

Cahier 2.

Le développement d'une offre abordable

« La politique d'aide au logement a pour objet de favoriser la satisfaction des besoins de logements, de promouvoir la décence du logement, la qualité de l'habitat, l'habitat durable et l'accessibilité aux personnes handicapées, d'améliorer l'habitat existant, de favoriser la rénovation énergétique des bâtiments et de prendre en charge une partie des dépenses de logement en tenant compte de la situation de famille et des ressources des occupants. Elle doit tendre à favoriser une offre de logements qui, par son importance, son insertion urbaine, sa diversité de statut d'occupation et de répartition spatiale, soit de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation. »

CCH, article L301-1

C'est une évidence : favoriser l'accès au logement des personnes défavorisées nécessite que le coût des logements soit compatible avec leur niveau de ressources.

Le taux d'effort brut médian, c'est-à-dire le rapport entre les dépenses engagées pour l'habitation principale et le revenu disponible, pour les 25 % des ménages les plus modestes est de 18 % pour les propriétaires occupants non accédants, de 40 % pour les propriétaires accédants, de 48 % pour les locataires du secteur privé et de 39 % pour les locataires HLM.¹

1. Le modèle économique du logement

« La politique d'aide au logement comprend notamment :

- **des aides publiques à l'investissement en faveur du logement locatif, à la construction neuve de logements, à l'acquisition avec amélioration de logements existants et aux opérations de restructuration urbaine. Les aides sont majorées lorsque les logements servent à l'intégration de personnes rencontrant des difficultés sociales particulières ;**
- **des aides publiques, accordées sous condition de ressources, aux personnes accédant à la propriété de leur logement, sous la forme d'avances remboursables sans intérêt et de prêts d'accession sociale à taux réduit ;**
- **des aides publiques à l'investissement pour les travaux d'amélioration des logements existants réalisés par les propriétaires bailleurs, dans le parc locatif social et dans le parc privé, ainsi que par les propriétaires occupants sous condition de ressources ;**
- **des aides publiques à l'investissement pour les logements locatifs privés soumis en contrepartie à des conditions de loyer encadré et destinés à des personnes sous condition de ressources ;**
- **des aides personnelles au logement qui sont versées aux locataires ou aux propriétaires accédants, sous condition de ressources. »²**

¹. « Les revenus et le patrimoine des ménages » - INSEE Références – Edition 2011.

². CCH, article L301-2.

En langage courant, on parle

- d'aides à la pierre pour toutes les aides à l'investissement, versées au constructeur ;
- d'aides à la personne pour toutes les aides versées à l'occupant pour faire face à ses charges de logement.

1.1. La production du logement

Le coût du logement est directement influencé par la nature du financement de sa production. Celui-ci peut faire appel à trois sources :

- les fonds propres, c'est-à-dire le capital apporté par l'investisseur. Pour un accédant à la propriété, on parle d'apport personnel ;
- les subventions. Elles peuvent être apportées par l'Etat, Action Logement (ex 1% Logement) ou des collectivités territoriales. Elles peuvent prendre la forme de subventions en espèces (les « aides à la pierre »), en nature (mise à disposition gracieuse du terrain par exemple), de bonifications d'intérêt d'emprunt, ou encore de dégrèvements fiscaux ;
- les emprunts.

Par définition, les emprunts doivent être remboursés. Le remboursement des emprunts est donc répercuté sur le loyer payé par le locataire, ou est à la charge de l'accédant. Par conséquent, plus la part des emprunts dans le plan de financement initial est élevée, plus leur remboursement pèse dans le coût mensuel du logement à la charge de l'occupant. Ou inversement, plus la part des fonds propres et subventions est élevée, moins le remboursement des emprunts pèse dans le coût final du logement.

Les aides publiques à l'investissement, en réduisant la part des emprunts dans le financement de la production de logement, ont donc pour objectif d'offrir un parc de logements financièrement accessibles à des ménages modestes ou défavorisés.

1.2. Les contreparties des aides à la pierre

Les « aides à la pierre » réduisant le coût final du logement, leur octroi est conditionné à l'engagement du propriétaire,

- à limiter le montant du loyer,
- à réserver l'attribution du logement à des ménages à ressources modestes,
- à réserver l'attribution d'une part des logements aux organismes ayant contribué au financement de l'opération.³

1.3. La réforme Barre de 1977

De la fin de la 2^{ème} guerre mondiale jusqu'au milieu des années 1970, les politiques de l'Etat vont soutenir la production de logements par des aides à l'investissement.

Le premier ministre Raymond Barre va profondément modifier cette orientation.

D'une part, il estime que globalement les besoins en logements sont couverts, et qu'il n'est plus prioritaire de soutenir au même niveau leur production.

D'autre part, il affirme que l'aide à la pierre est socialement aveugle, car elle conduit à une diminution indifférenciée du coût du logement, que l'occupant soit smicard ou cadre.

En conséquence, il réduit les aides à l'investissement et crée l'aide personnalisée au logement (APL) qui permet de moduler l'aide à l'occupant en fonction de ses revenus.

Par ailleurs, Raymond Barre espérait que l'élévation du niveau de vie des ménages entraînerait un dépassement du plafond d'attribution de l'APL et donc une réduction du coût de celle-ci pour la collectivité.

³. Voir sur ce point le chapitre 5, § 1.4.

1.4. Le retour timide des aides à la pierre

L'émergence de la « nouvelle pauvreté » et l'actuelle crise du logement ont incité les pouvoirs publics à renforcer certaines aides à la pierre en instaurant une nouvelle segmentation dans l'offre de logements.

Le niveau des aides est désormais différencié entre logements à vocation sociale ou à vocation très sociale. Selon le niveau de financement dont ils ont bénéficié, les logements produits sont destinés soit à des ménages modestes (dont les ressources sont inférieures au plafond HLM), soit à des ménages défavorisés (dont les ressources sont inférieures à 60 % du plafond HLM)⁴.

2. En secteur HLM

« 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 oeuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers. »⁵

« Les organismes HLM bénéficient d'exonérations fiscales et d'aides spécifiques de l'Etat au titre du service d'intérêt général défini comme :

- la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution, la gestion et la cession de logements locatifs à loyers plafonnés, lorsqu'elles sont destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs aux plafonds maximum fixés pour l'attribution des logements locatifs conventionnés et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources;
- la réalisation d'opérations d'accession sociale à la propriété;
- la gestion ou l'acquisition en vue de leur revente, avec l'accord du maire de la commune d'implantation et du préfet, de logements situés dans des copropriétés connaissant des difficultés importantes de fonctionnement ou faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat ou situés dans le périmètre d'opérations de requalification de copropriétés dégradées;
- les services accessoires aux opérations susmentionnées. »⁶

En moyenne, une opération locative neuve produite par un organisme HLM est financée à 9 % par les fonds propres, à 17 % par des subventions (4 % Etat, 3 % Action Logement, 10 % collectivités territoriales), et à 74 % par des emprunts (souscrits auprès de la Caisse des Dépôts, d'Action Logement, ou du secteur bancaire traditionnel) . La charge financière représente en moyenne 42 % des dépenses de fonctionnement d'un organisme HLM⁷.

Comme l'indique ce tableau ci-dessous, le niveau de subvention Etat, et le coût de l'emprunt accordé par la Caisse des dépôts seront différents selon que le logement est destiné à des ménages défavorisés, modestes ou à ressources supérieures au plafond HLM.

Aides à l'investissement en secteur HLM et objectif de loyer						
	Subv. Etat	TVA à taux réduit	Exonération TFPB / 25 ans	Prêt CDC, taux durée	Loyer maxi / PLUS	Plafond de ressources / HLM
Secteur intermédiaire	0	Non	Non	PLI 3, 20 % 30 ans	150-280 %	140-160 %
Secteur à vocation peu sociale	0	Oui	Oui	PLS 2, 90 %	150 %	130 %

⁴. Soit environ respectivement 1 700 € et 1 000 € par mois pour une personne seule.

⁵. CCH, article L411.

⁶. CCH, article L411-2.

⁷. Union sociale de l'habitat, Luc Legras, 23 juin 2009.

				30 ans		
Secteur à vocation sociale	5 %	Oui	Oui	PLUS 2, 35 % 40 ans	100 %	100 %
Secteur à vocation très sociale	20 %	Oui	Oui	PLAI 1, 55 % 40 ans	80 %	60 %

Il est courant de définir un logement par le type de financement dont il a bénéficié pour sa réalisation (PLAI, PLUS, PLS, PLI). Pour notre part, nous préférons qualifier les logements, non pas selon leur financement initial, mais en fonction de leur accessibilité financière à des ménages modestes ou défavorisés.

Nous retiendrons donc les définitions suivantes :

- logement à vocation sociale = logement financièrement accessible à un ménage de ressources modestes, c'est-à-dire comprises entre 60 % du plafond HLM et celui-ci ;
- logement à vocation très sociale = logement financièrement accessible à un ménage défavorisé, c'est-à-dire dont les ressources sont inférieures à 60 % du plafond HLM.

Actuellement, le gouvernement impose aux organismes HLM un ratio de 30 % minimum de logements à vocation très sociale dans leur programme de production. Et pour réduire la part des emprunts sans augmenter les subventions, il impose également la vente, par chaque organisme, de 1% de son parc, cette vente permettant de dégager des fonds propres réinvestissables dans des opérations nouvelles.

▪ Le programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance

Dans une note aux préfets en date du 30.10.2013, le ministère du logement a lancé « *un appel à projets pour la sélection d'opérations constituant une offre nouvelle de logements à destination des ménages cumulant des difficultés financières et sociales, dont la situation nécessite que leur soit proposé un logement dont le coût d'usage est adapté à leurs ressources, notamment au regard de la solvabilisation par l'APL et des coûts associés au loyer : la dépense de logement (loyer et charges, y compris énergie et eau), doit être inférieure au loyer plafond APL augmenté du forfait charges.*

L'appel à projets est conçu pour améliorer le financement des opérations de logements locatifs très sociaux programmées en « droit commun » sur les territoires. »⁸

▪ La convention d'utilité sociale

« Les organismes HLM concluent avec l'Etat, sur la base de leur plan stratégique de patrimoine et en tenant compte des programmes locaux de l'habitat, une convention d'utilité sociale d'une durée de six ans renouvelable.

La convention d'utilité sociale comporte notamment l'énoncé de la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme, comprenant notamment un plan de mise en vente à leurs locataires des logements à usage locatif détenus par l'organisme et les orientations retenues pour le réinvestissement des fonds provenant de la vente. »⁹

3. En secteur locatif privé

« L'Agence nationale de l'habitat a pour mission de promouvoir le développement et la qualité du parc existant de logements privés ainsi que de participer à la lutte contre l'habitat indigne et à l'amélioration des structures d'hébergement. A cet effet, elle encourage et facilite l'exécution de travaux de réparation, d'assainissement, d'amélioration et d'adaptation d'immeubles d'habitation, ainsi que l'exécution de travaux de transformation en logements de locaux non affectés à l'habitation, dès lors que ces logements sont

⁸. Appel à projet pour la création de PLAI adaptés. Son contenu est développé au chapitre 4. L'habitat adapté.

⁹. CCH, article L445-1.

utilisés à titre de résidence principale, ainsi que l'exécution d'opérations de résorption d'habitat insalubre et de requalification d'immeubles d'habitat privé dégradé. Elle peut mener des actions d'assistance, d'étude ou de communication ayant pour objet d'améliorer la connaissance du parc privé existant et des conditions de son occupation et de faciliter l'accès des personnes défavorisées et des ménages à revenus modestes ou intermédiaires aux logements locatifs privés. »¹⁰

Les propriétaires qui louent un logement ou s'approprient à le louer peuvent bénéficier d'une aide de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour réaliser des travaux. Cette aide concerne essentiellement les opérations de réhabilitation lourde et le traitement des logements indignes ou dégradés, en privilégiant des opérations complètes incluant notamment l'amélioration énergétique.

Elle n'est accordée que sous certaines conditions et en contrepartie de divers engagements, parmi lesquels l'engagement de conclure une convention d'une durée minimale de neuf ans, par laquelle est fixé, pour chaque logement concerné, le niveau de loyer maximum applicable.

« L'aide que l'Agence nationale de l'habitat accorde au propriétaire d'un logement à usage locatif pour y réaliser des travaux d'amélioration est subordonnée à la condition que le logement soit donné en location pendant une durée minimale de neuf ans. »¹¹

« Une aide particulière peut être accordée au propriétaire qui s'engage à respecter des obligations définies par voie de convention. La convention détermine notamment :

- le cas échéant, les travaux d'amélioration qui incombent au bailleur ;
- le montant maximum des loyers ;
- les conditions d'occupation du logement et, le cas échéant, ses modalités d'attribution ;
- la durée, qui ne peut être inférieure à neuf ans si le propriétaire reçoit une aide pour réaliser des travaux d'amélioration, et à six ans dans le cas contraire ;
- les conditions de sa révision et de sa résiliation ;
- les pénalités encourues en cas de méconnaissance des engagements conventionnels. »¹²

4. En accession à la propriété

▪ Le prêt à taux zéro

« Les établissements de crédit peuvent consentir des prêts ne portant pas intérêt. »¹³

« Ces prêts sont consentis aux personnes physiques lorsqu'elles acquièrent, avec ou sans travaux, ou font construire leur résidence principale en accession à la première propriété. Aucun frais de dossier, frais d'expertise, intérêt ou intérêt intercalaire ne peut être perçu sur ces prêts. »¹⁴

« Les modalités du prêt sont fonction (...) de l'ensemble des ressources des personnes destinées à occuper à titre de résidence principale le logement. »¹⁵

« Le remboursement du prêt s'effectue en fonction des ressources de l'emprunteur. »¹⁶

▪ Le prêt d'accession sociale

« Des prêts aidés par l'Etat, destinés à l'accession à la propriété, peuvent être accordés pour financer :

- l'acquisition des droits de construire ou de terrains destinés à la construction de logements, la construction de ces logements et leur acquisition ;

- l'acquisition de logements en vue de leur amélioration et les travaux d'amélioration correspondants. »¹⁷

¹⁰. CCH, article L 321-1.

¹¹. CCH, article L321-3.

¹². CCH, article L321-4.

¹³. CCH, article L31-10-1.

¹⁴. CCH, article L31-10-2.

¹⁵. CCH, article L31-10-4.

¹⁶. CCH, article L31-10-11.

¹⁷. CCH, article R331-32.

« Les logements financés à l'aide de ces prêts doivent être occupés à titre de résidence principale au moins huit mois par an, sauf cas de force majeure, par des personnes physiques accédant à la propriété ou par leurs ascendants, leurs descendants ou ceux de leur conjoint¹⁸ et dont l'ensemble des ressources est au plus égal à un montant déterminé par arrêté des ministres chargés de la construction et de l'habitation et des finances. »¹⁹

▪ La vente de logements HLM

« Les organismes HLM peuvent aliéner des logements construits ou acquis depuis plus de dix ans par un organisme d'habitations à loyer modéré. Ces logements doivent répondre à des normes d'habitabilité minimale.

La décision d'aliéner ne doit pas avoir pour effet de réduire de manière excessive le parc de logements sociaux locatifs existant sur le territoire de la commune ou de l'agglomération concernée. »²⁰

« Un logement occupé ne peut être vendu qu'à son locataire. Toutefois, sur demande du locataire, le logement peut être vendu à son conjoint ou, s'ils ne disposent pas de ressources supérieures à celles qui sont fixées par l'autorité administrative, à ses ascendants et descendants. Tout locataire peut adresser à l'organisme propriétaire une demande d'acquisition de son logement. La réponse de l'organisme doit être motivée et adressée à l'intéressé dans les deux mois suivant la demande.

Lorsque l'organisme d'habitations à loyer modéré met en vente un logement vacant, il doit l'offrir en priorité à l'ensemble des locataires de logements de l'organisme dans le département. »²¹

Nous sommes très réservés sur l'accession très sociale à la propriété. Certes la possession de son logement est une aspiration très largement partagée en France. C'est un signe extérieur de réussite sociale. Mais inciter des ménages fragiles à s'engager dans un endettement à long terme nous paraît irresponsable. Nous ne pouvons que nous réjouir que les opérations politico-médiatiques « Maisons à 100 000 € ou à 15 € par jour » n'aient rencontré qu'un succès limité.

5. La transformation de locaux vacants

« Il est institué, sur l'ensemble du territoire et à titre expérimental, un dispositif visant assurer la à protection et la préservation de locaux vacants par l'occupation de résidents temporaires, notamment à des fins de logement, d'hébergement, d'insertion et d'accompagnement social.

Les conventions et contrats de résidence temporaire ne peuvent porter effet au-delà du 31 décembre 2023.

▪ Un agrément des opérateurs

Sont agréés par l'Etat, au vu de leurs compétences à mener des travaux d'aménagement et à organiser l'occupation de bâtiments par des résidents temporaires, les organismes publics, les organismes privés ou les associations qui mettent en place un dispositif d'occupation temporaire de locaux en vue d'en assurer la protection et la préservation.

L'agrément de l'Etat est subordonné à des engagements de l'organisme ou de l'association quant aux caractéristiques des résidents temporaires. Ces engagements ne peuvent être définis qu'au regard du nombre total de places de logement et d'hébergement mises à disposition par l'organisme ou l'association agréé. Ces engagements peuvent être définis en fonction des besoins des territoires. Le non-respect de ces engagements par l'association ou l'organisme peut conduire au retrait de l'agrément.²²

¹⁸. CCH, article R331-40.

¹⁹. CCH, article R331-42.

²⁰. CCH, article L443-7.

²¹. CCH, article L443-11.

²². Le décret 2019-497 fixe les conditions et modalités d'application de cet agrément.

▪ La convention Propriétaire - Opérateur

Les opérations d'occupation temporaire de locaux en vue d'en assurer la protection et la préservation font l'objet d'une convention entre le propriétaire et un organisme public, un organisme privé ou une association qui s'engage à protéger et à préserver les locaux qui sont mis à sa disposition et à les rendre au propriétaire libres de toute occupation à l'échéance de la convention ou lors de la survenance d'un événement défini par celle-ci.

La convention est d'une durée maximale de trois ans et peut être prorogée par périodes d'un an, dès lors que le propriétaire justifie que, à l'issue de l'occupation du bâtiment par des résidents temporaires, le changement de destination initialement envisagé pour les locaux ne peut avoir lieu.

▪ Le contrat de résidence

L'organisme ou l'association peut loger des résidents temporaires dans les locaux mis à sa disposition. Les engagements réciproques de l'organisme ou de l'association et de chaque occupant ainsi que la finalité de l'occupation figurent dans un contrat de résidence temporaire.

« Le contrat de résidence temporaire est conclu entre l'organisme ou l'association agréé et le résident sous forme écrite. Il mentionne :

- sa date de prise d'effet et sa durée dans la limite du terme de la convention passée entre le propriétaire des locaux et l'organisme ou l'association ;*
- l'adresse et la désignation des locaux à usage privatif et, le cas échéant, collectif ;*
- les équipements à usage privatif dont le résident a la jouissance et, le cas échéant, les locaux, équipements et autres accessoires de l'ensemble immobilier qui font l'objet d'un usage collectif ;*
- le cas échéant, le montant mensuel de la redevance, les conditions de sa révision éventuelle et ses modalités de paiement ;*
- le cas échéant, le montant du dépôt de garantie, qui ne peut être supérieur à un mois de redevance ;*
- les obligations respectives de l'organisme ou de l'association et du résident ;*
- les causes objectives de nature à justifier, par leur caractère légitime et sérieux, la résiliation du contrat. S'il existe un règlement intérieur des locaux, une copie de celui-ci est annexée au contrat et paraphée par le résident.*

Un état des lieux occupés à titre privatif, établi contradictoirement et sans frais par les parties lors de l'entrée dans les lieux ou, à défaut, par huissier de justice, à l'initiative de la partie la plus diligente et à frais partagés, est joint au contrat. Un état des lieux est établi selon les mêmes modalités lors de la restitution des locaux. »

Le contrat de résidence temporaire est conclu pour une durée au moins égale à deux mois. Il est renouvelé par tacite reconduction sans pouvoir excéder une durée totale de dix-huit mois. Si l'organisme ou l'association n'entend pas renouveler le contrat, il en informe le résident, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par acte d'huissier, un mois au moins avant l'échéance du terme prévu.

Lorsqu'une redevance mensuelle est prévue dans le contrat de résidence temporaire, elle ne peut excéder le montant de 200 euros, ou de 75 euros lorsqu'elle est appliquée à des personnes en situation d'hébergement. Ce montant comprend l'intégralité des charges liées à l'occupation des locaux, notamment celles relatives à l'eau, au gaz, à l'électricité et au chauffage.

Lorsque le contrat le prévoit, la redevance peut faire l'objet d'une révision annuelle, en fonction de l'évolution de l'indice de référence des loyers. Cette révision annuelle intervient au terme de la première année du contrat.

Le résident, titulaire du contrat de résidence temporaire, s'engage notamment à :

- informer l'organisme ou l'association agréé de tout sinistre, dégradation ou intrusion qu'il constate dans les locaux dont il a l'usage, même s'il n'en résulte aucun dommage apparent ;*
- avertir sans délai l'organisme ou l'association agréé de toute réparation qui apparaît nécessaire ;*
- le cas échéant, payer la redevance aux termes convenus ;*
- user paisiblement des locaux et équipements mentionnés au contrat ;*

- répondre des dégradations qui surviennent pendant la durée du contrat dans les locaux privatifs dont il a l'usage, à moins qu'il ne prouve qu'elles ont eu lieu par cas de force majeure, par la faute de l'organisme ou de l'association agréé ou du propriétaire ou par le fait d'un tiers qu'il n'a pas introduit dans les locaux ;
- ne pas transformer les locaux et équipements mentionnés au contrat sans l'autorisation préalable et écrite de l'organisme ou de l'association agréé ;
- s'interdire de céder les droits qu'il tient du contrat et de mettre les locaux mentionnés au contrat à la disposition d'un tiers, sous quelque forme et à quelque titre que ce soit ;
- laisser exécuter les travaux d'amélioration des parties collectives ou privatives de l'ensemble immobilier, ainsi que les travaux nécessaires au maintien en état et à l'entretien normal des locaux mentionnés au contrat ;
- laisser visiter, selon les modalités prévues par le contrat, les locaux mentionnés au contrat en vue notamment de la réalisation de travaux, de la réhabilitation, de la démolition, de la vente des locaux ou de tout autre événement prévu par le contrat de résidence temporaire ;
- respecter le règlement intérieur des locaux mis à disposition s'il existe.

L'organisme ou l'association agréé s'engage envers le résident notamment à :

- lui remettre un local en bon état d'usage, ne présentant aucun risque manifeste pour la sécurité physique et la santé et offrant les conditions d'hygiène et de confort exigées pour une affectation à un usage d'habitation ;
- pour les personnes en situation d'hébergement leur fournir l'équipement et le mobilier nécessaires à l'usage d'habitation des locaux ;
- lui assurer la jouissance paisible des locaux mentionnés au contrat ;
- le cas échéant, lui transmettre gratuitement un reçu de la redevance. La transmission peut se faire par voie dématérialisée, sauf opposition expresse du résident ;
- lui garantir, s'il en fait la demande, une domiciliation dans les locaux pendant toute la durée du contrat de résidence temporaire ;
- pour les personnes en situation d'hébergement, leur permettre de bénéficier de mesures d'insertion et d'accompagnement social adaptées à leur besoin ;
- pour les autres personnes, le cas échéant, leur fournir le nom et l'adresse d'un organisme proposant les mesures d'accompagnement et d'insertion social.

Au-delà de la durée initiale de deux mois du contrat de résidence temporaire, lorsque survient une des causes objectives de nature à justifier la résiliation, telles que prévues par le contrat de résidence temporaire, l'organisme ou l'association agréé adresse au résident la décision motivée de résilier le contrat, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par acte d'huissier, en respectant un délai de préavis d'un mois. Ce délai court à compter du jour de la réception de la lettre recommandée ou de la signification de l'acte d'huissier.

Le cas échéant, pendant le délai de préavis, le résident n'est redevable de la redevance que pour le temps où il a occupé réellement les lieux.

En cas de méconnaissance par le résident de l'une des obligations lui incombant aux termes du contrat, celui-ci peut être résilié par l'organisme ou l'association agréé dans le respect des formalités et du préavis fixés ci-dessus.

Le résident temporaire peut résilier à tout moment le contrat par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, en respectant un délai de préavis de quinze jours.

En cas d'abandon des lieux par le résident temporaire ou de décès de celui-ci, son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin notoire, s'il réside lui-même dans les locaux, bénéficie du droit d'usage de ceux-ci jusqu'au terme du contrat, sous réserve du respect des obligations de tout résident.

L'arrivée à terme du contrat de résidence temporaire ou sa rupture déchoit le résident de tout titre d'occupation.

Le présent dispositif expérimental est suivi et évalué par les services de l'Etat chargés d'agréer les opérations. Le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation, un rapport d'évaluation du dispositif. »²³

²³. Loi 2018-1021, article 29 et décret 2019-497.

6. La prise en compte des besoins dans les programmes territoriaux de l'habitat

6.1. L'obligation des communes

L'objectif de cette disposition, introduite par l'article 55 de la loi SRU²⁴ et renforcée par la loi Duflot²⁵ est d'éviter de concentrer les logements HLM sur certaines communes, et par là même de favoriser la mixité sociale.

▪ L'objectif à atteindre

« Dans les communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants dans l'unité urbaine de Paris et 3 500 habitants sur le reste du territoire, et qui sont comprises, au sens du recensement de la population, dans une agglomération ou une intercommunalité de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, le nombre total de logements locatifs sociaux doit représenter au moins de 25 % des résidences principales.

Ce taux est fixé à 20 % pour toutes les communes appartenant à une agglomération ou une intercommunalité pour lesquels le parc de logements existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande et aux capacités à se loger des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées.

Les communes en décroissance démographique constatée dans des conditions et pendant une durée fixée par décret, sont exemptées à la condition qu'elles appartiennent à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre doté d'un programme local de l'habitat exécutoire.

Le taux est également fixé à 20 % pour les communes de plus de 15 000 habitants dont le nombre d'habitants a crû dans des conditions et sur une durée fixée par décret et qui n'appartiennent pas à une agglomération ou une intercommunalité de plus de 50 000 habitants lorsque leur parc de logements existant justifie un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande des personnes de ressources modestes ou défavorisées.

Ces dispositions ne sont pas applicables aux communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à une interdiction de construire des bâtiments à usage d'habitation résultant d'une exposition au bruit, d'une servitude de protection de l'environnement, de risques technologiques, de risques naturels, de risques miniers, au recul du trait de côte ou de protection des points de captage.

▪ Les logements décomptés

Les logements locatifs sociaux retenus sont :

- les logements locatifs appartenant aux organismes HLM, à l'exception, en métropole, de ceux construits, ou acquis et améliorés à compter du 5 janvier 1977 et ne faisant pas l'objet d'une convention APL;
- les autres logements conventionnés et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources;
- les logements appartenant aux sociétés d'économie mixte des départements d'outre-mer, les logements appartenant à l'Entreprise minière et chimique et aux sociétés à participation majoritaire de l'Entreprise minière et chimique, les logements appartenant aux houillères de bassin, aux sociétés à participation majoritaire des houillères de bassin ainsi qu'aux sociétés à participation majoritaire des Charbonnages de France ;
- les logements ou les lits des logements-foyers de personnes âgées, de personnes handicapées, de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants et des résidences sociales, ainsi que les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale et des centres d'accueil pour demandeurs d'asile. Dans les foyers d'hébergement et les foyers de vie destinés aux personnes handicapées mentales,

²⁴. Loi 2000-1208.

²⁵. Loi 2013-61.

les chambres occupées par ces personnes sont comptabilisées comme autant de logements locatifs sociaux dès lors qu'elles disposent d'un élément de vie indépendante.

- les terrains locatifs familiaux en état de service, destinés à l'installation prolongée de résidences mobiles des gens du voyage ;
- les logements du parc privé faisant l'objet d'un dispositif d'intermédiation locative qui sont loués à un organisme agréé pour exercer des activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociale en vue de leur sous-location, meublée ou non, à des personnes en difficulté, sous réserve que le loyer pratiqué au mètre carré par l'association soit inférieur ou égal à un montant défini par arrêté du ministre chargé du logement.

Sont décomptés,

- pendant une période de cinq ans à l'expiration de la convention APL, les logements dont la convention est venue à échéance.
- pendant une période de dix ans à compter de leur vente, les logements vendus à leurs locataires par les organismes HLM.

Sont considérés comme logements locatifs sociaux

- ceux financés par l'Etat ou les collectivités locales occupés à titre gratuit, à l'exception des logements de fonction, ou donnés à leur occupant ou acquis par d'anciens supplétifs de l'armée française en Algérie ou assimilés, grâce à une subvention accordée par l'Etat au titre des lois d'indemnisation les concernant ;
- pendant les cinq années suivant la levée d'option, les logements occupés par des titulaires de contrats de location-accession qui font l'objet d'une convention et d'une décision d'agrément prise par le Préfet de département.
- Les logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire.

Les résidences principales retenues sont celles qui figurent au rôle établi pour la perception de la taxe d'habitation. »²⁶

Cette disposition est régulièrement critiquée. Nous n'évoquerons pas les arguments des villes bourgeoises qui ne veulent pas accueillir de pauvres. Mais certaines communes font observer, avec raison, que le logement HLM n'a pas le monopole des ménages défavorisés, et qu'il serait plus équitable de retenir le niveau de ressources de l'ensemble de la population plutôt que le seul critère du parc locatif social.

▪ **Les inventaires des logements sociaux**

« Dans les communes potentiellement concernées, les personnes morales, propriétaires ou gestionnaires de logements sociaux, sont tenues de fournir au Préfet de département, chaque année avant le 1er juillet, un inventaire par commune des logements sociaux dont elles sont propriétaires ou gestionnaires au 1er janvier de l'année en cours.

Elles fournissent également, dans les mêmes conditions que celles mentionnées au premier alinéa, un inventaire complémentaire qui établit le mode de financement des logements mis en service à partir du 1er janvier 2002.

Le défaut de production de ces inventaires, ou la production d'un inventaire manifestement erroné donne lieu à l'application d'une amende de 1 500 euros recouvrée comme en matière de taxe sur les salaires.

Le Préfet de département communique chaque année à chaque commune susceptible d'être concernée, avant le 1er septembre, les inventaires la concernant assortis du nombre de logements sociaux décomptés sur son territoire au 1er janvier de l'année en cours, lorsque le nombre de logements sociaux décomptés représente moins que le taux légal. La commune dispose de deux mois pour présenter ses observations.

Après examen de ces observations, le Préfet de département notifie avant le 31 décembre le nombre de logements sociaux retenus pour. »²⁷

²⁶. CCH, article L302-5.

²⁷. CCH, article L302-6.

▪ Le prélèvement sur les ressources fiscales

« Il est effectué chaque année un prélèvement sur les ressources fiscales des communes concernées, à l'exception de celles qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale lorsque le nombre des logements sociaux y excède 20 % des résidences principales pour les communes devant atteindre un taux de 25 % de logements sociaux, ou 15 % pour les communes devant atteindre un taux de 20 %. Toute commune soumise pour la première fois à ces objectifs est exonérée de ce prélèvement pendant les trois premières années.

Ce prélèvement est fixé à 25 % du potentiel fiscal par habitant multipliés par la différence entre 25 % ou 20 % des résidences principales, selon le cas, et le nombre de logements sociaux existant dans la commune l'année précédente, sans pouvoir excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.

Le prélèvement n'est pas effectué s'il est inférieur à la somme de 4 000 €.

Le prélèvement est diminué du montant des dépenses exposées par la commune pendant le pénultième exercice, au titre des subventions foncières, des travaux de viabilisation, de dépollution, de démolition, de désamiantage ou de fouilles archéologiques des terrains ou des biens immobiliers mis ensuite à disposition pour la réalisation de logements sociaux ou de terrains familiaux, des dépenses engagées pour financer des dispositifs d'intermédiation locative, des moins-values correspondant à la différence entre le prix de cession de terrains ou de biens immobiliers donnant lieu à la réalisation effective de logements sociaux et leur valeur vénale estimée par le service des domaines et de la création d'emplacements d'aire permanente d'accueil des gens du voyage. Dans le cas de mise à disposition par bail emphytéotique, bail à construction ou bail à réhabilitation de terrains ou d'immeubles à un maître d'ouvrage pour la réalisation de logements locatifs sociaux, le montant éventuellement pris en compte est égal à la différence entre les montants capitalisés du loyer pratiqué pour le terrain ou l'immeuble donné à bail et ceux du loyer estimé par le service des domaines.

Si le montant de ces dépenses et moins-values de cession est supérieur au prélèvement d'une année, le surplus peut être déduit du prélèvement des deux années suivantes. Ces dépenses sont déductibles les années suivantes au prorata du nombre de logements locatifs sociaux qu'elles permettent de réaliser au regard des obligations triennales.

Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation et de la cotisation foncière des entreprises inscrit à la section de fonctionnement du budget des communes soumises au prélèvement est diminué du montant de ce prélèvement.

Lorsque la commune appartient à une intercommunalité ayant conclu une convention de délégation des aides à la pierre, ou à la métropole de Lyon, la somme correspondante est versée respectivement à l'intercommunale ou à la métropole de Lyon ; en sont déduites les dépenses effectivement exposées par la commune pour la réalisation de logements sociaux. Elle est utilisée pour financer des acquisitions foncières et immobilières en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux.

A défaut, et hors Ile-de-France, elle est versée à l'établissement public foncier, si la commune appartient à un tel établissement.

A défaut, en métropole, elle est versée au fonds national. Dans les départements d'outre-mer, elle est versée aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain.

Les établissements publics fonciers, l'office foncier de la Corse et les intercommunalités transmettent avant le 31 mars de chaque année au Préfet de Département un rapport sur l'utilisation des sommes qui leur ont été reversées ainsi que sur les perspectives d'utilisation des sommes non utilisées.

Lorsque le représentant de l'Etat dans le département constate une utilisation des sommes précitées non conforme au présent article par un bénéficiaire mentionné au septième alinéa de l'article L. 302-7, il informe de ses constats, dans un délai d'un mois à compter de la réception du rapport, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de la métropole de Lyon et l'invite à présenter ses observations dans un délai de deux mois.

Si, à l'expiration de ce délai, les indications fournies par le bénéficiaire du prélèvement ne permettent pas de justifier les faits constatés, le Préfet de département peut, par un arrêté motivé, suspendre, pour une durée limitée à douze mois, le versement des sommes précitées au bénéficiaire concerné. Cet arrêté indique le montant des sommes qui ne seront pas versées au bénéficiaire ainsi que la durée correspondante. Ce montant ne peut excéder le montant des sommes dont l'utilisation a été considérée comme non conforme à

la loi. Pendant la durée prévue par l'arrêté précité, les prélèvements sont versés à l'établissement public foncier. »²⁸

▪ **L'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux**

« Pour atteindre le taux légal, le préfet de département notifie à la commune un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux par période triennale.

L'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux précise la typologie des logements à financer.

Pour atteindre l'objectif, la part des logements financés en prêts locatifs sociaux ne peut être supérieure à 30 % des logements locatifs sociaux à produire et celle des logements financés en prêts locatifs aidés d'intégration est au moins égale à 30 %. Si la part des logements locatifs sociaux sur la commune est inférieure à 10 % du total des résidences principales et que la commune n'est pas couverte par un programme local de l'habitat, la part des logements financés en prêts locatifs sociaux ne peut être supérieure à 20 % des logements locatifs sociaux à réaliser.

Tout programme local de l'habitat ou document en tenant lieu prend en compte les objectifs quantitatifs et de typologie, sur le territoire des communes concernées.

A Paris, Lyon et Marseille, le programme local de l'habitat fixe, de façon à favoriser la mixité sociale en assurant entre les arrondissements une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, l'objectif de réalisation de logements sociaux sur le territoire de l'arrondissement de manière à accroître la part des logements par rapport au nombre de résidences principales.

Les programmes locaux de l'habitat précisent l'échéancier annuel et les conditions de réalisation, ainsi que la répartition équilibrée de la taille, des logements sociaux soit par des constructions neuves, soit par l'acquisition de bâtiments existants, par période triennale. Ils définissent également un plan de revalorisation de l'habitat locatif social existant, de façon à préserver partout la mixité sociale sans créer de nouvelles ségrégations. A défaut de programme local de l'habitat adopté, la commune prend, sur son territoire, les dispositions nécessaires pour permettre la réalisation du nombre de logements locatifs sociaux prévus.

L'objectif de réalisation par période triennale est fixé à 33 % du nombre de logements sociaux à réaliser pour atteindre le taux légal.

Cet objectif de réalisation est porté :

- à 50 % pour les communes dont le taux de logement social au 1er janvier de l'année précédant la période triennale présente un écart compris entre deux et quatre points avec le taux légal;
- à 100 % pour les communes dont le taux de logement social au 1er janvier de l'année précédant la période triennale présente un écart inférieur à deux points avec le taux légal.

Le Préfet de département peut, si le fonctionnement des marchés locaux de l'habitat le permet et après accord du maire, rehausser l'objectif de réalisation précité.

Cet objectif est recalculé à l'issue de chaque période triennale.

Par dérogation, pour les communes nouvellement soumises à cette obligation, l'objectif de réalisation, est fixé pour la première période triennale pleine, à 15 % du nombre des logements sociaux à réaliser pour atteindre le taux légal. Cet objectif de réalisation est porté à 25 % pour la deuxième période triennale. A compter de la troisième période triennale, l'objectif de réalisation est défini dans les conditions ordinaires.

Quand une commune est nouvellement soumise à l'obligation en cours de période triennale, l'objectif de réalisation pour la durée restante de la première période triennale est fixé à 10 % du nombre de logements sociaux à réaliser pour atteindre le taux légal.

Le Préfet de département peut, si le fonctionnement des marchés locaux de l'habitat le permet et après accord du maire, rehausser l'objectif de réalisation. »²⁹

▪ **Le contrat de mixité sociale**

« Le contrat de mixité sociale constitue un cadre d'engagement de moyens permettant à une commune d'atteindre les objectifs et conclu, pour une durée de trois ans renouvelable, entre une commune, l'Etat, l'intercommunalité dont la commune est membre et, dans le périmètre de la métropole du Grand Paris, l'établissement public territorial dont la commune est membre.

²⁸. CCH, article L302-7 et L302-7-1.

²⁹. CCH, article L308.

Le contrat de mixité sociale peut être signé par toute personne morale susceptible, par son action, de contribuer aux objectifs.

Un contrat de mixité sociale unique peut être conclu à l'échelle du territoire d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou, dans la métropole du Grand Paris, sur le périmètre de chaque établissement public territorial. A Paris, Lyon et Marseille, le contrat de mixité sociale détermine, pour chacune des périodes triennales qu'il couvre et pour chacun des arrondissements, des objectifs et engagements de façon à favoriser la mixité sociale et à assurer entre les arrondissements une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Il précise qu'une part de la production de logements locatifs sociaux est prioritairement orientée vers les arrondissements disposant de moins de 15 % de logements sociaux.

Le contrat de mixité sociale détermine notamment, pour chacune des périodes triennales qu'il couvre et pour chacune des communes signataires, les objectifs de réalisation de logements locatifs sociaux à atteindre ainsi que les engagements pris, notamment en matière d'action foncière, d'urbanisme, de programmation et de financement des logements et d'attributions de logements locatifs aux publics prioritaires. Le contrat de mixité sociale facilite la réalisation d'objectifs de répartition équilibrée des logements locatifs sociaux pour chaque commune.

Le contrat de mixité sociale est annexé au programme local de l'habitat, après délibération de l'organe délibérant de l'intercommunalité.

Lorsqu'une commune estime ne pas pouvoir atteindre les objectifs, elle peut demander au Préfet de département la conclusion d'un contrat de mixité sociale prévoyant une adaptation des objectifs dans les conditions.

Après examen des difficultés rencontrées et des besoins spécifiques d'intérêt général identifiés par la commune lors des périodes triennales échues ou celles envisagées sur les périodes triennales suivantes, le Préfet de département, s'il parvient aux mêmes conclusions que la commune, engage l'élaboration du contrat de mixité sociale. »³⁰

« Dans ce cas, le contrat de mixité sociale peut fixer l'objectif de réalisation, pour une durée maximale de trois périodes triennales consécutives, sans que l'objectif ainsi fixé puisse être inférieur :

- pour les communes dont l'objectif de réalisation est, à 25 % du nombre de logements sociaux à réaliser pour atteindre le taux légal;
- pour les communes, à 40 % du nombre de logements sociaux à réaliser pour atteindre le taux légal ;
- pour les communes, à 80 % du nombre de logements sociaux à réaliser pour atteindre le taux légal.

Le Préfet de département peut, sur demande motivée d'une commune, déroger à la limitation de la durée maximale du contrat de mixité sociale lorsque cette commune compte une population inférieure à 5 000 habitants ou présente un taux d'inconstructibilité compris entre 30 % et 50 % de son territoire urbanisé.

Par dérogation, dans un objectif de mutualisation intercommunale, le contrat de mixité sociale peut fixer les objectifs de réalisation de logements locatifs sociaux à atteindre pour chacune des communes soumises au prélèvement. Pour une même commune, l'objectif ne peut être abaissé pour plus de deux périodes triennales consécutives.

Pour la ou les périodes triennales concernées, l'objectif assigné aux communes concernées ne peut être inférieur à la moitié de l'objectif de réalisation.

Pour chaque période triennale, l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux fixé par le contrat de mixité sociale, pour l'ensemble des communes de l'intercommunalité soumises au prélèvement, ne peut être inférieur au nombre total de logements locatifs sociaux à atteindre par les communes concernées.

L'accord des communes est requis pour la fixation d'objectifs de réalisation de logements locatifs sociaux supplémentaires dans le cadre du contrat de mixité sociale.

Seul une intercommunalité couverte par un programme local de l'habitat ou un document exécutoire en tenant lieu peut conclure un contrat de mixité sociale permettant de réduire l'objectif. »³¹

▪ Le bilan triennal

« La collectivité ou l'intercommunalité ayant approuvé le programme local de l'habitat établi, au terme de chaque période triennale, un bilan portant en particulier sur le respect des engagements en matière de

³⁰. CCH, article L308-2-1.

³¹. CCH, article L302-8.

mixité sociale. Celui-ci est communiqué au comité régional de l'habitat et de l'hébergement et est rendu public par le Préfet de département.

Tous les trois ans, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport faisant le bilan du respect par les communes de leurs obligations en matière de réalisation de logements locatifs sociaux. »³²

▪ **Le constat de carence**

« Lorsque, dans les communes soumises aux obligations, au terme de la période triennale échue, le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser à l'échelle communale n'a pas été atteint ou lorsque la typologie de financement n'a pas été respectée, le Préfet de département informe le maire de la commune de son intention d'engager la procédure de constat de carence. Il lui précise les faits qui motivent l'engagement de la procédure et l'invite à présenter ses observations dans un délai au plus de deux mois.

« Lorsque le Préfet de département a constaté la carence d'une commune, il propose à celle-ci d'élaborer un contrat de mixité sociale. »³³

En tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le Préfet de département peut, par un arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement et, le cas échéant, après avis de la commission nationale, prononcer la carence de la commune. Cet arrêté peut aussi prévoir les secteurs dans lesquels le Préfet de département est compétent pour délivrer les autorisations d'utilisation et d'occupation du sol pour des catégories de constructions ou d'aménagements à usage de logements listées dans l'arrêté. Par le même arrêté et en fonction des mêmes critères, il fixe, pour une durée maximale de trois ans à compter du 1er janvier de l'année suivant sa signature, la majoration du prélèvement sur les ressources fiscales. Le taux de majoration du prélèvement ne peut être inférieur au rapport entre le nombre de logements sociaux non réalisés et l'objectif total de logements. Le prélèvement majoré ne peut être supérieur à cinq fois le prélèvement initial. Le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre du pénultième exercice. Ce plafond est porté à 7,5 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal médian par habitant sur l'ensemble des communes soumises au prélèvement au 1er janvier de l'année précédente.

Les dépenses déductibles qui n'ont pas été déduites du prélèvement viennent en déduction de la majoration du prélèvement.

La majoration du prélèvement est versée au fonds national.

L'arrêté du Préfet de département peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction.

Lorsqu'il a constaté la carence d'une commune, le Préfet de département peut conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés.

La commune contribue obligatoirement au financement des opérations faisant l'objet de la convention à hauteur d'un montant dont les modalités de calcul sont définies par décret en Conseil d'Etat, dans la limite de 50 000 € par logement construit ou acquis en Ile-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, et de 30 000 € par logement construit ou acquis sur le reste du territoire. Cette limite peut être dépassée avec l'accord de la commune. La contribution communale obligatoire est versée directement à l'organisme, dans les conditions et selon un échéancier prévus par la convention.

Si la commune ne s'acquitte pas d'un versement dû en application des dispositions de la convention et de l'échéancier, le Préfet de département met la commune en demeure de respecter ses obligations. A l'issue d'un délai de deux mois suivant la mise en demeure, si la commune ne s'est toujours pas acquittée du versement dû, le Préfet de département le recouvre par voie de titre de perception émis auprès de la commune, au profit de l'organisme, dans des conditions définies par décret. Dans ce cas, la somme recouvrée ne peut être déduite du prélèvement opéré sur les ressources fiscales de la commune.

Lorsqu'il a constaté la carence d'une commune, le Préfet de département peut, après avoir recueilli l'avis de la commune, conclure une convention avec un ou plusieurs organismes agréés afin de mettre en œuvre sur le territoire de la commune, au sein du parc privé, un dispositif d'intermédiation locative permettant de loger des personnes en difficulté soit dans des logements loués à des organismes en vue de leur sous-location à ces personnes, soit dans des logements conventionnés dont la gestion a été confiée par mandat

³². CCH, article L302-9.

³³. CCH, article L308-1.

par le propriétaire à un de ces organismes. Cette convention prévoit une contribution financière obligatoire de la commune, qui est déduite du prélèvement. La contribution volontaire de la commune à l'opération peut dépasser cette limite. La contribution communale obligatoire est versée directement à l'organisme, dans les conditions et selon un échéancier prévus par la convention.

Si la commune ne s'acquitte pas d'un versement dû en application des dispositions de la convention et de l'échéancier, le Préfet de département met la commune en demeure de respecter ses obligations. A l'issue d'un délai de deux mois à compter de la mise en demeure, si la commune ne s'est toujours pas acquittée du versement dû, le fonds se substitue à la commune et procède au paiement correspondant à l'organisme. Dans le même temps, le Préfet de département recouvre la somme ainsi liquidée par voie de titre de perception émis auprès de la commune, et au profit du fonds. Dans ce cas, la somme recouvrée ne peut être déduite du prélèvement opéré sur les ressources fiscales de la commune.

Les conventions sont notifiées à la commune par le Préfet de département. »³⁴

« Une commission nationale est placée auprès du ministre chargé du logement. Présidée par une personnalité qualifiée désignée par le ministre chargé du logement, elle est composée de deux députés et de deux sénateurs, d'un membre de la juridiction administrative, d'un magistrat de la Cour des comptes ou d'un magistrat des chambres régionales des comptes, en activité ou honoraire, d'un membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable, de représentants des associations nationales représentatives des élus locaux, de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré et du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et le suivi du droit au logement opposable ainsi que de représentants des associations et organisations œuvrant dans le domaine du logement des personnes défavorisées désignés par le Conseil national de l'habitat.

Si la commission parvient à la conclusion que la commune ne pouvait, pour des raisons objectives, respecter son obligation triennale, elle peut recommander au ministre chargé du logement un aménagement des obligations.

Les avis de la commission sont motivés et rendus publics.

Préalablement à la signature par les Préfets de département des arrêtés de carence, dans le cadre de la procédure de bilan triennal, la commission nationale peut se faire communiquer tous les documents utiles et solliciter les avis qu'elle juge nécessaires à son appréciation de la pertinence d'un projet d'arrêté de carence, de l'absence de projet d'arrêté de carence et de la bonne prise en compte des orientations nationales définies par le ministre chargé du logement. Elle peut, dans ce cadre, de sa propre initiative ou sur saisine du comité régional de l'habitat et de l'hébergement, émettre des avis et des recommandations aux Préfets de département. Elle transmet ses avis au ministre chargé du logement.

Préalablement à l'avis rendu sur l'exemption d'une commune, la commission nationale peut se faire communiquer tous les documents utiles et solliciter les avis qu'elle juge nécessaires à son appréciation. Elle transmet ses avis au ministre chargé du logement.

Préalablement à la conclusion des contrats de mixité sociale, la commission nationale peut se faire communiquer tous les documents utiles et solliciter les avis qu'elle juge nécessaires à son appréciation. Elle transmet ses avis au ministre chargé du logement. »³⁵

« Dans les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence, dans toute opération de construction d'immeubles collectifs de plus de douze logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher, au moins 30 % des logements familiaux sont des logements locatifs sociaux, hors logements financés avec un prêt locatif social. Le Préfet, sur demande motivée de la commune, peut déroger à cette obligation pour tenir compte de la typologie des logements situés à proximité de l'opération. »³⁶

6.2. Le programme local de l'habitat

« Le programme local de l'habitat définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

³⁴. CCH, article 302-9-1.

³⁵. CCH, article L302-9-1-1.

³⁶. CCH, article L302-9-1-2.

Ces objectifs et ces principes tiennent compte de l'évolution démographique et économique, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports, des équipements publics, de la nécessité de lutter contre l'étalement urbain et des options d'aménagement déterminées par le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur lorsqu'ils existent, ainsi que du PDALHPD, du schéma départemental d'accueil des gens du voyage et, le cas échéant, de l'accord collectif intercommunal.

Le PLH comporte un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et sur la situation de l'hébergement, analysant les différents segments de l'offre de logements, privés et sociaux, individuels et collectifs, et de l'offre d'hébergement. Le diagnostic comporte notamment une analyse des marchés fonciers, de l'offre foncière et de son utilisation, de la mutabilité des terrains et de leur capacité à accueillir des logements. Ce diagnostic inclut un repérage des situations d'habitat indigne, et des copropriétés dégradées. Le PLH définit les conditions de mise en place de dispositifs d'observation de l'habitat et du foncier sur son territoire.

Le PLH indique les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, dans le respect du droit au logement et de la mixité sociale et en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, en précisant :

- les objectifs d'offre nouvelle ;
- les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé, et les actions à destination des copropriétés en difficulté, notamment les actions de prévention et d'accompagnement. A cette fin, il précise les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, le cas échéant, les opérations de requalification des copropriétés dégradées et les actions de lutte contre l'habitat indigne ;
- les actions et opérations de requalification des quartiers anciens dégradés ;
- les actions et opérations de rénovation urbaine et de renouvellement urbain, impliquant la démolition et la reconstruction de logements sociaux, la démolition de logements situés dans des copropriétés dégradées, assorties d'un plan de revalorisation du patrimoine conservé et des mesures envisagées pour améliorer la qualité urbaine des quartiers intéressés et des services offerts aux habitants ainsi que de la prise en compte du relogement des habitants et des objectifs des politiques de peuplement ;
- les actions à mener en matière de politique foncière permettant la réalisation du programme ;
- la typologie des logements à réaliser ou à mobiliser au regard d'une évaluation de la situation économique et sociale des habitants et futurs habitants et de son évolution prévisible. Cette typologie doit notamment préciser l'offre de logements locatifs sociaux (prêts locatifs sociaux et prêts locatifs à usage social) et très sociaux (prêts locatifs aidés d'intégration) ainsi que l'offre locative privée dans le cadre d'une convention avec l'Agence nationale de l'habitat ou issue d'un dispositif d'intermédiation locative et de gestion locative sociale. Cette typologie peut également préciser l'offre de logements intermédiaires.
- les actions et opérations d'accueil et d'habitat destinées aux personnes dites gens du voyage ;
- les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;
- les réponses apportées aux besoins particuliers des étudiants ;
- les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes en situation de perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap, par le développement d'une offre nouvelle et l'adaptation des logements existants.

Le PLH comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique. Le programme d'actions détaillé indique pour chaque commune ou secteur :

- le nombre et les types de logements à réaliser ;
- le nombre et les types de logements locatifs privés à mobiliser ;
- les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ;
- l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire.

Un PLH est élaboré dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans les communautés d'agglomération, dans les métropoles et dans les communautés urbaines.

Le PLH est établi par une intercommunalité pour l'ensemble de ses communes membres.

Pour les communes de Paris, Marseille et Lyon, les maires d'arrondissement ou leurs représentants participent à l'élaboration du PLH. »³⁷

6.3. Le plan départemental de l'habitat

« Un plan départemental de l'habitat est élaboré dans chaque département afin d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un programme local de l'habitat et celles menées dans le reste du département.

Ce plan définit des orientations conformes à celles qui résultent des schémas de cohérence territoriale et des PLH. Le plan prend également en compte les besoins définis par le PDALHPD et ceux résultant des sorties des établissements d'hébergement.

Ce plan comporte un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et définit les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat dans le département.

« Le PDH est élaboré conjointement, pour une durée de six ans, par l'Etat, le département et les intercommunalités ayant adopté un PLH ou ayant délibéré pour engager la procédure d'élaboration d'un tel programme.

Les concertations en vue de l'élaboration du plan départemental de l'habitat et de l'hébergement sont menées par une section départementale du comité régional de l'habitat et de l'hébergement. Cette section est présidée conjointement par le préfet de département et par le président du conseil départemental. »³⁸

7. Le suivi et l'évaluation

▪ Le PDALHPD

« Le PDALHPD fixe, de manière territorialisée, en tenant compte des programmes locaux de l'habitat et des bassins d'habitat, les objectifs à atteindre pour assurer aux personnes et familles en difficulté de logement la mise à disposition durable d'un logement et garantir la mixité sociale des villes et des quartiers. »³⁹

³⁷. CCH, article L302-1.

³⁸. CCH, article L302-10 à -12.

³⁹. Loi 90-449, article 4.