, il y a des mutations qui peuvent donner lieu à préemption et il existe un flux régulier de départs de locataires dans le parc privé. Ces communes peuvent considérer plus adapté à leur situation pour atteindre les objectifs assignés, de mixer réalisation de logements sociaux pérennes par construction ou acquisition de logements existants et mobilisation du parc privé à des fins sociales.

3.1.2.2. La non-pérennité

Les durées d'engagement du bailleur privé varient entre trois ans (délai minimum pour Solibail) et 15 ans (l'Anah, dans certaines territoires, porte le conventionnement au delà des 9 ans minimum en cas de subventionnement de travaux importants).

Si le volume des logements conventionnés « social » et « très social » définis par l'Anah reste identique, c'est à la suite du renouvellement du parc mobilisé suite à des efforts de prospection, de travaux sommaires de remise en état.

Au delà de ces durées et sauf si les deux parties (État ou collectivité locale, d'une part, bailleur d'autre part) sont favorables à la prolongation, le bailleur recouvre sa liberté sur le montant du loyer et le choix du locataire .

Si le logement n'est plus conventionné dans les catégories « social ou « très social », il sort du décompte effectué au titre de l'inventaire des « logements sociaux » au bout de 5 ans⁴⁷ :

Toutefois, l'inconvénient de mobiliser un parc dont la vocation sociale n'est pas pérenne peut se révéler être un avantage, dès lors que cela permet à la collectivité publique d'effectuer des arbitrages plus rapidement que dans le parc social (cf. Expérience de l'AIVS de Rennes décrite supra).

3.2. Les interrogations par rapport à un droit de priorité locatif

L'expression « droit de priorité locatif » se présente pour la première fois dans notre droit positif dans l'article 17 de la loi du 18 janvier 2013, cité dans l'introduction.

Même si les travaux parlementaires ne nous renseignent que peu sur le dispositif envisagé, l'étude des différents dispositifs comparables existants permet d'en préciser les contours. Cependant, pour les différentes raisons évoquées ci-dessous, la mission propose une méthode différente de mobilisation du parc privé au moins dans un premier temps.

3.2.1. Les travaux parlementaires éclairent le sens de la mission, mais sans vraiment définir ce que pourrait être le droit de priorité locatif.

L'article 17 précité, dans sa rédaction actuelle, figurait déjà dans la loi qui a été déférée au Conseil constitutionnel les 10 et 13 octobre 2012.

L'idée de charger le Gouvernement de remettre un rapport au Parlement sur la mobilisation du parc privé dans les communes en carence résultait du débat en Commission les 20 et 21 septembre concernant deux amendements⁴⁸ présentés tous les deux par Mesdames les députées Michèle BONNETON et Brigitte ALLAIN et qui, après avis défavorables du rapporteur et du Gouvernement⁴⁹, ont été retirés.

⁴⁷ La lecture formelle du 14^e alinéa de l'article L 302-5 du CCH limite aux seules conventions visées à l'article L 351-2 (parc locatif social) la possibilité de maintenir ces logements dans le décompte pendant 5 ans. Il faudrait formellement étendre ce dispositif aux logements du parc locatif privé conventionné Anah social ou très social (L 302-8). Mais il semble que ce soit déjà la pratique.

⁴⁸ Amendements CE 114 et CE 115.

⁴⁹ C'est Monsieur François LAMY, ministre délégué auprès du ministre de l'égalité des territoires et du logement, chargé de la ville, qui représentait le Gouvernement à ces moments là.

La rédaction de cet article 17 est celle d'un amendement substitutif présenté le 24 septembre 2012 par plusieurs députés ⁵⁰ et finalement adopté par l'Assemblée nationale au cours de sa séance du 26 septembre.

L'amendement CE 114, qui aurait ajouté un chapitre nouveau au code de la construction et de l'habitation, proposait d'instituer un droit de priorité locatif :

- au profit des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) disposant d'un programme local de l'habitat (PLH) dans les communes assujetties à l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) ;
- au profit de l'État dans celles de ces communes qui sont en carence.

Dans cet amendement, même si le droit de priorité locatif n'est pas défini, quelques mots ou expressions permettent de l'approcher :

- il prévoit que le maire ou le président de l'EPCI ou le représentant de l'État selon le cas « notifie au propriétaire du local d'habitation mis ou remis en location son intention de louer le local » ;
- il qualifie de « réservés » les logements faisant l'objet de ce droit de priorité locatif.

Cet amendement ne précise pas :

- dans quelles conditions la collectivité publique titulaire de ce droit a connaissance de l'intention d'un propriétaire-bailleur de mettre son logement en location ;
- quelle sanction encourt le bailleur s'il ne déclare pas son intention et quelles conséquences cette infraction aurait sur le bail signé avec un tiers ;
- quelle procédure mettre en œuvre si le propriétaire et la collectivité publique ne se mettent pas d'accord sur le loyer ;
- en quoi une commune peut ne déléguer qu'une partie de ce droit à l'EPCI auquel elle appartient ;
- si le logement loué par la collectivité est décompté dans l'inventaire des logements sociaux lorsqu'il ne fait pas l'objet d'une convention « logement social ou très social » passé avec l'Anah.
- si les dépenses engagées par la collectivité publique, qu'il ne définit pas, sont susceptibles de s'imputer sur le prélèvement ou sur la majoration du prélèvement.

Ce n'est pas tant sur les silences de l'amendement que celui-ci a été rejeté en commission que parce que « les mesures proposées ne s'appliquent pas stricto sensu aux communes qui ne respectent pas l'objectif de la loi SRU » (mais ce n'est pas un motif pour le rejeter en totalité) et parce que ce dispositif de « quasi-réquisition » créé au profit des communes

⁵⁰ Amendement n°158 présenté par M. ALAUZET, Mme ALLAIN, Mme BONNETON, M. de RUGY et les membres du groupe écologiste, le 24/09/2012 et adopté par la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale le 25/09/2012.

suppose « à tout le moins une concertation avec les associations de locataires, les représentants des bailleurs, les organismes d'insertion, les élus et tous les autres acteurs ».

L'amendement CE 115 prévoyait la possibilité pour le Préfet, de mettre en œuvre un dispositif d'intermédiation locative, dans les conditions prévues à l'article L 321-10⁵¹ du code de la construction et de l'habitation, en concluant des conventions avec des organismes agréés lorsqu'il constate la carence d'une commune, cette dernière contribuant au financement du dispositif pour son coût réel dans la limite de la majoration du prélèvement sur laquelle il vient s'imputer.

La rapporteure, Madame Audrey LINKENHELD, défavorable à cet amendement au motif que le préfet ne peut décider d'une dépense qui sera supportée par la commune sans que cette disposition viole le principe de libre administration des collectivités locales, fut contrée par le Président François BROTTES qui fit valoir que c'est bien la loi qui fixe le cadre de cette libre administration.

Le Ministre de la Ville, Monsieur François LAMY considérera pour sa part qu' « il est préférable d'investir ces sommes dans la construction de logement social pérenne ».

Comme on le voit, cet amendement ne crée aucun droit de priorité locatif et fait confiance aux organismes agréés pour mobiliser le parc privé dans les communes en carence.

Les coûts sont décomptés sur la majoration du prélèvement, mais les logements ne figurent pas dans l'inventaire s'ils ne sont pas conventionnés ANAH social ou très social.

On sent bien, au travers de ces deux amendements et des échanges auxquels ils ont donné lieu, que le débat n'est clos ni sur le principe même de la mobilisation du parc privé dans les communes SRU, voire en carence, ni sur le degré de contrainte qu'on entend faire peser sur le parc privé, ni sur sa contribution à l'atteinte des objectifs, en terme de décompte des logements « captés » et d'imputation des sommes engagées.

3.2.2. Les dispositifs existants comparables au « droit de priorité locatif »

Quatre dispositifs existants peuvent être évoqués pour essayer d'approcher la notion de droit de priorité :

- le droit de préemption sur les ventes de biens immobiliers ;
- le droit de préemption sur les baux commerciaux ;
- la déclaration préalable à la mise en location ;
- le droit de réservation de logements locatifs.

3.2.2.1. Analyse de dispositifs existants comparables (voir annexe 6)

a) Le droit de préemption sur les ventes de biens immobiliers

Le droit de préemption est un droit légal accordé à certaines personnes publiques ou à leurs délégataires d'acquérir à l'intérieur des périmètres préalablement délimités, un bien immobilier par priorité à toute autre personne, lorsque le propriétaire manifeste sa volonté de le vendre, en vue de mettre en œuvre une politique publique.

⁵¹ L'article L321-10 du CCH permet à des propriétaires bailleurs privés ayant conventionnés leurs logements avec Anah, avec ou sans travaux, de louer à des organismes publics ou privés en vue de la sous-location à des personnes éprouvant des difficultés particulières pour accéder à un logement décent ou indépendant.

Il est accordé à la commune ou à l'EPCI pour le droit de préemption urbain ou au département pour la protection des espaces naturels.

À peine de nullité, le propriétaire doit adresser une déclaration d'intention d'aliéner à la collectivité titulaire du droit de préemption.

À défaut d'accord amiable, la loi prévoit que le prix de cession est fixé par le juge de l'expropriation. Elle prévoit également que le propriétaire cédant peut retirer son offre. La loi prévoit aussi le cas où le titulaire du droit de préemption renonce à son droit ainsi que le droit de rétrocession au cédant si la collectivité qui a usé de son droit de préemption décide de revendre ce bien.

b) Le droit de préemption sur les baux commerciaux

Ce dispositif est plus proche du dispositif projeté de droit de priorité locatif que le dispositif précédent.

Il lui ressemble sur les points suivants :

- il s'agit d'un bail dans les deux cas ;
- la commune (ou toute autre collectivité publique titulaire ou délégataire) décide de devenir locataire, évinçant tout autre candidat ;
- dans un cas comme dans l'autre, l'usage du bien vendu ou loué est in fine confié à une personne (commerçant ou artisan dans un cas, ménage prioritaire dans l'autre) choisi par la commune.

Il en diffère cependant sur les points suivants :

- le bail commercial est un bien mobilier contrairement au bail d'un logement, qui ne constitue pas un actif patrimonial ;
- l'objet diffère complètement (sauvegarder le commerce et l'artisanat dans un cas, loger des ménages prioritaires dans l'autre) ;
- dans le cas du bail commercial, la commune transfère ce bail, alors que, dans le bail locatif, le ménage logé ne devient pas le locataire ;
- le droit de préemption sur les baux commerciaux dure tant que la délibération du Conseil municipal l'ayant institué n'est pas abrogé, tandis que le droit de priorité locatif serait limité dans le temps (3 ans si on se réfère au projet d'amendement CE 114).

c) La déclaration préalable à la mise en location (DPML)

Ce dispositif, à caractère expérimental, a été prévu par la loi « Engagement national pour le logement » (ENL) pour une durée déterminée aujourd'hui achevée. C'est donc à titre historique qu'il est évoqué ici.⁵²

⁵² Cette expérimentation a donné lieu à un rapport d'évaluation DGALN/DHUP en janvier 2012 dont la conclusion était : « malgré un bilan mitigé de la DPML instituée par l'article 48-I de la loi portant engagement national pour le logement, cette

Il a été décidé à la suite d'un rapport de Messieurs Pelletier et Doutréline, sur le projet de permis de louer, qui avait formulé un avis défavorable à sa création. Or, l'article 30 de la loi du 18 janvier 2013, stipule « le Gouvernement remet au Parlement, dans les cinq mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport sur la possibilité d'instaurer un permis de louer contre l'habitat indigne ».

Comme le droit de priorité locatif ou le permis de louer, la déclaration préalable à la mise en location (DPML) porte sur les logements locatifs.

Il en diffère fondamentalement sur les points suivants :

- la DPML et le permis de louer ont pour objet de lutter contre l'indécence et l'insalubrité des logements, alors que le droit de priorité locatif aurait pour objet de mobiliser les logements privés dans les communes n'ayant pas suffisamment de logements sociaux ;
- le défaut de DPML est sans effet sur le bail dont bénéficie le locataire, alors que les deux autres dispositifs projetés devraient permettre d'empêcher le bailleur de continuer à louer librement, un logement insalubre / indécent dans un cas, au locataire qu'il souhaite dans l'autre.

d) Le droit de réservation

Le droit de réservation conventionnel accordé⁵³ par un bailleur à un réservataire, en général un comité interprofessionnel du logement (CIL), en échange du versement d'un droit de réservation, accorde à ce réservataire un monopole de présentation de candidats locataires pour le logement objet de ce droit.

Le droit de priorité locatif ne peut être assimilé au droit de réservation pour les deux raisons suivantes :

- le droit de réservation est conclu librement entre les parties, alors que le droit de priorité locatif s'imposerait au bailleur ;
- dans le cadre d'un droit de priorité locatif, l'occupant du logement considéré pourrait ne pas posséder le statut de locataire, mais de sous-locataire ou d'hébergé dont les relations avec la collectivité locataire (commune, ECPI, ou, en cas de carence, État) sont régies par le code civil ; dans le cas du droit de priorité locatif, il n'y aurait pas de réservation des collecteurs d'Action Logement.

3.2.2.2. L'interprétation du droit de priorité locatif au regard des régimes qui s'en rapprochent :

La comparaison avec les différents dispositifs existants évoqués ci-dessus permet d'esquisser, en s'en rapprochant, un droit de priorité locatif défini comme :

«Pouvoir accordé à une personne publique ou à son délégataire de contraindre le propriétaire d'un logement ayant manifesté sa volonté de le mettre en location, de le lui louer, en vue de le sous-louer à un ménage désigné prioritaire ».

procédure pourrait être poursuivie, mais avec des modalités complémentaires et des améliorations ».

⁵³ À distinguer du droit de réservation légal dont dispose l'État (contingent préfectoral) ou les collectivités locales en contrepartie de financement ou de garantie accordée aux prêts des Caisses des dépôts et consignations (CDC).

Si un tel droit était créé, la loi l'instituant devrait le préciser sur les points suivants :

- a) La nécessité d'une délibération motivée du conseil municipal ou d'un arrêté du préfet ;
- b) la définition du périmètre à l'intérieur duquel ce droit est institué ; (communes SRU ou seules communes en carence) ;
- c) la durée pendant laquelle ce droit est institué sur ce périmètre ;
- d) les conditions de la déclaration de l'intention du bailleur de louer son logement et la sanction applicable en cas de défaut de déclaration ;
- e) la liste des catégories de ménages susceptibles d'occuper ces logements et le droit de sous-location et d'hébergement et les conditions dans lesquelles ces dispositions s'appliquent, notamment aux associations ;
- f) la durée de location d'un bien à la commune ;
- g) les modalités de fixation du loyer versé par la collectivité locataire au bailleur et les conditions de résolution des conflits en cas de désaccord sur le prix ;
- h) les collectivités éventuellement délégataires ;
- i) les catégories d'organismes (organismes HLM, SEM, organismes agréés) susceptibles également d'être délégataires ou prestataires de service ;
- j) les conditions de fixation du montant des sommes dues par le ménage occupant les lieux ;
- k) la liste limitative des dépenses des collectivités publiques engagées à ce titre susceptibles de s'imputer sur le prélèvement ou la majoration du prélèvement dû par la commune et les conditions de cette imputation ;
- l) l'imputation éventuelle du logement privé ainsi capté dans l'inventaire des logements sociaux à dénombrer pour vérifier l'atteinte de l'objectif de 20 ou 25 %.

3.2.3. Raisons pour lesquelles la mission propose une méthode différente de mobilisation du parc privé sans exclure d'y avoir recours dans les communes ayant fait l'objet d'un arrêté de carence

3.2.3.1. Les dispositifs actuels de mobilisation du parc privé ont fait preuve de leur pertinence

Un tel dispositif ne devrait en effet s'imposer que si le dispositif actuel, basé sur le volontariat des bailleurs privés, ne permet pas de répondre aux objectifs quantitatifs de mobilisation fixés par les pouvoirs publics.

Aujourd'hui, tant les dispositifs « Louer solidaire » créé à Paris en 2007 que le dispositif Solibail créé par l'État en 2008 dans les départements de la petite couronne, puis étendu à toute l'Île-de-France sauf Paris, puis à cinq autres régions ou Loca++ à Grenoble (cf annexe

12 : expérience du Loca++ à la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole) ou diverses conventions passées par les collectivités locales avec les associations, notamment pour la mise en œuvre des PDALPD, ont permis d'approcher les objectifs fixés. Les avantages fiscaux, la sécurisation des bailleurs (contre les impayés, la vacance et les dégradations du bien loué) convainquent les bailleurs privés de s'engager dans de tels dispositifs sous réserve d'une communication suffisante, bien ciblée et de financer l'activité de prospection, en plus des mesures propres aux dispositifs qui peuvent être variées et doivent être adaptées aux caractéristiques des divers marchés immobiliers locaux.

3.2.3.2. Les bailleurs privés ne sauraient être tenus responsables de la carence de la commune

La responsabilité et donc la sanction de la non-atteinte des objectifs communaux de production de logements locatifs sociaux de la commune ne sauraient être supportées par les bailleurs privés qui y possèdent un logement locatif.

Ce transfert de responsabilités n'a pas été effectué sur les bailleurs sociaux compétents géographiquement sur ces communes, pas même pour ceux d'entre eux dont la collectivité de rattachement [Office public de l'habitat (OPH)] ou l'actionnaire majoritaire (Société anonyme d'habitation à loyer modéré, société économie mixte (SA d'HLM, SEM) est l'une de ces communes. Aucun objectif n'a d'ailleurs été fixé par l'État dans les conventions d'utilité sociale (CUS).

Aucune contrainte ne pèse sur les organismes de logements sociaux pourtant éligibles aux dispositifs d'intermédiaire locatif, ni pour louer des logements privés en vue de la sous-location à des ménages prioritaires, ni pour reloger ces ménages dans leur parc au terme de ces sous-locations. Les tentatives faites par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement pour convaincre les bailleurs sociaux de s'engager dans cette voie n'ont pas abouti à ce jour.

S'il devait être finalement décidé d'instituer un droit de priorité locatif, selon le modèle des dispositifs comparables analysés ci-dessus, sur le patrimoine appartenant aux bailleurs privés, un dispositif contraignant pour les bailleurs sociaux devrait être institué parallèlement sur les trois points relevés ci-dessus (objectif de mobilisation, intermédiation, relogement).

3.2.3.3. L'institution d'un tel droit risque d'avoir l'effet contraire de celui recherché.

L'institution d'un tel droit mis en œuvre autrement que lorsque toutes les autres solutions proposées n'ont pas été utilisées pour mobiliser du parc privé à des fins sociales, risque d'avoir l'effet contraire de celui recherché. Les bailleurs privés auront toujours la possibilité de renoncer à mettre leur bien en location ou de décider de le vendre. La complexité du dispositif juridique à mettre en place (cf. ci-dessus) incite en effet à la prudence.

Au surplus, si ce droit est transféré automatiquement à l'État dans les communes en carence, dont on peut penser qu'elles sont les plus réticentes à construire des logements sociaux, l'effet d'une telle mesure sur les bailleurs risque de les rendre revendicatifs contre une contrainte imposée et ne pas faciliter l'évolution des élus locaux dans leur pratique.

Il convient dès lors d'avoir fait la preuve que si le droit de priorité locatif est institué, ce n'est pas faute d'avoir incité la collectivité à utiliser d'autres modalités d'action pour que chaque commune participe aux efforts de mixité sociale.

3.2.3.4. Enfin, on peut s'interroger sur la constitutionnalité d'un tel dispositif, si son recours n'est pas très strictement encadré.

Il est nécessaire de s'assurer de la constitutionnalité d'un tel dispositif au regard du droit de propriété, dès lors qu'il pourrait être prouvé que le propriétaire a perdu, sans juste indemnité, la libre disposition (usufruit) de son bien.

L'examen de la jurisprudence du Conseil constitutionnel n'a pas permis de trouver une décision permettant de définir à quelles conditions un éventuel droit de priorité locatif devrait satisfaire pour être conforme à la Constitution, plus précisément à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 selon lequel « Nul ne peut être privé [du droit de propriété] si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». Seule une affaire⁵⁴ qui a conduit le Conseil constitutionnel à se prononcer sur la constitutionnalité de la loi de modernisation sociale, lui a permis d'écarter la requête au motif qu'il n'y avait pas d' « atteinte substantielle au droit de propriété », sans préciser aucun quantum.

On peut donc penser que l'institution d'un tel droit nécessiterait de fixer un taux maximum de réfraction du loyer perçu par le bailleur par rapport au loyer du marché dont on connaît par ailleurs les difficultés à l'évaluer car les écarts pour un bien identique donnent lieu à nombre de contestations.

Une saisine préalable du Conseil d'État à l'établissement d'un droit de priorité locatif pourrait apparaître opportune.

Pour toutes ces raisons, la mission, si elle partage les objectifs poursuivis (mixité sociale, mise à disposition rapide de logements pour une occupation sociale dans les communes où il ne peut-être remédié très rapidement à la pénurie constatée de ces catégories de logements) ne propose pas d'instituer un droit de priorité locatif avant que d'autres solutions soient explorées.

Elle considère qu'il y a d'autres moyens pour mobiliser du parc privé à des fins d'occupation à caractère social, en exigeant des communes ne respectant pas les obligations de l'article 55 de la loi SRU, de participer financièrement à la mobilisation de ce parc dans des conditions qu'elles définissent elles-mêmes pour atteindre les objectifs fixés.

3.3. Le dispositif préconisé par la mission

Contrairement au parc locatif social public⁵⁵ pour lequel, sauf acquisition d'un logement existant vacant, la signature d'un premier bail n'interviendra qu'au terme de la période de construction pouvant durer plusieurs années, le dispositif envisagé pour le parc locatif privé vise le parc existant, d'autant plus aisément « mobilisable » que son taux de rotation est sensiblement supérieur à celui du parc social, même si on ne peut exclure a priori d'étendre ce dispositif au parc privé neuf.

Il ne s'agit pas pour autant d'exonérer les collectivités locales de leurs obligations d'avoir sur leurs territoires un pourcentage de logements sociaux pérennes.

⁵⁴ Décision n° 2001-455 DC du samedi 12 janvier 2012

⁵⁵ Il s'agit du parc de logements appartenant à des bailleurs sociaux (HLM, EPL, Organismes agréés) et conventionnés à l'APL.

Il s'agit de pouvoir proposer rapidement des logements accessibles financièrement dans des communes ne respectant pas les obligations fixées par l'article 55 de la loi SRU.

Le dispositif proposé est bâti avec la volonté d'offrir à ses occupants un statut de locataire et non d'hébergé.

Après avoir indiqué les populations concernées, les logements décomptés, les modalités de gestion des logements privés à caractère social seront proposées, la liste des dépenses imputables sur le prélèvement, les modalités de leur décompte seront précisées comme la nécessaire coopération avec les organismes HLM.

3.3.1. Les populations concernées et les logements décomptés

À l'annexe 5 du rapport figurent les plafonds de ressources et des loyers applicables en 2013 dans les logements sociaux.

Afin de rendre le système aussi lisible que possible, il est proposé que soient pris en compte dans le calcul du respect des obligations, les logements conventionnés Anah sociaux ou très sociaux comme actuellement et les logements conventionnés à loyer intermédiaire, sous réserve que les loyers pratiqués ne soient pas supérieurs à ceux du prêt locatif social (PLS) et qu'ils ne représentent pas plus de 30 % des logements privés mobilisés à des fins sociales.

3.3.2. Le rôle des intermédiaires et associations

Il est important d'avoir la garantie que les logements du parc privé mobilisés respectent les textes en vigueur fixant les normes de décence comme les conditions des revenus y donnant accès et les loyers plafonds autorisés. Pour cela, à l'image de ce qui a été décidé dans la communauté d'agglomération de Grenoble pour le Loca++ (cf. annexe n° 12 Dispositif Loca++), il est proposé d'exiger qu'un professionnel assure la gestion des dits logements. Cela peut être une agence immobilière disposant d'une carte professionnelle ou une association agréée, conformément aux articles L 365-1 et 4 et R 365-1 du CCH et disposant d'une carte professionnelle, conformément aux dispositions de la loi Hoguet (n° 70-9 du 2/01/1970).

Il conviendra, parallèlement, de poursuivre les efforts engagés pour garantir la qualité des prestataires de gestion immobilière, qu'il s'agisse des agences immobilières classiques ou des associations exerçant cette activité avec un objectif social prioritaire. Pour ces dernières, les réseaux auxquels elles appartiennent doivent être aidés pour qu'ils soient en mesure de suivre, avec certains indicateurs d'alerte, leurs activités. Pour les uns et les autres, il faut s'assurer que les objectifs (incitation donnée aux bailleurs de confier leurs biens pour la location à des publics prioritaires au regard des pouvoirs publics) soient atteints dans des conditions jugées bénéfiques pour toutes les parties prenantes.

3.3.3. Les dépenses susceptibles de s'imputer sur le prélèvement

3.3.3.1. Dépenses pour le parc locatif existant

La liste ci-dessous correspond à une « boîte à outils » composée à partir des différentes pratiques que la mission a relevées au cours de ses investigations. Chaque collectivité y puisera ceux qui lui paraissent les plus adaptés aux besoins locaux, et les combinera de manière à atteindre les objectifs fixés.

Dépenses non récurrentes :

- les frais de communication, information sur les dispositifs existants et proposés (médiats et partenaires privilégiés comme notaires..) ;
- les frais de prospection des logements auprès des propriétaires bailleurs et des intermédiaires (agences immobilières, notaires...) y compris la visite du logement, la négociation du loyer, la présentation et la promotion du dispositif ;
- les honoraires d'agence, les frais de prise à bail des logements mobilisés ;
- état des lieux d'entrée et de sortie ;
- l'équipement sommaire du logement (petit mobilier, équipement) ;
- prime diagnostic technique ;
- prime travaux ;
- paiement du dépôt de garantie ;
- primes à la mise en location pour une durée de 6 ans, pour minimiser le loyer ;
- achat d'usufruit ;
- les procédures contentieuses éventuelles.

Dépenses récurrentes :

- les loyers versés au propriétaire en cas d'impayé de l'occupant ou pendant les périodes de vacance, (uniquement si location – sous- location) ;
- la gestion locative sociale ;
- l'entretien, remise en état des logements ;
- l'accompagnement social des ménages bénéficiaires, dans leur logement temporaire et vers le logement pérenne ;
- l'accès et le relogement des ménages dans le parc locatif social ou privé à la sortie du dispositif ;
- les honoraires de gestion ;
- les taxes du foncier bâti.

Ces dépenses doivent être nettes des produits tirés de la location ou d'éventuelles subventions pour le même objet de la Caisse d'allocations familiales, de l'État, des autres collectivités territoriales.

A ces dépenses visant le cas d'un logement loué par bail, pourrait être ajoutées les dépenses visant les cas où le preneur est titulaire d'un droit réel (bail emphytéotique, bail à réhabilitation).

3.3.3.2. Les dépenses permettant d'accroître l'offre locative privée neuve.

Le dispositif d'amortissement fiscal dit « Duflot » créé par la loi de finances pour 2013⁵⁶ permet à un investisseur qui acquiert ou fait construire dans la zone A ou B1 un logement neuf, entre le 1er janvier 2013 et le 31 décembre 2016, de bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu de 18 % du coût de l'opération, répartie sur 9 ans, dans la limite de 300.000 € et d'un plafond de prix d'achat de 5.500€ par m², sous réserve :

- de s'engager à louer le bien pendant 9 ans ;
- de respecter des plafonds de loyers et de ressources du locataire ;
- que le logement atteigne un niveau minimal de performance énergétique.

Tant les plafonds de loyers que de ressources des locataires placent le produit entre le prêt locatif social (PLS) et le prêt locatif intermédiaire (PLI).

Exemple de la zone A	Plafonds de ressources des locataires (ménage de catégorie 1) (en € par an)	Plafond de loyer (en € / m ²)
PLS	29 034	9,67
PLI	40 201	14,55
Amortissement fiscal	36 502	12,27

Rien n'interdirait à une commune d'abonder l'aide fiscale ainsi octroyée par l'État, en accordant au bailleur privé une aide complémentaire, qui pourrait avoir par exemple pour contrepartie :

- une baisse de niveau de loyer ;
- un droit de proposition de candidats locataires.

3.3.3.3. Les limites des dépenses prises en compte

Comme cela a déjà été indiqué à plusieurs reprises, l'appel au parc locatif privé pour respecter la loi SRU comporte deux différences majeures par rapport au parc locatif social public:

- un avantage : il est mobilisable immédiatement pour le parc existant et plus rapidement pour le neuf ;
- un inconvénient : cette mobilisation n'est pas pérenne.

Dès lors qu'une commune assujettie par la loi à avoir 20 % de logements locatifs sociaux, et demain 25 %, n'atteint pas ce chiffre, elle est soumise à un prélèvement annuel versé à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) auquel elle appartient, à défaut à l'établissement public foncier compétent géographiquement sur cette commune, à défaut à un fonds d'aménagement urbain régional.

⁵⁶ Article 80 de loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, codifié à l'article 199 octovicies du code général des impôts.

Pour cette dernière raison, il est essentiel de limiter l'imputation des dépenses qu'une commune pourrait engager sur le parc privé sur le prélèvement ou la majoration du prélèvement.

Il est proposé que, pour une commune déterminée et par année, le montant total des dépenses qu'elle engage en faveur du parc locatif privé et qu'elle serait autorisée à imputer, n'excède pas le montant total des dépenses qu'elle engage en faveur du parc locatif social et dans la limite pour chaque logement d'un pourcentage à définir de l'investissement pour un logement social public et pérenne.

3.3.4. Communes concernées et modalités d'action en cas de carence

Chaque situation est différente et selon les marchés locaux, les leviers de la mobilisation du parc privé à des fins sociales peuvent être très différents en termes de modalités comme de volume d'intervention par logement « capté ».

Il est proposé de laisser aux communes une très grande marge de liberté dans la définition et la combinaison des moyens mis en place, sous réserve qu'elles atteignent les objectifs triennaux fixés.

Les communes auront à délibérer sur les modalités qu'elles adoptent pour atteindre les objectifs avec l'obligation d'une évaluation annuelle, de leur pertinence présentée en séance de conseil municipal pour ajustements éventuels à réaliser, notamment dans la répartition entre parc locatif public social et parc locatif privé à loyers comparables.

Au cas où une commune n'atteindrait pas les objectifs triennaux fixés soit par construction ou acquisition de parc locatif public social, soit par mobilisation du parc privé à des fins sociales, selon les modalités définies ci-dessus, elle devrait faire alors l'objet d'un arrêté de carence.

Le Préfet pourrait donner un délai dans l'application de la majoration du prélèvement aux communes qui s'engageraient dans un programme de mobilisation du parc privé à des fins sociales doté des moyens financiers et d'ingénierie nécessaires à sa réalisation dans des délais permettant un rattrapage rapide des objectifs antérieurs non atteints.

Outre la majoration du montant du prélèvement des communes en carence dont elles feraient l'objet aux termes de la loi du 18 janvier 2013, l'État pourrait alors décider des modalités de mobilisation du parc privé à des fins sociales que la commune devrait financer.

Pour des communes ne respectant, pour une période triennale déterminée, ni les objectifs de construction de logements sociaux, ni ceux de mobilisation du parc privé, trois hypothèses pourraient alors être ouvertes et combinées, l'une des deux dernières combinée avec la première :

- une majoration accrue du prélèvement ;
- une déclaration préalable à la mise en location ;
- l'institution d'un droit de priorité locatif, en précisant les points listés au paragraphe 3.1.2.2 et sous réserve de la vérification préalable de la constitutionnalité de dispositifs, comme précisé au paragraphe 3.1.3.4.

En résumé trois situations seraient possibles :

1. Commune respectant ses objectifs triennaux ou même les dépassant, elle pourrait déduire de son prélèvement les dépenses de mobilisation du parc privé à des fins sociales, dans les conditions définies ci-dessus (soit au maximum le même montant que celui des dépenses qu'elle engage en faveur du parc social public et dans la limite, pour chaque logement, d'un pourcentage à définir de l'investissement pour un logement social public et pérenne).
2. Commune en carence, s'engageant sur un plan de rattrapage rapide de réalisation de ses objectifs triennaux, par mobilisation du parc privé à des fins sociales. Elle pourrait déduire 50 % du montant des dépenses engagées à ce titre dans les limites fixées en 3.3.3 rappelées ci-dessus qu'elle aurait pu déduire dans les mêmes limites à 100 % si elle les avait engagées dans le cas de figure évoqué au 1 ci-dessus. Ceci ne serait applicable, bien sûr, que si la commune a pris dans le même plan, des engagements réalistes lui permettant non seulement de rattraper son retard mais aussi d'atteindre les objectifs du nouveau plan triennal.
3. Commune en carence sans plan de rattrapage : application immédiate de la majoration du prélèvement avec éventuellement déclaration préalable à la mise en location ou droit de priorité locatif.

3.3.5. Articulation parc privé social / Interventions des organismes HLM et parc HLM

Ainsi que cela a été rappelé à plusieurs reprises, il est indispensable de veiller à prendre des dispositions visant à :

- obtenir une proportion pérenne de logements accessibles aux ménages à revenus modestes qu'ils soient publics ou privés ;
- ne pas pénaliser les bailleurs privés en cas de non action des collectivités locales où leurs biens sont implantés pour respecter leurs obligations de l'article 55 de la loi SRU modifiée.

Il convient donc d'articuler les interventions des organismes HLM qui construisent des logements sociaux sur la commune avec celles des acteurs qui gèrent le patrimoine privé à caractère social. Au terme du bail consenti par le bailleur privé, son locataire doit pouvoir être relogé au cas où le propriétaire ne renouvellerait pas le bail à caractère social et où le locataire aurait, compte tenu de ses ressources, besoin d'un logement à loyer social.

Il faut donc qu'au moment de la mobilisation du parc privé à des fins sociales soient prévues les modalités de sortie du dispositif tant pour le locataire que pour le bailleur.

Il faut que le locataire puisse être relogé en logement social, si ses ressources le justifient.

Cet élément est à prendre en compte dans les modalités de propositions par les collectivités territoriales de candidatures aux organismes HLM intervenant sur la commune.

Il serait intéressant qu'en direct ou en partenariat, les organismes HLM construisant ou acquérant sur la commune des logements sociaux publics pérennes, soient parties prenantes de la mobilisation et de la gestion du parc privé à des fins sociales.

Conclusion

Douze ans après le vote de l'article 55 de la loi du n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, on peut constater une nette accélération des constructions de logements sociaux dans les communes concernées mais un taux de logement social qui n'a que faiblement cru (14 % au lieu de 13,2 %).

C'est la raison pour laquelle la 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, a renforcé les exigences de cet article principalement en augmentant le taux de logements sociaux exigé, et les objectifs triennaux à l'approche de 2025 et en a durci les pénalités en cas de non réalisation.

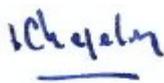
Pour atteindre de tels objectifs, la construction de logements sociaux ne suffisant pas, l'article 17 de la loi a prévu que le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur « *les caractéristiques que pourraient revêtir des dispositifs de mobilisation du parc privé pour les communes en carence, et notamment l'intermédiation locative et un droit de priorité locatif* ».

Le présent rapport a pour but de rassembler les éléments nécessaires à la préparation du rapport demandé par le Parlement.

Au terme de nombreux entretiens menés avec les différents intervenants (administration, collectivités, associations et..), la mission considère que l'instauration de ce droit de priorité locative ne doit intervenir qu'après constat de la carence de la collectivité territoriale n'ayant pas respecté les objectifs triennaux fixés tant en matière de construction de logements sociaux publics que de mobilisation de logements du parc privé à des fins sociales. Dans ce cas, les contours de ce droit de priorité doivent être précisés dans la loi. Les limites pour y avoir recours permettraient de faire valoir sa proportionnalité à l'objectif poursuivi dans l'examen de sa constitutionnalité.

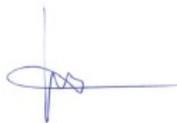
La mission est convaincue qu'en s'inspirant des bonnes pratiques, il est possible aux collectivités territoriales de mobiliser du parc privé à des fins sociales sous réserve qu'elles y mettent des moyens. Le parc privé ne peut toutefois qu'être un complément du parc public social qui, lui, est affecté de manière pérenne à sa fonction sociale. Il convient donc de travailler à la mixité sociale et urbaine à la fois sur le court terme avec le parc privé et sur le long terme avec le parc public. C'est donc une stratégie globale qu'il convient d'établir entre la collectivité territoriale, les organismes HLM, les organismes agréés pour la gestion sociale adaptée et l'intermédiation locative et les agents immobiliers privés intervenant sur son territoire pour atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2025.

Jean CHAPELON



Ingénieur général des ponts, des eaux
et des forêts

Patrick LAPORTE



Inspecteur général de
l'administration du développement
durable

Isabelle MASSIN



Inspectrice générale de l'administration
du développement durable

Annexes

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Le Vice-président

Référence CGEDD n° 008855-01

La Défense, le

25 FEV. 2013

Note

à l'attention de

Madame Isabelle MASSIN,
Monsieur Patrick LAPORTE,
inspecteurs généraux de l'administration
du développement durable

Monsieur Jean CHAPELON,
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Le programme de travail 2013 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) prévoit une mission sur les dispositifs de mobilisation du parc privé dans les communes en état de carence. En attendant de recevoir la lettre de commande signée par la ministre, vous en trouverez le projet en annexe.

Je vous confie cette mission, dont la présidente de la 1ère section est le superviseur. Sa coordination sera assurée par Mme Isabelle MASSIN, inspectrice générale de l'administration du développement durable. Un comité des pairs composé de MM. Pierre NARRING et Philippe CEBE est constitué pour cette mission. Elle est enregistrée sous le n° 008855-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

J'attire votre attention sur le souhait de la ministre de l'égalité des territoires et du logement de disposer du rapport final pour le 15 avril 2013.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport de fin de mission aux fins de transmission à la ministre.

Christian LEYRIT

Copies : Mme la Présidente et M. le Secrétaire de la 1ère section
M. le Président et Mme la Secrétaire de la 3ème section
Mme la Présidente et M. le Secrétaire de la 4ème section
MM. Pierre NARRING, Philippe CEBE



MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

Paris, le 14 MARS 2013

Le Directeur de Cabinet

à

Monsieur le Vice-président du CGEDD

Référence : D13005925

Objet : La mobilisation du parc privé au profit des ménages défavorisés, en particulier dans les communes en état de carence

La situation d'urgence qui marque la demande de logements accessibles aux ménages les plus modestes impose de mobiliser tous les leviers possibles car le parc social n'est pas en mesure de répondre à lui seul aux besoins. Le parc privé devrait donc aussi contribuer à l'effort général d'offre de logements pour ces ménages, d'autant que, du fait de sa localisation, il est souvent bien inséré dans le tissu urbain, ce qui est de nature à favoriser la mixité sociale.

C'est pourquoi la 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 prévoit, en son article 17, que dans les cinq mois suivant sa promulgation, le Gouvernement remettra au Parlement un rapport sur les caractéristiques que pourraient revêtir des dispositifs de mobilisation du parc privé pour les communes en carence au regard des obligations qui leur sont fixées par l'article 55 de la loi relative à la solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000.

Je vous demande de bien vouloir conduire les études nécessaires à la réalisation de ce rapport.

En premier lieu, vous effectuerez un passage en revue des différents mécanismes existants, en France et, le cas échéant, dans d'autres pays, qui concourent à mobiliser le parc privé en faveur des ménages en difficulté, soit pour leur assurer l'accès à un logement, soit pour prévenir leur expulsion locative en leur permettant de trouver une solution plus adaptée à leur situation.

Conformément à la volonté du législateur, vous procéderez à une analyse plus approfondie des dispositifs d'intermédiation locative, quels qu'en soient la forme et l'identité du financeur (État ou département). Si les délais impartis ne vous permettent pas de recueillir des données complètes à l'échelle nationale, vous effectuerez des enquêtes locales ciblées, en particulier en Ile de France, en prenant notamment appui sur les dossiers d'agrément des organismes d'intermédiation locative et de gestion locative sociale instruits localement par les préfets.

.../...

A partir des éléments recueillis, vous établirez un descriptif des interventions réalisées par ces organismes, vous dresserez un constat de leurs forces et faiblesses et vous ferez toutes propositions de nature à sécuriser leur activité aux plans juridique et économique, à développer leur professionnalisme et à inscrire leur action dans un projet local mobilisant d'autres acteurs, notamment les bailleurs sociaux. Vous formulerez également des propositions visant à favoriser la captation des logements et l'adhésion des propriétaires.

En second lieu, comme le prévoit également l'article 17 de la loi susmentionnée, vous étudierez la possibilité d'instituer un droit de priorité locatif, à savoir les conditions dans lesquelles il serait fait obligation aux communes faisant l'objet d'un constat de carence au regard de leur objectif de production de logements sociaux et dans l'attente qu'il soient atteints, de faire appel au parc locatif privé mis à la location, en prenant à leur charge la différence entre le loyer moyen pratiqué dans le parc privé de la commune pour un logement équivalent et le loyer d'un PLAI.

Vous apprécierez aussi l'opportunité d'étendre un tel dispositif à d'autres communes, dans le cadre d'une recherche de solutions alternatives immédiates à l'offre insuffisante de logement social.

Le rapport examinera enfin plus largement les caractéristiques que pourraient revêtir d'autres dispositifs éventuels de mobilisation du parc privé pour les communes en carence, étant rappelé que ces logements ne sont décomptés dans l'inventaire des logements SRU que s'ils sont conventionnés dans les conditions définies à l'article L.351-2 du code de la construction et de l'habitation.

Le délai fixé par la loi se conjugue avec l'intérêt que j'attache à disposer de vos travaux dans le cadre de la préparation de la future loi "logement-urbanisme", elle-même soumise à un calendrier d'élaboration très contraint. Aussi, je souhaite que vous me rendiez vos conclusions au plus tard le 15 mai prochain.

Vous pourrez vous appuyer dans la conduite de cette mission sur les moyens de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, de la Direction générale de la cohésion sociale et de l'Agence nationale de l'habitat.



Manuel FLAM

2. Liste des personnes rencontrées

Administration

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
REGNIER	Alain	DIHAL	Délégué interministériel	04/03/2013
LAVIÉVILLE	Marie-Françoise		Adjointe au délégué et directrice du pôle « hébergement et accès au logement »	
BERNEX	Brigitte	Directrice générale de la cohésion sociale (DGCS)	Sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté	05/04/2013
DADOU	Hélène	DHUP/politiques de l'habitat	Sous-directrice	20/02/2013
LEPLAT	Claire		Adjointe à la Sous-directrice	18/04/2013
WINTGENS	Catherine	DHUP/PH1/Bureau des politiques sociales du logement	Chef du bureau	
CARDOT	Cécile		Adjointe au Chef de bureau	24/02/2013 et 18/04/2013
SUCHEL	Christophe	DHUP/PH2/Bureau des politiques locales de l'habitat, de la programmation et du renouvellement urbain	Chef de bureau	20/02 -14/03 – 23/04/2013
LE MOGNE	Anne-Marie		Adjointe au Chef de bureau	20/02/2013
SPERANDIO	Céline		Chargée de mission	23/04/2013
SACCOCIO	Muriel	DHUP / PH3/Bureau du parc privé	Chef de bureau	24/04/2013
SION	Tiphaine		Chargée de mission politiques de l'habitat privé et lutte contre l'habitat indigne	
POURCHEZ	Didier	DHUP/LO4/bureau de suivi des organismes constructeurs	Chef de bureau	18/04/2013
SEGAULT	Laurence		Adjointe au chef de bureau	

Participation à la **journée nationale d'échanges de la DIHAL du 04 juin 2013** sur « comment mobiliser le parc à des fins privés » .

ANAH

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
ROUGIER	Isabelle	ANAH	Directrice générale	15/03/2013
DAOU	Soraya		Chef du service des études, de la prospective et de l'évaluation	

ANIL/ADIL

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
CHOMEL	Augustin	ADIL Hérault	Directeur	19 et 27/03/2013
VORMS MAURY	Bernard Nicole	ANIL	Directeur Chargé d'études	

Réseaux associatifs

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
CUNY	Sébastien	FAPIL	Délégué général	08/04/2013
BENOIST	Xavier	FNPACT	Directeur adjoint et chargé de la maîtrise d'ouvrage d'insertion	30/04/2013
LACHARME	Bernard		Directeur depuis le 02/05/2013 Ancien secrétaire général du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées	02/04/2013
NICOL	Christian	Fédération Habitat et développement	Président	21/03/2013
PELLENC FOURNIER	Michel Jeanne		Directeur Chargée d'études	
DOUTRELIGNE	Patrick	Fondation Abbé Pierre	Délégué général	12/03/2013
ROBERT	Christophe		Directeur général adjoint	
SIX	Bruno		Directeur adjoint des missions sociales	03/06/2013
LAPOSTOLET	Bertrand		Chargé de mission	

Administrateurs de biens

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
BUET	Jean-François	Fédération nationale l'immobilier (FNAIM)	Président	27/03/2013 et 25/04/2013
CHAPELOT	Jacky		Président adjoint, président de la Région FNAIM Centre	
CAPRA (Nice)	Anita	Chambre de la Gironde Chambre des Pyrénées orientales	Administrateur	25/04/2013
MOERLEN (Toulouse)	François		Administrateur	
RULLEAU	Dominique		Président, administrateur	
MELIDONIS	Alexis		Administrateur	
LEGAY	Brieuc	Région de la Normandie	Président Administrateur	24/03/2013
PEYNET	Lionel	Région Auvergne	Président – Secrétaire général	
MATHIEU	Isabelle	Chambre Charente-Martime	Présidente, invitée permanente	
TORROLLION	Jean-Marc	Région Rhône-Alpes	Président – Président délégué	
MORYUSSEF	Yvan	Chambre Isère	Président	
COURTES	Jean-Claude	Foncia Groupe Paris	Administrateur	
BINTZ	Daniel	Région Alsace	Administrateur	
PREVE	Philippe	Agence Rueil Malmaison	Trésorier	
MEZOU	Gérard	Région PACA	Président - Administrateur	
FAUCHARD	Benoît	Région Pays-de-Loire	Président - Administrateur	
GINOT	Étienne	Union des syndicats de l'immobilier (UNIS)	Président	05/04/2013
DELVOVÉ	Géraud		Délégué général	

Personnalités qualifiées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
DUJOLS	Dominique	USH	Directrice des relations institutionnelles et du partenariat	08/02/2013
BROUANT	Jean-Philippe	PARIS-1 - GRIDAULT	Maître de conférence Expert juridique	22/03/2013
LANCO	Patrice		Personnalité qualifiée	12/02/2013

Ile de France Administration

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
DELORME	Jean-Martin	DRIHL	Directeur	22/02 et 22/03/2013
DEVAUX	Annick		Adjointe	
AUGIER	Brigitte		Responsable du service de l'accès du logement et de la prévention des expulsions (ALPE)	

Groupeement d'intérêt pulic

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
OLIVIER	Mathieu	Groupeement d'intérêt public « Habitat et interventions sociales »	Chef de Pôle relogement	02/04/2013

Participation au **comité de pilotage régional de Solibail** du **22 mars 2013** regroupant tous les opérateurs du dispositif au cours duquel sont intervenus outre les représentants de la DRIHL, Philippe THARRAULT, directeur du PACT 75-92 et Chantal DRUGAT, directrice du GIP « Habitat et interventions sociales ».

Ville de Paris

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
LAHAYE	Frédérique	Ville de Paris	Directrice du logement	26/02/2013
TISSIER	Anne-Sophie		Chef du bureau des relogements et de l'intermédiation locative (DLH)	
MARTIN	Pascal		Chef du service technique de l'habitat (DLH)	

Réseaux associatifs

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
ROBIN DEBARD	Pascal Thierry	FREHA	Président Directeur	07/02/2013
SANTEL LORDEMENS	Gilbert Nelly	Emmaus Habitat	Président Directrice	

Suite réseaux associatifs

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
LAUNAY	Olivier	Habitat et humanisme Ile-de-France	Directeur régional Chef du bureau des relogements et de l'intermédiation locative (DLH)	11/02/2013
PATS	Xavier		Bénévole expert	

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
LAURENT	Denis	FAPIL Ile-de-France Solidarités nouvelles pour le logement	Président Délégué général	06/05/2013

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
COGNAT	Bruno	URPACT (Union régionale Pact Ile-de-France)	Président	08/04/2013

<u>Visites à NANCY</u>

Administrations

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
BARTHOLT	Raphaël	Préfecture	Préfet	12/04/ 2013
RAFFY	Jean-François		Secrétaire général	
DUBOIS LE PAN	Sabine	DDCS 54	Directrice	
REVERRE GUEPATTE	Stéphanie		Responsable de service Solidarité - Insertion	
NAUDIN	Sophie	DREAL Lorraine	Adjoint responsable division habitat logement solidarité	
FOTRE	Christophe	DDT 54	Directeur	
VILLEMIN	Mickaël		Adjoint au chef de service Habitat et constructions durables	
BOULANGER Brigitte	Brigitte		Responsable Anah Habitat et constructions durables	

Collectivités territoriales

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
DUBOIS POT	Jean-Pierre	CG 54	Responsable de l'habitat	12/04/2013
MAZETIER	Hans	CG 54	Chargé de mission au cabinet du président du conseil général, sur les affaires sociales	
SCHLERET	Jean-Marie	Communauté urbaine « Grand Nancy »	Vice-Président délégué à la politique locale de l'habitat Président ARELOR HLM Président Union et solidarité Président de l'association accueil et réinsertion sociale	
MONGEOIS	Nelly		Directrice de l'habitat et de la rénovation	
DEBORD	Valérie		Ville de Nancy	
SYLVESTRI	Anne	Communauté de communes pays haut Val d'Alzette	Présidente maire de Thil Vice-présidente en charge de l'habitat	
MITTAUT	Emmanuel	SEM « le logement thillois » - Cabinet du Maire	Chargé de mission	

Associations

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
OTTOLIER	Peggy	Agir pour la réinsertion sociale	Directrice du pôle logement et insertion	12/04/2013
JOLLAIN	Carole	Association Ensemble	Directrice	
BON	Malika	Grand Sauvoy	Directrice-adjointe	
CHERRIERE	Marion	Association Toit	Chef de projet – Logement et Agence Jeunes et territoires	
VEILLERETTE	Isabelle	Union et Solidarité	Secrétaire général	
CELERIER	Colette	Habitat et humanisme	Responsables de développement	
BUFFET	Céline			
AUBERT	Gilles	UNPI	Président de l'antenne départementale	
TSIAIRAS	Constant	CAL- PACT 54	Directeur	
LAURENT	Didier	Synergie et habitat	Directeur	
Visites à RENNES				

Administration

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
FLEUTIAUX	Claude	Préfecture	Secrétaire général	22 avril 2013
LE DU	Bertrand		Adjoint au directeur de la cellule de synthèse interne	
PRIOL	Alain	DDTM	Directeur adjoint	
BRAS	Lionel		Chef du service espace habitat	
DESCAMPS	Catherine		Chef de l'unité politique de l'habitat et organismes	
PARODI	Jacques	DDCSPP	Directeur départemental	
FAUCHEUX	Jocelyne		Responsable de service des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions	
LEVEAU	Pascal	DREAL	Chargé de la division Aménagement Urbanisme Logement	
LALANNE	Michel		Chargé de mission logements spécifiques	

Collectivités territoriales

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
DEMESLAY	Nathalie	Métropole Rennes	Responsable du service habitat	22 avril 2013
DREUSLIN	Gilles		Responsable du pôle dispositifs de solidarité au service	
LEQUERE POULAIN	Clémence Pierre	Conseil général 35	Chargée de mission parc privé Stagiaire	

Associations

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
MONFORT	Charles	Service immobilier rural et social (SIRES)	Directeur	22 avril 2013
BOUCHAUD	Michel	Union nationale de la propriété immobilière UNPI Bretagne	Président	
CACCIA	Bruno	Association départementale des organismes - Habitat (ADO)	Directeur général	
DUFEU	Philippe	Association logement et Famille en difficulté d'insertion (ALFADI)	Directeur	

(Suite administrations -Rennes)

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
CATTANIA	Michèle	Agence immobilière à vocation sociale (AIVS)	Directrice	22 avril 2013
HENNEQUIN	Annette	Sauvegarde de l'enfance à l'adulte (SEA) 35	Responsable du Pôle précarité insertion	

Visite à LYON et région Rhône-Alpes
--

Administrations

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
ESPINASSE	Catherine	Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS 69)	Chef de pôle HHS	26/04/2013
GAY	Nathalie	Direction régionale de la jeunesse des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS)	Chef du Pôle DST	
AUTIN	Chantal		Chef de services publics vulnérable	
GRESLON	Gérard	Direction régionale de la jeunesse des sports et de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP 07)	Chef de service	
BAUMANN	Odile	Direction départementale des territoires (DDT 69)	Responsable unité amélioration du parc privé	
MOULIN	Laurent		Chargé d'études article 55 SRU	
MAHONNET	Sabine	Direction régionale de l'environnement de l'aménagement du logement (DREAL)	Adjointe chef de service Habitat Construction Ville	
MOLL	Guylaine		Chargée d'études – Bureau des politiques sociales du logement	
CHOUVELLON	Anne-Laure		Chargée d'études – Bureau des politiques sociales du logement	
WILLEMANN	Laurent	Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR)	Chargé de mission cohésion sociale	

Collectivités territoriales

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
NOVELLI	Marie-Odile	Conseil régional	Vice-Présidente	26/04/2013
BRACHET	Olivier	Grand Lyon	Vice-Président	
TARDIEU	Florence	Direction de l'habitat et de la vie sociale	Chargée de mission	

Associations

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
BELATOUR	Christian	Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL RA	Président	26 /04/2013
ROUSSELET	Marianne			
GILLET	François	Un toit pour tous	Président	
GUERRAZ	Évelyne	Action lyonnaise pour l'insertion sociale par le logement (ALPIL)	Chargée de mission	
GILET	Véronique		Chargé de projet	
ROUGE	Michel	Fondation Abbé Pierre	Chargé de mission Habitat au Grand Paris	
FERREZ	Romain	Union régionale pour l'habitat des jeunes (URHAG)	Chargé de mission développement territorial	
TARDIEU	Virginie	Union régionale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes (URCLLAJ)	Coordonnatrice de réseau	
VALERE	Gérard	Habitat Humanisme Régie Nouvelle -Rhône	Président	
SOUVERAIN	Frédéric			
VARDANEGA	Valérie	Action soutien logement insertion logement (ASLIM)	Chargée de mission	
DUPOIZAT	Henri	PACT Loire	Président	28/05/2013
LEMIRE	Jean-Loup		Directeur	

3. Le nouveau cadre législatif⁵⁷ introduit par la loi du 18 janvier 2013

Article L 302-5

Cet article fait passer à 25 % la part de logements locatifs sociaux (LLS) sur les résidences principales dans les communes de + 1.500 habitants en Île-de-France ou 3500 habitants en province et dans les agglomérations de + de 50.000 habitants ayant une commune de plus de 15.000 habitants.

Ce taux reste à 20 % lorsque le parc de logements existants ne justifie pas d'effort supplémentaire. Un décret fixe la liste des agglomérations déterminée en fonction de la part des bénéficiaires de l'Allocation Logement dont le taux d'effort est supérieur à 30 %, du taux de vacance et du nombre de demandes de LLS par rapport au nombre d'emménagements.

La loi maintient l'exemption pour les communes en décroissance démographique ou ayant une zone inconstructible .

Le taux est de 20% pour les communes de plus de 15.000 habitants n'appartenant pas à une agglomération de + de 50.000 habitants mais qui justifient un effort supplémentaire ;

La définition des LLS reste inchangée à l'exception de la Société de gestion du patrimoine immobilier des houillères du bassin du Nord et du Pas de Calais (Soginorpa).

Article 302-6

Il n'y a pas de changement pour l'inventaire

Article 302-7

Le prélèvement est fixé à 20% du potentiel fiscal multiplié par le nombre de logements manquants dans la limite de 5 % du montant des dépenses réelles de la commune (inchangé)

Article 302-8 (nouveau)

La commune fixe un objectif de réalisation de LLS pour la période triennale qui doit permettre d'aboutir **avant 2025** au taux de 20 % ou 25 % de LLS.

S'il n'y a pas de PLH, la part de PLS ne peut être supérieure à 30 % des LLS (20 % lorsque la part des LLS est inférieure à 10 %) et celle des PLAI est au moins égale à 30 %.

Article 302-9-1

En cas de carence, le préfet peut décider directement (sans l'avis de la commission départementale) de majorer le prélèvement de 5 fois (et non seulement un doublement suivi éventuellement d'un doublement par la commission) le prélèvement normal (et non le prélèvement multiplié par le taux de non réalisation). Par contre, le prélèvement majoré reste limité à 5 % des dépenses de fonctionnement sauf (nouveau) pour les communes dont le potentiel fiscal est supérieur à 150% du potentiel médian où cette limite est portée à 7,5 %.

Article 302-9-2 (nouveau)

Lorsqu'il y a carence, dans toute opération de plus de 12 logements, 30 % sont des LLS (hors PLS) mais le préfet peut y déroger.

⁵⁷ En attente des décrets d'application

4. Avantages fiscaux accordés aux propriétaires bailleurs privés louant des logements à loyer maîtrisé

Types de loyers payés par le ménage occupant le logement	Locataires et Occupants	Avantage fiscal		Textes applicables
Loyer intermédiaire	Locataire : association d'insertion par le logement Occupant : personne ou famille éprouvant des difficultés particulières. (1)	70 % (uniquement en zone tendue)	de déduction fiscale sur les loyers bruts	CGI, article 31-I-1m, 8ème alinéa
	Ménages respectant certains plafonds de ressources avec choix du locataire par le propriétaire.	30 %		CGI, article 31-I-1m, 1er alinéa CCH, article L 321-4 et R 321-23 : — conventionnement Anah sans travaux de 6 ans ; — conventionnement Anah avec travaux de 9 ans.
Loyer social ou très social	Locataire : association d'insertion par le logement Occupant : personne ou famille éprouvant des difficultés particulières.	70 % (uniquement en zone tendue)		CGI, article 31-I-1 m, 8ème alinéa.
	Ménages respectant certains plafonds de ressources mais choix du locataire pas toujours laissé à l'initiative du propriétaire.	60 %		CGI, article 31-I-1m, 2° alinéa CCH, article L 321-8 et R 321-23 : — conventionnement Anah sans travaux de 6 ans ; — conventionnement Anah avec travaux de 9 ans.
Loyer de sous-location social ou très social	Tout occupant sous-locataire d'un organisme d'intérêt général	Réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % du montant des abandons totaux de loyers effectués par le propriétaire bailleur en faveur de l'organisme locataire dans la limite de 20 % du revenu imposable.		CGI article 200, 1°b Instruction fiscale du 16 mai 2007 5B-14-07
Loyer de sous-location social ou très social	Personne ou famille éprouvant des difficultés particulières	Exonération de l'impôt de solidarité sur la fortune pour le propriétaire qui a cédé temporairement l'usufruit de son logement à une association.		CGI article 885 G Instruction+du BOFP-I du 12/09/2012 CGI article 13 (5) si la cession d'usufruit est effectuée à titre onéreux.

(1) Définie à l'article L 301-1, II, du CCH.

Ces personnes ou familles sont soit locataires, soit sous-locataires d'une association d'intermédiation locative
Cette disposition n'est applicable que dans les communes incluses dans les zones A, B1 et B2 de l'arrêté du 29 avril 2009.

5. Logements locatifs conventionnés sociaux et privés - (Plafonds de ressources et de loyers applicables en 2013)

Conventionnement	Logements locatifs sociaux									Logements locatifs privés (conventionnement Anah)								
	CCH L 351-2 L353-2 Prêts locatif aidé d'intégration (PLAI)			CCH L 351-2 L 353-2 Prêt locatif à usage social (PLUS)			CCH L 351-2 L 353-2 Prêt locatif social (PLS) CCH R 331-17 à R 331-21			CCH L 321-8 Convention à loyer très social			CCH L 321-8 Convention à loyer social			CCH L321-4 Convention à loyer intermédiaire		
Plafonds de ressources des locataires (revenu imposable de l'année N-2) (8)																		
Catégories de ménages (9)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	Zone A	Zone B	Zone C
1	12549	12549	10908	22814	22814	19834	29658	29658	25784	Idem PLA1	Idem PLUS					46214	35718	31255
2	20459	20459	15894	34096	34096	26487	44325	44325	34433							69066	47695	42008
3	28618	24591	19111	44697	40987	31853	58106	53283	41409							83023	57356	50289
4	29354	27002	21286	53385	49094	39454	69375	63822	49990							99448	89239	60863
5	34919	31957	24881	63493	58118	45236	82541	75553	58807							117728	81419	71432
6	39296	35971	28040	71447	65401	50981	92881	85021	66275							132474	91790	80578
(4)	+4378	+4007	+3127	+7960	+7287	+5687	+10348	+9473	+7393							+14766	+10238	+9158
Plafonds de loyers mensuels (7)																		
En € / m ² de surface utile (5)									En € / m ² de surface habitable dite « fiscale » (6)									
Zone 1 bis (4)			5,87			6,58												
1			5,51			6,19												
2			4,83			5,44												
3			4,48			5,05												
Zone A (10)									9,88									
B									8,88			6,15			9,73			
C									6,87			5,75			8,04			
B1									5,68			5,12			6,26			
B2															6,50			
															5,92			
															5,31			
															18,16			
															11,87			
															8,60			

(1) Paris et communes limitrophes

(2) Île-de-France hors Paris et communes limitrophes

(3) Autres régions

(4) Les zones 1 bis, 1, 2 et 3 applicables au PLA1 et PLUS sont ainsi définies par l'arrêté du 28 novembre 2005 modifiant l'arrêté du 17 mars 1978 :

- Zone 1 bis : Paris et communes limitrophes ;
- Zone 1 : Agglomération de Paris, zone d'urbanisation et villes nouvelles de la région Île-de-France
- Zone 2 : région Île-de-France hors zone 1 : agglomération et communautés urbaines de + de 100 000 habitants ; zones d'urbanisation et villes nouvelles hors région IDF, îles non reliées au continent ; cantons du département de l'Oise : Creil, Nogent-sur-Oise, Creil Sud, Chantilly, Montataire, Neuilly en Thelle, Pont-Saint-Maxence, Senlis, Nanteuil le Haudouin ;
- Zone 3 : Reste du territoire à l'exclusion des départements d'Outre-Mer.

(5) Surface utile : surface habitable (CCH R111-2), augmentée de la moitié de la surface des annexes (CCH R 331-10 et 353-16-2)

(6) Surface définie par l'article R321-27 du CCH

(7) Les plafonds de loyers des conventions Etat et Anah ont été dernièrement révisés par le circulaire du 24 janvier 2013

(8) Les plafonds de ressources annuelles imposables des locataires ont été fixés par l'arrêté du 28/12/2012 (JO. 30/12) pour les logements locatifs sociaux

Les plafonds de ressources des locataires d'un logement conventionné Anah à loyer intermédiaire sont fixés par l'article 2 duodécies de l'annexe III du CGI

(9) Les différentes catégories de ménages sont ainsi définies par l'article 2 de l'arrêté modifié du 29/07/1987 relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de

la législation sur les HLM :

- 1 : 1 personne seule,
- 2 : 2 personnes sans personnes à charge, l'exclusion des jeunes ménages,
- 3 : 3 personnes ou 1 personne seule avec une personne à charge ou jeune ménage sans personne à charge,
- 4 : 4 personnes ou 1 personne seule avec 2 personnes à charge,
- 5 : 5 personnes ou 1 personne seule avec 3 personnes à charge,
- 6 : 6 personnes ou 1 personne seule avec 4 personnes à charge,
- dernière catégorie : par personne supplémentaire.

(10) Les zones A, B1, B2, et C applicables au PLS et aux logements conventionnés Anah sont ainsi définies par l'arrêté du 29 avril 2009 relatif au classement des communes par zone applicable à certaines aides au logement :

- Zone A : agglomération de Paris, Côte d'Azur, Genevois français ;
- Zone B1 : agglomération de plus de 250 000 habitants, grande couronne autour de Paris, pourtour de la Côte d'Azur, quelques agglomérations chères, Outre-Mer, Corse et îles ;
- Zone B2 : autres agglomérations de plus de 50 000 habitants, communes chères en zones littorales ou frontalières, pourtour de l'Île-de-France ;
- Zone C : reste du territoire.

6. Dispositifs existants comparables au projet de droit de priorité locatif

Nom du dispositif	Définition du dispositif	Objectifs visés	Délimitation de la zone d'intervention	Références des textes	Type de biens concernés	Type de mutations concernées	Titulaires du droit	Conditions de notification	Sanction de l'absence de notification
Droit de préemption urbain	Droit d'acquérir un bien immobilier mis en vente, prioritairement à tout autre personne	Réalisation d'opération d'aménagement	Délibération du Conseil municipal des Communes dotées d'un PLU, d'un POS ou d'une carte communale ou de l'EPCI	Code de l'urbanisme - L 210-1 - L 211-1 et sv - R 211-1 et sv - L 213-1 et sv - R 213-1 et sv	Tout bien immobilier bâti et non bâti	- Ventes ou cessions à titre onéreux - Apport en société de tout ou partie d'un bien immobilier	- Commune ou ECPI - Par délégation, État, collectivité locale, établissement public ou concessionnaire	Déclaration d'intention d'aliéner (DIA) adressée à la commune	Nullité de la cession
Droit de préemption au titre de la protection des espaces naturels	« « « « «	Protection des espaces naturels sensibles, en vue de les ouvrir au public	Délibération du Conseil général (et du Conservatoire du littoral dans son territoire de compétence)	Code de l'environnement L 142-3	Tout bien immobilier non bâti	- mutations volontaires (ventes, échanges, apports en société) - mutations forcées (saisies immobilières adjudications forcées)	- Département - Conservatoire du littoral - Commune - Établissement foncier local -Établissement public d'aménagement	D.I.A adressée au président du Conseil général	Nullité de la cession
Droit de préemption sur les baux commerciaux	Droit d'acquérir un bien mobilier (bail commercial...) mis en vente, prioritairement à tout autre personne	Sauvegarde du commerce et de l'artisanat dans les zones menacées	Délibération du conseil municipal (périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité)	Code de l'urbanisme L 214-1 et sv R 214-1 et sv	Fonds artisanaux, fonds de commerce et baux commerciaux	Toute cession (aliénation ou à titre onéreux, y compris par voie adjudication)	Commune, puis rétrocession à un commerçant ou artisan	Déclaration préalable adressée à la commune	Nullité de la cession
Déclaration préalable à la mise en location	Déclaration d'un propriétaire d'un logement de la mise en location de ce logement	S'assurer de la décence et de la salubrité des logements offerts à la location	Délibération de la commune ou de l'EPCI définissant le périmètre d'application	Loi n° 2006-872 du 13-07-2006 portant engagement national pour le logement, article 48	Logement locatif situé dans un immeuble de plus de 30 ans	Location d'un logement soumis à l'article 6 de la loi n° 89-462 du 06/07/1989	Sans objet	Déclaration préalable adressée à la Commune	Sans effet sur le bail dont bénéficie le locataire
Droit de réservation conventionnel	Monopole de présentation d'un candidat locataire à un bailleur	Permettre de loger des ménages prioritaires	Convention de réservation passée entre le bailleur et le réservataire	Code de la construction et de l'habitation L 313-26	Logement locatif	Toute location d'un logement grevé d'un droit de réservation pendant la durée de la convention	Réservataire	Fixées par la convention	Régie par le droit des contrats

7. Financements actuellement en vigueur, complémentaires aux aides de l'Anah et aux mesures fiscales pour mobiliser le parc privé à des fins sociales (outre les aides directes aux associations)

➤ Les dépenses prises en comptes par l'État dans le dispositif Solibail

La liste des dépenses susceptibles d'être financées par l'État sur le BOP 177 au titre du dispositif Solibail est définie par la circulaire du 5 mars 2009 « pour la relance relative à l'hébergement »⁵⁸, complétée par les appels à projet lancées pour mettre en œuvre le dispositif Solibail, notamment par la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL).

Dépenses non récurrentes :

- les frais de prospection (ou de mobilisation) des logements auprès des propriétaires bailleurs et des intermédiaires (agences immobilières, notaires...) y compris la visite du logement, la négociation du loyer, la présentation et la promotion du dispositif ;
- les honoraires d'agence, les frais de prise à bail des logements mobilisés ;
- état des lieux d'entrée et de sortie ;
- équipement sommaire du logement (petit mobilier, équipement) ;
- les frais de communication (campagne dans les médias) ?

Dépenses récurrentes :

- les loyers versés au propriétaire en cas d'impayé de l'occupant ou pendant les périodes de vacance ; (uniquement si location – sous-location) ;
- les procédures éventuelles ;
- la gestion locative sociale ;
- l'entretien, remise en état des logements ;
- l'accompagnement social des ménages bénéficiaires, dans leur logement temporaire et vers le logement pérenne ;
- l'accès et le relogement des ménages dans le parc locatif social ou privé à la sortie du dispositif ;

Ces dépenses susceptibles d'être financées par l'État sont nettes des produits attendus, ainsi listés dans la circulaire :

- redevance des ménages occupants (uniquement si location-sous-location) ;
- allocation logement (uniquement si location-sous-location) ;
- réaffectation de crédits en BOP 177 (diminution du nombre de chambres d'hôtels) ;
- participation du propriétaire de logements indignes, ayant obligation d'hébergement ;
- subvention du conseil général (FSL, autre...) ;
- subvention d'autres collectivités locales ou de la CAF ;
- subvention complémentaire État demandée sur le BOP 177.

⁵⁸ Publiée au bulletin officiel du MEEDDAT n° 2009/6 du 10 avril 2009, page 185

➤ **Le fonds de solidarité logement (FSL)**

La loi MOLLE⁵⁹ a prévu que des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) définissent les mesures adaptées concernant « une stratégie cohérente de mobilisation de logements dans le parc privé. À cet égard, il définit les actions à mettre en œuvre, dont le recours aux actions d'intermédiation locative, leurs modalités, les objectifs et les moyens alloués, en s'appuyant sur un diagnostic partagé et une consultation de l'ensemble des acteurs concernés ».⁶⁰

Les moyens ainsi alloués sont prévus dans le FSL, qui contribue à la réalisation des objectifs du PDALPD, ⁶¹dont le financement, principalement assuré par le département, peut-être complété par des apports notamment des autres collectivités territoriales⁶².

Ainsi que le prévoit l'article 6 (dernier alinéa) de la loi et le décret d'application de cette loi⁶³, le FSL peut accorder des aides :

- aux ménages (cautionnement du paiement du loyer et des charges, paiement du dépôt de garantie, du premier loyer, des frais d'agence, des frais de déménagement, d'assurance locative, d'ouverture de compteur, d'achat de mobilier de première nécessité, règlement des dettes locatives nécessaire au relogement, règlement de frais de procédure) ;
- aux associations (accompagnement social, garantie financière aux associations qui mettent un logement à la disposition de ménages ou leur accordent une garantie, supplément de dépenses de gestion).

C'est dans ce cadre que sont attribués les aides à la gestion locative adaptée (GLA).

Par ce dispositif, les communes peuvent donc être amenées à assurer des dépenses contribuant à la mobilisation du parc privé au profit de ménages à faibles ressources.

➤ **L'accompagnement vers et dans le logement (AVDL)**

Dans le cadre du « logement d'abord », l'État a souhaité favoriser les sorties des structures d'hébergement et de logement temporaire vers le logement et le maintien durable dans le logement.

Ce dispositif initié par la circulaire du 5 mars 2009 précitée a été encadré par la circulaire de la DGCS du 19 juillet 2010 « relatif à l'accompagnement vers et dans le logement ».

La loi de finances rectificative pour 2011⁶⁴ a créé un fonds national d'accompagnement vers et dans le logement financé par le produit des astreintes auxquelles l'État est condamné lorsqu'il n'a pas satisfait à son obligation de relogement des bénéficiaires du Droit au logement opposable (DALO).

⁵⁹ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009.

⁶⁰ Article 4.h de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre de droit au logement.

⁶¹ Article 4.f de cette même loi.

⁶² Article 6-3 de cette même loi.

⁶³ Décret n° 99-897 du 22 octobre 1999 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement.

⁶⁴ Article 60 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

L'objet de ce fonds est de financer :

- des actions d'accompagnement personnalisé de personnes reconnues prioritaires et auxquelles un logement doit être attribué en urgence (demandeurs DALO reconnus prioritaires) ;
- d'action de gestion locative adaptée de logements destinés à ces personnes, favorisant leur accès à un logement et leur maintien dans le logement.

Ce dispositif, complémentaire de celui du FSL, peut de la même façon être abondé par les communes qui peuvent toujours intervenir au titre de leurs attributions de compétence générales, notamment en faveur des ménages logés dans le parc privé.

8. Programme Solibail - Engagements financiers de l'État en faveur des associations⁶⁵

	2009	2010	2011	2012	2013
PLF	2562	9000	30400	35000	?
Plan de relance	15000				
Total crédits en K€	17562	9000	30400	35000	?
Engagements financiers exécutés (en K€)		14540	28100	34000	
Objectif en nombre de logements	300	5000	5000	5000	
Réalisation en nombre de logements	Fin 2009 : 4368	Fin 2010 : 4 368			
Coût budgétaire (en € /logement)					
mandat de gestion		3750		3750	
sous-location		8000		8000	
Total	8541				

⁶⁵ Mission Ville en logement – Programme 177 – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables – Responsable du programme : le DGCS .

9. Intermédiation locatives (Objectifs et bilans quantitatifs)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL			
Paris	Dispositif « Louer solidaire et sans risque » - Opérateur unique : Habitat et développement (1)								730 logements captés 1200 familles logées (2000 personnes)			
Ile-de-France Petite couronne (92-93-94)	Dispositif	 	 	Solibail n° 1 Nov 2008 Objectif : 200 logements	Solibail n° 2 (2) Appel à projet mars 2009 Objectif : 2750 logements dont 1500 logements au titre de Solibail 20 associations retenues Fin 2010 : 1493 logements captés		Solibail n° 3 Appel à projet 29/03/2011 Objectif : 1009 logements 2° appel à projet 05/05/2011 Objectif : 406 logements	Solibail n° 4 Objectif : 300 logements	Solibail n° 5 Objectif : 1000 logements	2735 logements captés au 07/02/2013 2616 ménages entrés (8 147 personnes) 64 % de sorties d'hôtels 23 % de structures sociales		
Ile-de-France Grande Couronne												
Total Ile-de-France Hors Paris												
Languedoc-Roussillon							Objectif 250 logements					
Nord-Pas-de-Calais							Objectif 250 logements					
Pays-de-la-Loire							Objectif 250 logements					
PACA							Objectif 500 logements					
Rhône-Alpes							Objectif 500 logements					
Total Hors Ile-de-France							Objectif 1750 logements					
Total général sauf Paris				Solibail			Objectif 4500 ou 5000 Fin 10/2010 : 2300 logements captés					

(1) La Ville de Paris s'est inspirée du dispositif du « temporising housing » mis en place à Londres et dans l'ensemble du Royaume Uni par l'Homelessness Act de 2002

(2) Programme Solibail 2 défini par le circulaire du 5 mars 2009 pour la relance à l'hébergement

10. Gestion locative de logements privés (les 3 fédérations)

Fédérations	Nom du réseau	Activité
<p>FAPIL (Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement) 221, Boulevard Davout 75020 PARIS Tél : 01 48.05.05.75 www.fapil.net</p>	<p>AIVS (Agence immobilière à vocation sociale)</p>	<p>10 000 logements loués 43 agences</p>
<p>FN des PACT 27, rue de la Rochefoucault 75009 PARIS Tél : 01.42.81.97.70 www.pact-habitat.org</p>	<p>Clés</p>	<p>3.772 logements gérés fin 2011 49 associations assurant la gestion locative</p>
<p>Fédération nationale Habitat et développement 27, rue de la Rochefoucault 75009 PARIS www.habitat-developpement.tm.fr</p>	<p>SIRES (Service immobilier social)</p>	<p>7.000 logements gérés 43 agences</p>

11. Solibail– Analyse des contrats-type

	Convention à loyer intermédiaire		Convention Anah à loyer social ou très social	
	Contrat de location	Convention d'occupation à titre onéreux	Contrat de location	Convention de sous-location
Parties au contrat	Propriétaire bailleur privé Organisme agréé locataire	Organisme agréé locataire Occupant hébergé	Propriétaire bailleur privé Organisme agréé locataire	Organisme agréé locataire Occupant sous-locataire
Régime juridique applicable	Clauses et conditions du contrat-type Dispositions non contraires des articles 1714 à 1762 du code civil Le cas échéant, clauses de la convention Anah (CCH L.321-4)	Clauses et conclusions du contrat-type (mise à disposition pour 3 mois, reconductible sans pouvoir excéder 18 mois pour le ménage occupant hébergé) Guide de l'occupant	Clauses et conditions du contrat-type Clauses de la convention Anah (CCH L.321-8)	Clause et conditions du contrat-type Dispositions de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, applicables au contrat de sous-location dans les conditions prévues au III de l'article 40 de cette loi
Ménages occupant les lieux		Ménages modestes insérés professionnellement, précédemment hébergés : – à l'hôtel ; – dans des structures d'hébergement.		Ménages propriétaires soit éprouvant des difficultés particulières, soit nécessitant une solution locative de transition et précédemment hébergés
Nature du paiement	Loyer et charges récupérables	Contribution mensuelle et forfait de charges	Loyers et charges récupérables	Loyers et charges récupérables

12. Expérience du Loca++ à la communauté d'agglomération Grenoble – Alpes Métropole

La communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole regroupe 28 communes. Dans son programme local de l'Habitat un des objectifs qui elle s'est fixée est de développer une offre de logements à prix abordables dans le parc privé de l'agglomération.

Un programme d'intérêt général (PIG) Habitat privé – Loca ++ portant sur la période 2010-2013 a été mis en place. L'opérateur du dispositif est le PACT 38 après qu'un « toit pour tous » ait engagé en 2009 une opération expérimentale avec le soutien de la Ville de Grenoble portant sur 22 logements.

Tout type de logement, appartenant ou maison, prêt (avec ou sans travaux à réaliser) pour un bail de 6 ans et situé dans l'une des 28 communes de l'agglomération est concerné. Il doit être géré par un professionnel de la gestion immobilière privé ou associatif. Les locataires doivent disposer d'un niveau de revenu plafonné.

Les aides pour les propriétaires sont les suivantes : une prime de 5.300 € à 6.100€ par logement en fonction de sa taille pour le Loca ++ sans travaux ou une prime de 3.000 € par logement complétée par une subvention Anah de l'ordre de 35 à 45 % (selon la nature des travaux) pour le Loca ++ avec travaux ; 60 % de déduction sur les revenus fonciers pendant toute la durée de la convention ; une assistance gratuite pour le montage du dossier Loca ++ et une prise en charge de la garantie des risques locatifs.

À partir du 1er octobre 2012, afin de faciliter l'accès aux jeunes au logement, est venue s'ajouter une offre Loca++ jeunes.

En plus des conditions générales de Loca++, le propriétaire-bailleur doit : proposer à la location un logement d'une surface habitable inférieure ou égale à 40 m² ; louer son bien à un jeune de moins de 30 ans, en premier emploi (CDI, CDD...) ou en recherche d'emploi. Le propriétaire-bailleur bénéficiera d'une aide financière supplémentaire 1.500 €.

La ville de Grenoble ajoute à ces aides une subvention complémentaire de 1.100 € pour les logements Loca++ de son territoire.

Les contacts sont en constante augmentation depuis le démarrage du Loca++ (12 contacts par mois en moyenne en 2011 ; 26 contacts par mois en 2012) avec des pics liés aux encarts publicitaires dans la presse grand public ou dans les journaux communaux.

De juillet 2010 à fin 2012, 94 logements ont été conventionnés avec un loyer moyen hors charges de 7,1 €, une taille moyenne de logements de 57 m² et une réduction de 30 % des loyers par rapport aux loyers de marché⁶⁶.

54 % des logements sont gérés par les associations à vocation sociale (territoires/clé PACT/SIRES), 46 % par des agences immobilières privées⁶⁷.

⁶⁶ Éléments tirés du bilan présenté du PIG Habitat privé – Loca ++ au comité de pilotage du 12 février 2013

⁶⁷ Éléments tirés de la note de territoires remise à la Ministre le 26 avril 2013

13. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ACSé	agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ADIL	agence départementale d'information sur le logement
AILOJ	association d'aide au logement des jeunes
ALFADI	association logement et familles en difficulté
AIVS	agence immobilière à vocation sociale
AL	allocation de logement
ALT	Aide au logement temporaire
APL	Aide personnalisée au logement
ANAH	agence nationale de l'habitat
ARS	Agence régionale de santé
ASE	aide sociale à l'enfance
ASLIM	Action de soutien logement insertion meublée
ASLL	accompagnement social lié au logement
ARIM	association de restauration immobilière
AVDL	accompagnement vers et dans le logement
CAF	caisse d'allocations familiales
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CDC	caisse des dépôts et consignations
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGI	code général des impôts
CHRS	centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIL	comité interprofessionnel du logement
CNASEA	centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CUCS	contrat urbain de cohésion sociale
CUS	convention d'utilité sociale
DALO	droit au logement opposable
DDCS	direction départementale de la cohésion sociale
DDCS (PP)	direction départementale de la cohésion sociale et de la protection de la population
DDT(M)	direction départementale des territoires (et de la mer)
DGALN	direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGCS	direction générale de la cohésion sociale

Acronyme	Signification
DHUP	direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIHAL	délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DPML	déclaration préalable à la mise en location
DREAL	direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIHL	direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
DRJSCS	direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DTT	direction départementale des territoires
DTTM	direction départementale des territoires et de la mer
ENL	engagement national pour le logement
EPA	établissement public administratif
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPFL	établissement public foncier local
EPL	entreprise publique locale
EPF	établissement public foncier
FAPIL	fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement
FAU	fonds d'aménagement urbain
FNAIM	fédération nationale des agents immobiliers
FONJEP	fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire
FSL	fonds de solidarité pour le logement
GLA	gestion locative adaptée
HLM	habitation à loyer modéré
IML	Intermédiation locative
LLS	logement locatif social
Loi DALO	loi portant sur le droit au logement opposable
Loi ENL	loi portant engagement national pour le logement
Loi MOLLE	loi relative à la mobilisation pour le logement et de la lutte contre l'exclusion
Loi n° 2000-1208 du 13 Déc 2000	loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
Loi n° 89-462 du 6 juil. 1989	loi tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1299 du 23 décembre 1986
Loi SRU	loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
MOUS	maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
UNPI	union nationale de la propriété immobilière

Acronyme	Signification
OLAP	observatoire des loyers de l'agglomération parisienne
OPAH	opération programmée d'amélioration d l'habitat
OPH	office public de l'habitat
PACT	protection, amélioration, conservation, transformation de l'habitat
PDALPD	plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PEEC	participation des employeurs à l'effort de construction
PIG	programme d'intérêt général
PLAI	prêt locatif aidé d'intégration
PLF	projet de loi de finances
PLH	programme local de l'habitat
PLS	prêt locatif social
PLUS	prêt locatif à utilisation sociale
SARL	société à responsabilité limitée
SEM	société d'économie mixte
SIRES	service immobilier rural et social
UES	union d'économie sociale
UNIS	union des syndicats de l'immobilier
UNPI	union nationale de la propriété immobilière
USH	union sociale pour l'habitat

**Ministère de l'égalité des territoires
et du logement**

**Conseil général de
l'environnement
et du développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau des rapports
et de la documentation

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73