

Université d'Orléans

Faculté de Droit, d'Economie et de gestion

**La mise en œuvre de la politique de la ville et
de la mixité sociale dans le cadre d'une
opération d'acquisition-amélioration**

**Le cas de la résidence « Le Clos de Lorette »
à Olivet (45)**

**Mémoire présenté dans le cadre du DESS
« Droit et Politique de l'Habitat »**

par Richard LAROUCAU

**Sous la direction de Monsieur Henri JACQUOT,
Professeur émérite de l'Université d'Orléans et Doyen
Honoraire de la faculté de Droit, d'Economie et de
Gestion**

Année universitaire 2003-2004

Remerciements à

- Henri JACQUOT, Professeur émérite de l'Université d'Orléans et Doyen Honoraire de la faculté de Droit, d'Economie et de Gestion pour son aide dans la rédaction de ce mémoire
- Catherine LEVY-PUGLIESE, Présidente d'Immobilier Val de Loire, Directrice des Ressources Humaines du Groupe 3F et François DOLEZ, membre du Directoire d'Immobilier 3F, Directeur du Développement Régional du Groupe 3F, pour leur soutien dans ma démarche de formation.
- Bruno VIGEZZI, Directeur du développement et de la restructuration urbaine du Groupe 3F pour ses encouragements lorsque j'ai décidé de reprendre mes études.
- Sophie, Pierre et Manon pour les longues heures que je ne leur ai pas consacrées.
- Et ceux qui se reconnaîtront : Marie-José, Roselyne, Julie, Chantal, Thierry, Yvette, Monique, Bernard, Claude

12/12/2004

Avertissement

L'Université et le Groupe 3F ne sauraient être engagés par les opinions émises dans ce mémoire qui n'engagent que son rédacteur

L'humanité serait depuis longtemps heureuse si tout le génie que les hommes mettent à réparer leurs bêtises, ils l'employaient à ne pas les commettre. - G.-B. SHAW

LISTE DES ABREVIATIONS

APL	Aide Personnalisée au Logement
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CIL	Comité Interprofessionnel du Logement
CU	Code de l'Urbanisme
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunal
ESH	Entreprise sociale pour l'Habitat, nouvelle dénomination de la société anonyme d'HLM
FSL	Fonds de solidarité logement
IVL	Immobilière Val de Loire
LOV	Loi d'orientation pour la ville
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PLUS	Prêt locatif à usage social
PLS	Prêt locatif social
PLI	Prêt locatif intermédiaire
PLH	Programme local de l'habitat
RDA	Règlement départemental d'attribution
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SRU	Solidarité et renouvellement urbains
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
ZPPAUP	Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager

SOMMAIRE

Introduction

- Présentation du Domaine du Clos de Lorette
- Présentation d'Immobilier Val de Loire et du Groupe 3F
- Le droit au logement
- La politique de la ville

Partie 1. Favoriser la diversité de l'habitat par la production de logements sociaux dans les communes qui en ont peu

Chapitre1. La solidarité urbaine – une ardente obligation

Section 1. La situation d'Olivet et de l'agglomération d'Orléans

- §1. L'absence de diversité de l'habitat
- §2. Le programme local de l'habitat – PLH
- §3. L'échec du programme d'actions spécifiques pour le logement locatif HLM

Section 2. Le renforcement du cadre juridique – La loi SRU

- §1. Le champ d'application de l'article 55
- §2. Le critère de définition d'un logement social
- §3. Le prélèvement obligatoire
- §4. La sanction

Section 3. La réalisation de logements sociaux – L'aboutissement d'un projet partenarial

- §1. L'Etat
- §2. Les collectivités locales
- §3. Le rôle de l'entreprise sociale pour l'habitat IVL

Section 4. Le plan de relance de la construction

Chapitre 2. Le montage de l'opération d'acquisition-amélioration

Section1. L'analyse de viabilité de l'opération

- §1. Etude du marché local
- §2. La recherche de l'équilibre financier

Section 2. Les sources du financement

- §1. La participation de l'Etat
- §2. La participation des collectivités locales
- §3. La participation du 1% logement

Section 3. Le conventionnement

- §1. Le contenu des conventions
- §2. L'affectation des logements selon les trois catégories de financement

Partie 2. Favoriser la mixité sociale par une politique de peuplement devant s'adapter aux particularités du patrimoine

Chapitre1. La mise en place d'un système de règles contraignantes par le conventionnement

Section 1. Les réservataires conventionnels

- §1. Le rôle des réservataires
- §2. La procédure de désignation des candidats

Section 2. Les dispositions encadrant l'attribution des logements sociaux

- §1. Les critères généraux d'attribution des logements sociaux
- §2. Les mesures visant à la prise en compte des populations fragilisées
- §3. Le numéro départemental d'enregistrement des demandes de logements locatifs sociaux – le numéro unique
- §4. La commission d'attribution
- §5. Le règlement départemental d'attribution – RDA
- §6. Les dispositifs financiers favorisant l'accès au logement ou le maintien dans le logement

Section 3. Une diversité de loyers plafonds

- §1. Le sort des occupants avant le conventionnement
- §2. Le sort des occupants lors de la prise d'effet des conventions
- §3. Les conséquences des diverses dispositions sur l'échelle des loyers

Chapitre 2. La nécessité de mettre en place une gestion adaptée aux particularités du patrimoine et de ses habitants

Section 1. Les marchés locatifs de l'agglomération

- §1. Le marché locatif social
- §2. Le marché locatif privé

Section 2. Une offre de logements insuffisamment adaptée à la demande locale

- §1. Une typologie de logement décalée
- §2. Des loyers trop chers
- §3. Des aides personnelles insuffisamment solvabilisatrices
- §4. La difficulté de respecter les 30% de logements PLUS à 60% des plafonds de ressources

Section 3. Les difficultés de relocation des logements

- §1. L'inefficacité des circuits traditionnels du logement social
- §2. Les actions de commercialisation mises en place par IVL pour relouer directement les logements.

Section 4. La fidélisation des locataires

- §1. L'amélioration de la qualité des logements et des parties communes
- §2. L'amélioration de la qualité du service aux habitants
- §3. Privilégier le dialogue avec les résidents

Section 5. L'évolution du peuplement sur les trois années

- §1. Le niveau des ressources
- §2. La composition des ménages
- §3. Le statut social des locataires
- §4. L'âge des locataires titulaires du contrat de location et leurs conjoints
- §5. La densité du peuplement
- §6. La durée d'occupation d'un logement
- §7. La nationalité des ménages
- §8. Le parcours résidentiel des locataires

Conclusion

Introduction

« Olivet : des HLM dans une résidence de luxe ». C'est ainsi que le Moniteur¹ titrait l'article bilan qu'il consacrait au Clos de Lorette dans son numéro du 29 août 2003. Cette formulation était suffisamment accrocheuse pour attiser la curiosité de toute personne portant un intérêt au Logement Social.

En 2000, imaginer des logements sociaux au Clos de Lorette, un ensemble de logements dotés d'une excellente image sur Olivet, la plus importante commune résidentielle de l'agglomération orléanaise, relève de l'incongruité, ou plus certainement du cauchemar pour certains olivétains.

Malgré des oppositions et les difficultés de montage du dossier d'acquisition, l'Esh² Immobilière Val de Loire³, en devenant propriétaire de la résidence le 1^{er} juillet 2001, s'engage à créer une nouvelle offre de logements sociaux et à loger des familles aux ressources modestes.

Aujourd'hui, plus de quatre ans ont passé depuis le jour où Gécina, une importante société foncière, décide un très large plan de cessions d'actifs de logements pour rééquilibrer son portefeuille vers l'immobilier d'entreprise. Le Clos de Lorette ne correspond plus aux critères de rentabilité espérés. Les immeubles nécessitent trop de travaux par rapport au futur rendement et la marge de progression des loyers est inexistante. Les 252 logements locatifs d'Olivet sont donc proposés à la vente à plusieurs organismes d'habitat de l'Orléanais.

Une telle proposition restait exceptionnelle pour trois raisons :

1. le nombre de logement et la spécificité de ce patrimoine ne pouvaient intéresser qu'un organisme présentant une surface financière conséquente⁴ et des compétences reconnues en matière de gestion de patrimoine immobilier locatif.

¹ Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment.

² Les Esh – Entreprises sociales pour l'habitat - est la nouvelle dénomination que se sont données les sociétés anonymes d'Hlm, sociétés qui n'appartiennent pas à l'univers économique concurrentiel classique, ni au secteur public, et qui demeurent des entreprises privées.

³ Pour simplifier la lecture, nous utiliserons dans la suite de l'étude le sigle IVL

⁴ Le coût de l'opération est de 15.488.800€ pour l'acquisition et 4.851.400€ pour les travaux d'améliorations et honoraires.

2. Olivet est une commune où sont implantés peu de logements sociaux et les travaux législatifs en cours durant l'année 2000 laissent augurer des dispositions contraignantes pour les communes qui ne favorisent pas la diversité de l'habitat, et donc présentent un déficit de logements HLM.
3. Le cadre juridique du droit au logement est mieux défini, la politique de la ville arrive à maturité avec des exigences en matière de diversité de l'Habitat et le concept de mixité sociale commence à préciser son contour.

Présentation du Domaine du Clos de Lorette

Le domaine du Clos de Lorette est implanté dans un parc partiellement boisé de 14 hectares. Riverain du Loiret qui prend sa source à quelques centaines de mètres dans le parc du château de la Source, son caractère exceptionnel lui permet de bénéficier d'un classement en ZPPAUP⁵. Le Clos de Lorette est situé dans la séquence de la zone intitulée « la forêt galerie », qui présente un paysage sous cloche, immobile, loin de l'agitation de la ville toute proche.

Sa situation permet, dans un rayon de deux kilomètres, de jouir de la proximité des commerces du centre-ville, de deux centres commerciaux (avec deux des cinq grandes enseignes de la grande distribution), de pôles d'activités et de l'Université de La Source. Les voies de transport permettent d'être en quinze minutes à la Gare d'Orléans, en dix minutes sur les autoroutes A10 et A71 et une station du tramway est située à deux cent mètres.

Les constructions qui le composent sont constituées d'un ensemble de 400 logements et d'équipements communs construits au cours des années 1965 à 1972, formant trois entités distinctes (*V. plan p. 10*) :

1. La résidence « Le Clos de Lorette », dans la partie Est, composée de 252 logements locatifs.
2. La copropriété « Beau séjour », dans la partie Ouest, composée de 148 logements en accession individuelle.

⁵ Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager, créée en 1995, afin de protéger le patrimoine architectural et paysager du site du Loiret. Un document réglementaire, élaboré après consultation du public, par l'Etat et les communes concernées, définit un périmètre à protéger et les prescriptions adaptées, annexées aux POS/PLU, auxquelles sont soumis tous les travaux de construction, démolition, déboisement, et transformation de l'aspect des immeubles.

- des équipements communs, mis à la disposition des 400 familles résidentes, administrés par une association syndicale⁶ dénommée « Beau Clos », qui regroupe les propriétaires des 400 logements. Ces équipements sont composés d'une piscine avec vestiaires, de quatre courts de tennis et d'une salle de réunion dénommée « club house ».

Les 252 logements locatifs sont répartis en 13 bâtiments R+3, élevés sur sous-sol et distribués par 19 cages d'escalier.

123 places de stationnement non boxées en sous sol et 250 places en surface sont louées accessoirement aux logements.

La typologie des grands logements est surreprésentée avec 74% de types 4, 5 et 6 pièces. De plus, leurs surfaces sont supérieures, dans la fourchette de 15 à 25%, aux surfaces minimales communément admises. La typologie générale des logements est la suivante :

Type	Studio	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces	6 pièces
Nombre	20	16	30	131	46	9

Chaque logement bénéficie du chauffage collectif et de l'eau chaude sanitaire collective ainsi que d'une desserte par ascenseur. Le revêtement de sol est en parquet vitrifié dans les pièces sèches et en carrelage dans les pièces humides. Les menuiseries extérieures sont en bois et munies de simple vitrage. Toutes les pièces principales sont occultées par des volets roulants en bois.

L'ensemble de la résidence est en état moyen d'entretien. Les façades, dont certaines avec parement pierre, sont à rénover. Les installations de production de chauffage et d'eau chaude ont plus de quinze ans. Les logements présentent un déficit d'entretien, tant au niveau des papiers peints, peinture et revêtements de sol qu'au niveau des installations électriques et sanitaires.

⁶ Association soumise au régime juridique modernisé par l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 qui abroge la loi du 21 juin 1865.

PLAN DU CLOS DE LORETTE

Présentation d'Immobilière Val de Loire et du Groupe 3F

IVL, filiale du Groupe 3F, dont la vocation est de gérer et de développer un patrimoine de logements locatifs sociaux dans la région Centre se devait d'étudier la proposition d'achat. Non seulement cette opportunité de croissance externe du patrimoine s'inscrit totalement dans sa stratégie de développement et dans le respect des objectifs énoncés par le gouvernement en matière de diversité de l'habitat et de mixité sociale, mais elle constitue également une vitrine pour la société.

Avec 133.000 logements locatifs fin 2003 (*126.000 fin 2001*), dont plus de 100.000 en Ile de France, le Groupe 3F se place au premier rang des bailleurs sociaux de l'hexagone. Près de quatre vingt ans d'expérience du logement social permettent au groupe d'être présent dans plus de 460 communes, 11 régions et 40 départements.

1862 salariés (fin 2003), travaillant pour les huit sociétés du groupe⁷, oeuvrent quotidiennement pour assurer la mission sociale d'intérêt général confiée aux Esh. Une soixantaine d'entre eux travaillent exclusivement pour IVL

Implantée depuis 1969 dans le Loiret, puis ensuite dans l'Eure et Loir, Le Loir et Cher et l'Indre et Loire, le Groupe 3F décide en 1996, pour marquer son ancrage régional, de filialiser son patrimoine représentant 3180 logements en créant IVL. En six ans, IVL accroît son patrimoine de 1353 logements, 49% en production propre et 51% en acquisition-amélioration. Sur l'année 2001, la société a fait preuve d'une grande activité dans le mouvement de relance de la construction sociale puisque les mises en chantier, hors acquisitions, représentaient 16% du total de celles de la Région Centre.

Fort de ce dynamisme, IVL a inauguré son 5000ème logement en septembre 2003 et maintient un objectif de construction de 130 logements par an sur l'agglomération de Chartres et l'axe ligérien Orléans, Blois, Tours. Par ailleurs, elle maintient son effort constant de modernisation du patrimoine le plus ancien afin de garantir la qualité de l'offre.

⁷ Immobilière 3F en Ile de France et Alsace, La Résidence Urbaine de France en Ile de France, Immobilière Basse Seine en Haute et Basse Normandie, la Coopérative de la Haute-Normandie, Immobilière Rhône-Alpes, Immobilière Nord Artois en Nord Pas de Calais, Immobilière Val de Loire en région Centre, la Société anonyme de la Vallée du Thoré à Mazamet.

IVL propose une offre diversifiée en habitat collectif ou individuel permettant de s'adapter à tous les niveaux de revenus. 70% de la production des trois dernières années a été consacrée à la réalisation de logements individuels de quatre et cinq pièces en agglomération et les logements collectifs sont tous situés en centre ville et à proximité de toutes les commodités et transports urbains.

En augmentant l'offre de logements sociaux tout en diversifiant les modes d'habitat, IVL participe à la mise en œuvre du droit au logement.

Le droit au logement

L'accès au logement est une exigence d'intérêt national. C'est la possibilité de choisir, d'obtenir et de se maintenir dans un logement, quelque soient ses ressources ou ses conditions d'existence. En effet, le logement n'est pas un bien de consommation comme les autres. Pouvoir disposer d'un logement décent et autonome constitue un facteur essentiel de l'insertion et de la citoyenneté. Permettre à chacun de vivre dans la dignité est le sens profond du droit au logement qui a été inscrit dans la loi du 31 mai 1990 dite « Besson » visant à la mise en œuvre du droit au logement. Son article 1^{er} énonce :

« garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité (...) pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir ».

Reconnu comme un droit fondamental et un objectif à valeur constitutionnel⁸, il est donc fait appel à la solidarité nationale, une solidarité dont l'Etat est le garant.

Mais l'on constate que la mise en œuvre du droit au logement est souvent battue en brèche. Les marchés du logement dysfonctionnent et l'offre locative est inadaptée. Les ménages modestes n'arrivent pas à se loger dans les centres-villes, les plus défavorisés ont peu d'espoir d'intégrer un logement de droit commun et les familles issues de l'immigration rencontrent de grandes difficultés à sortir des grands ensembles où elles sont captives. Cette crise sociale se double d'une crise urbaine marquée par la violence et l'insécurité et les écarts se

⁸ Décision n° 95-359 du 19 janvier 1995, commentée par B. Mathieu et M. Verpeaux, Petites affiches n°32, 13 mars 1995, p.11, confirmée par celle du 29 juillet 1998, Rec. Dalloz 1999, 19^e cahier, p.269.

creusent davantage en isolant les plus fragiles. Nous assistons à un phénomène d'exclusion urbaine et sociale dans des villes qui accueillent 80% de la population française.

La politique de la Ville

L'Etat a choisi d'apporter une réponse à ce phénomène en développant une politique publique dite « politique de la ville » dont le rôle s'est longtemps limité à atténuer les facteurs à l'origine des exclusions, prioritairement sur les quartiers difficiles.

Avec un cadre législatif désormais affirmé⁹, la politique de la ville à une ambition plus large. Elle veut mettre en œuvre un véritable développement économique, social et urbain dans les quartiers dits défavorisés pour lutter contre les exclusions, mais également assurer à l'ensemble de la population des conditions de vie favorisant la mixité sociale. Pour cela, elle doit s'adapter aux besoins de la politique du logement pour faciliter l'intégration des grands ensembles de logements sociaux dans le reste de la cité¹⁰. Mais son intervention ne peut plus se limiter aux quartiers difficiles. La politique de la ville doit également favoriser la diversité de l'habitat¹¹ pour créer une ville mieux équilibrée qui ne soit pas marquée par des ségrégations sociales ou spatiale. Ceci impose une répartition équilibrée des logements sur le territoire, objectif qui s'inscrit dans un rapport de complémentarité avec la mixité sociale¹² qui vise à faire cohabiter toutes les catégories sociales¹³

L'amélioration de la mixité sociale doit passer notamment par le développement de la construction sociale dans les communes où l'habitat social est en sous densité.

⁹ Loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville modifiée par la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville et loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

¹⁰ P. Quilichini, Logement social et décentralisation, Bibliothèque de droit public tome 213, L.G.D.J., 2001, p. 210.

¹¹ La notion de diversité de l'habitat apparaît pour la 1^{ère} fois dans la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991. Elle sera reprise ensuite par la loi du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat, la loi du 14 novembre 1996 portant mise en œuvre du pacte de relance pour la ville et enfin par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et aux renouvellements urbains.

¹² La mixité sociale consiste à répartir les populations défavorisées sur l'ensemble du patrimoine, à l'échelle du quartier ou de l'agglomération – Loi Besson du 31 mai 1990.

¹³ P. Quilichini, « La politique locale de l'habitat », Collection essentiels experts Urbanisme, Imprimerie nationales, p. 13.

C'est en tenant compte de ce contexte général qu'IVL a étudié le dossier du Clos de Lorette et qu'elle a pu convaincre ses partenaires de créer des logements sociaux sur la commune d'Olivet.

Cette acquisition s'est faite sous la forme d'une opération d'acquisition-amélioration¹⁴, le transfert de propriété étant accompagné de lourds travaux de rénovation.

Trois ans après l'intégration des 252 logements dans le patrimoine de la société, il est possible de faire un premier bilan significatif de ce qui constitue depuis l'examen du dossier en 2000 un véritable « laboratoire », tant en matière de production de logements sociaux qu'en matière de gestion locative et d'équilibre de peuplement.

La première partie de l'étude nous permettra d'analyser comment cette opération d'acquisition-amélioration a contribué à favoriser la diversité de l'habitat sur l'agglomération d'Orléans. Dans la deuxième partie, nous examinerons les conditions dans lesquelles IVL s'efforce de concrétiser *in situ* le concept de mixité sociale.

¹⁴ L'acquisition-amélioration constitue une modalité de production d'offre de logements locatifs sociaux. Elle consiste pour un bailleur social à acquérir des logements existants, au moyen de prêts spécifiques, pour leur donner un statut social après y avoir fait des travaux d'amélioration, Dictionnaire de l'habitat et du logement, Armand Colin, 2002, p.6.

Il est important de qualifier dès l'origine la nature de l'opération envisagée. Toutes les actions de construction ou d'acquisition de biens immobiliers dans le champ de compétences des organismes d'Hlm ne sont pas éligibles aux mêmes financements et n'ont pas les mêmes incidences, notamment en matière fiscale. On peut distinguer, par exemple, les opérations d'achat de terrain et la construction de logements sociaux dessus, l'acquisition-amélioration de logements anciens, la transformation de locaux divers en logements locatifs, les travaux de revalorisation urbaine, sociale et économique des quartiers en difficultés, les opérations inscrites dans un projet de renouvellement urbain, les travaux d'amélioration dans les immeubles appartenant ou gérés par des bailleurs sociaux.

Partie 1. Favoriser la diversité de l'habitat par la production de logements sociaux dans les communes qui en ont peu¹⁵

L'enjeu de la diversité de l'habitat n'est pas d'augmenter le nombre de logements sociaux dans toutes les communes mais de proposer une offre diversifiée dans sa nature, son statut d'occupation et sa typologie à l'échelle des quartiers, des communes et des agglomérations. Cela implique donc de produire cette offre dans les communes où les logements sociaux sont en nombre insuffisant et de limiter la construction dans les communes où ils sont fortement implantés.¹⁶

Cette solidarité urbaine, évidente de prime abord, est diversement prise en compte par les collectivités locales. Depuis 1982 et les lois de décentralisation, celles-ci sont en situation d'égalité juridique, ce qui a favorisé plus l'esprit de compétition que celui de solidarité. Baser la réussite de l'objectif de diversité de l'habitat dans les unités urbaines¹⁷ sur les bonnes volontés locales relève de la naïveté.

L'Etat a donc du marquer sa volonté politique en établissant un cadre législatif contraignant qui permet, avec l'intégration du logement social, à l'habitat, de territorialiser la politique du logement qui reste une compétence de l'Etat (chapitre 1). Les spécificités du montage de l'opération d'acquisition-amélioration du « Clos de Lorette » apporteront ensuite une illustration de l'interventionnisme de l'Etat dans la politique locale de l'habitat par le biais du logement social (chapitre 2).

¹⁵ Qu'est-ce qu'un logement social ? Pour beaucoup, c'est un appartement HLM, au loyer pas trop cher, en bon état relatif, situé dans une tour ou une barre implantée dans un quartier où il est préférable de ne pas sortir la nuit, et où vivent des ouvriers, des chômeurs et des délinquants. Les préjugés ont la vie longue.

Pour le Législateur, l'article L. 411-1 du CCH retient qu'un logement social est une habitation collective ou individuelle destinée à des ménages de ressources modestes. Il doit donc être défini, premièrement par sa fonction « sociale ». Mais favoriser la mixité ne veut pas dire confier l'accueil des plus défavorisés aux organismes HLM et laisser aux marchés la régulation des besoins pour les plus riches. Le logement social doit permettre de loger aussi les salariés qui, du fait d'une offre locative insuffisante ou de ressources dépassant les plafonds réglementés ont d'énormes difficultés à trouver un toit. Au fil du temps, sa définition s'est élargie aux logements produits avec une aide directe ou indirecte de l'Etat.

¹⁶ La loi du 21 janvier 1995, modifiée par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville instaure une limite codifiée à l'article L.301-3-1 du CCH. Cette limite consiste à diminuer le nombre de projets de constructions locatives sociales aidées par l'Etat lorsque ce type de logements représente déjà 35% des résidences principales dans une commune.

¹⁷ Agglomération au sens de l'Insee. Ensemble d'une ou plusieurs communes comportant au moins 2.000 habitants et dont les zones bâties ne sont pas discontinues de plus de 200m.

Chapitre 1. La solidarité urbaine – une ardente obligation

Le déséquilibre qui s'est installé dans l'implantation des logements sociaux au sein de l'unité urbaine d'Orléans est la traduction des égoïsmes municipaux, quelques communes laissant aux autres l'effort de solidarité (section 1). Garant de cette solidarité, l'Etat se devait de contrer cet individualisme par ce qu'il sait le mieux faire, c'est-à-dire fixer un cadre juridique contraignant (section 2) qui prévoit un partenariat local (section 3). Un plan de relance de la construction fut même élaboré dans ce but (section 4).

Section 1. La situation d'Olivet et de l'agglomération d'Orléans

Au fil des années, un déséquilibre de la population et de l'habitat s'est opéré entre les communes de l'agglomération (§1). En approuvant un PLH¹⁸, les pouvoirs publics locaux tentent d'inverser cette tendance (§2), mais force est de constater que les objectifs ne sont pas atteints (§3).

§1. L'absence de diversité d'habitat

Avec 5%¹⁹ de logements sociaux implantés sur son territoire, la commune d'Olivet fait partie des 801 communes concernées par le dispositif mis en place par l'article 55 de la loi SRU qui les oblige à atteindre 20% (*V. infra*).

Située dans l'agglomération d'Orléans au sud de la Loire, cette ville jouit de son image résidentielle²⁰. C'est dans les années 60 qu'Olivet, alors peuplée de 6.000 habitants prit son essor avec l'expansion de l'agglomération orléanaise et du quartier de la Source tout proche.

Entre 1990 et 1999²¹ la population a augmenté de 1623 personnes.

Les olivétains sont propriétaires à 58%²² de leur résidence principale, majoritairement constituée de maisons individuelles (57%)²³. Compte tenu du

¹⁸ Programme local de l'habitat.

¹⁹ Calculés sur la base des chiffres 1999 communiqués par l'Atlas du logement social de l'agglomération orléanaise – Parc de 9076 logements dont 460 logements sociaux soit un taux de 5%.

²⁰ Sa population représente 7,2% de la population de l'agglomération mais seulement 4,8% des emplois. De plus, seulement 21% des olivétains travaillent sur la commune.

²¹ Source Agence d'Urbanisme de l'agglomération Orléanaise. Les chiffres arrêtés à 1999.

²² Sur l'ensemble de l'agglomération, 50% de la population est propriétaire de sa résidence principale.

²³ Sur l'ensemble de l'agglomération, les maisons individuelles ne représentent que 47%.

faible nombre de logements sociaux, la proportion de locataires dans le parc privé est importante (36%)²⁴.

Par différence, il ressort que l'habitat collectif est presque exclusivement constitué dans le parc privé et réservé à un usage locatif²⁵. Il faut souligner que la commune accueille un nombre significatif d'immeubles de studios destinés majoritairement aux étudiants de l'Université toute proche²⁶.

Si l'on met en relation les 19% de logements sociaux implantés dans l'agglomération d'Orléans et les 5% construits sur Olivet, troisième ville en terme de population (19.195 habitants), on mesure les disparités et l'importance du rééquilibrage de l'habitat à opérer²⁷.

Forte de ses vingt-deux communes membres, la communauté d'agglomération d'Orléans²⁸ a créé 13.000 emplois entre 1990 et 1999. Les communes industrielles du nord de la Loire hébergent une forte proportion d'ouvriers et d'employés. En revanche, au sud, se trouvent les communes résidentielles où les cadres et professions intermédiaires sont nombreux.

²⁴ Sur l'ensemble de l'agglomération, ce pourcentage n'est que de 28%

²⁵ 93% des logements collectifs dans le parc privé et 7% en logements sociaux.

²⁶ Les quotas SRU de logements sociaux prennent en compte les résidences spécialisées conventionnées (comme par exemple les 350 logements de la résidence pour étudiants du Dhuy) mais à défaut d'information fiable sur le décompte exact de ces logements conventionnés, ils ont été volontairement exclus du décompte.

²⁷ Source Agence d'Urbanisme de l'agglomération Orléanaise. Les chiffres sont arrêtés à 1999

Territoire	Nombre d'habitants	% de logements sociaux
Agglomération	266.446	19%
Orléans	113.126	25%
Fleury les Aubrais	20.690	27%
Olivet	19.195	5%
Saint Jean de Braye	17.758	21%
Saint Jean de la Ruelle	16.560	29%
Saran	14.797	19%

Les 16 autres communes de l'agglomération ont toutes un pourcentage de logements sociaux inférieur à 11%

²⁸ La communauté d'agglomération Orléans Val de Loire comprend l'unité urbaine d'Orléans constituée de 19 communes plus les communes de Marigny-les Usages, Bou et Chanteau. L'unité urbaine (définition INSEE) est l'ensemble d'une ou plusieurs communes comportant au moins 2.000 habitants et dont les zones bâties ne sont pas discontinues de plus de 200m. Les 19 communes sont : Boigny-sur-Bionne, La Chapelle Saint Mesmin, Chécy, Combleux, Fleury les Aubrais, Ingré, Mardié, Olivet, Orléans, Ormes, Saint Cyr-en-Val, Saint Denis-en-Val, Saint Hilaire Saint Mesmin, Saint Jean de Braye, Saint Jean de-la Ruelle, Saint Jean-le-Blanc, Saint Pryvé Saint Mesmin, Saran, Semoy.

26.000 habitants supplémentaires ont été accueillis, entre 1990 et 1999. Cette forte évolution démographique classe en ce domaine l'aire urbaine²⁹ d'Orléans au troisième rang des aires urbaines françaises de plus de 200.000 habitants.

Cette dynamique démographique confirme la nécessaire adaptation de l'offre de logement aux besoins des ménages, en nombre et en qualité.

Durant cette même période, 17.523 logements ont été construits, ce qui représente un taux moyen annuel de + 1.80% mais cette production a encore accentué le déséquilibre de logements sociaux entre les communes.

Nous pouvons illustrer ce phénomène en prenant le cas d'Olivet où l'activité de construction fut nettement supérieure à la moyenne puisque le taux moyen annuel s'est élevé à + 2.56%. 1846 résidences principales ont été construites sur ces dix années et seulement 71 logements sociaux (3,8%)³⁰.

§2. Le Programme Local de l'Habitat – PLH

En 1997, le Sivom³¹, structure intercommunale de l'époque couvrant vingt communes, approuve un PLH³². Ce programme constituait le document de référence en matière de politique de l'habitat de l'agglomération pour une durée de cinq ans. Il définissait les enjeux et les principes de mise en œuvre d'actions permettant de répondre aux besoins en logements et à assurer une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements (*Art L. 302-1 CCH*). Le constat était le suivant :

²⁹ Une aire urbaine est un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué d'une unité urbaine offrant au moins 5.000 emplois, et des communes dont au moins 40% des actifs ayant un emploi travaillent dans cette unité urbaine ou dans les communes attirées par elle

³⁰ Atlas du logement social de l'agglomération orléanaise.

³¹ Syndicat intercommunal à vocation multiple.

³² Le PLH est créé par l'article 78 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Son objectif était de permettre aux communes de définir leurs priorités en matière d'habitat en prenant l'initiative de leur élaboration. Son importance a été renforcée progressivement par différents textes de lois : loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, loi sur la diversité de l'habitat du 21 janvier 1995. La loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville rend obligatoire l'élaboration d'un PLH par les communes comprenant sur leur territoire une zone urbaine sensible (ZUS). Le champ d'application du PLH a été modifié avec la loi du 29 juillet 1998 et la loi SRU du 13 décembre 2000. Désormais sont concernées les communes de plus de 3.500 habitants (hors Ile de France) situées dans une agglomération de plus de 50.000 habitants.

Le PLH devient l'instrument de la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU pour atteindre une meilleure répartition géographique des logements sociaux.

- Il fallait répondre à la croissance démographique et au développement économique
- Il fallait adapter et diversifier l'offre existante en raison de l'évolution et de la fragilisation de la structure familiale (divorce, perte d'emploi,...)
- L'offre existante était mal adaptée ; un parc social HLM insuffisant et une répartition géographique déséquilibrée ; un parc privé dégradé qui perdait son rôle social notamment dans le domaine locatif
- L'inadéquation entre offre et demande générait des dysfonctionnements ; l'accès au logement était rendu plus difficile pour les jeunes et les plus démunis ; de nombreux habitants étaient bloqués dans leur parcours résidentiel.

Le PLH définissait trois objectifs de la politique de l'habitat :

1. répondre quantitativement à la demande et structurer le territoire pour accompagner la croissance de l'agglomération, le parc de logements devant croître à un rythme annuel de 1800 logements neufs dont 500 logements sociaux.
2. préserver l'équilibre social à l'échelle des communes et des quartiers en évitant la formation de quartiers trop exclusifs et en recherchant une répartition équilibrée des logements sociaux neufs à l'échelle de l'agglomération.
3. résoudre les problèmes de logement des populations connaissant des difficultés spécifiques (jeunes, plus démunis, gens du voyage).

Un programme d'action spécifique pour le logement locatif HLM reprenait la production de 500 logements par an et leur répartition selon cinq grands secteurs de l'agglomération.

§3. L'échec du programme d'action spécifique pour le logement locatif HLM

Le bilan des trois premières années du programme est loin d'être satisfaisant, aussi bien quantitativement (I) que qualitativement (II). Un tel dérapage n'est pas sans conséquences (III).

I. D'un point de vue quantitatif

L'objectif de construction de 500 logements sociaux par an n'est pas couronné de succès. Avec moins de 1.400 logements construits dans l'agglomération, tous

segments confondus, l'année 2000 enregistre le plus bas niveau de livraison depuis 40 ans. Cette même année, les livraisons de logements sociaux atteignent seulement 279 logements dont 11 par réhabilitation de logements anciens, soit à peine plus que la moitié de l'objectif fixé dans le programme. Cela représente une baisse de 30% par rapport à l'année 1999.

La situation du logement reste problématique. Le déficit cumulé de logements neufs produits au sein de l'agglomération atteint 1.000 logements et en 2000, il manque 730 logements sociaux pour atteindre l'objectif fixé en 1997. Ce retard pris dans la production de logements sociaux ne fait qu'accentuer l'écart déjà existant. Les ménages logés dans le parc HLM de l'aire urbaine d'Orléans représentent 16,4% de l'ensemble des ménages. Ce taux est inférieur de cinq points à celui de l'aire de référence³³.

Pour avoir une idée plus juste des besoins de logements sociaux, il convient de tenir compte également d'une bonne partie des 39% de ménages à bas revenus logés dans le parc locatif privé qui supportent généralement des taux d'effort plus élevés que dans le parc Hlm, compte tenu des loyers plus onéreux et des aides au logement moins solvabilisatrices. La qualité de certains logements du parc privé peut être également contestée.

Les raisons de cet échec sont multiples. Inflation du foncier (1), réticences de certaines communes à accueillir des familles modestes (2), lourdeurs administratives (3), tout se conjugue pour retarder les constructions.

1. L'inflation du foncier

Les exigences des professionnels de l'immobilier en matière de terrain à bâtir se distinguent de celles des particuliers. Entre 1997 et 2000, les parcelles achetées par les professionnels étaient d'une surface moyenne de 2400m² contre 920m² pour un particulier³⁴. Les grandes surfaces se raréfient, surtout dans les communes centrales et la demande, qui reste importante, entraîne une spéculation sur les prix qui atteignent des niveaux élevés. Les terrains se

³³ Aire urbaine virtuelle correspondant à la moyenne de six aires urbaines de taille comparable et situées dans le grand bassin parisien. Ce sont celles de Tours, Caen, Le Mans, Reims et Amiens en plus d'Orléans.

³⁴ Source : Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Orléanaise – le marché foncier de 1997 à 2000 dans la région d'Orléans

négocient 40%³⁵ plus cher que pour un particulier (en moyenne 60[€] HT/m² contre 43[€] HT/m²). La différence est encore plus marquée sur Orléans où un professionnel paye un terrain en moyenne 110[€] HT/m² alors que le particulier débourse 64[€] HT/m².

2. Les réticences de certaines communes ou de leurs administrés

En 2000, il n'est pas rare que les projets de constructions présentés par les organismes HLM rencontrent une opposition de certaines communes, voire parfois des riverains des opérations projetées. Associant logements sociaux, détresse sociale et insécurité, les élus et leurs administrés redoutent une dégradation de l'image de leur commune. Les permis de construire sont refusés ou leur acceptation assortie de contraintes dont le coût financier met en péril l'équilibre financier des projets. Ils sont parfois attaqués, ce qui retarde d'autant la sortie d'un projet.

3. Les lourdeurs administratives

Les contraintes administratives liées à la réglementation HLM et notamment celles relatives au respect de la mise en concurrence des entreprises retardent le dépôt des dossiers de financement.

II. D'un point de vue qualitatif

La production de l'année 2000 est localisée pour 85% dans les communes comptant déjà les plus fortes proportions de logements financés avec une aide de l'Etat : seules deux opérations totalisant 40 logements contribuent à un rééquilibrage des logements sociaux dans l'agglomération.

III. Les conséquences de cet échec

Cette incapacité à produire des logements signifie pour les ménages l'impossibilité de trouver un logement correspondant à leur souhait dans l'agglomération. Les candidats à l'accession doivent s'éloigner en secteur périurbain où le coût du foncier est deux fois moins élevé que dans l'agglomération.

Les demandeurs de logements locatifs viennent grossir les listes ou sont contraints d'accepter un logement dont ils n'ont pas le libre choix.

³⁵ Source : Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Orléanaise –le marché foncier de 1997 à 2000 dans la région d'Orléans.

Section 2. Le renforcement du cadre juridique – la loi SRU

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite SRU a pour objectif la rénovation de la politique urbaine en alliant les questions d'urbanisme, d'habitat et de déplacement. Dans son volet « logement et urbanisme », elle vise notamment à insuffler plus de mixité sociale en matière d'habitat et à engager le renouvellement urbain.

Son article 55 modifie la loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991 afin d'imposer aux communes concernées un effort de solidarité par la production complémentaire sur leur territoire (§1), de logements sociaux (§2) et la création d'un dispositif de contraintes, le prélèvement obligatoire (§3) et de sanctions (§4) qui manquaient à la LOV. Il était indispensable de sortir d'un système dans lequel certaines communes pouvaient continuer à refuser la construction de logements sociaux³⁶.

Désormais, les communes participent à promouvoir le logement des personnes défavorisées, lequel constitue une exigence d'intérêt national³⁷ et un objectif de valeur constitutionnel.³⁸

§1. Le champ d'application de l'article 55

La loi SRU fixe un objectif quantitatif par commune. Hors Ile de France, toute commune de plus de 3.500 habitants comprise dans une agglomération de plus de 50.000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants doit atteindre l'objectif de 20% de logements sociaux (*Art. L. 302-5 CCH*). Nous pouvons mesurer l'intensité de l'effort que doit fournir la commune d'Olivet.

§2. Le critère de définition d'un logement social

Le seul critère de sélection retenu par l'article 55 pour comptabiliser un logement dans les 20% est le conventionnement (*V. infra*) de celui-ci, ce qui signifie que ce

³⁶ Dans le dispositif issu de la LOV, les communes assujetties pouvaient s'exonérer d'un effort de solidarité en optant pour une contribution financière qui permettait la réalisation de logements sociaux dans tout le département. Elles pouvaient également choisir d'élaborer un P.L.H, une programmation de construction de logements locatifs sociaux sur trois ans. Dans ce dernier cas, la contribution due était minorée des dépenses déjà engagées par la commune. Une commune avait donc toujours la possibilité de refuser, voire de limiter la construction de logements sociaux sur son territoire.

³⁷ Conseil Constitutionnel, n° 90-274 DC du 29 mai 1990, Rec., 61

³⁸ Conseil Constitutionnel, n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, Rec., 176

logement doit être destinés à des personnes aux ressources modestes et soumis à un loyer encadré. La grande majorité des logements gérés par les organismes d'HLM est donc prise en compte mais il peut également s'agir de logements non HLM appartenant à d'autres bailleurs, personnes physiques ou morales, qui ont signé une convention avec l'Etat (*Art. L. 302-5-1 ° CCH*).

§3. Le prélèvement obligatoire

Depuis le 1^{er} janvier 2002 (*Art. L. 302-7 du CCH*), les communes qui n'ont pas atteint le seuil de 20% de logements sociaux sur leur territoire sont obligées de financer l'effort de construction. Chaque année, un prélèvement³⁹ est opéré sur leurs ressources fiscales, constituées du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle.

Ce prélèvement est calculé à raison de 152,45€ par an et par logement manquant pour atteindre les 20%⁴⁰.

Cependant, les communes conservent le choix de l'affectation de ce prélèvement. Une succession de possibilités leur est offerte par la loi SRU :

1. utiliser le montant de leur contribution pour participer directement à la réalisation de logements sociaux en accordant des subventions ou en apportant des terrains aux organismes d'HLM.
2. Les crédits non consacrés directement au logement social sont versés à une structure intercommunale. La commune membre de cette structure peut alors affecter à cette dernière le produit de son prélèvement sous la double réserve que l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) soit compétent pour constituer des réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux et qu'il existe un PLH adopté par l'assemblée délibérante de l'EPCI. Ce choix peut démontrer de la part des communes une volonté forte d'action intercommunale.

³⁹ Selon le Conseil Constitutionnel, le prélèvement opéré sur les ressources des communes n'entrave pas leur libre administration. Il n'empêche pas ces collectivités de faire face à leurs dépenses obligatoires pour exercer leurs attributions. Il les oblige seulement à utiliser effectivement au moins une partie de leurs ressources pour mettre en œuvre concrètement une compétence assignée par la loi : favoriser la réalisation de logements sociaux.

⁴⁰ La contribution financière est limitée à 5% du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune. Pour les communes dont le potentiel fiscal est supérieur à 762,25€ par habitant, le prélèvement est fixé à 20% du potentiel fiscal par habitant multiplié par le nombre de logements manquants pour atteindre les 20%.

3. Les établissements publics fonciers, lorsqu'ils existent, sont les bénéficiaires par défaut de ce prélèvement (*Art. L. 324-1 du code de l'urbanisme*).

§4. La sanction

La menace de sanctions financières qui pèse sur la commune qui ne respecte pas ses engagements triennaux est lourde de conséquences. Le préfet peut engager une procédure tendant à constater la carence de la collectivité. Cependant, selon le principe du contradictoire, cette dernière a un délai de deux mois pour présenter ses observations.

Par ailleurs, le préfet peut passer une convention avec un organisme Hlm afin d'atteindre l'objectif de réalisation des logements sociaux. Dans ce cas, la commune est obligée de financer l'opération pour un montant égal à la subvention foncière versée par l'Etat, dans la limite de 5.000 euros.

Section 3. La réalisation de logements sociaux – l'aboutissement d'un projet partenarial

La LOV du 13 juillet 1991 impose à l'Etat (§1) et aux collectivités locales (§2), en fonction de leurs compétences respectives, de prendre toutes les mesures tendant à la diversification de l'habitat. Toutes les collectivités territoriales (région, département, commune, structure intercommunale) participent avec l'Etat à la réalisation de logements sociaux, action consacrée d'intérêt national par l'article 3 de la loi. Cette collaboration intervient à tous les stades de sa mise en œuvre, programmation, financement et attribution des logements dans le cadre de multiples procédures et « normes qui participent à l'opacité du système d'acteurs en brouillant leurs compétences respectives et leurs relations réciproques »⁴¹.

Les acteurs de l'habitat sont dans une situation d'interdépendance qui les oblige à adapter leur stratégie à celles des autres. IVL (§3), qui se positionne en maître d'ouvrage et maître d'œuvre du projet d'acquisition-amélioration du Clos de

⁴¹ P. Quilichini, Logement social et décentralisation, LGDJ, p. 110

Lorette, devait donc se rapprocher de ses partenaires décisionnaires pour « co-produire » des logements sociaux.

§1. l'Etat

L'Etat est le garant de la solidarité nationale. A ce titre, la politique du logement social reste de sa compétence. Cela lui permet également de conserver la main mise sur cet outil de correction des dysfonctionnements des marchés locaux du logement. Il fixe non seulement la quantité et le prix des logements sociaux mais il détermine également le cadre réglementaire dans lequel les autres acteurs assureront la production et la gestion de ces logements. Il faut cependant noter que si les aides budgétaires, les aides fiscales, les aides à la pierre et à la personne restent de sa responsabilité, l'Etat ne peut plus jouer le rôle de maître d'œuvre des politiques locales de l'Habitat. Il s'octroie une obligation de moyens et confie aux autres partenaires les obligations de résultats.

Compte tenu du caractère exceptionnel de l'opération du Clos de Lorette, IVL consulte en octobre 2000 le Secrétaire d'Etat au logement pour exposer son projet d'acquisition aux fins de transformation en logements locatifs sociaux. L'orientation prise alors est basée sur un financement en PCLS (prêt conventionné locatif social) avec dérogation permettant une majoration des loyers de 15% et quelques bâtiments financés en PLUS (*V. infra*).

L'Etat joua de ses prérogatives. Par réponse de janvier 2001, le Secrétaire d'Etat au logement donnait un avis favorable à la réalisation de cette opération qui permettrait d'accroître sensiblement l'offre de logements locatifs sociaux sur Olivet. Cependant, refusant le projet de financement établi par IVL, il émettait le souhait que « les deux tiers des logements soient des logements conventionnés, correspondant à la définition du logement social de l'article 55 de la loi SRU ⁴², dont la moitié en Hlm de base ». Le projet de financement fut donc calé sur une mixité de financement d'1/3 des logements en PLUS⁴³ (Hlm « de base »), 1/3 en PLS⁴⁴ et 1/3 en PLI⁴⁵ (*V. infra*).

⁴² Extraits de la lettre du 4 janvier 2001 adressée par Monsieur le Secrétaire d'Etat au logement à Monsieur le Préfet de Région Centre sur la demande de dérogation de la SA d'Hlm Immobilière Val de Loire à Olivet.

⁴³ Prêt locatif à usage social

⁴⁴ Prêt locatif social

⁴⁵ Prêt locatif intermédiaire

S'agissant d'une opération de mixité sociale dans l'esprit de l'article 55 de la loi SRU, Il retenait également le principe d'une participation financière des collectivités et logiquement de la commune.

§2. Les collectivités locales

Le rôle des collectivités locales, Département (I), Agglomération (II) et Ville (III), en matière de logement social est aujourd'hui très important, mais leur intervention est très différenciée sur le territoire. Bien que leur participation financière demeure faible comparativement à celle de l'Etat, elle est souvent décisive.

I. Le Département

Le Département à surtout un rôle d'aide sociale, à travers des dispositifs de financement mis en place par les pouvoirs publics. Il a notamment en charge la gestion du fonds de solidarité logement - FSL (*v. infra*) - permettant l'accès ou le maintien dans le logement aux personnes défavorisées. Il met en place le PDALPD (*v. infra*). Il peut également apporter des subventions ou des garanties d'emprunts (*v. infra*).

II. L'Agglomération

L'intercommunalité dans le domaine du logement est très peu développée et pourtant, la constitution d'une communauté d'agglomération crée une autorité politique à l'échelle territoriale pertinente pour le traitement des questions de la ville et du logement.

On peut regretter que l'agglomération d'Orléans n'ait jamais souhaité devenir partenaire dans l'aboutissement du projet d'IVL. Il convient peut être de lui accorder des circonstances atténuantes, le projet arrivant en pleine période de transformation de la communauté de communes en communauté d'agglomération en janvier 2002.

III. La Ville

Depuis la LOV du 13 juillet 1991, certaines communes ont compris la nécessité de la mixité urbaine. D'autres, au contraire, se sont cantonnées dans une logique de repli, de refus de l'accueil sur leur sol du logement social. Certains maires utilisent parfois leur refus du logement social comme argument électoral. Ces communes

riches n'ont aucune envie de partager les problèmes et encore moins d'accueillir des populations en difficulté sur leurs territoires.

On peut considérer que l'absence de logements sociaux sur Olivet est la résultante d'une volonté encore récente de la commune d'éviter toute implantation qui pourrait nuire à son attractivité. Cette politique a permis d'accueillir une population moins fragilisée et développer un habitat moins dense.

La contrainte législative mise en place par la loi SRU en décembre 2000 est lourde de conséquence pour la ville : 460 logements sociaux sont implantés sur son territoire. Elle dispose de 20 ans au maximum pour en accueillir 1355 supplémentaires⁴⁶. A raison de 15% du nombre de logements sociaux manquant par période de trois ans, l'objectif à atteindre est de 204 unités à produire en trente six mois.

Il faudra de longues années pour atteindre le quota de 20% de logements sociaux. Cela signifie la mise en place d'une vraie politique de maîtrise foncière avec constitution de réserves dont la ville a fait l'économie jusque là, des investissements en équipements, des prises de risques financiers du fait de la multiplication des garanties d'emprunts (*V. infra*) et des ponctions sur les ressources communales par le prélèvement annuel opéré proportionnellement au déficit de logement sociaux.

On peut alors comprendre tout l'intérêt d'IVL de présenter à la commune un projet qui permet de faire croître immédiatement le parc social de 168 logements conventionnés, soit deux ans et demi d'objectif alors que le profil social des occupants ne se modifiera qu'au fil des mutations. Ceci n'empêcha pas IVL d'être confrontée à un conflit politique au sein même du conseil municipal. Seule la DDE⁴⁷ appuya cette opération.

§3. L'entreprise sociale pour l'habitat IVL

La réussite de la politique de la ville et de l'objectif de mixité sociale nécessite l'intervention d'opérateurs performants. IVL doit remplir sa mission sociale d'intérêt

⁴⁶ Sur la base des données du recensement 1999 communiqués par l'Atlas du logement social de l'Agglomération orléanaise – 20% de 9076 unités = 1815 – 460 = 1355 logements hors comptabilisation des logements étudiants conventionnés.

⁴⁷ Direction départementale de l'équipement.

général (I) en sachant concilier les objectifs de l'Etat et des collectivités locales avec sa stratégie patrimoniale (II). Sa capacité à satisfaire ses partenaires tout en continuant son développement local est primordiale.

I. Une mission sociale d'intérêt général

L'actuelle politique du logement souhaite accroître considérablement le nombre de logements sociaux et les organismes HLM sont pour l'Etat un moyen d'agir sur l'ensemble du marché du logement. Il peut, de cette façon, favoriser la production de logements sociaux ou intermédiaires, le locatif ou l'accession, ou imposer des normes techniques de construction qui tireront vers le haut la qualité de la production privée, obligée de s'y référer.

La loi SRU, dans son article 145, codifié à l'Art. L. 411-2 du CCH, réaffirme la place du logement locatif social et le rôle des organismes HLM au service du droit au logement et de la mixité sociale et urbaine. Cet article procède à une qualification expresse des missions des organismes, rendue nécessaire dans le cadre de l'uniformisation européenne :

1. Une mission de « service d'intérêt général » qui regroupe les activités de construction, d'acquisition, d'attribution et de gestion de logements locatifs destinés à des personnes de ressources modestes. Cette mission confère une primauté aux activités en faveur du logement locatif social⁴⁸.
2. Une « mission d'intérêt général » que constitue la recherche de la mixité sociale et de la diversité de l'habitat⁴⁹

Selon Maurice CARRAZ, la loi SRU a plutôt pour résultat d'ancrer l'ensemble des compétences des organismes d'HLM dans une mission d'intérêt général et de réaffirmer la mission des HLM dans les politiques publiques, qu'elles soient centrales ou territoriales⁵⁰.

⁴⁸ En qualifiant de service d'intérêt général ces activités, les organismes sortent du champ très contraignant de la mise en concurrence imposée par la communauté européenne. L'existence de financements publics et l'intervention de la puissance publique sont ainsi légitimées.

⁴⁹ La diversité de l'habitat passe, entre autre, par la production de logements destinés à l'accession qui appartient au secteur concurrentiel. Il est donc fait une distinction, dont la sémantique européenne est friande, entre les deux types de missions.

⁵⁰ Colloque GRIDAUH à Orléans, 25 et 26 janvier 2001.

Cependant, le positionnement des organismes n'est pas simple. Satisfaire le droit au logement, c'est-à-dire loger les plus modestes⁵¹ est parfois difficile à concilier avec la contribution à la mixité sociale et urbaine (*V. infra*) et au renouvellement⁵².

II. La stratégie patrimoniale d'IVL

En 2000, IVL est en pleine dynamique de développement de son patrimoine avec pour objectif d'atteindre rapidement un parc supérieur à 5.000 logements. Cela permet de conforter son image sur la scène locale et régionale et atteindre une taille critique favorisant l'optimisation des coûts internes.

Malgré une activité intense de son service construction, il reste impossible d'atteindre le seuil des 5.000 logements par les seules mises en chantier de logements neufs. La prospection s'est donc également tournée vers l'acquisition d'ensembles immobiliers privés ou sociaux.

Comme le précise Michel CEYRAC⁵³, « très opportunément, les investisseurs institutionnels se sont mis à vendre des immeubles en blocs. Sachant qu'il y avait des financements disponibles et que les immeubles en question étaient situés dans des communes où il y a un déficit de logements sociaux », IVL s'est intéressé au Clos de Lorette comme d'autres sociétés du Groupe 3F l'ont fait ailleurs.

Le rachat de patrimoine existant présente certains avantages. Le profil des résidents est connu et l'analyse environnementale laisse peu d'incertitudes. Le problème lié à la constitution de réserves foncières ou d'achat de terrain est évité. D'autant plus que ce problème de foncier est exacerbé sur la commune d'Olivet où le prix des terrains est très élevé et soumis à spéculation. Cette solution limite également les coûts d'étude, les incertitudes liées à la constructibilité d'un terrain et à la capacité de logements qui peuvent y être construits.

D'une manière générale, les acquisitions d'immeubles occupés, si elles sont en moyenne plus coûteuses que ne le seraient des constructions neuves, sont

⁵¹ Art. L. 411 (L. n° 98-657 du 29 juill.1998, art. 55). « La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers.

⁵² B. MORA, colloque du GRIDAUH à Orléans, 25 et 26 janvier 2001

⁵³ M. Ceyrac, Président du directoire d'Immobilier 3F, Interview dans le Moniteur BTP du 15 mars 2002.

également mieux financées et assurent des équilibres d'exploitation comparables à ceux du neuf.

Cette opération devait également avoir des effets bénéfiques indirects sur les opérations de réhabilitation d'IVL comprises dans la programmation PALULOS⁵⁴ 2001. En effet, la circulaire du 12 mars 2001 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2001 précisait sous forme d'un avertissement sans frais que « les organismes en bonne santé financière qui se refuseraient à relancer leur activité malgré les besoins subiront en priorité les conséquences des contraintes pesant en 2001 sur la programmation PALULOS »

Section 4. Le plan de relance de la construction

En 2000, le faible niveau des livraisons de logements sociaux sur l'agglomération d'Orléans est la traduction locale d'un phénomène national. La production nationale est inférieure de moitié à celle de 1994, 42.500 unités contre 89.000. Le retard cumulé rend criant les besoins non satisfaits.

Le gouvernement décide alors une série de mesures immédiatement applicables qui doit permettre d'accroître significativement la construction de logements sociaux et mettre un terme à une situation de grave pénurie.

Un plan gouvernemental de relance du logement social est présenté, début mars 2001, par Messieurs Gayssot, Ministre de l'Equipement, des Transports et du logement et Besson, Secrétaire d'Etat au Logement⁵⁵. Des résultats significatifs sont attendus dans l'année. Quatre axes sont privilégiés :

1. Améliorer l'équilibre financier des opérations de constructions neuves et d'acquisition-amélioration, majorer la contribution de l'Etat en matière de surcharge foncière afin de favoriser les opérations en centre-ville.
2. Diversifier l'offre de logements sociaux

⁵⁴ P.A.L.U.L.O.S., prime à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale, subvention octroyée par l'Etat et donnant droit à un prêt complémentaire pour le financement des travaux d'amélioration dans les immeubles appartenant à des bailleurs sociaux.

⁵⁵ Voir circulaire du 12 mars 2001 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2001.

3. Encourager les organismes HLM à participer à la relance par une modulation des aides notamment en augmentant les taux de subvention pour 25% des logements inscrits dans des contrats de relance de la production à signer entre les organismes et les préfets.
4. Alléger les procédures administratives afin de simplifier le montage des dossiers

Dans le cadre d'une acquisition-amélioration, l'obligation de réaliser des travaux représentant au moins 20% du prix de revient prévisionnel est supprimée, ce qui facilite la constitution d'un parc locatif social en bon état en tissu urbain.

Dans le contrat de relance signé avec le Préfet du Loiret pour la production de logements locatifs sociaux durant la période 2001-2003, IVL s'est engagé à produire 100 logements. Le Clos de Lorette a favorisé indirectement la diversité de l'Habitat. En effet, en incluant 52 logements du Clos de Lorette dans cette liste de 100, IVL a pu ainsi bénéficier d'une subvention majorée pour la production de 18 logements sur une autre commune de l'agglomération en déficit de logements sociaux (Saint Denis en Val).

Chapitre 2. Le montage de l'opération d'acquisition-amélioration

Si au demeurant, le Clos de Lorette représente une belle opportunité de produire des logements sociaux, il est toutefois nécessaire de s'assurer avant tout de la viabilité du projet (section 1). IVL s'engage pour plusieurs dizaines d'années et doit s'assurer que les partenaires suivront financièrement (section 2) pour conventionner tout ou partie des logements (section 3).

Section 1. L'analyse de viabilité de l'opération

Cette opération est-elle viable et rentable à long terme ? Les loyers de sortie appliqués pourront-ils être supportés par les candidats locataires (§1) et permettront-ils de couvrir le coût de l'investissement (§2) ? Trouver une réponse à ces deux questions est essentiel.

§1. L'étude du marché local

Si l'attractivité de la commune d'Olivet ne faisait aucun doute et permettait de conserver une probabilité de demande soutenue, il convenait cependant de mesurer la compétitivité d'un nouveau produit « logement social » par rapport à l'offre locative essentiellement privée. IVL a donc mené une étude sur les prix de relocation pratiqués par les quatre plus importantes agences immobilières de l'agglomération.

	Agences immobilières	Gecina (*)
Studio	De 7,16 à 11,43 €/m ²	6,40 €/m ²
2 P	De 6,09 à 10,21 €/m ²	6,40 €/m ²
3P	De 5,64 à 8,69 €/m ²	5,79 €/m ²
4P	De 5,79 à 7,93 €/m ²	5,34 €/m ²
5P	8,84 €/m ²	5,18 €/m ²
6P	Pas de référence	4,88 €/m ²

(*) Prix de relocation pratiqué en 2000 par l'ancien propriétaire au Clos de Lorette, le loyer moyen ressortant à 5,39 €/m² de surface habitable

§2. La recherche de l'équilibre financier

Pour améliorer la mixité sociale en centre ville, il faut être capable de produire du logement social dans un contexte marqué généralement par des coûts de construction élevés et une concurrence forte sur le foncier entre les différents acteurs. L'acquisition immobilière subit dans la plupart des cas des contraintes similaires, or l'importance du Clos de Lorette et des coûts à y investir limitait sensiblement la concurrence et ses effets haussiers.

Fort de cet avantage, IVL s'est donc concentrée sur la recherche, par type de financement, du loyer d'équilibre permettant de couvrir l'ensemble des dépenses inhérentes à l'exploitation des logements⁵⁶, mais aussi à rendre compatibles ces loyers avec les ressources des candidats locataires. Il a fallu jouer sur les différents curseurs des dépenses et recettes tout en intégrant les exigences de l'Etat en matière de mixité sociale.

Plus les efforts consentis par les partenaires financiers seront importants et mieux l'opération sera équilibrée.

Section 2. Les sources du financement

La palette de financement offerte aux organismes d'HLM pour produire des logements s'inscrit dans le système plus large du financement public du logement. Ces sources de financement sont bien sur d'origine étatique (§1), mais elles peuvent également provenir des collectivités locales (§2), du « 1% logement » (§3) ou des fonds propres de l'organisme. Elles se traduisent, selon les formules élaborées par les pouvoirs publics, par des aides budgétaires - subvention, ouverture d'un droit à prêt aux conditions d'octroi, de taux et de durée réglementés - et des aides fiscales.

Plan de financement global de l'opération d'acquisition-amélioration, comprenant les trois types de financement pour les 252 logements

Financement	Taux de participation
Subvention PLUS	3,36%
Prêt PLUS	6,11%
Prêt PLUS foncier	20,45%
Prêt PLS	27,00%
Prêt PLI	32,48%
Subvention ville	1,03%
Prêt 1%	5,44%
Fonds propres	4,13%
Total	100,00%

⁵⁶ Les différentes dépenses à prendre en compte sont :

- Les annuités de remboursement des prêts
- La reconstitution des fonds propres
- Les frais de gestion administrative et d'entretien courant
- Le gros entretien et les grosses réparations
- Les taxes foncières
- Les risques d'impayés et de vacance

§1. La participation de l'Etat

Nous avons vu précédemment que l'Etat avait imposé à IVL une mixité de financement à raison de 84 logements en PLUS (I), 84 en PLS (II) et 84 en PLI (III). Cette obligation impacte la nature et le niveau de participation des autres partenaires financiers. Les financements PLUS et PLS permettent de bénéficier de dispositions fiscales particulières (IV).

I. Le financement PLUS

Le PLUS est issu de la réforme du financement du logement social en 1999⁵⁷. Avec sa mise en place, le gouvernement recherche un double objectif :

1. donner aux organismes HLM les moyens de répondre aux exigences de mixité sociale en leur permettant d'accueillir, dans les mêmes immeubles, des ménages aux ressources différenciées. Au moins 30% des logements doivent être occupés par des ménages dont les ressources n'excèdent pas 60% des plafonds de ressources fixés pour l'attribution des logements sociaux et au maximum 10% des logements peuvent être loués à des locataires dont les ressources excèdent dans la limite de 120% les plafonds de ressources fixés pour l'attribution des logements sociaux.
2. Faire baisser les loyers des opérations neuves ou d'acquisition-amélioration. En effet, les loyers plafond PLUS baissent de 10% par rapport à ceux des opérations PLA précédentes (*v. infra*), grâce notamment à la réintroduction des subventions dans le montage des opérations. Le loyer est ainsi mieux pris en compte pour les aides personnelles au logement.

Selon les pouvoirs publics, le PLUS rend le logement social accessible au $\frac{3}{4}$ des ménages alors que le PLA (*v. infra*) se limitait à un potentiel de 55%.

Ce financement PLUS se substitue au PLA (prêt locatif aidé) et PLA-LM (prêt locatif à loyer minoré) et devient le dispositif principal de financement du logement social à compter de janvier 2000. Il est octroyé aux organismes d'HLM qui préalablement ont passé avec l'Etat une convention (*v. infra*) prévue au 3^o alinéa de l'article L. 351-2 du CCH et ouvrant droit pour les locataires à l'APL. Le dispositif est composé de subventions, d'avantages fiscaux et d'un prêt réglementé.

⁵⁷ Décret n° 99-794 du 14 septembre 1999 - décret n° 99-864 et n° 99-865 du 7 octobre 1999.

La demande de financement déposée par IVL a fait l'objet d'une décision d'octroi de subvention de 10%⁵⁸, qui a ouvert à la Société le droit d'obtenir un prêt de la CDC⁵⁹ au taux réglementé de 4,20%⁶⁰ et un agrément pour l'obtention d'avantages fiscaux (*V. infra*).

Le dispositif du financement PLUS prévoit l'allongement de la durée maximale d'amortissement du prêt CDC de 35 ans à 50 ans pour la part constituant la charge immobilière⁶¹.

II. Le financement PLS

Le gouvernement a prévu une enveloppe de 7.000 PLS, soit 3,5 milliards de francs pour l'année 2001. Ce financement, ouvert à tous les maîtres d'ouvrage, personnes physiques ou personnes morales⁶² permet de financer, notamment, des opérations d'acquisition-amélioration dont les niveaux de loyers appliqués et de ressources à respecter seront supérieures au PLUS, dans les zones à marché tendu où ce type de produit est nécessaire⁶³.

Ce dispositif n'ouvre pas de droit à subvention. Il propose la souscription d'un prêt indexé sur le taux du livret A à 4,75% (début 2002) d'une durée de 30 ans dont la quotité doit être comprise entre 50 et 90% du prix de revient de l'opération.

Le PLS a une co-notation de financement du logement social intermédiaire :

- Social, car il ouvre droit au bénéfice de l'APL pour les locataires et au bénéfice de dispositions fiscales favorables pour IVL.
- Intermédiaire, car les logements peuvent être loués plus cher (*V. infra*) que les logements PLUS à des ménages dont les ressources sont au

⁵⁸ Le taux de base de la subvention est de 10% pour les opérations d'acquisition-amélioration (3° du R. 331-15a du CCH) alors qu'il n'est que de 5% pour les opérations de construction neuve (2° du R. 331-15a du CCH).

⁵⁹ CDC : Caisse des Dépôts et Consignations

⁶⁰ Le taux était celui en vigueur début 2002. Le taux effectivement appliqué sera celui en vigueur à la date d'établissement du contrat de prêt. Ce taux était de 3,45% en septembre 2003

⁶¹ On parle communément de charge foncière lorsqu'il s'agit d'une construction neuve avec acquisition foncière. Dans le cas d'une opération d'acquisition-amélioration où le terrain est déjà bâti on utilise la terminologie de charge immobilière. Selon la déclaration de Louis Besson, Secrétaire d'Etat au logement, sur la politique et le financement du logement social à Nantes le 19 juin 1999, cette disposition d'allongement de la durée d'amortissement représente l'équivalent d'une subvention de 3% dans les grandes villes de province.

⁶² La CDC ne prête qu'aux organismes HLM et Sociétés d'Economie Mixte

⁶³ Circulaire du 12 mars 2001 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2001.

maximum à 130% des plafonds de ressources fixés pour l'attribution des logements PLUS.

Le niveau de loyer plus élevé que pour un logement social financé en PLUS va permettre à IVL d'équilibrer plus facilement l'opération.

La commune y trouve également un triple intérêt dans la mesure où une opération mieux équilibrée lui permettra d'être moins sollicitée en terme d'aides financières, d'accueillir sur son territoire une population aux ressources moins modestes et surtout de comptabiliser ces logements sociaux pour l'application de l'article 55 de la loi SRU (20% de logements sociaux sur la commune).

Il faut noter également que le gouvernement a donné pour consigne d'attribuer ces prêts PLS en priorité aux organismes d'HLM qui participent activement à la relance de la production des PLUS⁶⁴.

III. Le financement PLI

Le PLI est créé en 1987 pour ouvrir l'accès au logement à des ménages de classe moyenne dont les ressources dépassent les plafonds de ressources fixés pour l'attribution des logements sociaux PLA puis ensuite PLUS mais qui sont insuffisantes pour accéder au secteur privé.

Plusieurs générations de PLI se sont succédées depuis son origine et la dernière, qui ne résultait que d'une circulaire⁶⁵ est officialisée par le décret du 6 mars 2001 qui s'inscrit dans le plan de relance du logement social⁶⁶. Désormais, le prêt peut être accordé pour une opération d'acquisition-amélioration⁶⁷.

Le caractère social du logement dit « intermédiaire » est parfois contesté, compte tenu d'un niveau de loyer plus élevé. Mais sa contribution à l'objectif de diversité de l'habitat est conséquente et en totale cohérence avec la politique de la ville. En favorisant la production de logements PLI dans certaines zones prioritaires qui connaissent une pénurie de l'offre locative, l'Etat permet de limiter la pression sur

⁶⁴ Circulaire du 12 mars 2001 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2001.

⁶⁵ La circulaire du 3 juillet 1996 (BO min. Equip. N° 96/21)

⁶⁶ Décret n° 2001-208 du 6 mars 2001

⁶⁷ Art. R. 391-1-3°. Le prêt locatif intermédiaire peut être accordé pour financer « l'acquisition de logements et d'immeubles destinés à l'habitation ainsi que, le cas échéant, les travaux d'amélioration correspondant ».

le secteur purement HLM. En effet, les ménages aux revenus moyens quittent plus facilement les logements sociaux qu'ils occupent pour un « produit » logement correspondant alors mieux à leurs souhaits. En conséquence, la fluidité du parc social est améliorée par l'augmentation de l'offre.

Le financement en PLI de l'acquisition–amélioration du Clos de Lorette s'inscrivait parfaitement dans le plan de relance dans la mesure où l'agglomération d'Orléans était inscrite dans la liste des zones géographiques prioritaires déterminées par arrêté conjoint des ministres chargés du logement et des finances. IVL a donc pu emprunter sur 25 ans à un taux effectif global de 5,40% (début 2002).

IV. Les aides fiscales

Les aides fiscales sont complémentaires aux aides budgétaires et d'une efficacité moindre. Elles se traduisent par une réduction du taux de la TVA (1) et une exonération temporaire de la TFPB⁶⁸ (2).

1. TVA réduite

La décision d'octroi de la subvention PLUS et l'agrément nécessaire à l'octroi du prêt PLS ont eu valeur d'agrément pour qu'IVL bénéficie de la TVA au taux réduit de 5,5% dans le cadre du mécanisme de la livraison à soi-même⁶⁹.

2. Exonération de la TFPB

Pour les 168 logements financés en PLUS et PLS, IVL bénéficiera d'une exonération de la TFPB pendant une durée de 15 ans⁷⁰ à compter de l'année qui suit leur conventionnement. Cette exonération contribue à la réussite de l'équilibre financier de l'opération en permettant à la société de mieux « respirer » les premières années. Le tableau présenté ci-après permet de mesurer l'impact de l'exonération sur le compte d'exploitation d'une opération.

⁶⁸ TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties.

⁶⁹ La livraison à soi-même est un mécanisme permettant la neutralité fiscale des opérations de construction et travaux. L'organisme HLM « s'auto facture de la TVA ». Les conditions sont fixées à l'article 257 du code général des impôts.

⁷⁰ La loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 a institué une exonération sur les propriétés bâties pour les immeubles acquis avec l'aide de l'Etat, conventionnés et destinés à la location. Cette exonération a été codifiée à l'article 1384-C du code général des impôts.

Montant de la TFPB payé par I.V.L ces trois dernières années.

Année	2002	2003	2004
Montant	197.082€⁷¹	72.348€	73.470€

Les montants sont exprimés hors taxe d'enlèvement des ordures ménagères mais avec des frais de la fiscalité directe locale de 8%

Les déclarations fiscales (imprimés H2) ont été reprises avec le Centre des Impôts Fonciers pour valider l'exonération sur chaque logement concerné.

Cette perte de recettes pour l'Etat signifie également une perte de recettes pour la commune. Dans cette hypothèse, l'Etat est tenu de compenser les pertes de recettes (sauf si celles-ci sont inférieures à 10% du produit global de la taxe perçue par la commune).

§2. La participation des collectivités locales

La participation des collectivités locales dans la production de logements sociaux est complémentaire à celle de l'Etat et se décline, soit sous forme d'une garantie financière (I), soit par le versement d'une subvention (II). Les contreparties dont sont débiteurs les organismes bénéficiant de ce type d'aides sont souvent très avantageuses pour les collectivités (III).

Les participations des collectivités locales sur le Clos de Lorette

Financement	Garanties / sûretés
Prêt PLUS	50% garantie ville + hypothèque 1 ^{er} rang – 50% garantie Département
Prêt PLUS foncier	50% garantie ville + hypothèque 1 ^{er} rang – 50% garantie Département
Prêt PLS	50% garantie ville + hypothèque 1 ^{er} rang
Prêt PLI	Hypothèque partagée Ville / CDC
Subvention Ville	

I. La garantie d'emprunt

Le prêteur, en l'occurrence la CDC, doit prendre une sûreté réelle comme cela se pratique par ailleurs ou exiger de l'emprunteur, l'organisme d'HLM, une prise de garantie. Plusieurs solutions s'offrent alors selon le type de financement.

- Pour un prêt PLUS, la garantie sera apportée par le département, la commune ou un groupement de communes (*Art. L. 312-3 du CCH*), la région (*Art. L. 312-5-2-a*). A défaut, l'organisme peut solliciter la Chambre de Commerce et d'Industrie ou par le fonds de garantie de la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS)⁷².

⁷¹ Pour l'année 2002, IVL a obtenu un dégrèvement de 64 319€, la convention PLS ayant été signée en décembre 2001. La convention PLUS fut signée en janvier 2002. L'exonération pour les 84 PLUS entre en application en 2003.

⁷² Cet établissement public gère un fonds de garantie de prêts au logement social.

- Pour un prêt PLS ou un prêt PLI, la garantie sera apportée par le département, la commune ou un groupement de communes. Un cautionnement bancaire ou une hypothèque de 1^{er} rang peuvent se substituer.

La garantie d'une collectivité est particulièrement avantageuse et quasi systématiquement demandée par les organismes dans la mesure où elle est accordée à titre gratuit, ce qui n'est pas le cas de la garantie CGLLS⁷³.

Au total, les collectivités garantissent 95% des prêts aidés de l'Etat au logement social. Un tel pourcentage de garantie n'est pas sans risque et grève la capacité d'endettement des communes. Pour ces raisons, de plus en plus de communes tentent de réduire les aléas en étant plus attentives à la situation financière des organismes, en révisant à la baisse les montants garantis par un partage des risques avec d'autres collectivités, ou en demandant l'affectation hypothécaire des biens garantis.

C'est avec une extrême prudence que la ville d'Olivet a décidé d'offrir sa garantie financière. Elle ne doit jamais faire abstraction de son déficit de logements sociaux et doit préserver une capacité de garantie responsable pour les opérations futures. IVL a dû justifier auprès de la commune de sa bonne situation financière. En ce sens, un courrier de la CDC fut joint au dossier de demande de garantie⁷⁴.

La commune d'Olivet a accordé la garantie du service en intérêt et amortissement de la somme de 5.825.328 € représentant 50% du montant des emprunts destinés à financer les 84 logements PLUS et les 84 logements PLS. Conformément à la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et au décret d'application n° 93-570 du 27 mars 1993, un bilan certifié conforme du dernier exercice connu sera produit chaque année par IVL. Ce bilan sera annexé au compte administratif de la ville

⁷³ Art. L. 452-1 et art. L. 452-3 du CCH

⁷⁴ Ce courrier de la CDC attestait que « le capital de la société IVL est quasi-intégralement détenu par la société Immobilière 3F, organisme HLM de tout premier plan au niveau national ». L'analyse des comptes arrêtés au 31 décembre 2000 indique que le bilan « reflète un bon équilibre de la structure financière se traduisant par un fond de roulement net total positif. Quant à l'exploitation, elle s'avère excédentaire avec un autofinancement locatif de l'ordre de 13% soit supérieur aux moyennes constatées tant régionalement que nationalement ».

Cette garantie de la commune a été accordée à la condition de prendre, en plus, une inscription hypothécaire sur les immeubles garantis, ce qui est rare. Les frais correspondants à l'inscription hypothécaire ont été pris en charge par la ville.

Pour sa part, en complément de la commune, le département du Loiret a accordé sa garantie sur un montant représentant 50% des prêts PLUS Foncier, prêt PLUS Amélioration et prêt PLS. Le Conseil Général s'engage ainsi pendant toute la durée des prêts à libérer, en cas de besoin, des ressources suffisantes pour couvrir les charges des emprunts et ceci sans contrepartie de réservations de logements, le seuil des 20% pouvant être attribués aux collectivités locales étant déjà atteint.

Nous avons vu que la garantie d'emprunt locale était gratuite mais elle oblige cependant l'organisme à réserver 20% des logements sociaux produits à la commune (*V. infra, 2^{ème} partie*).

II. Les aides financières – subventions

La réservation de logements en échange d'une garantie d'emprunt ne fait pas obstacle à l'octroi de réservations supplémentaires en contrepartie d'une aide financière. Ces aides locales prennent essentiellement la forme de subvention, les prêts étant en principe interdits aux collectivités décentralisées, au moins directement⁷⁵.

Quelque soit leur montant, elles constituent souvent un apport décisif dans le bouclage financier d'une opération.

La ville d'Olivet décida le versement d'une subvention complémentaire en ces termes :

« Afin d'impulser une politique de logement plus dynamique et mieux répondre aux attentes des olivétains à la recherche d'un logement social, la Ville a négocié avec IVL le versement d'une subvention complémentaire de 256 114€ maximum⁷⁶ pour augmenter le nombre de ses réservations »⁷⁷.

⁷⁵ P. Quilichini, Logement social et décentralisation, L.G.D.J, P.166

⁷⁶ La ville d'Olivet s'était rapprochée de la communauté d'agglomération pour négocier une participation qui viendrait en déduction de la participation de la Ville. A notre connaissance, la Communauté d'agglomération d'Orléans n'a pas versé de participation.

⁷⁷ Extrait du registre des délibérations du conseil municipal, séance du 24 mai 2002.

La contrepartie au bénéfice de la Ville est la réservation de 42 logements PLUS en plus de ceux déjà réservés dans le cadre de la garantie d'emprunt. En prenant cette décision, la commune contrôle le droit de désignation des candidats locataires sur 70% des logements PLUS⁷⁸, les 30% restant revenant à l'Etat pour ses fonctionnaires et les mal-logés inscrits sur le fichier.

III. Une compensation disproportionnée.

Les aides locales dépendent de la bonne volonté des élus locaux mais ceux-ci y trouvent généralement un fort intérêt. En effet, le système de garantie d'emprunt confère à la ville d'Olivet un pouvoir de proposition des candidats locataires sur 34 logements, ce qui est hors de proportion avec son implication financière, compte tenu du risque marginal de mise en jeu de la garantie. Le constat est similaire pour l'aide financière puisque l'on peut noter que la subvention versée par la commune représente 1,03% (*V. tableau de financement p. 33*) du financement de l'opération et qu'à ce titre, elle devient réservataire de 42 logements, soit 17% des 252 logements.

§3. La participation du « 1% logement »

Le « 1% logement » est la dénomination usuelle de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC), instituée en 1953 pour les entreprises du secteur privé non agricole de dix salariés et plus. Initialement fixée à 1% de la masse salariale et destinée au financement de la résidence principale des salariés, cette participation est de 0,45% depuis 1992.

Cette manne est gérée essentiellement par les CIL (comité interprofessionnel du logement)⁷⁹.

L'un des domaines traditionnels d'intervention du 1% logement est l'investissement pour la réservation de logements locatifs sociaux et conventionnés.

⁷⁸ Y. Clément, Maire Adjoint chargé des finances, lors du conseil municipal du 26 avril 2002 déclarait : « si nous voulons maîtriser un peu plus ces logements, cela sera possible à partir du moment où nous donnerons des subventions ». H. Saury, Maire d'Olivet, lors de la séance du conseil municipal du 24 mai 2002 indique « notre action entre dans une logique et une cohérence (...) La volonté de la commune était de pouvoir, alors que c'était une négociation privée, apporter une certaine sécurité quant à l'habitat qu'il y aurait et le seul moyen d'avoir la main était donc d'intervenir financièrement (...) »

⁷⁹ 123 CIL et 31 Chambres de Commerce et d'Industrie gèrent l'essentiel du 1% logement.

IVL étant un organisme habilité à recevoir la participation à l'effort de construction (Art. R. 313-9-2°), deux CIL sollicités, CIL Entreprise et SOLENDI ont apporté leur concours financier sous forme de prêt à 25 ans, sans différé d'amortissement du capital, au taux de 1,5% l'an. En contrepartie, IVL s'est engagé à réserver au profit des familles désignées par les CIL, un contingent de 35 logements PLS et 59 logements PLI (V. *infra*, 2^{ème} partie).

Section 3. Le conventionnement

Le principe du conventionnement a été mis en place dans le cadre de la réforme du financement du logement par la loi du 6 janvier 1977 dont l'ambition était de diminuer le coût des aides à la pierre versées par l'Etat et les remplacer par des aides à la personne (APL) mieux ciblées. Pour bénéficier des subventions et prêts nécessaires à la production de logements sociaux, le bailleur doit conclure avec l'Etat une convention dont l'objet est de fixer les obligations des parties (§1) prévues par les articles L 353-1 à L 353-17 du CCH.

Par ailleurs, I.V.L a dû se livrer à l'exercice difficile d'affectation des logements à chacun des financements (PLUS, PLS, PLI) selon une méthode qui laissait le moins de place possible au hasard, s'agissant de logements de droit commun occupés (§2).

§1. Le contenu des conventions

L'Etat et IVL ont signé deux conventions ; l'une concerne les 84 logements PLUS, signée le 15 janvier 2002 et l'autre les 84 logements PLS, signée le 24 décembre 2001. Si elles fixent toutes les deux de nombreuses obligations similaires (I), elles se différencient cependant sur certains points d'importance (II).

I. Les principales obligations communes aux deux conventions

Les conventions énoncent des principes majeurs tels que le droit à l'APL (1), la constitution d'un contingent de logements « Préfecture » (2), les conditions de location (3), le respect des plafonds de ressources (4), les modalités de calcul d'un loyer (5), la fréquence de son paiement (6), le droit au maintien dans les lieux (7) et le calcul du dépôt de garantie (8).

1. L'ouverture du droit à l'APL

Créée par la loi du 3 janvier 1977 portant réforme du financement du logement, l'APL a pour vocation d'adapter les dépenses de logement aux ressources des familles en prenant en charge une partie du loyer.

Avec la mise en place du mécanisme du tiers payant, c'est IVL qui perçoit l'aide⁸⁰ et la reporte en déduction du loyer sur l'avis d'échéance mensuel. IVL s'engage à fournir aux organismes liquidateurs toutes les informations et documents nécessaires à l'obtention de l'APL et à son renouvellement.

2. Les réservations de logements du préfet

Les deux conventions fixent un même engagement d'IVL à réserver 30% des logements faisant l'objet de la convention aux personnes et aux familles prioritaires désignées par le préfet dont 5% au bénéfice des agents civils et militaires de l'Etat (*Art. R. 441-5 du CCH*)⁸¹.

3. Les conditions de location

Les logements sont loués non meublés à des personnes physiques, à titre de résidence principale, et doivent être occupés au moins huit mois dans l'année. Des possibilités de sous-location sont prévues par le CCH.

4. Le respect des plafonds de ressources

Le bailleur s'engage à louer à des ménages dont les revenus ne dépassent pas certains plafonds de ressources (*Art. R.441-1 CCH ou 1^{er} alinéa art R 331-12*).
(*V. infra, 2^{ème} partie*).

5. Le montant des loyers plafonds et modalités d'application

Le loyer plafond de chaque convention est exprimé en prix par m² de surface utile⁸² et par mois (*V. infra*)⁸³.

6. La fréquence du paiement du loyer

La convention prévoit que tous les locataires règlent le loyer mensuellement à terme échu.

⁸⁰ L'APL est versée à IVL par la Caisse d'Allocations Familiales ou la Mutualité Sociale Agricole.

⁸¹ La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit dans son article 60 que le représentant du Préfet pourra, par convention, déléguer au maire ou, avec l'accord du maire, au président d'un EPCI compétent en matière d'habitat, tout ou partie des réservations de logements dont il bénéficie.

⁸² La surface utile est la surface habitable du logement (définies à art R. 111-2) augmentée de la moitié de la surface des annexes (cave, balcon, terrasse, loggia, véranda).

⁸³ Art. R.353-16

7. Le maintien dans les lieux

Pendant la durée des conventions, le locataire qui respecte son contrat de location bénéficie du droit au maintien dans les lieux. Cette disposition de l'article 4 de la loi du 1^{er} septembre 1948⁸⁴, applicable en HLM⁸⁵, garantit au locataire occupant que la fin de son bail à durée déterminée ne verra pas le bailleur lui signifier un congé.

8. Le dépôt de garantie

Le dépôt de garantie que doit verser le locataire d'un logement conventionné au moment de la signature du contrat de location ne peut être supérieur à un mois de loyer hors charges (*Art. L.353-16 du cch*).

II. Les obligations spécifiques à chacune des deux conventions

Les principales différences entre les deux conventions portent sur leur durée (1), sur les contraintes en matière de mixité sociale (2) et sur les modalités d'application des loyers (*V. Infra*).

1. Durée de la convention

La convention PLUS a une durée de 50 ans alors que la durée de la convention PLS se limite à 32 ans.

2. Dispositions relatives à la mixité sociale

La convention PLUS prévoit des quotas d'attribution des logements selon les ressources des locataires. 30% des 84 logements, soit 26 logements, doivent être occupés par des ménages dont les ressources n'excèdent pas 60% des plafonds de ressources prévu pour l'attribution des logements sociaux. En sus, IVL s'engage, compte tenu de la demande locale, qui vise notamment à satisfaire le plan d'action départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), l'accord collectif départemental et la charte et conférence intercommunale du logement (*V. Infra, 2^{ème} partie*), à examiner d'autres demandes provenant de ménages dont les ressources n'excèdent pas 60% des plafonds de ressources prévu pour l'attribution des logements sociaux.

⁸⁴ Art. 4, loi du 1^{er} septembre 1948 « les occupants de bonne foi des locaux (...) bénéficient de plein droit et sans l'accomplissement d'aucune formalité, du maintien dans les lieux loués, aux clauses et conditions du contrat primitif (...) quelle que soit la date de leur entrée dans les lieux »

⁸⁵ Art. L. 442-6 du CCH

Cet engagement est contrôlé tous les trois ans au vu des résultats de l'enquête d'occupation sociale⁸⁶. Si l'engagement n'était pas rempli, tous les logements attribués par la suite sur proposition du préfet, devraient l'être à des ménages dont les ressources n'excèdent pas 60% des plafonds, et ce, jusqu'à ce que IVL établisse que l'engagement est respecté à nouveau. S'il était constaté qu'IVL ne respectait pas ses engagements d'occupation sociale, le préfet serait en mesure de demander à l'organisme de reverser à l'Etat la subvention reçue, représentant l'avantage supplémentaire obtenu.

Dans une logique de mixité sociale, IVL peut louer 10% des logements PLUS à des ménages dont les ressources excèdent les plafonds de ressources de référence, dans la limite de 120% de ces plafonds mais avec une majoration de loyer de 33%.

A contrario, la convention PLS ne comporte pas de disposition particulière. IVL prend l'engagement d'attribuer les 84 logements PLS à des ménages dont les ressources ne dépassent pas les plafonds de référence déterminés pour cette catégorie de logement sans obligation de respecter des quotas de ressources.

§2. L'affectation des logements selon les trois catégories de financement

Le choix d'affecter un logement à tel ou tel financement fut rendu difficile par le peu d'informations qu'IVL possédait sur les ressources des occupants.

Une première analyse effectuée sur la base des informations contenues dans les dossiers locataire a permis de prendre en compte les ressources de 127 ménages entrés dans le parc de 1996 à 2001, ressources déclarées au moment de l'entrée dans les lieux. Volontairement, cette étude s'est limitée aux cinq dernières années afin de conserver un certain degré de fiabilité aux informations recueillies.

Sur ce panel, 62 locataires étaient sous les plafonds de ressources PLUS, 25 sous les plafonds de ressources PLS et 2 pouvaient accéder à un logement PLI.

C'est sur la base de ces informations que les 20 logements vides et les 62 logements occupés par des locataires pouvant potentiellement accéder à un

⁸⁶ Art. L. 442-5 du CCH. Tous les trois ans, le Gouvernement doit déposer un rapport sur l'occupation des logements HLM. A cette fin, les organismes HLM doivent procéder à une enquête auprès de leurs locataires.

logement PLUS ont été affectés à ce financement. Les 27 autres logements furent affectés respectivement et en priorité au financement correspondant au profil de leurs occupants.

Le reste des logements fut ensuite réparti sur les trois financements en recherchant une mixité de typologie et de localisation sur l'ensemble des bâtiments.

Partie 2. Favoriser la mixité sociale par une politique de peuplement devant s'adapter aux particularités du patrimoine.

La politique d'attribution des organismes HLM doit aujourd'hui satisfaire le droit au logement et intégrer l'objectif de mixité sociale, démontrant ainsi les paradoxes de la réglementation.

D'un coté, il faut accepter de loger les ménages modestes ou défavorisés, là où les loyers sont les moins chers en prenant le risque de faire grossir les poches de pauvreté. De l'autre, il faut attribuer les logements avec discernement, par conséquent être susceptible de refuser l'attribution d'une partie de ces logements peu chers à ces mêmes ménages qui seront exclus de fait du logement social⁸⁷.

Encore faut-il que le refus d'attribuer un logement au nom de la mixité sociale ait une base légale. La notion de mixité sociale découle des principes de diversité de l'habitat et de renouvellements urbains matérialisés notamment par l'article 55 de la loi SRU, mais elle apparaissait déjà implicitement dans la LOV du 13 juillet 1991. Elle traduisait la préoccupation politique de lutte contre l'exclusion. Ce concept sociologique, dont on a fait une norme, « fait partie de ces expressions dont le succès est tel depuis des années dans le discours politique et juridique relatif à l'urbanisme, au logement et à la politique de la ville, qu'on ne s'interroge plus ou pas assez sur leur signification » selon Emmanuelle DESCHAMPS⁸⁸.

Des fervents défenseurs de la mixité sociale, sans apporter de réponses précises ni donner les clés de sa réussite en font « un idéal républicain qui vaut la peine »⁸⁹. Cependant, il est légitime de se poser certaines questions : l'objectif de mixité doit-il

- se restreindre à vider les zones de pauvreté et les saupoudrer pour les diluer ou pour les masquer dans l'aire urbaine,
- se limiter à mélanger des riches et des pauvres, des personnes de race ou d'ethnie différente, des jeunes et des personnes âgées, des personnes seules et des familles nombreuses, des valides et des handicapés, des chômeurs et des cadres ?

⁸⁷ Il faut également relever que prendre une telle décision est souvent lourde de conséquence pour un organisme d'HLM qui doit alors supporter financièrement les pertes de loyer et accessoires induits par la vacance des logements.

⁸⁸ E. Deschamps, séminaire permanent droit de l'habitat, séance du 25 avril 2003.

⁸⁹ J.P. SUEUR, colloque GRIDAUH du 25 et 26 janvier 2001.

Répondre oui à ces questions, c'est avoir une vision réductrice du problème à traiter. Dans ce cas, ne prend on pas le risque d'isoler des personnes au sein de groupes avec lesquels ils n'ont rien en commun ?

Il semble préférable que l'objectif de mixité sociale soit considéré comme l'expression d'une volonté plus large de permettre aux populations de ne plus être limitées à vivre dans certains logements en fonction de leurs ressources mais selon leur choix.

Et pourtant ! La notion de mixité, qui implique la présence simultanée des personnes, pose la question des lieux de la mixité. Il s'agit tout aussi bien du lieu de l'habitation que des lieux d'utilisation des équipements publics (école, transports,...). Plus la dispersion des revenus est forte, moins la co-présence en un lieu est mixte. Il faut donc faire le constat de l'omniprésence et du caractère prioritaire du critère de ressources dans la mise en œuvre de la mixité sociale.

Si l'on adopte un raisonnement logique, gagner le pari de la mixité sur le Clos de Lorette semble à la portée d'IVL. Il semble en effet plus facile de faire venir des « pauvres » dans une résidence de « riches » que l'inverse. De plus, les demandes sur l'agglomération et la ville d'Olivet sont importantes compte tenu du déficit de logements sociaux et des démolitions prévues dans le cadre du Grand Projet de Ville⁹⁰ du quartier de La Source à Orléans⁹¹.

Nous verrons dans cette deuxième partie que la réalité est différente. Tout en se conformant aux règles applicables aux logements conventionnés (chapitre 1), IVL est contrainte de mettre en place au Clos de Lorette une gestion adaptée aux particularités du patrimoine et de ses habitants (chapitre 2).

⁹⁰ Le GPV a pour finalité la redynamisation d'un quartier en difficulté et sa réinsertion dans l'agglomération par des programmes de restructuration du bâti, l'amélioration de l'environnement, l'implantation de services publics et collectifs, etc.

⁹¹ 116 familles locataires de l'OPAC d'Orléans ont du être relogées en 2002 avant démolition.

Chapitre 1. La mise en place d'un système de règles contraignantes par le conventionnement

Dans la première partie, nous avons vu que les logements conventionnés et leurs bénéficiaires étaient soumis à des règles exorbitantes du droit commun. Ceci est notamment vrai en matière de circuits de demande de logement (section 1), de règles d'attribution (section 2) et de détermination des loyers (section 3).

Section 1. Les réservataires conventionnels

Conformément aux dispositions de l'article L. 441-1 du CCH, IVL a contracté, en contrepartie de financements et de garanties financières, des obligations de réservations⁹² pour les logements acquis. Une réservation est un droit de proposition prioritairement accordé à son titulaire. Chaque bénéficiaire potentiel, dont la liste limitative est énoncée à l'article R. 441-5 du CCH⁹³, a une mission particulière (§1) qu'il exerce selon une procédure bien définie (§2).

Au Clos de Lorette, l'Etat⁹⁴, la Ville et deux CIL disposent de droits de suite⁹⁵ sur leur contingent de logements respectifs. Par ailleurs, IVL a toute latitude pour proposer aux candidats de son choix les logements non réservés.

Tableau récapitulatif des réservations

	Etat	Ville	CIL	IVL
PLUS	25	59		
PLS	25	17	35	7
PLI			59	25
TOTAL	50	76	94	32
Répartition en %	20%	30%	37%	13%

⁹² L'Art. R. 441-5 du CCH dispose que toutes les conventions de réservation de logement sont communiquées au préfet du département de l'implantation des logements réservés et doivent comporter indication du délai dans lequel le réservataire propose des candidats à l'organisme ainsi que les modalités d'affectation du logement à défaut de proposition au terme de ce délai.

⁹³ Les bénéficiaires des réservations peuvent être l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les EPCI, les employeurs, les CIL, les CCI et les organismes à caractère désintéressé.

⁹⁴ Le total des logements réservés par le préfet ne peut représenter plus de 30%.

On peut s'interroger sur la pertinence de confier 30% des réservations PLS à l'Etat dans la mesure où en général, les loyers PLS ne sont normalement pas accessibles aux personnes susceptibles de bénéficier du contingent préfectoral.

⁹⁵ Le droit de suite est le droit, pour le réservataire d'un logement de proposer un candidat locataire pour le passage en commission d'attribution à la suite du départ du locataire précédent et cela pendant toute la durée du remboursement du prêt ou de la garantie d'emprunt. A l'inverse, le droit unique ou désignation unique est le droit de proposer une fois un candidat pour un logement, moyennant versement éventuel d'une subvention.

§1. Le rôle des réservataires

La mission dévolue à chaque réservataire peut déjà rendre perceptible la volonté de brassage des populations :

- L'Etat réserve ses droits de désignation au bénéfice de personnes et familles prioritaires inscrites en préfecture ou identifiées dans des dispositifs spécifiques destinés au relogement des défavorisés (*V. infra, PDALPD, accord collectif, charte intercommunale*) ainsi qu'aux fonctionnaires et agents de l'Etat, civils ou militaires.
- Les CIL proposent à la commission d'attribution d'IVL (*V. infra*) des personnes salariés dans les entreprises qui leur versent la participation à l'effort de construction (le 1%).
- Le maire d'Olivet désigne à IVL, en vue d'une attribution sur son contingent, les candidats qui ont déposé une demande de logement en mairie⁹⁶.

§2. La procédure de désignation des candidats

A réception d'un congé délivré en bonne et due forme par le locataire sortant, IVL notifie au réservataire la date de libération du logement. Celui-ci doit alors proposer dans le délai de 2 mois conventionnel un candidat à la reprise ou signifier qu'il rend le logement « pour un tour », c'est-à-dire qu'il abandonne son droit de désignation prioritaire, prérogative dont il bénéficiera de nouveau lors de la prochaine mutation sur le logement concerné.

De la même façon, il bénéficiera d'un nouveau délai pour proposer un candidat si une attribution a été refusée au ménage désigné précédemment.

Section 2. Les dispositions encadrant l'attribution des logements sociaux

Les logements acquis et améliorés avec le concours financier de l'Etat, ouvrant droit à l'APL et appartenant aux organismes d'HLM sont attribués conformément aux dispositions législatives et réglementaires codifiées dans le CCH⁹⁷, un carcan juridique constitué d'un empilement de règles nationales et locales qui prévoient

⁹⁶ Le Conseil d'Etat a rappelé que le maire n'est pas compétent pour réserver l'attribution des logements sociaux à ses seuls administrés (*CE 10 juillet 1996, ville d'Epinay-sur-Seine, req. n° 162601 : Gaz ; Pal. 29-30 nov. 1996, n° 334-335, p 16*), ni pour définir les critères d'attribution d'un logement sur sa commune (*CE 21 juin 2000, Cne de Charvieu-chavagneux, req. N° 198237*). Cependant, il peut définir des critères de priorité pour inscrire des candidats sur la liste des personnes qu'il propose aux organismes d'HLM sur son contingent de logements.

⁹⁷ Articles L. 441.1 à L. 441.2.6 et R. 441.1 à R. 441.14 du CCH.

une multitude d'intervenants dans divers instruments (*règlement départemental d'attribution, conférence intercommunale, PLH*) , ce qui complexifie le système et rend les règles du jeu confuses et instables.

C'est la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions qui réforme le régime juridique des attributions des logements sociaux. Deux principes sont mis en avant ; un principe de transparence et d'égalité des conditions de traitement des demandes (*V. infra, N° unique*) et un principe de solidarité au sein d'un même bassin d'habitat (*V. infra, accord collectif et chartes intercommunales*).

L'article L. 441 du CCH énonce : *« l'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes défavorisées et de ressources modestes. Elle doit également prendre en compte la diversité de la demande constatée localement et doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers. Les collectivités territoriales concourent (...). Les bailleurs sociaux attribuent (...). L'Etat veille au respect des règles d'attribution (...).*

Les organismes d'HLM sont au cœur des dispositifs de partenariat avec l'Etat et les collectivités locales afin de mettre en œuvre des politiques territoriales d'attribution qui permettent non seulement l'accueil des populations qui respectent un certains nombres de critères minimaux (§1), mais aussi l'accueil de familles fragilisées qui cumulent problèmes économiques et sociaux (§2). La mise en place récente du dispositif du numéro unique favorise la transparence des attributions (§3) faites par les commissions d'attribution des organismes (§4). L'ensemble des dispositifs est placé sous le contrôle de l'Etat (§5). Des dispositifs financiers permettant l'accès et le maintien des ménages en difficulté ont été également mis en place (§6).

§1. Les critères généraux d'attribution des logements sociaux

Le candidat à un logement social doit respecter certains critères liés à son statut (I) et à son niveau de ressources (II).

I. Les bénéficiaires

Les organismes HLM attribuent les logements conventionnés (Art. R. 441-1) :

- aux personnes physiques de nationalité française ou admises à séjourner régulièrement sur le territoire français ;
- aux personnes dont les ressources n'excèdent pas les limites fixées par arrêté ;
- aux associations déclarées ayant pour objet de sous-louer les logements à titre temporaire à des personnes en difficulté ou à des personnes isolées ou en ménage âgées de moins de trente ans.

II. Les plafonds de ressources

Le respect des plafonds de ressources est impératif et ne subit que de rares exceptions soumises à un contrôle strict⁹⁸.

Ils sont fixés pour l'ensemble des personnes vivant au foyer, compte tenu des personnes à charge et en fonction de la catégorie du ménage et de la région d'implantation du logement⁹⁹.

Les catégories de ménages sont les suivantes :

Catégorie de ménage	Nombre de personnes composant le ménage
1	Personne seule
2	2 personnes, sans personne à charge à l'exclusion des jeunes ménages
3	3 personnes ou une personne seule avec une personne à charge ou un jeune ménage sans personne à charge (<i>est un jeune ménage le couple marié dont la somme des âges révolus des deux conjoints est au plus égale à cinquante cinq ans</i>)
4	4 personnes ou une personne seule avec deux personnes à charge
5	5 personnes ou une personne seule avec trois personnes à charge
6	6 personnes ou une personne seule avec quatre personnes à charge

Le montant des ressources à prendre en considération au cours d'une année donnée est égale à la somme des revenus nets imposables à l'impôt sur le revenu de chaque personne composant le ménage, au titre de l'avant dernière année précédant celle de la signature du contrat de location.

⁹⁸ Le préfet peut, par arrêté pris après avis du Conseil Départemental de l'Habitat, fixer des règles dérogeant localement et temporairement aux conditions de ressources (Art. R. 441-1-1).

⁹⁹ Art. 1^{er} de l'arrêté du 29 juillet 1987 relatif aux plafonds de ressources.

Ainsi, pour une attribution en 2004, les revenus de 2002 sont retenus.

Les Plafonds de ressources annuelles applicables au 1^{er} janvier 2004 sur la commune d'Olivet sont :

Catégorie de ménage	PLUS zone III	PLUS majoré 120% du PLUS	PLS 130% du PLUS	PLI 150% du PLUS
1	13.956 €	16.747 €	18.143 €	20.934 €
2	18.636 €	22.363 €	24.227 €	27.954 €
3	22.412 €	26.894 €	29.136 €	33.618 €
4	27.055 €	32.466 €	35.172 €	40.582 €
5	31.827 €	38.192 €	41.375 €	47.740 €
6	35.867 €	43.040 €	46.627 €	53.800 €
Par pers. Sup.	4.000 €	4.800 €	5.200 €	6.000 €

L'article L. 441-1 du CCH prévoit la révision annuelle de ces plafonds, en fonction de l'évolution du SMIC constatée le 1^{er} octobre de l'année précédente

§2. Les mesures visant à la prise en compte des populations fragilisées

Les dispositifs mis en place territorialement pour faciliter l'accès et le maintien des personnes fragilisées sont parfois difficiles à mettre en œuvre. Il s'agit du PDALPD (I), de la Conférence intercommunale du logement (II) et de l'accord collectif départemental (III).

I. Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées – PDALPD

L'Etat et le Conseil Général du Loiret ont signé le 17 juin 2002 une convention pour la mise en place du PDALPD¹⁰⁰ applicable pour la durée 2002 – 2007. Ce plan s'adresse aux ménages qui éprouvent des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, pour accéder à un logement décent et indépendant ou pour s'y maintenir.

L'un des objectifs de ce plan est de favoriser l'accès et le maintien dans un logement de ces populations défavorisées (ménages sans aucun logement ou menacés d'expulsion sans relogement ou logés dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune). Le PDALPD est également un instrument de répartition des personnes défavorisées entre l'ensemble des patrimoines sociaux.

II. La conférence intercommunale du logement

Une conférence intercommunale du logement, définie pour l'ensemble du bassin d'habitat de l'agglomération orléanaise, fixe les orientations prioritaires d'attribution de chaque organisme d'HLM et les besoins de création d'une offre

¹⁰⁰ Résulte de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite « Besson ».

adaptée. Elle doit élaborer la charte intercommunale du logement définissant la répartition d'objectifs quantifiés d'accueil des personnes défavorisées dans le parc social du bassin d'habitat (L. 441-1-5). Ce document devrait synthétiser, pour une application plus simple au niveau local, les objectifs actuels du PDALPD, de l'accord collectif départemental et du règlement départemental d'attribution (V. infra).

III. L'accord collectif départemental

Après consultation des conférences intercommunales du logement et du CDH¹⁰¹, le préfet conclut un accord avec les organismes d'Hlm, signé pour 3 ans, qui définit un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes défavorisées

§3. Le numéro départemental d'enregistrement des demandes de logements locatifs sociaux – le numéro unique

L'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2001, du dispositif d'enregistrement des demandes de logements locatifs sociaux parachève la réforme d'ensemble de l'attribution des logements sociaux voulu par la loi du 29 juillet 1998.¹⁰² Chaque demande de logement doit faire l'objet d'un enregistrement départemental unique.

L'objectif déclaré est d'améliorer la transparence des attributions de logements sociaux et l'égalité de traitement entre les candidats. Les droits des candidats sont normalement mieux garantis et il est procédé à un examen prioritaire des demandes de logement qui n'auraient pas été satisfaites dans un délai normal.¹⁰³ Cependant, l'ancienneté du numéro ne permet pas au demandeur de se voir proposer automatiquement un logement.

Aucune candidature ne peut être examinée en commission d'attribution si elle n'a pas reçu de numéro unique. Par ailleurs, aucune radiation ne peut intervenir si le

¹⁰¹ Comité départemental de l'habitat : Instance privilégiée de concertation créée par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Il a un rôle essentiellement consultatif.

¹⁰² Art. L. 441-2-1 issu de la loi du 29 juill. 1998.

¹⁰³ L'accord collectif départemental fixe la durée au-delà de laquelle le délai est anormalement long.

demandeur de logement n'a pas été avisé. La méconnaissance de ces dispositions est passible de sanctions pécuniaires.¹⁰⁴

§4. La commission d'attribution

Le pouvoir d'attribution d'un logement appartient au bailleur social et plus précisément à sa commission d'attribution qui est souveraine dans ses décisions et qui se prononce en fonction de critères précis. Le fonctionnement et la composition de cette commission d'attribution (I) doivent respecter des règles bien établies. L'analyse de la solvabilité des candidats est prépondérante (II) dans la décision prise par la commission et les refus doivent être motivés et notifiés aux candidats selon un formalisme bien défini (III).

I. Fonctionnement et composition

L'obligation d'instaurer cet organe de décision a été étendue aux ESH par l'article 38 de la loi du 13 juillet 1991, codifié à l'article L. 441-2 du CCH :

« Il est créé dans chaque organisme d'HLM, une commission d'attribution chargée d'attribuer nominativement chaque logement locatif, composée de six membres qui élisent en leur sein un président »

« En outre, le maire de la commune où sont implantés les logements attribués, ou son représentant, est membre de droit de ladite commission. »

La commission d'attribution d'IVL, afin d'être plus réactive dans l'attribution des logements se réunit chaque semaine¹⁰⁵ pour attribuer nominativement chaque logement locatif construit, amélioré ou acquis et amélioré avec le concours financier de l'Etat ou ouvrant droit à l'APL. Il s'agit donc pour le Clos de Lorette des logements PLUS et PLS. Les logements PLI, non conventionnés ne sont pas visés par ce dispositif¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Toute demande de logement social réunissant les informations de base (identité du demandeur, son domicile, le nombre de personnes à loger et le secteur géographique souhaité) est obligatoirement enregistrée et donne lieu dans le délai d'un mois à l'attribution d'un numéro. Les candidats peuvent faire enregistrer leur demande auprès d'un organisme d'HLM, des services de l'Etat désignés par le préfet ou d'une commune si celle-ci a choisi d'être lieu d'enregistrement. Les textes de référence sur le numéro unique sont : la loi n°98-657 du 29 juillet 1998, le décret n°200 du 7 novembre 2000, l'arrêté du 7 novembre 2000, la circulaire UHC/OC/23 n°2000-83 du 30 novembre 2000 et la circulaire UHC/OC/9 n°2001-25 du 20 avril 2001.

¹⁰⁵ Les commissions d'attribution doivent se réunir au moins une fois tous les deux mois.

¹⁰⁶ Conformément à l'art. L. 441-1 du CCH, sont soumis aux règles d'attribution les logements qui ont bénéficié des aides de l'Etat ou qui ouvrent droit à l'APL.

La commission d'attribution doit s'efforcer de tenir compte du règlement départemental d'attribution (*V. infra*), de la charte intercommunale du logement (*V. supra*) et respecter les engagements quantifiés d'accueil des personnes défavorisées fixés annuellement par l'accord collectif départemental.

Le maire (ou son représentant), membre de droit de la commission lorsque des logements sont attribués sur sa commune dispose depuis le 1^{er} août 2003¹⁰⁷ d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix. Le préfet (ou son représentant) assiste sur sa demande à toute réunion de la commission. L'influence du maire au sein de cette instance serait ainsi tempérée, le cas échéant, par la présence d'un représentant de l'Etat.

La commission statue après examen des dossiers de demande en tenant compte notamment de la composition, du niveau de ressources et des conditions de logement actuelles du ménage. Elle tient compte en outre de l'éloignement des lieux de travail et de la proximité des équipements (*Art. R. 441-3 du CCH*).

II. L'analyse de la solvabilité des locataires

La présentation à la commission d'attribution d'un dossier de candidature doit être précédé impérativement d'un examen des ressources de la famille. Cet examen est destiné à vérifier non seulement que le ménage ne dépasse pas le plafond des ressources réglementaires de sa catégorie, mais également à s'assurer qu'il aura la possibilité financière d'acquitter le loyer et les charges de son futur logement.

La solvabilité d'un ménage doit donc être examinée en fonction, cumulativement, du « taux d'effort » (1) et du « reste pour vivre » (2).

1. Le taux d'effort

Le taux d'effort est le rapport qui existe entre le montant de la facture mensuelle (loyer + provision de charges – APL) et l'ensemble des ressources mensuelles du ménage. La seule analyse du taux d'effort ne suffit pas à mesurer la capacité du candidat à payer ou pas son loyer. Accepter un candidat dont le taux d'effort est supérieur à 30% est à priori risqué, sauf si le budget restant après règlement du loyer répond aux besoins du ménage. A l'inverse, un taux d'effort de 20% peut masquer une situation de pauvreté (voir annexes 1 et 3).

¹⁰⁷ Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Auparavant, c'était le président de la commission d'attribution qui avait une voix prépondérante.

2. Le reste pour vivre

Ce critère permet de prendre en compte dans l'analyse le nombre de personnes qui composent la famille candidate. A revenu identique, une personne seule n'a pas le même niveau de vie qu'un ménage avec des enfants. Le reste pour vivre est donc calculé selon la formule suivante :

Ressources / nombre d'unité de consommation (U.C.) / par jour (30,5 jours/mois)
--

Chaque ménage, selon sa composition est affecté d'une valeur d'unité de consommation (UC) selon son âge (voir annexe 3) :

Le premier adulte du ménage	1 UC soit 18,63€
Chaque autre adulte, et chaque enfant âgé de 14 ans et plus	0,5 UC soit 9,32€
Chaque enfant de moins de 14 ans	0,3 UC soit 5,59€

III. Notification et motivation des refus d'attribution

Depuis la loi du 29 juillet 1998 (*art. L. 441-2-2 du CCH*), l'organisme d'HLM doit obligatoirement motiver les refus d'attribution de la commission d'attribution et les notifier par écrit aux demandeurs. Nous distinguerons les motifs réglementaires (1) des autres motifs (2).

1. Motifs réglementaires (Articles L. 441-2-1, L. 441-2-6 et R. 441-1 du CCH)

Ces motifs s'imposent à IVL et ne lui laissent aucune possibilité d'appréciation :

- Ressources excédant les plafonds réglementaires ;
- Absence de titre de séjour régulier pour les personnes physiques de nationalité étrangères ;
- L'incapacité du candidat à contracter.

2. Autres motifs

- Pièces justificatives incomplètes, douteuses ou irrégulières
- Caractère non prioritaire de la candidature, au regard des critères des articles R. 441-3 et R. 441-4 du CCH.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Priorité est donné aux personnes privées de logement ou dont la demande présente un caractère d'urgence en raison de la précarité ou de l'insalubrité du logement qu'elles occupent, ainsi qu'aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales mentionnées à l'accord collectif départemental. Priorité aux personnes définies par le RDA et dans le respect des orientations définies par les conférences intercommunales. Les logements aménagés en vue de leur occupation par des personnes handicapées, à défaut de candidat, doivent être attribués en priorité à des personnes âgées dont l'état le justifie ou à des ménages hébergeant de telles personnes.

- Inadéquation du logement à la taille de la famille, soit pour sous occupation, si le nombre de pièces du logement souhaité est supérieur de plus de deux au nombre des personnes composant la famille candidate, soit pour sur occupation si le nombre de chambres du logement souhaité est inférieur à la moitié des personnes composant la famille candidate.
- Insuffisance de ressources, lorsque l'intégration de toutes les aides personnelles dans les ressources ne permet pas d'égaliser le seuil minimum du reste pour vivre
- Des problèmes de comportement, la présence d'animaux dangereux, un mode de vie inadapté à la vie en immeuble collectif

En revanche, les motifs relevant d'une discrimination (à raison de l'origine, du sexe, de la situation de famille, de l'état de santé, du handicap, des mœurs, des opinions politiques, des activités syndicales, de l'appartenance, vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée) ne peuvent en aucun cas être retenus (Art. L. 225-1 du Code pénal).

§5. Le Règlement Départemental d'Attribution – RDA

Elaboré par le préfet du Loiret en date du 1^{er} août 2001, le RDA du Loiret a pour vocation de préciser les conditions et règles générales d'attribution, les caractéristiques des publics prioritaires, le droit de réservation des logements et les obligations à la charge des organismes d'HLM en matière de production d'informations, notamment statistiques.

Il annonce en préambule sa volonté de prolonger le PDALPD et compléter l'accord collectif départemental en précisant les catégories de populations qui, en raison de leurs difficultés, doivent bénéficier de conditions d'accueil privilégiées dans le parc social.

Ce document de synthèse permet surtout au préfet de renforcer le contrôle du respect des règles d'attribution et de réaffirmer son rôle de sanction.

§6. Les dispositifs financiers favorisant l'accès au logement ou le maintien dans le logement

Accéder à un logement autonome suppose un apport de moyens financiers dont certaines personnes ne bénéficient pas ou peu. Les frais occasionnés par une nouvelle installation et le coût des charges d'un logement doivent pouvoir être limités pour des familles à ressources modestes. Les deux principaux dispositifs sollicités sont le Fonds de Solidarité Logement (I) et le Loca-pass (II).

I. Le Fonds de Solidarité Logement - FSL

Le FSL¹⁰⁹ est prévu dans le cadre du PDALPD. Il est destiné à accorder des aides financières aux personnes défavorisées et à mettre en place des mesures d'accompagnement social. Les trois volets de son intervention sont :

- Pour l'accès au logement, une aide directe par le versement du dépôt de garantie directement au bailleur
- Pour le maintien dans les lieux, l'octroi d'un prêt ou d'une subvention en cas d'impayés de loyer
- Pour les ménages cumulant les problèmes, financement de l'accompagnement social lié au logement réalisé le plus souvent par une association

II. LE LOCA-PASS

Le Loca-pass¹¹⁰ recouvre deux sortes d'aides ; le financement du dépôt de garantie¹¹¹ et le cautionnement du loyer, celui-ci pouvant aller jusqu'à 18 mois de loyer avec charges maximum, en cas de défaillance du locataire, pendant toute la durée du bail.

Il peut être attribué aux étudiants boursiers, aux jeunes de moins de 30 ans en cours d'insertion (en intérim, en CDD ou en CDI, en emploi jeune ou contractuel de la fonction publique) et aux salariés du secteur privé travaillant dans une entreprise versant sa participation à l'effort de construction à un CIL.

¹⁰⁹ 1 locataire a bénéficié d'une aide financière pour accéder au logement.

¹¹⁰ 21 locataires ont bénéficié du versement du dépôt de garantie et 11 garanties de loyer ont été accordées.

¹¹¹ Sous la forme d'un prêt remboursable par le locataire en 36 mois, depuis le 1^{er} juillet 2003.

Section 3. Une diversité de loyers plafonds

La capacité de chaque ménage à se loger est fonction de ses ressources et de la part qu'il peut consacrer au paiement d'un loyer. Les trois modes de financement (PLUS, PLS, PLI) permettent cette mise en adéquation différenciée. L'offre diversifiée de loyer pour un même type de logement ainsi créée est indispensable pour la réussite de l'objectif de mixité sociale. Les attributions de logement sont faites en tenant compte de ces critères (*V. infra*).

Mais dans le cadre d'une opération d'acquisition-amélioration, il faut s'interroger sur le sort qui doit être réservé aux occupants en matière de loyer lors du transfert de propriété et lors de la prise d'effet des conventions. Deux alternatives sont possibles :

- Faut-il faire en sorte que les locataires en place rejoignent les loyers HLM, ce qui revient à les faire bénéficier d'une rente de situation alors qu'ils sont susceptibles de dépasser les plafonds de ressources (*V. infra*)
- Faut-il continuer à revaloriser les loyers selon les conditions prévues dans leurs baux de droit commun alors qu'IVL a bénéficié de financement aidés pour acquérir les logements. Dans ce cas, c'est la société qui bénéficie d'une rente de situation.

La réponse fut tranchée en mai 2002. Un nouveau régime de conventionnement des immeubles acquis par les organismes HLM était annoncé par le plan de relance du logement social en mars 2001 au titre de la diversification de l'offre de logements et ces nouvelles mesures, inscrites dans un décret du 3 mai 2002 posent le principe d'un loyer maximum dérogatoire pour les occupants de logements acquis et conventionnés lorsque leurs ressources sont supérieures aux plafonds HLM. Cependant, les dispositions de ce décret ne sont applicables qu'aux conventions entrées en vigueur postérieurement à la date du 5 mai 2002. Or nous avons vu dans la première partie que les conventions signées entre l'Etat et IVL étaient datées pour les PLUS du 15 janvier 2002 et pour les PLS du 24 décembre 2001. Il convenait donc de déterminer quel sort devait être réservé aux occupants avant le conventionnement (§1) puis ensuite à l'issue de sa prise d'effet (§2) au regard des stipulations énoncées dans ces deux conventions.

§1. Le sort des occupants avant le conventionnement

A la date d'acquisition, les baux des locataires occupants ont continué de régler les relations entre les locataires et IVL, conformément à l'article 1743 du code civil qui répute les contrats en cours opposables à l'acquéreur¹¹². Les locataires ont ainsi eu la certitude que leur loyer et sa clause de révision seraient maintenus.

Les locataires entrés entre la date d'acquisition et la date du conventionnement ont signé des contrats de location reprenant un loyer libre équivalent à celui payé par le locataire sortant.

§2. Le sort des occupants lors de la prise d'effet des conventions

Au stade de la prise d'effet des deux conventions, il est nécessaire d'opérer une distinction entre les conditions d'application du nouveau loyer PLUS (I) et celles relatives au nouveau loyer PLS (II). Cette différenciation n'est pas neutre dans l'échelle des loyers ainsi créée pour la résidence (III).

I. Dispositions de la convention PLUS

L'article 9 de la convention relatif au montant du loyer spécifie que « *le nouveau loyer sera appliqué à l'issue des travaux de réhabilitation, sous réserve que les locataires en place fournissent les justificatifs du respect des plafonds de ressources, faute de quoi le loyer restera inchangé* ».

Cela signifie donc qu'un ménage occupant un logement financé en PLUS, titulaire d'un bail de droit commun et payant un loyer libre peut, à l'issue des travaux d'amélioration et s'il justifie de ressources inférieures au plafond HLM de sa catégorie, profiter d'une baisse conséquente de son loyer, du remboursement de plus d'un mois de dépôt de garantie et éventuellement bénéficier d'une APL. Un bail de type logement conventionné sera signé.

¹¹² Art. 1743 du Code civil « si le bailleur vend la chose louée, l'acquéreur ne peut expulser (...) le locataire qui a un bail (...) dont la date est certaine.

Pour illustrer le caractère social de cette disposition, prenons l'exemple d'un ménage occupant :

- un 4 pièces de 85 m² habitable et 96,30 m² de surface utile
- au loyer libre de 6,25 €/m² de surface habitable, soit 531,25€
- au loyer maximum fixé dans la convention PLUS de 4,40 €/m² de surface utile

Ses ressources annuelles sont inférieures au plafond PLUS. A l'issue des travaux, le nouveau loyer s'élèvera à 423,72 € (4,40 € x 96,30 m²). L'économie de loyer réalisée sera de 107,53 € par mois (531,25 € - 423,72 €)

De plus, la différence entre le dépôt de garantie équivalent à deux mois de loyer versé à l'origine et le dépôt de garantie équivalent à un mois de loyer (424,00 €) exigé pour un logement conventionné sera remboursée.

Les prix utilisés dans l'exemple correspondent à ceux appliqués en janvier 2002

Une enquête ressources fut donc effectuée auprès des locataires occupant un logement financé en PLUS et titulaire d'un bail de droit commun. Sur les 69 ménages concernés, 16 envoyèrent le justificatif de leurs ressources et 4 ont pu bénéficier d'un nouveau loyer moins onéreux et de la signature d'un nouveau contrat de location.

II. Dispositions de la convention PLS

Plus lapidaire dans son article 9, cette convention précise que « *ce nouveau loyer ne sera appliqué qu'à l'occasion d'une mutation. Pour les locataires en place, les loyers resteront inchangés* ». En d'autres termes, IVL doit appliquer dès le conventionnement le nouveau loyer aux nouveaux locataires mais en revanche, même si l'un des locataires en place parvenait à justifier de ressources inférieures aux plafonds à respecter pour l'attribution d'un logement PLS, IVL ne pourrait pas procéder à l'application du nouveau loyer¹¹³.

§3. Les conséquences des diverses dispositions sur l'échelle des loyers

Trois types de financement (PLUS, PLS et PLI), une convention PLUS qui prévoit un loyer plafond majoré et une application sous conditions de ressources aux anciens occupants, une convention PLS qui exclut ces derniers, voici ainsi

¹¹³ On est en droit de s'interroger sur les raisons d'une telle disposition dans la mesure où les plafonds de ressources à respecter sont supérieurs à ceux du PLUS et que le PLS, à caractère social, du moins dans son appellation, doit permettre non seulement d'attirer des ménages à la limite du logement intermédiaire mais aussi retenir les ménages qui sont confrontés à des difficultés pour régler un loyer cher. Il conviendrait bien sur de s'assurer préalablement que le nouveau loyer PLS soit inférieur au loyer libre antérieur, ce qui n'est pas certifié dans tous les cas comme nous le verrons ci-dessous dans l'analyse des loyers de relocation.

verrouillé le dispositif de différenciation des loyers. Dans l'absolu, ce n'est pas moins de cinq loyers différents qui peuvent être facturés à cinq logements identiques situés dans un même bâtiment¹¹⁴.

Echelle des loyers en vigueur

	Libre	PLUS	PLUS majoré	PLS ¹¹⁵	PLI
Loyer plafond	4,65 à 15,75 € selon type	4,40 €	5,85 €	5,83 €	4,90 à 7,75 € (1)

La fourchette des loyers libres est exprimée en €/m² de surface habitable. Pour un logement moyen de 82 m² SH et 94,00 m² SU – loyer moyen de 5,55 €/m² SH = 4,84 €/m² SU

Les loyers plafonds PLUS, PLS et PLI sont exprimés en €/mois/m² de surface utile (valeur 2001)

(1) modulation des loyers au m² selon les types de logement

¹¹⁴ Abstraction faite du coefficient propre au logement pris en compte dans le calcul de la surface base de calcul du loyer

¹¹⁵ Nous pouvons constater que le loyer plafond PLUS majoré est supérieur au loyer plafond PLS. Cela constitue une petite surprise lorsque l'on sait que les ressources à ne pas dépasser pour bénéficier d'un logement PLUS majoré sont à 120% des plafonds PLUS et que celles à respecter pour l'attribution d'un logement PLS sont à 130% des plafonds PLUS.

Chapitre 2. La nécessité de mettre en place une gestion adaptée aux particularités du patrimoine et de ses habitants

Si IVL est soumise, comme tout autre organisme d'HLM, à des contraintes générales pour l'attribution des logements sociaux, nous allons voir dans ce deuxième chapitre que le Clos de Lorette génère ses propres contraintes :

- Tout d'abord, contrainte de marché avec une offre globale de logements à cheval sur deux marchés locatifs (section 1)
- Ensuite, contrainte de loyers élevés difficilement compatible avec la baisse de solvabilité de la clientèle et la tenue du cap de la mixité sociale (section 2).

Dans la mesure où la relocation des logements du Clos de Lorette est moins, voire n'est plus une activité hors marché, IVL doit confronter ses logiques d'action à celles, peut être plus « mordantes » du secteur privé, en organisant des coopérations (section 3).

Complémentairement, IVL doit prendre les mesures qui fidéliseront la clientèle en raisonnant plus « augmentation de la valeur d'usage pour l'habitant » que « qualité patrimoniale pour l'organisme »¹¹⁶ (section 4).

Dans ce contexte, nous pourrions tirer un premier bilan de l'évolution du peuplement au Clos de Lorette durant les trois premières années de gestion par IVL et juger de sa réussite dans sa mission d'intérêt général (section 5).

Section 1. Les marchés locatifs de l'agglomération

L'activité des organismes d'Hlm n'est plus hors marché. Les logements du Clos de Lorette sont susceptibles d'intéresser deux catégories de demandeurs ; une clientèle aux ressources modestes (§1) pour les PLUS et une plus aisée (§2) pour les PLS, PLI et PLUS majoré.

§1. Le marché locatif social

La sous capacité de l'offre de logements conventionnés, conjuguée à l'immobilité du marché qui ralentit les flux, aggravent la pression de la demande. Selon la DDE, 23167 ménages attendaient un logement social à la mi-février 2004 dans le

¹¹⁶ O. Piron, Le logement social sous la contrainte du marché, www.foncier.org

Loiret dont 3417 depuis plus d'un an. 34% des ménages ayant déposé un dossier depuis le 1^{er} juin 2003 sont déjà logés dans le parc social et demandent un logement plus grand ou à changer de quartier.

Au 27 octobre 2004, 445 demandeurs ont déposé, dans les douze derniers mois, une demande de logement sur Olivet¹¹⁷ auprès d'IVL. Une majorité des ces demandes expriment des choix multiples dans la typologie des logements, ce qui explique que le total des demandes mentionnées dans le tableau ci-dessous soit plus important que le nombre d'inscrits

	Studio	2P	3P	4P	5P	6P	Total
Nombre de demandes par type	37	164	229	154	50	0	634
%	6%	26%	36%	24%	8%	0%	100%

§2. La marché locatif privé

Compte tenu du niveau de loyer, il est raisonnable de considérer que les logements PLS, PLI et PLUS majoré s'inscrivent dans le cadre du marché locatif privé, un marché où IVL se trouvent en concurrence directe avec les bailleurs privés et leurs mandataires.

Ce marché est à la traîne. Beaucoup de logements locatifs neufs ont été proposés à la location¹¹⁸ et la baisse des taux bancaires a transféré une partie de la demande locative vers le marché de l'accession, notamment en zone périurbaine. Les agences immobilières font également le constat que les grandes surfaces, et donc les gros loyers ont du mal à trouver preneur.

Les délais de relocation s'allongent, la clientèle est plus exigeante : elle veut prendre un logement en excellent état, décoré au goût du jour et sans voisinage bruyant. Conséquence de ce marché détendu, le stock de logements vacants augmente et les loyers sont revus à la baisse, réduisant l'écart qui pouvait encore subsister entre le loyer libre et un loyer « intermédiaire » ou « haut de gamme » social.

¹¹⁷ Le choix de la commune d'Olivet n'est pas toujours exclusif. La fiche de demande est à choix multiples et un grand nombre de demandeurs choisit plusieurs communes.

¹¹⁸ Les aides fiscales à l'investissement locatif ont permis l'élargissement de l'offre locative privée – Conventionnement « Besson » mis en place début 1999 et dispositif « Robien » qui le remplace en avril 2003.

Section 2. Une offre de logements insuffisamment adaptée à la demande locale

Un marché locatif social très tendu et un marché locatif privé atone. Le constat que l'on peut faire est que dans les deux cas, les logements du Clos de Lorette sont difficiles à louer, essentiellement pour deux raisons : la répartition de la typologie ne correspond plus à la demande (§1) et les loyers sont trop chers (§2) par rapport à ce qu'offre le marché, ce qui dissuade les candidats. Il est plus juste alors de parler d'inadéquation de l'offre à la demande que de pénurie de logements. Les difficultés de relocation des logements PLUS relève plus de la structure intrinsèque du patrimoine alors que celles rencontrées dans le placement des autres catégories de logements seraient en plus d'ordre conjoncturel.

§1. Une typologie de logement décalée

Les organismes d'HLM s'efforcent de réaliser des opérations en meilleure adéquation avec les besoins des locataires et le Groupe 3F fut l'un des premiers organismes à établir un cahier des charges qui fixe « sa norme » de répartition des types de logements pour une opération de construction.

Nous pouvons ci-dessous mesurer le décalage qui existe entre cette norme interne, la demande locale et l'offre de logement du Clos de Lorette.

Répartition par type de logement (%) pour une opération

	studio	2P	3P	4P	5P	6P
<i>Norme 3F – PLUS</i>		25%	45%	30%		
Clos de Lorette - PLUS	8,3%	6%	10,7%	57,1%	15,5%	2,4%
Fichier des demandeurs IVL	6%	26%	36%	24%	8%	
<i>Norme 3F – autres que PLUS</i>		20%	35%	30%	15%	
Clos de Lorette – autres que PLUS	7,7%	6,5%	12,5%	49,5%	19,6%	4,2%

Répartition par type moyen pour une opération

	PLUS	Autre que PLUS
<i>Norme 3F - Type moyen (nombre de pièces)</i>	3,05	3,40
Clos de Lorette - Type moyen (nombre de pièces)	3,73	3,79

Les grands logements sont surreprésentés (le double de la demande). La réduction de leur nombre doit être envisagée. Toutes les études constatent une diminution incessante et durable de la taille des ménages. Les couples avec enfants sont moins nombreux. Les familles monoparentales augmentent fortement et les personnes âgées vivent fréquemment seules chez elles. Sous le titre « les migrations résidentielles en France à l'horizon 2010 », une étude du BIPE conclut

que la taille des ménages continuera de diminuer mais l'accroissement annuel du nombre de ménages sera presque aussi élevé que celui de la population.

§2. Des loyers trop chers

Le but d'IVL n'est pas de facturer au locataire le loyer le plus bas possible mais le loyer qui peut être solvabilisé. Nous avons vu dans la première partie que le financement PLUS permettait une meilleure prise en compte du loyer pour les aides personnelles au logement (APL et AL¹¹⁹) mais encore faut-il que cet effet ne soit pas balayé par l'incidence d'une trop grande surface sur un prix plafond conventionné. En effet, rattachés à une même convention et donc à un même loyer plafond, un 3 pièces de 65 m² habitables sera moins cher qu'un 3 pièces de 79 m² habitables comme il en existe sur la résidence¹²⁰. Les loyers proposés aux candidats sont trop chers parce que les logements sont trop grands (I).

Par ailleurs, le niveau élevé des charges (II) représente plus globalement un handicap à la compétitivité du patrimoine face à l'offre concurrente.

I. Des logements trop grands en surface

En se livrant à un petit calcul et en restant conforme à la norme 3F, avec le total de la surface habitable de la résidence, IVL pourrait disposer de 306¹²¹ logements au lieu de 252, soit 54 de plus.

En comparant la surface habitable moyenne exigée par le Groupe 3F pour une construction neuve et celle du Clos de Lorette, nous constatons un écart de 28% pour un PLUS et 18% pour un autre que PLUS.

Surface habitable moyenne pour une opération

	PLUS	Autre que PLUS
<i>Norme 3F - Surface habitable moyenne en m²</i>	<i>63,50</i>	<i>69,50</i>
Clos de Lorette - Surface habitable moyenne en m ²	81,74	82,02

¹¹⁹ Allocation logement, droit ouvert aux locataires d'un logement non conventionné, en l'occurrence les PLI sur le Clos de Lorette.

¹²⁰ Pour un ménage de 2A + 1 E ayant des revenus mensuels de 1530 €, seuil de versement de l'APL :

3P de 65 m² SH, loyer total de 316,80 + 149,70 - 26,31€ (APL) = 440,19€ / 1530€ ressources soit taux effort 29%

3P de 79 m² SH, loyer total de 382,80 + 182,20 - 26,31€ (APL) = 538,09€ / 1530€ ressources soit taux effort 35%

¹²¹ Soit une surface habitable totale de 20 692 m². Pour les PLUS, 6897 m² / 63,50m² moyen = 108 logements. Pour les autres catégories, 13 794 m² / 69,50 m² = 198 logements soit un total de 306

Par une analyse plus fine au type de logement, on s'aperçoit que les 3 et 4 pièces du Clos de Lorette ont des surfaces très nettement supérieures à la norme 3F (de 12 à 24% de plus).

Répartition des surfaces par type de logement

	Studio		2P		3P		4P		5P		6P
<i>Norme 3F (1)</i>			45	48	59	64	74	82	96		
Clos de Lorette	15	20	48		73	79	83	95	100	110	119

(1) les surfaces indiquées sont celles de la fourchette supérieure de la norme 3F

Tableau de synthèse des loyers mensuels facturés sur le Clos de Lorette et références dans l'agglomération en 2004

type	Surface habitable	Loyer libre (1) (2)	Loyers PLUS	Loyers PLS	Loyers PLI	Références dans l'agglomération
ST	15	223,77(1999) à 229,27(2000)	141,63 à 144,11		231,65	255,00 à 400,00
St	20	205,89(1973) à 268,81(1999)	140,77 à 150,70	253,72 à 256,18	258,00	255,00 à 400,00
2 P	48	356,40(1982) à 528,06(2000)	267,00 à 274,58	411,88 à 423,64	423,66	378,00 à 570,00
3 p	72	419,28(1989) à 503,32(1999)	347,41	472,12 à 493,36	477,06	440,00 à 635,00
3 P	79	392,96(1980) à 519,17(1997)	387,95 à 414,36	480,62 à 532,65	530,37	440,00 à 635,00
4 P	83	292,32(1967) à 546,19(1999)	426,55 à 434,77	533,12 à 538,18	530,06	420,00 à 671,00
4 P	93	449,83(1984) à 601,64(1999)	437,99 à 472,10	508,12 à 546,32	534,57	420,00 à 671,00
5 P	99	486,68(1980) à 629,55(1996)	457,70 à 466,60	529,55 à 545,06	535,17	651,00 à 800,00
5 P	109	523,36(1970) à 615,16(1990)	506,46 à 539,78	597,31 à 602,97	588,75	651,00 à 800,00
6 P	117	633,34(1988) à 710,74(2000)	539,15 à 549,62	629,80	638,35	

Les loyers sont exprimés en € et hors charges

(1) Le loyer libre indiqué est celui appliqué aux locataires déjà présents avant le conventionnement et la mise en place des différents financements

(2) La date qui apparaît entre parenthèses accolées au loyer est celle de l'entrée du locataire

II. Des charges élevées

Le décret du 9 novembre 1982¹²² fixe la liste des charges récupérables pour les logements réalisés par les organismes d'HLM. Le bailleur récupère auprès des locataires les charges correspondant à trois catégories de dépenses :

- Frais entraînés par les services liés au logement et à l'immeuble ;
- Dépenses d'entretien et de menues réparations sur les parties communes ;
- Taxes locatives.

Le coût des services liés à l'habitat représente des charges importantes. Le niveau de ces charges est sans doute une des causes de la difficulté d'accès au

¹²² Décret n° 82-955 du 9 novembre 1982 pris en application de l'article L. 442-3 du CCH, modifié par le décret n° 86-1316 du 26 décembre 1986, et fixant la liste des charges récupérables « décret charges »

logement social pour les ménages les plus modestes et ce coût a tendance à augmenter. Travailler sur ce poste de facturation est d'autant plus essentiel que le mode de calcul des aides personnelles au logement ne prend en compte qu'un forfait et que celui-ci n'est réactualisé que très rarement. Au 1^{er} juillet 2003, le forfait n'a pas été actualisé. Une étude réalisée en 2002¹²³ met en évidence que le forfait ne couvre que la moitié des charges effectives d'un locataire HLM. Le reste à financer représente un poids important dans un budget modeste (*V. infra*).

Là encore, le Clos de Lorette se distingue par des coûts structurels particuliers : 10 hectares de parc à entretenir, une chaufferie collective pour chacun des 15 bâtiments, un ascenseur pour chacune des 19 cages (en moyenne 13 logements par appareil), uniquement 3 points de collecte des ordures ménagères nécessitant une lourde manutention, une absence de comptages individuels d'eau froide dans les logements, ce qui déresponsabilise les consommateurs, une implantation des bâtiments très éparpillée nécessitant un temps supérieur à consacrer à la surveillance compte tenu des distances.

Comparaison des ratios de charges locatives ramenés au logement entre l'ensemble du patrimoine des filiales 3F (12673 logements) et le Clos de Lorette pour l'année 2002.

	Charges 2002 des filiales 3F	Charges 2002 du Clos de Lorette
Taxe d'enlèvement OM	133	170
Entretien et nettoyage	338	575
Espaces verts	45	212
Entretien ascenseurs	52	86
Combustibles	318	471
Contrat d'exploitation	94	140

Valeurs exprimées en € par logement

La mission d'IVL est donc de rechercher une optimisation du rapport qualité/prix des produits et des services.

Des économies ont été obtenues par une meilleure maîtrise de l'énergie ; remplacement des chaudières procurant un meilleur rendement et un coût d'entretien moindre, isolation des logements par la pose de double vitrage sur toutes les menuiseries extérieures remplacées, remplacement partiel des radiateurs, paiement direct de la facturation du combustible gaz, supprimant ainsi la refacturation par l'exploitant, système qui prévalait auparavant, et offrait peu de possibilité de contrôle par le client.

¹²³ Article de T. Debrand dans Habitat et Société n° 26

Le gardiennage et l'entretien ménager ont subi une réorganisation. Une meilleure vigilance de l'équipe de proximité a permis de réduire considérablement le coût des menues réparations.

La modernisation des ascenseurs a permis de réduire le coût du contrat d'entretien.

Le service a été amélioré par la souscription d'un contrat d'entretien maintenance des robinetteries

Evolution des charges locatives sur trois années

Nature de charges	2001(1)	2002	2003	Evolution 2002/2003 (2)
Eau froide	57429	68515	74321	+ 8,5 %
Electricité	14060	24289	27838	+ 14,6 %
Entretien courant	10978	15395	13821	+ 10,2 %
Gardiennage	104032	109964	82514	- 25,0 %
Menues réparations	25584	19623	16017	- 18,3 %
Entretien du parc – espaces verts	49351	53525	54923	+ 2,6 %
Taxes enlèvement ordures ménagères	36869	42799	44240	+ 3,4 %
Exploitation ascenseurs	27763	21830	21830	0 %
Chauffage	176443	165950	153823	-7,3 %
Total	502509	521890	489327	- 6,2 %

(1) Pour l'année 2001, le premier semestre a été régularisé auprès des locataires par l'ancien propriétaire Gecina, le deuxième semestre par IVL. Les montants indiqués sont l'addition des deux régularisations.

(2) les travaux de rénovation se sont achevés mi-2003. Les effets bénéfiques sur les charges ne sont donc que partiels.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, le contrat d'entretien des espaces verts, basé auparavant sur une obligation de moyens, notamment en personnel, a été reconduit avec le même prestataire sur la base d'une obligation de résultats. Cette modification permet une économie substantielle de 15000 € sur l'année.

§3. Des aides personnelles insuffisamment solvabilisatrices

Depuis la réforme intervenue le 1^{er} janvier 2001, le montant de l'aide est obtenu par application de la même formule en AL et APL :

$$\text{APL ou AL} = \text{Loyer}^{124} + \text{Charges}^{125} - \text{Pp}^{126}$$

Déterminer l'effet solvabilisateur de l'APL est primordial mais la comparaison ne peut être faite directement, compte tenu des critères différenciés du calcul du loyer plafond des opérations conventionnées et du loyer plafond de l'APL. Le premier

¹²⁴ L est le loyer réel plafonné selon la composition du ménage.

¹²⁵ C est le forfait de charges déterminé selon la composition du ménage.

¹²⁶ Pp représente la participation personnelle du ménage à la dépense dont le calcul complexe ne sera pas étudié (Art. R. 351-17-4 du CCH).

est exprimé en € par m² de surface utile alors que le second est fonction de la composition du ménage.

Tableau comparatif entre loyers et charges facturés aux locataires et loyers plafonds et forfaits charges pris en compte dans le calcul de l'aide personnelle

(1)	Surface utile	Loyer PLUS Clos de Lorette (2004)	Loyer plafond calcul APL	Charges Clos de Lorette	Forfait calcul APL
Studio	31,18	144,94	218,89	53,54	46,97
2P	59,14	274,88	267,92	108,88	46,97
3P	87,00	404,37	301,48	182,20	57,60
3P	90,09	418,74	301,48	184,00	57,60
4P	90,05	418,55	345,35	199,46	68,23
4P	100,01	464,84	345,35	218,96	68,23
5P	101,38	471,21	389,22	236,95	78,86
5P	119,56	555,71	389,22	256,44	78,86
6P	119,42	555,11	433,09	255,39	89,49

(1) La norme d'occupation adoptée est d'une personne par pièces

Si l'aide au logement solvabilise correctement une personne occupant un studio (loyer plafond APL > loyer facturé), l'écart se creuse rapidement ensuite, le forfait charges ne couvrant plus que 43% de la provision pour un couple logé dans un 2P. Pour les logements de type supérieur, l'insuffisance du pouvoir solvabilisateur des aides est flagrante aussi bien au niveau du loyer que des charges.

Pour les 3, 4 et 5 pièces, typologies les plus présentes sur le Clos de Lorette, les simulations réalisées à l'annexe 1 démontrent que les ressources à partir desquelles l'aide personnelle entre en jeu sont situées dans une fourchette de 57 à 59% des plafonds, mais alors les taux d'efforts approchent les 35% et les « reste pour vivre » tutoient le seuil minimum.

L'écart est bien sûr amplifié pour les logements PLS et PLI¹²⁷.

§4. La difficulté de respecter les 30% de logements PLUS à 60% des plafonds de ressources

Nous avons vu dans la première partie que l'une des obligations faites à IVL était de louer 30% des logements, soit 26 logements, à des ménages dont les ressources n'excèdent pas 60% des plafonds de ressources.

¹²⁷ Au Clos de Lorette, au 01/07/2001, 27,9% des locataires présents percevaient l'allocation logement avec mise en place du tiers payant. Au 30/06/2004, le pourcentage de bénéficiaires d'une aide personnelle au logement s'élève à 33,6%. 41% des nouveaux entrants perçoivent l'APL ou une allocation logement.

Les simulations faites en annexe 1 illustrent la difficulté qui est celle d'IVL à respecter cette contrainte. Pour les 3, 4 et 5 pièces, un ménage à 60% des plafonds de ressources a un taux d'effort de plus ou moins 35%. L'acceptation ou non de la candidature repose alors sur le seul critère du « reste pour vivre », proche du seuil minimum, qui n'est pas sans induire une prise de risque aussi bien pour IVL que pour les ménages concernés.

Cependant, depuis le conventionnement, 61% des logements, ont été loués à des ménages ne dépassant pas 60 % des plafonds de ressources. De plus, il faut souligner que 21 de ces ménages perçoivent une APL, 4 bénéficient du dispositif « Loca-pass », 1 du dispositif FSL¹²⁸ et 4 d'une garantie parentale.

Section 3. Les difficultés de relocation des logements

Dans les zones à marché tendu, il est difficile d'établir une hiérarchie entre les prioritaires (personnes sans abri, démunis, jeunes sans emploi stable, etc) et de tenir simultanément compte de la volonté des maires d'accorder une priorité aux ressortissants de leur commune, de celle des CIL de donner satisfaction aux entreprises cotisantes, et de celle du préfet de loger les personnes défavorisées. Cet exercice de souplesse et d'équilibre est quotidien pour IVL dans la gestion de son patrimoine mais il faut reconnaître que le souci est quelque peu différent sur le Clos de Lorette. La difficulté est de trouver les candidats à la location, difficulté amplifiée par un taux de mutation de 20% qui multiplie le nombre de recherches. Les circuits traditionnels pourvoyeurs de candidatures sont peu opérants (§1), en conséquence, IVL doit mettre en place des actions de commercialisation peu habituelles pour une société d'HLM (§2).

§1. L'inefficacité des circuits traditionnels du logement social

Conventionnellement, les réservataires bénéficiant d'un droit de suite ont deux mois pour présenter un candidat. Dans la majorité des cas, les logements sont rendus à IVL pour une désignation unique, les candidats de la Préfecture, de la Ville ou des CIL étant peu disposés ou dans l'incapacité de supporter la charge

¹²⁸ FSL : fonds de solidarité logement

d'un loyer élevé¹²⁹. La Préfecture n'a proposé qu'un seul candidat et la ville d'Olivet 11. Les dispositifs de prise en charge des populations fragilisées tel que le PDALPD ne peuvent pas compter sur cette capacité de logements sociaux.

§2. Les actions de commercialisation mises en place par IVL pour relouer directement les logements.

Lorsque l'on sait qu'au 30 juin 2004, il ne restait plus que 56% des occupants présents lors de l'acquisition au 1^{er} juillet 2001, on peut mesurer la tâche accomplie par IVL pour placer en direct les logements même si les délais de relocation restent encore anormalement longs.

En plus du doublement du poste de chargée de commercialisation rendu nécessaire par le développement rapide du patrimoine et les difficultés de placement rencontrées sur le Clos de Lorette, IVL s'est attachée les services de deux agences immobilières, mandatées pour trouver des candidats susceptibles d'être acceptés par la commission d'attribution. Par ce biais, IVL se donne la possibilité d'atteindre les populations aux revenus intermédiaires qui ne font pas la démarche de s'adresser aux organismes HLM pour se loger. Le bilan de cette collaboration est mitigé compte tenu du peu de vigueur du marché locatif privé. Malgré des avantages proposés par ces logements,¹³⁰ seulement six d'entre eux ont été placés ainsi.

D'autres actions sont mises en place, comme la parution d'annonces dans les journaux locaux, l'envoi de propositions de logements, sous forme de mailing, aux entreprises locales présentant un effectif salarié intéressant, l'élaboration d'une plaquette commerciale destinée à être remise aux CIL pour leurs adhérents.

¹²⁹ Nombre de logements placés par les réservataires conventionnels sur leur contingent par type de financement entre janvier 2002 et fin juin 2004.

	PLUS	PLS	PLI
Contingent Préfecture	1	0	Sans objet
Contingent Ville	11	1	Sans objet
Contingent CIL (1)	Sans objet	2	0

(1) Les conventions CIL sont entrées en vigueur en décembre 2002

¹³⁰ Les logements sont proposés avec versement d'un seul mois de dépôt de garantie, pas de frais d'agence ou de dossier, le paiement du loyer à terme échu, au début du mois suivant. Le locataire entre dans les lieux en ayant déboursé uniquement le mois de dépôt de garantie.

Sur les 36 premiers mois de gestion par IVL, la durée moyenne pour relouer est de 109 jours en PLUS. En PLS, elle est de 141 jours et en PLI de 121 jours. Cependant, plus que la moyenne, c'est l'évolution des durées qu'il faut analyser.

On s'aperçoit de suite que la durée de vacance des logements PLUS a fortement chuté passant à 41 jours sur la dernière période (*voir tableau ci-dessous*). Il faut considérer que cette durée est partiellement structurelle, beaucoup de locataires donnant congé avec un préavis réduit à un mois. Rappelons également que la convention PLUS a été signée en janvier 2002. Pour les six mois précédents, les logements étaient proposés à des loyers libres identiques à ceux appliqués aux locataires sortants.

Les durées de vacance des logements PLS et PLI suivent la même tendance à la baisse mais les raisons des écarts subsistant sont connues.

Décomposition de la durée de vacance des logements

	PLUS	PLS	PLI
01/07/2001 au 30/06/2002	176 jours	218 jours	203 jours
01/07/2002 au 30/6/2003	80 jours	111 jours	77 jours
01/07/2003 au 30/06/2004	41 jours	108 jours	97 jours

A fin octobre 2004, IVL constate que les 2 et 3 pièces PLS et PLI se louent relativement bien, ainsi que les logements PLUS, tous types confondus. La moyenne mensuelle des logements vides est passée de 15,16 en 2003 à 10,3 sur les dix premiers mois de l'année 2004.

Section 4. La fidélisation des locataires

Qu'ils aient des ressources confortables ou précaires, les locataires considèrent de plus en plus souvent le logement comme un produit auquel doivent être attachés des services personnalisés. C'est ce « plus » qui améliorera l'attractivité du logement, augmentera son pouvoir de sédentarisation du locataire et fera de celui-ci le premier ambassadeur de la société dans son entourage. Une mutation de locataire est toujours génératrice de frais pour un bailleur.

Une société d'HLM ne peut plus se contenter de proposer des logements en bon état (§1), respectant les nouvelles normes et situés dans un cadre agréable. Elle doit prendre en considération des dimensions tout aussi essentielles que le niveau de qualité attendu par chaque segment de la clientèle (§2), la composition

sociologique de la population résidente, l'adaptation au marché, sans oublier la rentabilité financière. Cet objectif ambitieux ne peut être atteint qu'en y associant les locataires et leurs représentants (§3).

§1. L'amélioration de la qualité des logements et des parties communes

En accompagnement de l'acquisition, près de 5 millions d'€ ont été engagés pour améliorer le confort des logements et l'image des parties communes. On peut considérer que l'opération est couronnée de succès. En effet, une enquête menée auprès des locataires en mai 2004, dans le cadre de la préparation du présent mémoire (voir annexe 2), montre que 79% des locataires pensent que les travaux réalisés ont permis d'améliorer l'image de la résidence et 89% qu'ils ont amélioré le confort des logements même si certains regrettent les quelques dysfonctionnements subis durant le chantier.

Dans cette même enquête, 65 locataires (sur 99 renvois de questionnaire) souhaitent la réalisation de travaux supplémentaires, sans toujours préciser lesquels. Il en ressort que des travaux de matérialisation des emplacements de stationnement et de pose de barrières d'accès viennent en première place avec 18 demandes, devant l'installation d'interphones (16 demandes) et l'insonorisation des logements (14 demandes).

IVL, très attentive à l'évolution du parc et aux attentes des locataires, avait anticipé la demande en préparant, fin 2003, un budget pour répondre à la demande prioritaire. Les travaux de régulation des accès et de contrôle de l'utilisation des places de stationnement sont en cours d'achèvement (novembre 2004).

Compte tenu de l'âge des constructions, il est désormais fréquent de remplacer ponctuellement des appareils sanitaires d'origine, travaux n'ayant pu être réalisés pour des raisons budgétaires dans le cadre des travaux d'amélioration.

Les travaux d'entretien courant qui ne relèvent pas de la catégorie des réparations locatives sont réalisés le plus rapidement possible.

Par ailleurs, compte tenu des niveaux de loyer, IVL ne peut se contenter de proposer à la relocation des logements décents et en bon état de propreté. Une remise à l'état neuf des supports (plafonds, murs, sols) s'impose dans la plupart

des cas, les dépenses engagées par l'ancien propriétaire lors des précédentes mises en location étant proches de zéro. Le coût moyen des travaux de remise en état d'un logement s'élève à 1560€ et il n'est pas rare de régler des factures de 8000€ pour un logement qui n'est pas dégradé mais simplement vétuste et non présentable à de nouveaux candidats.

§2. Améliorer la qualité du service aux habitants

Si la qualité du logement a toujours été une préoccupation pour le mouvement HLM, il n'en a pas été de même pour la qualité du service rendu aux locataires. Le Groupe 3F a toujours eu sur ce point une démarche quelque peu dissidente en privilégiant toujours une présence humaine sur son patrimoine sans attendre qu'un gouvernement régleme. Il convient de rappeler que 1100 personnels de proximité (gardiens, employés d'immeubles) travaillent pour les 133.000 ménages occupants un logement 3F.

Sur le Clos de Lorette, l'équipe de proximité¹³¹ attachée à l'entretien et au gardiennage de la résidence fut intégrée dans l'effectif salarié d'IVL lors de l'achat du patrimoine. Fin 2002, fut mis à profit le départ en retraite d'une employée d'immeuble pour adapter le rôle de chaque personnel afin d'être en conformité avec le décret du 28 décembre 2001 qui fait obligation au bailleur de mettre en place une surveillance ou un gardiennage des immeubles collectifs à usage locatifs dont il assure la gestion¹³². Cette organisation fit ensuite l'objet d'une demande de renforcement de la part de l'association des locataires, justifiée dans la mesure où treize bâtiments répartis sur dix hectares d'espaces verts et de parties boisées sont à surveiller. Soucieux de répondre à une demande fondée, IVL réorganisa en quatre mois sa structure de gardiennage et doubla le poste de gardiennage.

¹³¹ Une équipe composée d'un gardien sans tâches matérielles et de trois employés d'immeubles chargés de l'entretien ménager et de l'enlèvement des ordures ménagères.

¹³² Le décret n° 2001-1361 du 28 décembre 2001 pris en application de l'article L. 127-1 du CCH crée une obligation pour les bailleurs d'affecter un effectif minimum de personnes aux fonctions de gardiennage ou de surveillance dans les ensembles immobiliers locatifs. L'objectif de ce décret est de garantir une présence humaine effective sur le terrain, en la développant lorsque cela est nécessaire, afin d'assurer, par le lien social avec les habitants, la tranquillité des lieux. Le décret prévoit que sont affectées à la mission de gardiennage les personnes employées en qualité de concierges, de gardiens ou d'employés d'immeubles à raison d'un salarié à temps plein ou équivalent temps plein à partir de 100 logements et par tranches équivalentes.

En structurant différemment la répartition des tâches administratives et matérielles entre les personnels, les temps consacrés à la surveillance, le dialogue, la prévention et le respect du règlement intérieur de la résidence ont considérablement augmentés. IVL a même donné une suite favorable à une proposition de l'association des locataires en équipant l'un des gardiens d'un VTT pour effectuer des rondes quotidiennes.

La création d'un bureau commun aux deux gardiens permet de multiplier par trois la durée d'ouverture quotidienne de l'espace d'accueil et mieux répartir dans la journée les plages horaires, donc la disponibilité au service des locataires, des entreprises prestataires et des visiteurs.

La volonté de non spécialisation des gardiens dans certaines tâches administratives et de non sectorisation géographique de leurs interventions est un gage de solidarité de l'équipe et de sa reconnaissance partagée par les locataires¹³³.

§3. Privilégier le dialogue avec les résidents

Une gestion efficace de patrimoine locatif social ne peut se concevoir sans être à l'écoute des locataires (I). Mais de plus, lorsque l'on parle de résidents, au Clos de Lorette, il ne faut pas oublier la partie copropriété (II) dont la population représente 37% des 400 ménages.

I. Les locataires

Les locataires qui vivent au Clos de Lorette depuis plusieurs années, voire plusieurs décennies se sont progressivement appropriés l'âme du site et ont contribué à sa prospérité. Ils sont très attachés à son évolution et IVL doit considérer cela comme un atout dans la gestion de son patrimoine.

Il est heureux que l'association des locataires, moribonde depuis 2001, reprenne vie depuis le printemps 2004 et se positionne comme un interlocuteur à l'esprit constructif pour le traitement des problèmes touchant la collectivité des locataires. Dès à présent, l'association des locataires et IVL ont démontré qu'ils pouvaient travailler pour l'intérêt commun en améliorant la structure de gardiennage.

¹³³ La mise en place de cette organisation est trop récente pour qu'un recul suffisant permette de faire un bilan.

D'autres chantiers comme la réalisation d'installations de réception télévisuelle par satellites sont dès à présent ouverts...

II. Les copropriétaires voisins – la copropriété Beau séjour

La gestion du domaine de Lorette ne peut se concevoir sans une étroite collaboration entre les copropriétaires et IVL. Hormis la piscine, les courts de tennis et la salle de réunion qui constituent des biens communs gérés par les deux entités constituées en association syndicale, il existe d'autres communautés d'intérêt en terme d'actions spécifiques ou d'utilisation d'espace privé. Il s'agit notamment du plan de gestion des arbres de la partie boisée (abattage, reboisement), de la collecte des déchets ménagers au sein du domaine, des dates d'ouverture et fermeture du chauffage collectif, mais également de la participation financière de la copropriété aux charges d'entretien des espaces « jeux d'enfants » et « terrain de football » implantés sur le terrain appartenant à IVL mais utilisés par les 400 familles.

Il faut rappeler que c'est avec une forte inquiétude que ces copropriétaires ont vu arriver une société d'HLM. Le challenge à relever par IVL était donc de dissiper la défiance ambiante en instaurant un dialogue soutenu avec le conseil syndical et le syndic, emprunt du respect des connaissances, des compétences et des contraintes de chacun. Un peu plus de trois ans après la prise en gestion de la résidence, on peut considérer que ce premier objectif est atteint. Les échanges sont permanents avec les représentants des copropriétaires et les choix de gestion des équipements utilisés en commun sont toujours faits en concertation.

D'autre part, aucun élément tangible ne permet aujourd'hui aux copropriétaires d'avancer que la présence de logements HLM a eu pour conséquence la dévaluation de leurs biens immobiliers. Le montant des transactions en atteste¹³⁴.

Section 5. L'évolution du peuplement sur trois années

IVL se retrouve souvent seule pour assumer sa mission sur le Clos de Lorette. Compte tenu des contraintes particulières liées à la résidence, des doutes peuvent subsister sur l'efficacité de son action dans la recherche de mixité sociale. Après

¹³⁴ Information communiquée par le syndic de la copropriété « Beau séjour » dont les membres dirigeants et gestionnaires sont aussi copropriétaires.

trois ans d'activité, il est possible de mesurer l'impact d'une politique de peuplement menée de manière isolée. Avec quelles ressources les candidats ont pu obtenir un logement (§1) ? Le statut social (§2) et la structure (§3) des familles ont-ils évolué ? Les personnes sont-elles plus nombreuses dans les logements (§4) ? La population a-t-elle vieilli ou rajeuni (§5) ? Les ménages restent-ils plus longtemps (§6) ? Y a-t-il des étrangers (§7) ? D'où viennent-ils et où partent-ils (§8) ? En répondant à ces questions se lèveront les dernières incertitudes sur les changements continus du peuplement, ceux-ci activés par des départs nombreux. Sur les 222 locataires présents au 1^{er} juillet 2001, 97 étaient partis au 30 juin 2004 soit 44% de la population.

§1. Le niveau des ressources

Les informations contenues dans les dossiers des locataires occupants au 1^{er} juillet 2001 ne permettent pas de faire une analyse fiable des ressources de ces ménages, mais on est en droit de supposer qu'elles étaient pour la plupart supérieures aux plafonds de ressources HLM. En effet, la population est alors constituée d'une forte proportion de cadres, de professions intellectuelles supérieures et de professions intermédiaires, en activité ou retraité, qui en choisissant le domaine de Lorette, ont choisi de vivre près de la nature, dans un cadre paisible et au sein d'une résidence bénéficiant d'un marquage social haut de gamme.

En revanche, en ce qui concerne les locataires entrés durant les trois dernières années, la lecture du tableau de synthèse reprenant le rapport entre ressources et plafonds, illustre la volonté affichée par IVL de favoriser la mixité sociale.

Si l'on considère que 76% des locataires entrés dans un logement PLS et 51% des locataires entrés dans un logement PLI ne dépassent pas les plafonds HLM, le pourcentage de tous les ménages ayant bénéficié d'une attribution de logement au Clos de Lorette dans les trois dernières années et pouvant accéder à un logement social PLUS s'élève à 77%.

Ressources des nouveaux entrants par rapports aux plafonds

	0 à 60%	60 à 100%	100 à 120%
PLUS	61%	37%	2%
PLS	56%	44%	0%
PLI	51%	49%	0%

Ressources mensuelles des locataires prises en compte par rapport aux plafonds lors de l'attribution du logement pour la période du 1^{er} juillet 2001 au 30 juin 2004

	0 à 834€/mois	834 à 1700€/mois	1700 à 2500€/mois	2500 à 3300€/mois
PLUS	54%	41%	5%	0%
PLS	32%	38%	27%	3%
PLI	27%	45%	27%	0%
Total	39%	42%	18%	1%

§2. La composition des ménages

Les ménages composés d'une seule personne et de couples sans enfants représentaient plus des deux tiers (70,1%) des locataires. Les 36% de personnes seules étaient plus proches du taux relevé dans le parc HLM (34%¹³⁵) que dans le parc locatif privé (43%). La part congrue laissée aux couples avec enfants se limitait à 21% et les familles monoparentales n'excédaient pas 8,4% des ménages, un taux inférieur de moitié à celui relevé dans le parc HLM¹³⁶ (1 logement sur 6).

Après trois années, nous assistons à une baisse des personnes seules et des couples sans enfants au profit d'une petite augmentation des couples avec enfants, mais surtout à une explosion des familles monoparentales, essentiellement issues de séparation et composées d'une femme avec un ou plusieurs enfants. Le taux de 15,5% est désormais conforme à celui du parc social.

Classement des ménages par composition familiale

	Personne seule	Ménage mono parental	2A+ 1E	2A + 2E	2A + 3 E et plus	Couple	Divers
Au 01/07/2001(a)	36%	8,4%	7,9%	10,8%	2,3%	34,1%	0,5%
Au 30/06/2004	32,7%	15,5%	8,4%	9,7%	5,5%	26,9%	1,3%

(a) pour la 1^{ère} ligne de pourcentage, l'analyse est faite sur 214 dossiers avec réserves sur la fiabilité des données parfois un peu anciennes

Les ménages avec au moins 3 enfants passent de 7 en 2001 à 17 en juin 2004, ce qui représente 7% des familles locataires. Ces ménages sont présents à hauteur de 13% dans le parc social alors qu'ils sont limités à 6% dans le secteur locatif privé et à 8% chez les propriétaires.¹³⁷

¹³⁵ INSEE, enquête Logement 2002.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid.

§3. Le statut social des locataires

Si près de trois quarts des locataires restent salariés, il faut cependant remarquer en trois ans une forme de précarisation avec une baisse des contrats à durée indéterminée au profit des contrats à durée déterminée et une multiplication par cinq des intérimaires. Les catégories des chômeurs et bénéficiaires de prestations sociales font leur apparition. Le quart de retraités profitant paisiblement de leur temps libre fond lentement et les étudiants sont moins présents.

Classement par activité des locataires

	CDI	CDD	intérim	chômage	retraité	étudiant	Autres revenus
Au (a) 01/07/2001	69,4%		0,7%		24,9%	5%	
Au 30/06/2004	68,7%	1,8%	4%	1,5%	20,3%	2,8%	0,9%

Exprimé en % par rapport au nombre de personnes

(a) certaines informations recueillies dans les dossiers des locataires occupants avant le 1^{er} juillet 2001 peuvent manquer de fiabilité compte tenu de leur ancienneté.

§4. L'âge des locataires titulaires du contrat de location et leurs conjoints

La population rajeunit. En trois ans, les plus de 50 ans ont perdu 8,2% au profit essentiellement des adultes de moins de 30 ans.

L'âge moyen des personnes majeures, qui était en juillet 2001 de 50,26 ans pour les hommes et 49,55 ans pour les femmes, est passé en juin 2004 à 47,11 ans pour les hommes (moins 2,44 ans) et 46,49 ans pour les femmes (moins 3,06 ans).

L'âge médian de tous les locataires adultes passe de 46 ans à 44 ans, âge identique à celui de la personne de référence du ménage locataire d'HLM au niveau national.¹³⁸

Répartition des locataires majeurs par tranche d'âge

	20 à 29 ans	30 à 39 ans	40 à 49 ans	50 à 59 ans	60 à 69 ans	70 à 79 ans	80 ans et +
Au 01/07/2001	8,4%	27,5%	20%	20,4%	7,1%	7,4%	9,2%
Au 30/06/2004	14,7%	25,7%	23,7%	17,1%	6,4%	6%	6,4%

¹³⁸ INSEE, enquête Logement 2002.

Au 30 juin 2004, 24% des résidents ont moins de 18 ans, chiffre très proche des 25% que représente cette classe d'âge dans l'ensemble de la population française. Et pourtant, ce taux est de 32% dans le parc social.¹³⁹

L'âge moyen des enfants¹⁴⁰ ayant quitté la résidence reste identique à celui de ceux qui y sont arrivés durant les 3 ans (10,44 ans/10,27 ans) mais l'âge médian augmente, passant de 10 à 11 ans. Il faut cependant préciser que 81 enfants¹⁴¹ ont quitté le Clos de Lorette alors que 150 y sont arrivés.

§5. La densité du peuplement

Compte tenu du nombre important de ménages composés d'une seule personne ou de couple sans enfant occupant des grands logements, il n'est pas surprenant de constater une sous occupation des logements. Au 1^{er} juillet 2001, cette situation est confirmée par deux ratios¹⁴² :

- Le nombre de pièces par personne s'élève à 1,83 sur la résidence alors qu'il est de 1,3 pour l'ensemble des locataires HLM ;
- Le nombre de m² moyen par personne est de 39,09 m² alors qu'il est de 27,4 m² moyen pour l'ensemble des locataires HLM.

L'arrivée de familles plus nombreuses va permettre de rectifier progressivement cette anomalie. Au 30 juin 2004, les deux ratios étaient de :

- 1,74 pour le nombre de pièces par personne ;
- 37,56 pour le nombre de m² moyen par personne.

§6. La durée d'occupation d'un logement

Pour certains locataires, le Clos de Lorette représentait une étape de quelques années dans un parcours résidentiel tributaire d'une évolution professionnelle ou dans l'attente de finalisation d'un projet d'accession à la propriété. 51% d'entre

¹³⁹ Actualités Habitat du 30/09/2003, p. 6 et 7.

¹⁴⁰ Est considéré comme enfant le fils ou la fille du titulaire du contrat de location ou de son conjoint, qu'il soit majeur ou mineur.

¹⁴¹ L'analyse des enfants partis a été effectuée en grande partie sur la base des informations mentionnées dans les dossiers des occupants avant le 1^{er} juillet 2004 dont la fiabilité n'est pas totale.

¹⁴² J.C DRIAND, Les ménages à bas revenus et le logement social, INSEE Première, n° 962 – avril 2004.

eux y résidaient depuis moins de 5 ans lorsqu'IVL est devenue propriétaire. En revanche, 30% étaient présents depuis au moins 10 ans.

Trois ans après, on constate qu'il y a eu un départ massif de locataires parmi ceux qui avaient entre 5 et 10 ans de présence. Par contre, un noyau dur de 9,1%, soit 23 ménages est présent depuis plus de 20 ans.

Durée de présence d'un locataire dans un logement

	0 à 2 ans	2 à 5 ans	5 à 10 ans	10 à 20 ans	+ de 20 ans
Au 01/07/2001	11,6%	39,5%	18,8%	19,3%	10,8%
Au 30/06/2004	43,4%	26,6%	8,2%	12,7%	9,1%+

Une accélération des mutations s'est opérée, provoquant une réduction de la durée moyenne d'occupation d'un logement :

- au 01/07/2001, la durée d'occupation moyenne d'un logement était de 8,58 ans
- au 30/06/2004, la durée d'occupation moyenne d'un logement est de 6,21 ans

§7. La nationalité des ménages

Six logements ont été attribués à des ménages dont la personne de référence¹⁴³ est de nationalité étrangère :

- 1 du Sénégal
- 1 de Tunisie
- 1 de Côte d'Ivoire
- 1 de Belgique
- 2 du Maroc

§8. Le parcours résidentiel des locataires

Le Clos de Lorette, c'est parfois une histoire de famille. Les enfants devenus adultes décident d'habiter là où ils ont passé leur enfance à faire les cent coups dans le parc et profiter des équipements communs. Des parents retraités deviennent locataires pour se rapprocher de leurs enfants et petits enfants.

¹⁴³ Notion que remplace celle précédente de chef de famille.

Des ménages alternent le statut de locataire au Clos de Lorette et celui de copropriétaire à la résidence Beau séjour ou suivent un parcours résidentiel les conduisant à changer de type de logement locatif au gré des cohabitations et décohabitations¹⁴⁴.

	Les nouveaux locataires viennent de	Les locataires quittent le Clos de Lorette pour
L'Agglomération	58%	48%
De l'extérieur de l'agglomération	32%	43%
Du domaine de Lorette	4%	9%
Lieu non identifié	6%	0%

¹⁴⁴17% des personnes ont déjà occupé au moins un autre logement dans le domaine avec une forte majorité dans la partie locative.

Conclusion Générale

Lors d'une intervention dans la Presse le 12 novembre 2002, Louis Besson exprimait sa satisfaction : *« la loi SRU a provoqué un déclic chez les municipalités concernées. En 2001, 18.000 logements sociaux ont été réalisés sur le territoire de ces villes. Pourtant, elles n'étaient pas encore assujetties au prélèvement de solidarité, mais elles ont tout de même consenti un effort significatif. Alors que la construction locative sociale était tombée très bas en 2000, environ 40 000 logements produits, nous avons atteint le chiffre de 56 000 l'an dernier. L'essentiel de cette remontée est imputable à la mobilisation des communes qui sont touchées par l'article 55 ».*

Le satisfecit décerné par le Secrétaire d'Etat au Logement aux communes mérite d'être tempéré si l'on considère que le Clos de Lorette a contribué à ces bons résultats. En effet, cette opération ne se serait pas faite si l'opportunisme d'IVL ne s'était teinté d'une dose d'abnégation. C'est en véritable maître d'œuvre et soutenue par la DDE qu'IVL a dû se positionner pour affronter les frilosités d'une équipe municipale et les peurs de résidents prêts à faire échouer le projet¹⁴⁵. Diversifier l'habitat est une ambition légitime de la Nation mais certains relais locaux ont encore besoin d'en être persuadés.

En ouvrant ses portes aux barbares¹⁴⁶, l'irréductible « village gaulois » a cru perdre son espace de représentation sociale. Les résidents qui avaient peur des pauvres et des immigrés dont on parle dans les médias s'en sont allés. Les autres sont restés, non sans une certaine appréhension.

La ségrégation sociale et raciale est une composante de l'humanité que l'on peut combattre mais que l'on ne peut pas éradiquer. Il faut donc savoir à partir de quel seuil elle est critiquable. C'est en conséquence que l'ESH relève quotidiennement le challenge pour que l'amalgame social se fasse.

¹⁴⁵ L'annonce du projet d'acquisition par une société d'HLM a suscité une vive inquiétude de la part des copropriétaires de Beau séjour à l'idée que leurs appartements se trouvent dépréciés. Leur conseil syndical intervint par courrier auprès de Gécina, du Groupe 3F et du Maire d'Olivet pour faire échouer cette transaction. Dans la lettre adressée à Madame le Maire le 28 novembre 2000, le conseil syndical écrivait « nous n'hésiterons pas à utiliser toutes voies de droit pour faire obstacle au projet en question à défaut d'autre solution » et « à quelques mois des prochaines élections, vous ne pouvez ignorer l'effet désastreux que pourrait avoir pour votre équipe, l'annonce de la réalisation d'un tel projet dans la population concernée de l'ensemble Beau séjour – Clos de Lorette »

¹⁴⁶ Qui étaient les étrangers pour les Grecs et les Romains.

Cela nécessite d'instiller une dose de mixité sociale comme on pratique l'homéopathie, c'est-à-dire sans dépasser le seuil à partir duquel le remède provoquerait des symptômes semblables à ceux de la maladie. Le traitement semble réussir puisque 87% des locataires du Clos de Lorette jugent que les relations qu'ils entretiennent avec leurs voisins sont bonnes (voir annexe 2).

Cependant, on peut regretter que la cherté des loyers et l'inadaptation partielle de la typologie des logements soient, non seulement, des freins à l'accueil des ménages modestes ou issus de l'immigration, objectifs affichés par les pouvoirs publics, mais aussi un handicap pour IVL, dont les ratios de gestion et la prise de risque financier sont sans commune mesure avec les indicateurs de gestion du reste de son patrimoine.

Il est probable qu'IVL ne pourra pas faire l'économie d'une réflexion sur l'adaptation de l'offre de logement au Clos de Lorette. Le conventionnement d'une partie des logements intermédiaires et la transformation de certains grands logements en plus petits sont des pistes à explorer qui laissent augurer encore de beaux jours au « laboratoire » qui a vu le jour en 2000.

Annexe 1

Exemples de facturation mensuelle de loyers + charges

type	Surface utile	Loyer plafond mensuel/m2	Total loyer	Provision charges	Quittance totale
studio	31,18 m2	4,648 €	144,94	53,54	198,48
2 pièces	59,14 m2	4,648 €	274,88	108,88	383,76
3 pièces	87,00 m2	4,648 €	404,37	182,20	586,57
3 pièces	90,09 m2	4,648 €	418,74	184,00	602,74
4 pièces	90,05m2	4,648 €	418,55	199,46	618,01
4 pièces	100,01 m2	4,648 €	464,84	218,96	683,80
5 pièces	101,38 m2	4,648 €	471,21	236,95	708,16
5 pièces	119,56 m2	4,648 €	555,71	256,44	812,15
6 pièces	119,42 m2	4,648 €	555,11	255,39	810,50

La norme d'occupation adoptée est d'une personne par pièce

Actualisation des salaires selon variation du salaire du secteur privé entre le 31/12/2001 et le 31/12/2003 (source Insee)

Estimation des ressources 2003 des candidats locataires qui sont à 60% des plafonds PLUS

Catégorie	Plafond PLUS 2004	60% plafond PLUS	Coef abattements fiscaux	Estimation ressources 2002	Coef révision 2002/2003	Estimation ressources 2003	Coef révision(*) 2002/2004	Estimation ressources 2004
1	13956	8374	0,72	11631	1,0245	11916	1,049	12201
2	18636	11182	0,72	15531	1,0245	15912	1,049	16292
3	22412	13447	0,72	18676	1,0245	19134	1,049	19591
4	27055	16233	0,72	22546	1,0245	23098	1,049	23651
5	31827	19096	0,72	26522	1,0245	27172	1,049	27822
6	35867	21520	0,72	29889	1,0245	30621	1,049	31354

(*) Coefficient calculé selon la variation annuelle de l'indice des salaires du secteur privé et semi-public au 31/12/2003

Pour un studio de 20 m² habitables : loyer = 144,94 € + charges = 53,54 € soit une échéance de 198,48 €. Une personne seule dont le revenu imposable de 2002 est à 60% du plafond 2004, soit 8374 €, a des ressources 2004 estimées de 12201 €, soit des ressources mensuelles de 1016 €. Le taux d'effort de cette personne est de : 198,48 € / 1016 € = 19,5 %

Le reste pour vivre du ménage est de 817 €

Le seuil du reste pour vivre pour une personne seule est de 568 € (18,63 x 30,5)

Elle aurait commencé à percevoir de l'APL (26,81€) avec des ressources mensuelles non supérieures à 780 € par mois en 2003.

Pour un 2P de 48 m² habitables : loyer = 274,88 € + charges = 108,88 € soit une échéance de 383,76 €. Un couple sans enfant dont le revenu imposable de 2002 est à 60% du plafond 2004, soit 11182 €, a des ressources 2004 estimées de 16292 €, soit des ressources mensuelles de 1358 €. Le taux d'effort de ce ménage est de : 383,76 € / 1358 € = 28,2 %

Le reste pour vivre de la famille est de 974,24 €

Le seuil du reste pour vivre pour un couple est de 852 € (13,97 x 2 x 30,5)

Il aurait commencé à percevoir de l'APL (27,19 €) avec des ressources mensuelles non supérieures à 1200 € par mois en 2003.

Pour un 3P de 79 m² habitables : loyer = 404,37 € + charges = 182,20 € soit une échéance de 586,57 €. Un couple + 1 enfant dont le revenu imposable de 2002 est à 60% du plafond 2004, soit 13447 €, a des ressources 2004 estimées de 19591 €, soit des ressources mensuelles de 1633 €. Le taux d'effort de ce ménage est de : 586,57 € / 1633 € = 35,6 %

Le reste pour vivre de la famille est de 1046,43 €

Le seuil du reste pour vivre pour une famille de 2A + 1E<14 ans est de 1023 € (11,18 x 3 x 30,5)

Il aurait commencé à percevoir de l'APL (26,31€) avec des ressources mensuelles non supérieures à 1530 € par mois en 2003.

Il s'agit alors d'un ménage qui est à 57% du plafond de ressources (1530 € x 12 mois / 1,0245 = 17920 € x 0,72 = 12903 € / 22412 € = 57% du plafond)

Un ménage qui a un taux d'effort de 34,9%

(586,57 € - 26,31€ apl) = 560,26 € / 1567 € (ressources 2004) = 35,7%

Un ménage qui a un reste pour vivre de 1225,78 €

(560,26 € - 1567 € = 1006,74 €)

Pour un 4P de 94 m² habitables : loyer = 464,84 € + charges = 218,96 € soit une échéance de 683,80 €. Un couple + 2 enfants dont le revenu imposable de 2002 est à 60% du plafond 2004, soit 16233 €, a des ressources 2004 estimées de 23651 €, soit des ressources mensuelles de 1971€.
Le taux d'effort de ce ménage est de : $683,80 \text{ €} / 1971 \text{ €} = 34,7 \%$

Le reste pour vivre de la famille est de 1287 €
Le seuil du reste pour vivre pour une famille de 2A + 2 E<14 ans est de 1193 € ($9,78 \times 4 \times 30,5$)

Il aurait commencé à percevoir de l'APL (25,58 €) avec des ressources mensuelles non supérieures à 1840 € par mois en 2003.

Il s'agit alors d'un ménage qui est à 57% du plafond de ressources
($1840 \text{ €} \times 12 \text{ mois} / 1,0245 = 21552 \text{ €} \times 0,72 = 15517 \text{ €} / 27055 \text{ €} = 57\%$ du plafond)

Un ménage qui a un taux d'effort de 34,9%
($683,80 \text{ €} - 25,58 \text{ € apl} = 658,22 \text{ €} / 1884 \text{ € (ressources 2004)} = 34,9\%$)

Un ménage qui a un reste pour vivre de 1225,78 €
($658,22 \text{ €} - 1884 \text{ €} = 1225,78 \text{ €}$)

Pour un 5P de 110 m² habitables : loyer = 555,71€ + charges = 256,44 € soit une échéance de 812,15 €. Un couple + 3 enfants dont le revenu imposable de 2002 est à 60% du plafond 2004, soit 19096 €, a des ressources 2004 estimées de 27822 €, soit des ressources mensuelles de 2319 €. Le taux d'effort de ce ménage de : $812,15 \text{ €} / 2319 \text{ €} = 35 \%$

Le reste pour vivre de la famille est de 1506 €
Le seuil du reste pour vivre pour une famille de 2A + 2 E>14 ans + 1 E<14 ans est de 1307 €
($(18,63 + (9,32 \times 2) + 5,59) \times 30,5$)

Il aurait commencé à percevoir de l'APL (25,58 €) avec des ressources mensuelles non supérieures à 2250 € par mois en 2003.

Il s'agit alors d'un ménage qui est à 57% du plafond de ressources
($2250 \text{ €} \times 12 \text{ mois} / 1,0245 = 26354 \text{ €} \times 0,72 = 18975 \text{ €} / 31827 \text{ €} = 59\%$ du plafond)

Un ménage qui a un taux d'effort de 34,9%
($812,15 \text{ €} - 25,58 \text{ € apl} = 786,57 \text{ €} / 2304 \text{ € (ressources 2004)} = 34,1\%$)

Un ménage qui a un reste pour vivre de 1225,78 €
($786,57 \text{ €} - 2304 \text{ €} = 1517 \text{ €}$)

Pour un 6P de 119 m² habitables : loyer = 555,11€ + charges = 255,39 € - APL = 38,13 € soit une échéance de 772,37 €.

Un couple + 4 enfants dont le revenu imposable de 2002 est à 60% du plafond 2004, soit 21520 €, a des ressources 2004 estimées de 31354 €, soit des ressources mensuelles de 2613 €. Il perçoit l'APL compte tenu de ses ressources 2003 à 30621 €.

Le taux d'effort de ce ménage de : $772,37 \text{ €} / 2613 \text{ €} = 29 \%$

Le reste pour vivre de la famille est de 1840 €
Le seuil du reste pour vivre pour une famille de 2A + 2 E>14 ans + 2 E<14 ans est de 1762 €
($((18,63 + (9,32 \times 3) + (5,59 \times 2)) \times 30,5$)

Annexe 2

RESIDENCE LE CLOS DE LORETTE - OLIVET Synthèse de l'Enquête locataires effectuée en mai 2004

Le nombre de questionnaires retournés est de 99 sur les 245 distribués soit un taux de retour de 40%

Précédemment, avez-vous déjà occupé un autre logement dans le Domaine du Clos de Lorette ?

15 locataires ont répondu OUI 85 locataires ont répondu NON

Si oui :

14 ont été locataires dans un autre logement

2 ont été locataires dans la copropriété « Beau séjour »

1 a été propriétaire dans la copropriété « Beau séjour »

Lorsque vous avez choisi de résider au Clos de Lorette, qu'est ce qui a été déterminant dans votre choix ? (Possibilité de choix multiples):

Le caractère exceptionnel du site	71 %
L'image et la réputation de la résidence	40 %
La commune d'Olivet	39 %
La piscine, les courts de tennis, le club house	39 %
La conception des logements	35 %
L'état du logement	28 %
Le rapport prix loyer /prestations	24 %
La proximité des activités, commerces, dessertes	17 %
La qualité des équipements des logements	10 %
Autres	14 %
• Calme	
• pas « d'étrangers »	
• proximité du travail	
• « rien de moins cher aussi bien »	

Par quel intermédiaire avez-vous loué votre logement

Une agence immobilière	43%
Directement chez le gardien	18%
Par votre employeur et le 1% logement	2%
Par la mairie d'Olivet	6%
Par la préfecture	2%
Directement au siège d' Immobilière Val de Loire (service commercial)	28%

Avant d'être locataires, connaissiez vous déjà Immobilière Val de Loire ou le Groupe 3F ?

28% Oui 72% Non

Si oui, quelle image en aviez vous ?

59% Bonne 15% Moyenne 4% Mauvaise 22% Sans opinion

Recommanderiez-vous la résidence du Clos de Lorette à des amis ou à des membres de votre famille en recherche de logement ?

45% Tout à fait 40% Plutôt 9% Plutôt pas 6% Pas du tout

Cette question concerne les locataires présents avant le 1^{er} juillet 2001. Lors de l'annonce de l'achat du Clos de Lorette par Immobilière Val de Loire, votre opinion était : (48 réponses)

10% Favorable 40% Défavorable 50% Sans opinion

Votre opinion a-t-elle changée depuis ?

15 voix Oui 21 voix Non

Précisez, si vous le souhaitez

2 avis favorables sont devenus défavorables
3 avis favorables n'ont pas changé d'avis
5 avis défavorables sont devenus favorables
11 avis défavorables sont restés défavorables

Avec quelle fréquence utilisez vous les équipements mis à votre disposition ?

Piscine (cochez une case par ligne)

24% Plus de 30 fois/an 30% Entre 10 et 30 fois 23% - de 10 fois 23% jamais

Courts de tennis

3% Plus de 30 fois/an 13% Entre 10 et 30 fois 22% - de 10 fois 62% jamais

Club House

4% Plusieurs fois dans l'année 34% Exceptionnellement 62% Jamais

A votre avis, les travaux de rénovation récents (cochez une case par ligne)

Ont amélioré l'image de la résidence 79% Oui 21% Non

Ont amélioré le confort de votre logement 89% Oui 11% Non

Ont amélioré la qualité des parties communes 49% Oui 51% Non

Ont amélioré la sécurité 29% Oui 71% Non

Auriez vous souhaitez la réalisation de travaux complémentaires ?

78% Oui 22% Non

Si oui, lesquels ? (à développer)

18 : amélioration parking et pose barrière
16 : installations interphonie
14 : insonorisation des logements
9 : sécurisation des caves
3 : remplacements sanitaires
3 : suppression vide-ordures
2 : pose antennes satellite

Pensez vous que certaines prestations pourraient être diminuées ou supprimées pour réduire le coût des charges locatives ?

28% Oui 72% Non

Si oui, lesquelles ?

Aucune suggestion n'est faite

Estimez vous rencontrer des difficultés de stationnement des véhicules dans la résidence ?

62% Oui 38% Non

Cette question concerne les locataires présents avant le 1^{er} juillet 2001.
Comment jugez vous la gestion du Clos de Lorette par Immobilière Val de Loire par rapport à celle de l'ancien propriétaire ? (44 réponses exprimées)
 46% Meilleure 20% Equivalente 20% Moins bonne 14% Sans avis

Globalement, sur les trois dernières années, jugez vous que les relations que vous entretenez avec vos voisins (68 réponses exprimées)
 12% Se sont améliorées 18% Se sont dégradées 70% restent les mêmes

Globalement, jugez vous que les relations que vous entretenez actuellement avec vos voisins (90 réponses exprimées)
 87% Sont satisfaisantes 13% Ne sont pas satisfaisantes

Cette question concerne les locataires arrivés depuis le 1^{er} juillet 2001.
Considérez vous que votre intégration au sein de la résidence s'est effectuée : (18 réponses exprimées)
 83% Facilement 0% Difficilement 17% Ne s'est pas faite

Toute l'année, des manifestations et activités de loisirs sont proposées au Club House. (86 réponses exprimées)
 a) Avez-vous connaissance de ces activités ? 86% Oui 14% Non
 b) Y participez vous ? 17% Oui 83% Non

Quels sont les motifs qui vous conduiraient à résilier votre contrat de location ?

- | |
|--|
| Manque de propreté du parc – mauvais voisinage - |
| Manque de sélection des résidents |
| Dégradation climat social et environnement |
| Trop d'étrangers |
| Augmentation du loyer |
| Les terrasses qui servent de dépotoir |

Selon vous, quels sont les domaines dans lesquels Immobilière Val de Loire doit agir pour améliorer la vie quotidienne des résidents?

- | |
|---|
| Plus de dialogue entre locataires et IVL – informations personnalisées pour ne pas avoir à écouter les rumeurs – sécurité par rapport aux personnes venant de l'extérieur – choix des résidents – la surveillance par le gardien – améliorer le gardiennage |
| Eviter de regrouper les gens de la même communauté |
| Plus de places parking – sécurité pour les voitures |

Quelle note de satisfaction globale, de 1 à 10, donnez vous aux organismes suivants ?

<input type="text"/>	7,85	EDF
<input type="text"/>	7,28	Les transports en communs (tramway, bus)
<input type="text"/>	7,25	France Télécom
<input type="text"/>	7,17	La Poste
<input type="text"/>	7,00	Votre banque
<input type="text"/>	6,96	Immobilière Val de Loire
<input type="text"/>	6,63	Services municipaux

ANNEXE 3

Bibliographie – Les sources d’informations

Codes

- Code de l’urbanisme commenté, sous la direction de René Cristini, Dalloz, 13^{ème} édition, 2004
- Code de la Construction et de l’Habitation commenté, 11^{ème} édition, 2004

Encyclopédies

- Dictionnaire permanent Gestion immobilière
- Dictionnaire de l’Habitat et du Logement

Manuels

- Henri Jacquot et François Priet – Droit de l’Urbanisme, Précis Dalloz, 4^{ème} édition, 2001
- Paule Quilichini – La Politique locale de l’Habitat, collection Essentiels Experts Urbanisme, Grande Imprimerie Nationale, Editions techniques, 2002
- Paule Quilichini – Logement social et décentralisation, Bibliothèque de droit public tome 213, Editions LGDJ, 2001
- Patrick Gérard - Pratique du Droit de l’Urbanisme, Editions Eyrolles, 4^{ème} édition, 2003
- Jean-Pierre SUEUR – Changer la ville pour une nouvelle urbanité, Editions Odile Jacob, 1999
- Laurence Jégouzo–Viénot – Etablissement public et logement social, Bibliothèque de droit public tome 225, Editions LGDJ, 2002
- Florence SLOVE – Droit du Logement social, Conférence des Amis de l’ICH, 2002
- Règlement de la Z.P.P.A.U.P – séquence dénommé « la forêt galerie de la naissance du Loiret

Documents

- Le Programme Local de l’Habitat de l’Agglomération d’Orléans
- Contrat de relance de la production de logements locatifs sociaux entre l’Etat et Immobilière Val de Loire
- Rapports de gestion annuels d’Immobilière Val de Loire
- Circulaire n° 99/71 du 14/10/1999 sur la mise en place du PLUS
- Contrat de Ville de l’agglomération orléanaise, 2000 – 2006
- Guide « le rôle des organismes de logement social dans les PLH », les collections d’actualités habitat, mars 2003.

- Guide des observatoires de l'Habitat, les collections d'actualité Habitat.

Sites Internet

- www.equipement.gouv.fr – site du Ministère de l'équipement et du logement
- www.premier-ministre.gouv.fr – site du Premier Ministre Raffarin
- www.courrierdesmaires.com – site Le courriers des maires et des élus locaux
- www.union-hlm.org – site de l'Union sociale pour l'Habitat
- www.esh-fr – site de la fédération des Entreprises sociales pour l'Habitat
- www.legifrance.com - Legifrance, le service public de la diffusion du Droit
- www.gridauh.univ-paris1.fr – site du Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat.
- www.ville-olivet.fr – site de la ville d'Olivet
- www.agglo-orleans.fr - site de la Communauté d'agglomération d'Orléans Val de Loire
- www.loiret.com – site officiel du Conseil Général du Loiret
- www.auao.fr – site de l'agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise
- www.indices.insee.fr – site de l'INSEE, indices et séries statistiques

Etudes

- Jean Claude DRIAND, Les ménages à bas revenus et le logement social, INSEE Première, n° 962 – avril 2004
- Le marché foncier de 1997 à 2000 dans la région d'Orléans, Agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise, mai 2003.
- Atlas du logement social de l'agglomération orléanaise, Agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise, Août 2003.
- Le logement dans l'agglomération orléanaise, situation 2000 et tendances 2001, Agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise, décembre 2001.
- Portrait de l'aire urbaine d'Orléans, édition 2002, Agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise.
- Insee Première, n° 962, avril 2004

Revue - Journaux

- La République du Centre, Le Moniteur des travaux publics et du Bâtiment, Actualités Hlm et actualités Habitat, Objectif 3F, le magazine du personnel 3F

Table des matières

Remerciements	2
Avertissement	3
Liste des abréviations	4
Sommaire	5
Introduction	7
• Présentation du Domaine du Clos de Lorette	8
• Plan du Clos de Lorette	10
• Présentation d'Immobilière Val de Loire et du Groupe 3F	11
• Le droit au logement	12
• La politique de la ville	13
Partie 1. Favoriser la diversité de l'habitat par la production de logements sociaux dans les communes qui en ont peu	15
Chapitre 1. La solidarité urbaine – une ardente obligation	16
Section 1. La situation d'Olivet et de l'agglomération d'Orléans	16
§1. L'absence de diversité de l'habitat	16
§2. Le programme local de l'habitat – PLH	18
§3. L'échec du programme d'actions spécifiques pour le logement locatif Hlm	19
I. D'un point de vue quantitatif	19
1. L'inflation du foncier	20
2. Les réticences de certaines communes ou de leurs administrés	21
3. Les lourdeurs administratives	21
II. D'un point de vue qualitatif	21
III. Les conséquences de cet échec	21
Section 2. Le renforcement du cadre juridique – La loi SRU	22
§1. Le champ d'application de l'article 55	22
§2. Le critère de définition d'un logement social	22
§3. Le prélèvement obligatoire	23
§4. La sanction	24
Section 3. La réalisation de logements sociaux – L'aboutissement d'un projet partenarial	24
§1. L'Etat	25
§2. Les collectivités locales	26
I. Le Département	26
II. L'Agglomération	26
III. La ville	26
Section 4. L'entreprise sociale pour l'habitat IVL	28
§1. Une mission sociale d'intérêt général	28
§2. La stratégie patrimoniale d'IVL	29
Section 5. Le plan de relance de la construction	30
Chapitre 2. Le montage de l'opération d'acquisition-amélioration	32
Section 1. L'analyse de viabilité de l'opération	32
§1. Etude du marché local	32
§2. La recherche de l'équilibre financier	32

Section 2. Les sources du financement	33
§1. La participation de l'Etat	34
I. Le financement PLUS	34
II. Le financement PLS	35
III. Le financement PLI	36
IV. Les aides fiscales	37
1. TVA réduite	37
2. Exonération de la TFPB	37
§2. La participation des collectivités locales	38
I. La garantie d'emprunt	38
II. Les aides financières – subventions	40
III. Une compensation disproportionnée	41
§3. La participation du 1% logement	41
Section 3. Le conventionnement	42
§1. Le contenu des conventions	42
I. Les principales obligations communes aux deux conventions	42
1. L'ouverture du droit à l'APL	43
2. Les réservations de logements du préfet	43
3. Les conditions de location	43
4. Le respect des plafonds de ressources	43
5. Le montant des loyers plafonds et modalités d'application	43
6. La fréquence du paiement du loyer	44
7. Le maintien dans les lieux	44
8. Le dépôt de garantie	44
II. Les obligations spécifiques à chacune des deux conventions	44
1. Durée de la convention	44
2. Dispositions relatives à la mixité sociale	44
§2. L'affectation des logements selon les trois catégories de financement	45

Partie 2. Favoriser la mixité sociale par une politique de peuplement devant s'adapter aux particularités du patrimoine 47

Chapitre 1. La mise en place d'un système de règles contraignantes par le conventionnement 49

Section 1. Les réservataires conventionnels	49
§1. Le rôle des réservataires	50
§2. La procédure de désignation des candidats	50
Section 2. Les dispositions encadrant l'attribution des logements sociaux	50
§1. Les critères généraux d'attribution des logements sociaux	51
I. Les bénéficiaires	51
II. Les plafonds de ressources	52
§2. Les mesures visant à la prise en compte des populations fragilisées	53
I. Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées - PDALPD	53
II. La conférence intercommunale du logement	53
III. L'accord collectif départemental	54
§3. Le numéro départemental d'enregistrement des demandes de logements locatifs sociaux – le numéro unique	54
§4. La commission d'attribution	55
I. Fonctionnement et composition	55
II. L'analyse de la solvabilité des locataires	56
1. Le taux d'effort	56
2. Le reste pour vivre	56
III. Notification et motivation des refus d'attribution	57
1. Motifs réglementaires	57
2. Autres motifs	57
§5. Le règlement départemental d'attribution – RDA	58

§6. Les dispositifs financiers favorisant l'accès ou le maintien dans le logement	58
I. Le fonds de solidarité logement – FSL	59
II. Le Loca-pass	59
Section 3. Une diversité de loyers plafonds	59
§1. Le sort des occupants avant le conventionnement	60
§2. Le sort des occupants lors de la prise d'effet des conventions	61
I. Dispositions de la convention PLUS	61
II. Dispositions de la convention PLS	62
§3. Les conséquences des diverses dispositions sur l'échelle des loyers	62
Chapitre 2. La nécessité d'une gestion particulière pour le bailleur	64
Section 1. Les marchés locatifs de l'agglomération	64
§1. Le marché locatif social	64
§2. Le marché locatif privé	65
Section 2. Une offre de logements insuffisamment adaptée à la demande locale	66
§1. Une typologie de logement décalée	66
§2. Des loyers trop chers	67
I. Des logements trop grands en surface	67
II. Des charges élevées	68
§3. Des aides personnelles insuffisamment solvabilisatrices	70
§4. La difficulté de respecter les 30% de logements PLUS à 60% des plafonds de ressources	71
Section 3. Les difficultés de relocation des logements	72
§1. L'inefficacité des circuits traditionnels du logement social	72
§2. Les actions de commercialisation mises en place par IVL pour relouer directement les logements.	73
Section 4. La fidélisation des locataires	74
§1. L'amélioration de la qualité des logements et des parties communes	75
§2. L'amélioration de la qualité du service aux habitants	76
§3. Privilégier le dialogue avec les résidents	77
I. Les locataires	77
II. Les copropriétaires voisins – la copropriété Beau séjour	78
Section 5. L'évolution du peuplement sur les trois années	78
§1. Le niveau des ressources	79
§2. La composition des ménages	80
§3. Le statut social des locataires	81
§4. L'âge des locataires titulaires du contrat de location et leurs conjoints	81
§5. La densité du peuplement	82
§6. La durée d'occupation d'un logement	82
§7. La nationalité des ménages	83
§8. Le parcours résidentiel des locataires	83
Conclusion	85
Annexe 1	86
Annexe 2	88
Annexe 3	91
Bibliographie	92
Table des matières	94