

## Simplification du régime des agréments des structures et activités visant à la mise en œuvre du droit au logement



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère  
de l'Équipement  
des Transports  
du Logement  
du Tourisme  
et de la Mer

# **CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES**

Rapport n° 2002-0222-01

**simplification du régime des agréments des structures et  
activités visant à la mise en oeuvre du droit au logement**

établi par  
**Jean-Pierre GRUNSPAN**  
ingénieur général des ponts et chaussées

**Destinataire**

**Le Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction**

**Octobre 2003**

ministère  
de l'Équipement  
des Transports  
du Logement  
du Tourisme  
et de la Mer



conseil général  
des Ponts  
et Chaussées  
Vice-présidence

La Défense, le 14 NOV. 2003

Le Vice-Président  
au

Directeur Général de l'Urbanisme,  
de l'Habitat et de la Construction

Par lettre en date du 16 octobre 2002, vous avez souhaité que le Conseil Général des Ponts et Chaussées effectue une mission visant à simplifier le régime des agréments des structures, notamment des associations, et des activités visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

J'ai le plaisir de vous adresser ci-joint le rapport qui concrétise le résultat de ces travaux.

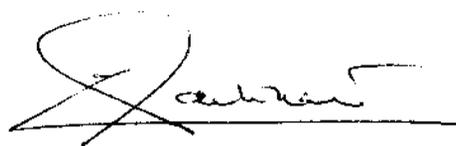
Il constate qu'une vingtaine d'agréments ont été créés depuis 1990. La plupart sont des agréments dits «opérateurs» qui, en majorité, ont pour rôle d'attester qu'un organisme, intervenant sur le champ du droit au logement et le plus souvent de type associatif, dispose des qualifications requises pour construire, acquérir ou gérer des logements destinés à des personnes défavorisées, en bénéficiant notamment à cette fin d'exonérations fiscales ou de financements privilégiés.

Il suggère de supprimer ce type d'agrément : consommateur de temps des services instructeurs, il ne paraît apporter aucune plus-value réelle. Une restriction cependant : les agréments permettant des exonérations fiscales et qui n'ont pas été examinés.

.../...

Mises à part quelques exceptions, le régime des agréments pourrait ainsi se réduire à l'agrément créé par l'article 141 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Le rapport analyse cet agrément, qui peut s'interpréter comme devant être conféré globalement à des activités dites d'utilité sociale répondant à des critères fixés par voie réglementaire, indépendamment de tout opérateur, et propose un avant-projet de décret en Conseil d'Etat.

Il suggère d'explorer deux applications possibles de ce type d'agrément : l'exonération des impôts commerciaux et l'adjonction à la liste des services bénéficiant d'une dérogation à l'obligation de mise en concurrence des organismes intervenant pour le compte des personnes publiques.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Claude Martinand', written over a horizontal line.

**Claude MARTINAND**

### **Diffusion du rapport n° 2002-0222-01**

- le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer	2 ex
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	10 ex
- la présidente de la 2 <sup>ème</sup> section du CGPC	1 ex
- le secrétaire de la 2 <sup>ème</sup> section du CGPC	1 ex
- le président de la 5 <sup>ème</sup> section du CGPC	1 ex
- le secrétaire de la 5 <sup>ème</sup> section du CGPC	1 ex
- le coordonnateur du collège « Aménagement-urbanisme-habitat »	1 ex
- M. GRUNSPAN	1 ex
- archives	1 ex

# *Lettre de mission*

ministère de l'Équipement, des  
Transports, du Logement et du  
Tourisme et de la Mer  
direction générale de  
l'Urbanisme, de l'Habitat et de la  
Construction  
service du Développement Urbain  
et de l'Habitat  
sous-direction des Interventions  
Urbaines et de l'Habitat  
bureau des politiques sociales

La Défense, le 16 octobre 2002

Le Directeur Général  
à Monsieur le Vice –président du  
Conseil général  
des Ponts et Chaussées

objet : Lettre de mission relative aux agréments des structures et activités visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

**affaire suivie** par : Bernard MAIRE – DGUHC IUH1  
tél. **0140 81 90 98**, fax **0140 81 94 75**  
mél Bernard.Maire@equipement.gouv.fr

La loi du 31 mai 1990 qui vise à promouvoir le droit au logement a offert aux associations un cadre propice au développement de leurs activités dans le domaine de l'insertion par le logement.

Les associations se sont vu ainsi reconnaître, notamment, la possibilité

- d'exercer des activités de maîtrise d'ouvrage,
- de prendre des locaux à bail afin de les réhabiliter (BAR), .
- de prendre en location des logements conventionnés en vue de les sous-louer à des familles défavorisées.
- d'être signataire d'une convention PST,
- de gérer des FSL,
- de gérer des résidences sociales,
- de pratiquer la sous-location ou la gestion immobilière de logements au profit des personnes défavorisée

Pour exercer ces missions le principe retenu dans la majorité des cas a été l'obtention d'un agrément comme élément de reconnaissance de la compétence et du savoir-faire des associations.

La situation existante se caractérise maintenant par une superposition et un enchevêtrement d'agréments dont les conditions d'obtention définies par différentes circulaires (circulaires n° 90-27 du 30 mars 1990, n° 93-23 du 11 mars 1993 et n° 95-33 du 19 avril 1995) sont pratiquement identiques, avec le constat que, souvent, une même association bénéficie de plusieurs agréments.

De plus, force est de constater l'efficacité relative de ces agréments. En effet, d'une part, les services instructeurs des agréments n'ont pas toujours la compétence nécessaire pour apprécier les conditions de solidité financière des associations. D'autre part, les DDE ne sont pas toujours en situation politique de refuser un agrément ou de sanctionner un manquement dans la mesure où l'offre de service des associations d'insertion par le logement est inférieure à la demande dans certains domaines.

Enfin, la loi SRU en prévoyant dans son article 141 l'octroi d'un nouvel agrément permettant de labelliser d'utilité sociale certaines activités exercées par les associations sans que celles-ci ne soient, pour autant détentrices d'un agrément « opérateur » tel que défini ci-dessus, va encore complexifier le paysage. En effet les agréments « label » viendront se superposer aux agréments « opérateur ».

C'est la raison pour laquelle il m'apparaît nécessaire, au vu de ces constats, d'améliorer le régime des agréments. Une telle demande émane aussi du secteur associatif qui, au travers de deux études, l'une pilotée par la fédération nationale des PACT ARiM sur la maîtrise d'ouvrage d'insertion, l'autre par IUNIOPSS sur les services offerts, ont mené des réflexions sur une réforme du régime des agréments. Ce constat partagé s'est d'ailleurs concrétisé, dans la charte signée le 14 novembre 2001 entre les représentants nationaux de associations intervenant dans le secteur du logement et le secrétariat d'État au logement, par l'engagement de ce dernier de confier au CGPC une mission sur ce thème.

Je souhaiterais donc confier au Conseil général des Ponts et Chaussées une mission visant à

- simplifier le régime des agréments en étudiant l'éventualité de délivrer soit un seul agrément par opération ou par famille d'intervention, soit une formule mixte consistant à délivrer un agrément de base qui pourra être assorti de conditions particulières selon les types de missions réalisées,
- proposer des articulations possibles entre agrément « opérateur » et agrément « label »,
- faire des propositions de conditions de délivrance et de retrait des agréments qui puissent être effectivement mises en pratique par les services.

Les services de la DGUHC se tiennent à la disposition de la personne que vous aurez désignée pour tout contact qui lui paraîtra utile.

Le Directeur Général de l'Urbanisme,  
de l'Habitat et de la Construction

François DELARUE

## RESUME

◦

◦ ◦

Le rapport répond à une lettre de mission de la DGUHC relative à la simplification du régime des agréments des structures et activités visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

Il constate qu'une vingtaine d'agréments ont été créés depuis 1990. La plupart sont des agréments dits «opérateurs» qui, en majorité, ont pour rôle d'attester qu'un organisme, intervenant sur le champ du droit au logement et le plus souvent de type associatif, dispose des qualifications requises pour construire, acquérir ou gérer des logements destinés à des personnes défavorisées, en bénéficiant notamment à cette fin d'exonérations fiscales ou de financements privilégiés.

Il suggère de supprimer ce type d'agrément : consommateur de temps des services instructeurs, il ne paraît apporter aucune plus value réelle. Une restriction cependant : les agréments permettant des exonérations fiscales et qui n'ont pas été examinés.

Mises à part quelques exceptions, le régime des agréments pourrait ainsi se réduire à l'agrément créé par l'article 141 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Le rapport analyse cet agrément, qui peut s'interpréter comme devant être conféré globalement à *des activités dites d'utilité sociale* répondant à des critères fixés par voie réglementaire, indépendamment de tout opérateur, et propose un avant-projet de décret en Conseil d'Etat.

Sur la question des applications opérationnelles de cet agrément, le rapport désigne deux pistes à explorer : l'exonération des impôts commerciaux et l'adjonction à la liste des services bénéficiant d'une dérogation à l'obligation de mise en concurrence des organismes intervenant pour le compte des personnes publiques.

**MOTS-CLES :** LOGEMENT SOCIAL, PERSONNES DEFAVORISEES, DROIT AU LOGEMENT, AGREMENT, ASSOCIATION, CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION, SUBVENTION, RESIDENCE SOCIALE, LOCATION, SOUS-LOCATION, ANAH

## REMERCIEMENTS

J'exprime ici ma vive gratitude envers tous ceux que j'ai sollicités et qui m'ont permis de rédiger ce rapport, Gilles Rouques (2<sup>ème</sup> section du CGPC) qui a bien voulu, patiemment, me faire bénéficier de ses conseils, les MIGT 5 et 6 qui ont piloté l'une des enquêtes qui m'ont été nécessaires, et les DDE qui ont accepté d'être interviewées ou de répondre par la voie électronique à mes questions.

Je remercie bien sincèrement la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, et plus particulièrement IUH, pour être restée à mon écoute et m'avoir fourni quelques uns des matériaux de base de ce rapport.

# simplification du régime des agréments des structures et activités visant à la mise en oeuvre du droit au logement

## Sommaire

	page
Lettre de mission	3
Résumé	5
remerciements	6
sommaire	7
I- Introduction	9
II- les agréments opérateurs : présentation générale des fiches	15
fiche 1 - bénéficiaire d'une subvention et d'un prêt PLA	19
fiche 1 bis pm - bénéficiaire d'une subvention PALULOS	
fiche 1 ter pm - bénéficiaire de prêts ou subventions du 1%	
fiche 2 - acquérir un fonds de commerce d'hôtels meublés en IDF et réaliser des travaux d'amélioration	27
fiche 3 - être signataire d'une convention PST de l'ANAH	29
fiche 4 - bénéficiaire de subventions de l'ANAH	33
fiche 5 - présenter des demandes de subventions de l'ANAH pour des locataires défavorisés	37
fiche 6 - gérer une résidence sociale	41
fiche 7 - bénéficiaire de l'aide à la médiation locative	45
fiche 8 - être administrateur provisoire d'un établissement d'hébergement	49
fiche 9 - être attributaire d'une réquisition	53
fiche 10 - être gestionnaire d'hôtels appartenant aux organismes d'HLM en vue de l'hébergement temporaire de personnes en difficulté	55
fiche 11 - acquérir un logement HLM	59
fiche 12 - bénéficiaire d'un bail à réhabilitation	63
fiche 13 - pratiquer la sous-location de logements conventionnés HLM	67
fiche 14 - pratiquer la sous-location de logements conventionnés non HLM	71
III - l'agrément des activités d'utilité sociale	73
avant- projet de décret conférant l'agrément d'utilité sociale à certaines activités et modifiant le code de la construction et de l'habitation	79
IV- Conclusion	81
annexe A table des agréments	83
annexe B résultat de l'enquête conduite par DGUHC/ IUH	85
annexe C bibliographie	87



# RAPPORT

## **I- INTRODUCTION ET SYNTHESE**

### **1) Mission confiée au CGPC**

1990. Les premiers décrets sur la maîtrise d'ouvrage d'insertion, puis la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, marquent une nouvelle étape de l'histoire de la politique du logement des personnes défavorisées. Les projecteurs se braquent notamment sur le mouvement associatif, jugé comme l'un des acteurs privilégiés de la mise en oeuvre du droit au logement. Naît en particulier un concept nouveau, celui de l'agrément d'une structure intervenant sur le droit au logement.

La quasi-totalité des agréments créés entre 1990 et 2001 concernent un organisme (*un opérateur*) déterminé. D'où le nom d'agrément opérateur utilisé dans ce rapport. Le rôle de l'agrément est essentiellement d'autoriser l'organisme à construire, acquérir ou gérer des logements destinés à des personnes défavorisées, en bénéficiant notamment à cette fin de financements privilégiés ou d'exonérations fiscales. L'agrément est accordé après avoir vérifié que l'opérateur dispose des qualifications requises.

L'un des agréments-opérateurs<sup>1</sup> n'a pas de lien avec la production d'une offre de logements d'insertion. Un autre est spécifique à la gestion d'un FSL.

L'agrément créé par l'article 141 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains se rattache, au contraire, non pas à un opérateur particulier mais à des activités exercées par des organismes à but non lucratif ou des UES auxquels elle confère le « label » d'utilité sociale. D'où son nom d'agrément « label ».

Dans le prolongement de la charte signée le 14 novembre 2001 entre le Secrétariat d'Etat au Logement et les associations intervenant dans le secteur du logement, la mission confiée par la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction au Conseil Général des Ponts et Chaussées vise à simplifier cet ensemble d'agréments tous distincts, mais apparaissant « enchevêtrés et superposés », à proposer des articulations possibles entre agrément « opérateur » et agrément « label », et à présenter des suggestions sur les conditions de délivrance et de retrait des agréments qui puissent être effectivement mises en pratique par les services.

---

<sup>1</sup> il s'agit de l'agrément associé à la création d'une ADIL (association départementale d'information sur le logement)

## 2) interprétation historique des agréments

D'un point de vue historique, l'émergence des agréments correspond à une étape de l'évolution de la politique du logement des personnes défavorisées, marquée notamment par la rencontre de deux cultures<sup>2</sup>, celle de l'hébergement et de l'action sociale portée par le ministère des affaires sociales et celle du volet social de la politique du logement portée par le ministère en charge du logement, et par le croisement de deux stratégies d'acteurs, celles du mouvement HLM et du mouvement associatif.

A la fin des années 80, le mouvement HLM s'est trouvé confronté à la paupérisation progressive de son peuplement qui avait démarré une dizaine d'années auparavant. Soumis à une pression pour accueillir davantage de ménages pauvres et fragiles, et tout en s'investissant à une échelle modeste, dans l'habitat adapté, il n'a pas souhaité cependant se trouver en première ligne par rapport aux défavorisés et à leurs difficultés de logement.

Dans le même temps le mouvement associatif a été affecté par le blocage de la mobilité dans les foyers et les CHRS ou à l'absence de solution de logement pour les publics qu'il accompagne. Il a multiplié quant à lui, les initiatives et les innovations sur des interventions centrées sur l'accès au logement et sur la diversification de l'offre : sous-location et baux glissants, convention avec des bailleurs, conception de logements adaptés..

Devant la position attentiste du mouvement HLM, les auteurs de la loi Besson ont décidé notamment d'utiliser les moyens du mouvement associatif dans le parc de logements privés, de faire ainsi «d'une pierre deux coups », trouver de nouveaux opérateurs, mobiliser une partie du parc social de fait.

On peut émettre l'hypothèse que les agréments créés dans le cadre des textes régissant l'action de ces nouveaux acteurs reconnus du logement très social, répondent à une triple préoccupation de la part du ministère du logement :

- permettre une sélection stricte et rigoureuse de ces opérateurs, pour éviter toute défaillance ultérieure
- adresser ainsi un signe au mouvement HLM, et faire valoir au ministère en charge du budget et aux grandes institutions que représentent la CDC, le CFF, les CAF, la prudence et la rigueur avec laquelle ce ministère sélectionne ces nouveaux partenaires.
- Et, peut-être, sécuriser ces nouveaux acteurs en leur permettant d'afficher une marque de reconnaissance par l'Etat de leur savoir-faire;

---

<sup>2</sup> lire notamment l'ouvrage sur «le logement très social : extension ou fragilisation du droit au logement ? », Elisabeth Maurel, IEP-GREFOSS, René Ballain, IEP-CERAT-Civil, publié sous l'égide du Plan Urbanisme Construction Architecture

### **3) Méthode utilisée**

Une analyse du code de la construction et de l'habitation, du code général des Impôts et des circulaires produites par le ministère en charge du logement au titre de la mise en œuvre du droit au logement, a permis tout d'abord de repérer 24 agréments dont 4 liés à des exonérations fiscales, puis d'établir une «table», figurant en annexe, précisant les articles concernés et les textes (loi, décret, le cas échéant circulaire) qui les ont introduits.

A l'exception de près d'une dizaine d'entre eux (pour des raisons exposées plus loin) chaque agrément a fait l'objet ensuite d'une fiche d'analyse et de proposition.

A cet effet 5 DDE<sup>3</sup> ont été interviewées, dont quatre relevant de départements très urbanisés, sur l'ensemble de leur expérience en matière de gestion des agréments. D'autres directions départementales ont été interrogées par le canal des Missions d'inspection générale territoriale (MIGT) 5 et 6 (Bretagne, Pays de Loire, d'une part, Poitou – Charentes, Aquitaine, d'autre part) sur le cas particulier de l'agrément pour la signature d'une convention PST de l'ANAH. Ont également été questionnées les quelques DDE concernées par l'agrément pour la gestion d'hôtels appartenant à des organismes HLM.

Par ailleurs des rencontres ont eu lieu avec des représentants de la Fédération nationale des PACT-ARIM et de l'UNIOPSS. Deux études<sup>4</sup> réalisées au sein de ces fédérations pour le compte de la DGUHC ont été exploitées. Une enquête réalisée par la DGUHC/IUH auprès de l'ensemble des DDE a permis un éclairage particulièrement précieux du sujet.

### **4) conclusions du rapport**

Le régime des agréments «opérateurs», avec sa vingtaine d'agréments tous distincts, paraît étonnamment complexe pour un patrimoine somme toute d'importance très marginale par rapport à l'ensemble du parc social. Les DDE interviewées paraissent d'ailleurs ne pas l'avoir maîtrisé complètement. La procédure est parfois très peu répétitive (quelques cas dans toute la France pour certains types d'agréments) ou l'agrément obtenu peu utilisé (ex: bail à réhabilitation).

L'attribution des agréments opérateurs les plus courants (maîtrise d'ouvrage, gestion d'une résidence sociale, bénéfice de l'aide à la médiation locative) apparaît de plus en plus d'un rôle purement formel, car elle tend à intervenir en même temps que la décision d'octroi d'un financement que l'agrément est censé autoriser.

Le rapport estime donc que cette procédure consomme inutilement du temps des services instructeurs, sur lesquels pèsent par ailleurs des contraintes de moyens, sans apporter aux bénéficiaires de ces agréments de sécurité réelle. Par ailleurs, comme l'indique la lettre de mission, les DDE ne sont pas toujours en situation de refuser un agrément ou de sanctionner un manquement dans la mesure où l'offre de service des associations d'insertion par le logement est inférieure à la demande dans certains domaines.

Il est donc proposé d'y mettre fin à l'exception des agréments liés à une exonération fiscale et des agréments cités au 3ème alinéa du paragraphe F1 ci-dessus, dont l'étude n'a pas été abordée.

<sup>3</sup> DDE de la Côte d'or, du Nord, du Rhône, du Val de Marne, du Val d'Oise

<sup>4</sup> «étude action sur la maîtrise d'ouvrage d'insertion»: FNC PactArim (Xavier Benoist, Nathalie Valière), Ville et Habitat (Jean-Pierre Troche), KPMG (Rémy Julien) et «les projets associatifs pour le droit au logement», étude initiée par l'UNIOPSS et coordonnée par M. Claude Chaudières.

Mises à part quelques exceptions, le régime des agréments se réduirait ainsi à l'agrément créé par l'article 141 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbains* et inséré au code de la construction et de l'habitation, sous le numéro L. 365-1.

Celui-ci peut être interprété comme devant être conféré globalement à *des activités dites d'utilité sociale* répondant à des critères fixés par voie réglementaire, indépendamment de tout opérateur. Au terme d'une analyse de cet agrément, le rapport propose un projet de décret en Conseil d'Etat en application de l'article L. 365-1 du CCH.

Le système des agréments serait ainsi notablement simplifié par rapport à la situation actuelle. Mais quelles seraient les applications opérationnelles de l'agrément « label » ? Avec l'exonération des impôts commerciaux le rapport esquisse une première piste de réponse en rappelant que la notion d'activité d'utilité sociale a été utilisée en matière de fiscalité des organismes sans but lucratif par la doctrine fiscale<sup>5</sup> (cf instruction du 15 septembre 1998).

Selon cette instruction, l'assujettissement aux impôts commerciaux de droit commun (impôts sur les sociétés, taxe professionnelle, taxe à la valeur ajoutée) dépend de divers critères dont celui du caractère d'utilité sociale de l'activité exercée par l'organisme sans but lucratif. L'autre critère principal est le caractère intéressé ou désintéressé de la gestion.

Une seconde piste éventuelle serait de permettre la mise en œuvre de l'article 30 du code des marchés publics (qui dispense, pour certaines familles de services, de l'obligation de mise en concurrence des organismes intervenant pour le compte des personnes publiques), par une modification du décret n° 2001-806 du 7 septembre 2001 *pris pour l'application de l'article 30 du code des marchés publics et fixant la liste des services relevant des catégories mentionnées par cet article*. C'est ce que souhaite par exemple, pour ce qui la concerne, la Fédération nationale des Pact-Arim.

L'examen de ces applications nécessiterait un travail conjoint avec le ministère en charge du budget.

#### **Remarque : les familles d'opérateurs bénéficiaires des agréments**

Un bon nombre d'associations ont séparé, sous la pression de la CDC et de son refus de financer des associations jugées trop fragiles et, peut-être, suivant les recommandations de l'annexe III de la circulaire n° 93-23 du 11 mars 1993 du ministère du logement, les fonctions de gestion locative qu'elles ont conservées en propre, des fonctions de portage patrimonial qu'elles ont confié à des filiales, de statut essentiellement UES, souvent partagées (exemple des CAL-PACT du département du Nord, qui ont créé conjointement une filiale UES PACT).

L'enquête pilotée par la fédération nationale des Pact-Arim déjà citée fournit des éléments chiffrés intéressants sur la place des différentes familles d'acteurs et leur production en matière de maîtrise d'ouvrage d'insertion :

- Tout d'abord 53 % de l'échantillon étudié (12 000 logements) a été produit depuis la sortie de la loi Besson, et 35 % des organismes créés à partir de 1990.

---

<sup>5</sup> notamment à la suite du rapport « Clarifier le régime fiscal des associations » de M. Guillaume GOULARD, La Documentation Française mars 1998

- une part non négligeable des logements pour défavorisés créés à la suite de la loi Besson et des textes ultérieurs l'ont été sous l'égide de nouveaux types d'opérateurs, essentiellement des UES (Unions d'économie sociale) qui sont des structures coopératives<sup>6</sup> sous forme de SA ou SARL, le plus souvent filiale d'un ou plusieurs organismes associatifs et, secondairement, des sociétés anonymes, des sociétés civiles immobilières, et même des GIE.
- à la fin des années 90, 84 % des organismes exerçant des activités de maîtrise d'ouvrage sont des associations. Elles assurent le portage de 80 % de leurs logements. Cependant si on s'en tient au patrimoine créé après 1990, celui-ci serait détenu à hauteur de 63 % par des associations et à plus de 20 % par des UES.

Une autre enquête réalisée par FORS pour le compte de la DGUHC-2002 révèle que si les associations sont propriétaires à hauteur de 25 % seulement des résidences sociales, elles en gèrent plus de 80 %.

---

<sup>6</sup> qui ont pour objet la gestion des intérêts communs de leurs associés et le développement de leurs activités (L n° 85-703 du 12 juillet 1985)



## II- LES AGREMENTS OPERATEURS

### PRESENTATION GENERALE DES FICHES

La recherche des voies de simplification du régime des agréments des organismes et structures intervenant sur le droit au logement a procédé par la rédaction de fiches d'analyse et de proposition à raison d'une fiche par agrément.

Les fiches ci-après concernent les agréments opérateurs. Cependant n'ont pas été pris en compte :

- les agréments de type fiscal, dont l'étude d'une simplification éventuelle devrait nécessairement être pilotée par le ministère en charge du budget.
- un agrément concernant l'ADIL et qui paraît, dans l'esprit, se situer dans un champ sensiblement différent de celui de l'accroissement de l'offre d'insertion par le logement sur lequel porte la mission confiée au CGPC.
- un agrément relatif à la désignation d'un gestionnaire d'un FSL, compte-tenu de la réforme en cours de ce fonds.
- deux des autres agréments opérateurs, l'un, faute de pouvoir saisir la signification générale du texte (bénéficiaire de prestations de services d'organismes d'HLM pour l'insertion sociale et la mixité urbaine et sociale -articles L. 421-1, L. 422-2 du CCH institués par la SRU en son article 146-), l'autre, faute de comprendre ce que recouvre l'agrément (bénéficiaire d'autres prêts locatifs sociaux - article R331-18 institué par le décret n° 2001-207 du 6 mars 2001 art. 1).
- l'incidence sur les articles L. 441-1-4, L. 441-1-6 et L. 441-2-3 de la suppression éventuelle des agréments-opérateurs, les agréments ayant pour effet d'autoriser la participation aux conférences du logement et à la commission de médiation.

En conclusion, plutôt qu'un regroupement des agréments opérateurs par famille, l'ensemble des fiches suggère la disparition d'une procédure, qui est jugée, dans un certain nombre de cas, purement formelle. Parmi les justifications avancées figure notamment le souci d'allègement des tâches des services déconcentrés de l'Etat déjà affectés par les tensions sur leurs moyens.

Concrètement ces fiches peuvent se classer en deux catégories selon qu'il existe ou non une implication directe de l'Etat dans l'action ou l'opération autorisée par l'agrément.

Dans la première catégorie (fiches 1 à 9) l'agrément n'a d'autre rôle que de valider les qualifications requises au niveau de l'organisme pour permettre ensuite une intervention de l'Etat (y compris l'autorité judiciaire et l'ANAH), du type octroyer une subvention, co-signer une convention APL, désigner l'attributaire d'une réquisition ou un administrateur provisoire. Or la fragilité des associations incite à ne pas se prendre trop à l'avance pour valider ces qualifications. L'expérience montre d'ailleurs que l'agrément et la décision d'intervention de l'Etat correspondante tendent aujourd'hui à être préparés simultanément. Autant donc se passer de l'intermédiaire de l'arrêté d'agrément et s'assurer directement des qualifications requises lors de la préparation de la décision visée ci-dessus. L'administration de l'Etat économiserait du temps. Les autres acteurs intéressés n'y perdraient le plus souvent qu'un faux sentiment de sécurité compte tenu des contraintes budgétaires.

La seconde catégorie (fiches 10 à 14) regroupe les agréments permettant une opération du type conclusion d'une vente ou d'un bail locatif entre deux personnes morales ou physiques - un propriétaire privé ou un bailleur social, d'une part, et une association par exemple, d'autre part (acquisition d'un logement HLM, location en vue d'une sous-location, bail à réhabilitation..). En soumettant cette opération à un agrément préalable l'Etat ne vient-il pas interférer inutilement-voire prendre des risques injustifiés - dans des relations dont il n'est pas l'acteur principal au lieu de se contenter de fixer des règles ?

L'agrément, consommateur de temps pour une DDE, apparaît dans ce second cas d'autant plus inutile, que généralement des relations peuvent se nouer avec l'Etat ou l'ANAH dans le cadre d'une procédure annexe : Exemple 1, agrément permettant à une association d'être gestionnaire d'hôtels appartenant aux organismes d'HLM en vue de l'hébergement temporaire de personnes en difficulté : les charges de l'hébergement peuvent s'avérer être équilibrées par des crédits ALT gérés par la DDASS. Exemple 2, agrément permettant à une association de souscrire un bail à réhabilitation avec un propriétaire : les travaux impliqués par le bail donneront lieu, par exemple, à un financement de l'ANAH.

L'architecture globale assez complexe des agréments semble par ailleurs mal maîtrisée par les quelques DDE, pourtant importantes, interviewées (quelques unes ignoraient par exemple l'existence d'agréments pour les aides de l'ANAH). Certains de ces agréments sont peu répétitifs, voire fort rarement utilisés, comme le révèlent l'enquête réalisée par DGUHC/IUH et les contacts directs noués avec les DDE sus-mentionnés.

En bref il est suggéré de renoncer à une formule d'un usage commode mais inspiré, semble-t-il, de façon artificielle par un langage utilisé dans d'autres champs. Exemples :

- le code de l'action sociale et des familles: cas de l'assistante maternelle avec l'article L.421-6 ou du placement familial avec l'article L.441-1. Il s'agit de l'accueil à domicile d'un mineur ou d'une ou plusieurs personnes âgées ou handicapées moyennant rémunération )
- le code du travail (ex article L.129-1 avec l'agrément d'organismes réalisant des tâches ménagères ou familiales, garde d'enfants, assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou dépendantes nécessitant une aide personnelle à domicile).

A noter, s'agissant des CHRS (et plus généralement des établissements et services sociaux et médico-sociaux), qu'aucun article du code de l'action sociale et des familles ne prévoit, semble-t-il, d'agréer le gestionnaire de l'établissement. L'article L.313-1, 1<sup>er</sup> alinéa, précise toutefois que «La création, la transformation ou l'extension des établissements et services mentionnés à l'article L. 312-1 sont soumises à autorisation. »).

En ce qui concerne les mesures proposées pour pallier la suppression des agréments, l'ensemble des fiches se contente :

- de veiller au maintien d'une cohérence globale ;
- s'agissant des agréments de la première catégorie, de proposer une rédaction souple permettant au service instructeur (la DDE), mieux qu'un agrément rigide, de s'adapter à la réalité des cas rencontrés.
- de rester fidèles à l'esprit des textes existants. Ainsi, on a maintenu les disparités observées d'un type d'agrément à un autre en ce qui concerne la désignation des organismes ou opérateurs concernés (« organisme sans but lucratif », « les associations, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les autres organismes à but non lucratif et les unions d'économie sociale, pratiquant la sous-location ou la gestion immobilière de logements destinés à des personnes défavorisées », « des organismes dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées », ou encore « les organismes intervenant dans le domaine de l'insertion par le logement »).

**LISTE DES FICHES**

- |                         |  |
|-------------------------|--|
| <b>fiche 1 -</b>        | <b>BENEFICIER D'UNE SUBVENTION ET D'UN PRET PLA</b>  |
| <b>fiche 1 bis pm -</b> | <b>BENEFICIER D'UNE SUBVENTION PALULOS</b>   |
| <b>fiche 1 ter pm-</b>  | <b>BENEFICIER DE PRETS OU SUBVENTIONS DU 1%</b>  |
| <b>fiche 2 -</b>        | <b>ACQUERIR UN FONDS DE COMMERCE D'HOTELS MEUBLES<br/>EN IDF ET REALISER DES TRAVAUX D'AMELIORATION</b>                                  |
| <b>fiche 3 -</b>        | <b>ETRE SIGNATAIRE D'UNE CONVENTION PST DE L'ANAH</b>  |
| <b>fiche 4 -</b>        | <b>BENEFICIER DE SUBVENTIONS DE L'ANAH</b>   |
| <b>fiche 5 -</b>        | <b>PRESENTATION DES DEMANDES DE SUBVENTIONS DE L'ANAH<br/>POUR DES LOCATAIRES DEFAVORISES</b>  |
| <b>fiche 6 -</b>        | <b>GERER UNE RESIDENCE SOCIALE</b>   |
| <b>fiche 7 -</b>        | <b>BENEFICIER DE L'AIDE A LA MEDIATION LOCATIVE</b>  |
| <b>fiche 8 -</b>        | <b>ETRE ADMINISTRATEUR PROVISoire D'UN ETABLISSEMENT<br/>D'HEBERGEMENT</b>   |
| <b>fiche 9 -</b>        | <b>ETRE ATTRIBUTAIRE D'UNE REQUISITION</b>   |
| <b>fiche 10 -</b>       | <b>ETRE GESTIONNAIRE D'HOTELS APPARTENANT AUX ORGANISMES<br/>D'HLM EN VUE DE L'HEBERGEMENT TEMPORAIRE DE PERSONNES<br/>EN DIFFICULTE</b> |
| <b>fiche 11 -</b>       | <b>ACQUERIR UN LOGEMENT HLM</b>  |
| <b>fiche 12 -</b>       | <b>BAIL A REHABILITATION</b>   |
| <b>fiche 13 -</b>       | <b>PRATIQUER LA SOUS LOCATION DE LOGEMENTS CONVENTIONNES<br/>HLM</b>   |
| <b>fiche 14 -</b>       | <b>PRATIQUER LA SOUS LOCATION DE LOGEMENTS CONVENTIONNES<br/>NON HLM</b>   |



<b>FICHE 1- BENEFICIER D'UNE SUBVENTION ET D'UN PRET PLA</b>
--

### 1) les textes de base

Historiquement, c'est le premier agrément créé dans la suite des textes consacrés depuis 1990 au droit au logement. Il résulte du 3° de l'article R. 331-14 du CCH introduit par le décret n° 90-151 du 16 février 1990 art 4.

La décision favorable portant octroi de subvention de l'Etat, prise dans les conditions prévues aux articles R. 331-3 et R. 331-6, porte agrément de l'opération. Elle ouvre droit à des prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations.

Pour les opérations ne bénéficiant pas de subventions prévues à l'article R. 331-15, la décision favorable, prise dans les conditions prévues aux articles R. 331-3 et R. 331-6, porte agrément de l'opération. Elle ouvre droit à des prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations.

Ces subventions et ces prêts peuvent être attribués à :

1° Des offices publics d'habitations à loyer modéré, des offices publics d'aménagement et de construction, des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré ;

2° Des sociétés d'économie mixte ayant pour objet statutaire la réalisation de logements ;

**3° Pour les logements mentionnés au II de l'article R. 331-1, des collectivités territoriales ou leurs groupements et des organismes dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées et agréés à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département ;**

4° Aux collectivités locales ou leurs groupements pour la réalisation des opérations mentionnées aux 3°, 4°, 6°, 7°, 8° et, à l'exclusion des opérations de construction, aux 5° et 9° du I de l'article R. 331-1, éligibles aux dispositions prévues aux 2° et 3° de l'article R. 331-15 et dont les logements sont attribués dans les conditions du deuxième alinéa de l'article R. 331-12.

Cet article permet aux organismes, ayant obtenu un agrément du préfet, d'être éligibles au PLA/I pour le financement de logements adaptés, dans le cadre d'opérations définies au II de l'article R.331-1, alinéa introduit lui-même par le décret n° 90-151 du 16 février 1990 art 1 et modifié par plusieurs textes successifs, le dernier en date étant le décret n° 2001-336 du 18 avril 2001, art 4-III, ce qui a conduit à élargir le champ des opérations susceptibles d'être financées.

« II. - Lorsque les logements concernés **sont adaptés aux besoins des ménages qui rencontrent des difficultés d'insertion particulières, des subventions et des prêts définis par la sous-section 2 peuvent être accordés** dans les limites et conditions fixées par la présente section pour financer les opérations et travaux précisés ci-dessus à l'exception de ceux mentionnés au 9° autres que les résidences sociales mentionnées au 2 de l'article R. 351-55. Le coût d'acquisition de ces logements ne doit pas excéder un pourcentage de la valeur de base des opérations d'acquisition-amélioration multiplié par la surface utile de l'opération fixé par arrêté des ministres chargés du logement et des finances pour des zones géographiques déterminées. »

### **Les conditions exigées pour l'obtention d'un agrément**

Le décret n° 90-151 du 16 février 1990 art. 4 mentionne comme on vient le voir que l'agrément est délivré par le représentant de l'Etat dans le département. Deux circulaires ( n° 90-27 du 30 mars 1990 et n° 93-23 du 11 mars 1993 ) précisent que « l'agrément est délivré sans limitation de durée », mais que « toutefois, son retrait peut être prononcé en cas de manquements graves de l'organisme agréé à ses obligations ». Elles décrivent cinq conditions à satisfaire pour que l'agrément soit délivré :

1. **« L'organisme qui fait la demande doit avoir pour objet l'insertion ou le logement des personnes défavorisées »** (circ du 11 mars 1993 ann III).

Cet énoncé est équivalent à celui de la circulaire du 30 mars 1990 qui vise « l'hébergement, le logement ou l'amélioration des conditions de logement des personnes défavorisées ».

2. **la mission de l'organisme**, pour laquelle celui-ci présente une demande d'agrément **doit concourir aux objectifs du PDALPD** (circulaire du 11 mars 1993 annexe III).

3. **l'organisme doit « justifier d'une compétence dans le domaine de l'action sociale, et de la gestion locative et d'une expérience en matière d'insertion sociale ou de logement des populations défavorisées »**(circ du 30 mars 1990) ou, autre formulation: « l'organisme offre, par le nombre et la qualité de ces responsables et de son personnel salarié ou bénévole, ainsi que par son implantation locale, des garanties suffisantes pour exercer cette activité »).

*La première circulaire insiste donc sur les qualités à réunir pour assurer la gestion locative des logements une fois réalisés (ce qui peut nécessiter des compétences d'ordre social afin de permettre aux ménages hébergés un maintien dans les lieux), et pour contribuer à l'insertion sociale des personnes défavorisées logées ou hébergées dans ces logements. La seconde circulaire, à l'inverse (voir ci-après), met l'accent sur les moyens nécessaires à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage de l'opération.*

4. **l'organisme doit réunir les capacités technique** (notamment au plan organisationnel) **et financière nécessaires à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'habitat adapté** (circ du 11 mars 1993 annexe III) : « Le représentant de l'Etat dans le département » doit « évaluer les moyens humains et financiers de l'organisme et leur pérennité ». « La maîtrise d'ouvrage d'opérations d'habitat adapté (P.L.A. d'insertion et bail à réhabilitation) implique des risques qu'il est indispensable de limiter. A cet effet, il appartient à l'autorité chargée de délivrer l'agrément » de s'assurer :

- « de la capacité technique de l'organisme (annexe III 2.1 a) à mener à bien de telles opérations » et « de la pérennité de l'organisme au regard de la durée des prêts qu'il sera amené à gérer, cette pérennité s'appréciant différemment suivant le statut juridique de l'organisme et la qualité de ses membres » (annexe III 2.1 b),
- également de « la qualité des contrôles internes et externes : les décisions engageant l'organisme sur le long terme doivent être prises par le conseil d'administration » ; « une comptabilité propre aux opérations immobilières doit être mise en place »; par ailleurs « la présence d'un commissaire aux comptes est souhaitable en cas d'un volume de maîtrise d'ouvrage important » (annexe III 2.1 c).

5. **l'organisme doit garantir le maintien de la vocation sociale des ensembles acquis ou pris à bail**» (circulaire du 11 mars 1993, annexe III, 2.1d).

En résumé l'agrément a pour objet de garantir la collectivité publique de la fiabilité technique, sociale et financière de l'organisme. Inversement, l'obtention de l'agrément tend à être considéré par l'organisme comme un élément de sécurisation de son activité.

Remarque : la circulaire du 11 mars 1993 (annexe III 2.1) engage l'autorité chargée de délivrer l'agrément, dans le cas d'une association souhaitant développer une maîtrise d'ouvrage quantitativement importante et prolongée dans le temps, à examiner avec elle la possibilité de la faire évoluer vers un statut mieux adapté à des engagements à long terme (société civile immobilière, société anonyme de droit commun ou d'union d'économie sociale...). Dans ce cas, les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de gestion locative et sociale peuvent être disjointes et assurées par deux entités distinctes.

## **2) L'expérience des DDE interviewées**

a) L'analyse sociale est confiée à la DDASS. L'analyse financière dans certains cas l'est également (ex Val de Marne, Val d'Oise) ; dans le département du Rhône elle est assurée par une cellule de contrôle des associations placée sous l'autorité du secrétaire général de la préfecture, qui peut mobiliser le cas échéant la Trésorerie Générale.

b) Les DDE rencontrées ont délivré peu d'agrément au cours des dernières années, la plupart des organismes pratiquant la maîtrise d'ouvrage d'insertion dans le département disposent depuis longtemps d'un agrément à l'échelle du département et sans limitation de durée ;

c) dans les exemples récents communiqués (ex DDE 21 et 94), les demandes d'agrément et de de financement sont concomitantes. L'agrément n'est donc pas délivré longtemps à l'avance, mais au coup par coup, à l'occasion d'une opération, dans le but utilitaire, le plus souvent, d'éviter un rejet du contrôle financier ;

d) pour les structures les plus modestes, l'une des tendances observées aujourd'hui chez les DDE interviewées est de restreindre la validité géographique des nouveaux agréments aux opérations ponctuelles pour lesquels un financement est ou va être sollicité, et donc de lier l'octroi de l'agrément à cette opération.

e) l'agrément n'ouvre pas automatiquement droit au prêt de la Caisse des dépôts et consignations (ou du CFF). Celle-ci juge en fonction de ses critères propres et marque la plus grande prudence à l'égard des organismes à structure associative (ex les associations PACT du département du Nord, se sont regroupés en une UES PACT, qui seule a la confiance de la CDC et réalise désormais les opérations donnant lieu à financement PLA/I.).

## **3) discussion**

L'analyse des pratiques du terrain conduit à recommander la suppression de l'agrément plutôt qu'une solution intermédiaire (un agrément de durée limitée ou un regroupement avec d'autres agréments particuliers pour constituer un agrément de caractère plus général). Le raisonnement développé ci-après se place de deux points de vue, celui du représentant de l'Etat qui doit promouvoir la réalisation de logements pour défavorisés et celui de l'organisme qui demande un agrément pour sécuriser son action.

On peut s'étonner tout d'abord de l'absence de possibilité théorique de modulation de l'agrément, tel qu'il est prévu, en fonction de la taille des opérations. Une association, même capable de faire de la maîtrise d'ouvrage, voit pourtant sa capacité de réalisation limitée par ses capacités financières. C'est pourquoi, à juste raison, l'agrément tend aujourd'hui, pour les structures les plus modestes, à ne concerner qu'une opération déterminée.

On peut envisager par ailleurs trois hypothèses.

- a) l'organisme dispose d'un agrément déjà ancien dont la validité se poursuit.
- b) l'organisme sollicite simultanément l'agrément et le financement de l'opération.
- c) l'organisme sollicite son agrément plusieurs mois à l'avance pour démarrer le montage de l'opération avec quelque assurance de pouvoir la conduire jusqu'à son terme. Une opération est en effet longue à monter, des opportunités foncières sont à rechercher, des dépenses partielles à consentir pour réaliser les premières études.

### **1- Cas a**

Dans un grand nombre de cas, l'organisme qui dépose une demande de financement dispose d'un agrément ancien. Or la situation d'une association peut se dégrader avec le temps en raison du départ d'un salarié compétent ou du fait d'une gestion financière et sociale désastreuse. Ses objectifs peuvent se pervertir à l'occasion d'un changement (on peut imaginer par exemple une prise de pouvoir par une tendance sectaire).

L'autorité qui instruit une demande de financement doit ou devrait donc s'assurer que l'organisme satisfait toujours aux conditions exigées. A l'inverse l'agrément ancien dont dispose l'organisme ne le protège en rien des risques d'un refus de financement lié à un endettement trop élevé.

Cette observation conduit à recommander :

- soit la limitation de la durée de validité de l'agrément prévu par l'article R. 331-14 3° du CCH, et objet de la présente fiche ;
- soit la suppression de cet agrément ;

La première solution est défendue par la fédération nationale des Pact-Arim qui, dans une étude publiée en mai 2001 à la demande de la DGUHC, préconise une durée de 3 à 5 ans.

Le renouvellement de l'agrément interviendrait naturellement à l'occasion d'une opération nouvelle. On serait donc ramené au cas d'un organisme dépourvu d'agrément et qui le sollicite à l'occasion du montage d'une opération (cas b ou c). De ce fait les conclusions négatives sur l'utilité de la procédure d'agrément appliquée aux cas b et c (voir ci-après) s'étendent au cas a. Cette première solution est donc à écarter.

### **2- Cas b**

Dans les quelques exemples récents qui nous ont été cités, les demandes de financement et d'agrément ont été sollicitées de façon concomitante. C'est d'ailleurs l'intérêt d'une DDE, que de traiter le tout simultanément.

Dans ce cas, la procédure formelle de l'agrément alourdit inutilement le travail de la DDE. Autant aller directement à l'essentiel : s'assurer, en instruisant la demande de financement sur le cas précis de l'opération concernée, du respect des garanties énoncées par les deux circulaires visées plus haut.

Ces conclusions valent également dans l'optique d'une décentralisation ou d'une délégation de la compétence logement.

### **3- Cas c**

Au cours des interviews aucun exemple de ce type n'a été cité.

Il est d'ailleurs impossible de sécuriser un organisme à 100%. L'Etat ne peut garantir l'octroi de crédits un ou plusieurs exercices budgétaires à l'avance. Les règles de financement peuvent évoluer. La CDC a par ailleurs ses propres critères de décision.

D'où la mise en garde contenue dans l'annexe II de la Circulaire n°90-27 du 30 mars 1990. « L'agrément... ne préjuge pas des décisions de financement qui seront prises au vu des projets individualisés présentés par l'organisme ».

On peut donc s'interroger sur l'utilité de l'agrément pour peu que s'instaure une relation de confiance entre l'organisme et le service habitat de la DDE comme avec les autres institutions de proximité concernées.

En effet la DDE, qui (comme la DDASS) entretient des relations régulières avec les opérateurs du département et les connaît donc bien, est en mesure d'indiquer à l'un quelconque d'entre eux, avec les précautions d'usage (après avoir consulté le cas échéant ses partenaires du comité de pilotage du PDALPD), s'il présente les garanties requises ou ce qu'il doit faire pour qu'il en soit ainsi. Rien de bien différent après tout de ce qui se passe entre une personne morale ou physique et son banquier

Il en est de même avec un organisme, extérieur ou non, qui veut s'implanter dans le département, après analyse de son dossier et une réunion de travail. « La faiblesse de l'offre en matière de maîtrise d'ouvrage et de gestion de logements temporaires ou d'insertion nécessite qu'on soutienne toutes les initiatives en cours (DDE 95) »..

Aux arguments négatifs ci-dessus on peut ajouter le risque moral d'encourager une démarche promotionnelle de l'organisme si, entretemps, sa situation s'est dégradée ou ses objectifs se sont pervertis.

**Il est donc proposé de supprimer l'agrément prévu par la dernière partie de l'article R. 331-14 3° du CCH, car il alourdit inutilement le travail des DDE sans accorder de véritable sécurité aux opérateurs.** La mesure réglementaire de remplacement visera à s'assurer, lors de l'instruction des demandes de financement, du respect des 5 conditions que cet agrément a pour objet aujourd'hui de garantir (voir plus haut) :

- l'insertion ou le logement des personnes défavorisées dans l'objet social de l'organisme ;
- la compatibilité de l'opération avec les objectifs du PDALPD ;
- des capacités techniques et financières suffisantes pour réaliser l'opération;
- une fois l'opération réalisée, une compétence en matière de gestion locative et d'action sociale (afin de permettre un maintien dans les lieux en évitant les impayés et les conflits de voisinage, l'accès, s'il y a lieu, au parc public avec un véritable statut de locataire...)
- le maintien de la vocation sociale des logements réalisés ;

La première de ces conditions est naturellement respectée dès lors qu'on satisfait, pour obtenir la subvention PLA/I, à l'actuel article R. 331-14 3° qui concerne « des organismes dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées ».

La compatibilité de l'opération avec les objectifs du PDALPD est une condition apparemment un peu plus contraignante que celle que pose l'article R. 331-1-II du CCH à l'octroi de subventions et de prêts de type PLA/I (« Lorsque les logements concernés sont adaptés aux besoins des ménages qui rencontrent des difficultés d'insertion particulières, des subventions et des prêts définis par la sous-section 2 peuvent être accordés... »).

Mais on peut considérer que, dès lors que ces logements sont adaptés aux besoins de ces ménages, ils répondent aux objectifs du PDALPD. Il est donc proposé de s'en tenir à cet article R. 331-1-II.

Restent les trois autres conditions.

#### **4) conclusion**

Concrètement il est suggéré :

- de modifier comme suit le 3° de l'article R. 331-14 , du CCH :
  - \* **«Pour les logements mentionnés au II de l'article R. 331-1, des collectivités territoriales ou leurs groupements et des organismes dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées et qui présentent les garanties nécessaires en matière d'aptitude sociale, technique et financière »**

Cette rédaction s'inspire d'une formulation quasi-identique utilisée actuellement dans l'article R.623-2 à propos de l'aide à la médiation locative. »

- de rédiger une circulaire « balai » justifiant l'ensemble des suppressions d'agrément et commentant l'ensemble des modifications législatives et réglementaires qui en résulteraient, ou bien de remettre à jour l'ensemble constitué par la circulaire n° 90-27 du 30 mars 1990 et la circulaire n° 93-23 du 11 mars 1993, s'il apparaît nécessaire de rendre compte également de l'évolution du contenu de l'article R.331-1-II qui a étendu le champ des opérations susceptibles d'être financées ( A la suite du décret n° 90-151 du 16 février 1990, elles étaient limitées à l'acquisition de logements locatifs et, le cas échéant, aux travaux d'amélioration).

*Remarque 1 :*

*Faut-il compléter le 3° de l'article R. 331-14 par une clause imposant à l'organisme la souscription d'un engagement à maintenir la vocation très sociale des logements ? Cette clause pourrait être du type « et qui souscrivent l'engagement de mettre ces logements à la disposition de personnes mentionnées à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement ».*

*Un tel engagement n'est cependant pas exigé dans la situation actuelle des textes. C'est la convention APL qui précise, en application de l'article L.353-2, « les conditions d'occupation et de peuplement desdits logements » avec les garanties qu'apportent les articles L.353-5 et L.353-6. L'ajout de la clause sus-mentionnée irait au delà de la volonté du législateur de la loi Besson. Il est proposé de ne pas le prévoir.*

*Remarque 2 :*

*On a pris le parti de conserver le terme « organismes » qui recouvre à la fois des organismes sans but lucratif et les autres (unions d'économie sociale, SA, GIE) plutôt que de procéder à une énumération des structures concernées.*

*Il va de soi que ce terme exclut les organismes HLM et les SEM puisqu'ils sont déjà cités aux 2° et 3° de l'article R.331-14.*

**Cette conclusion est transposable aux agréments de même nature** (bénéficiaire d'une subvention Palulos, bénéficiaire de prêts ou subventions du 1% ) qui font l'objet des articles R. 313-31 7°, R. 323-1 9° du CCH.



## **FICHE 2- ACQUERIR UN FONDS DE COMMERCE D'HOTELS MEUBLES EN IDF ET REALISER DES TRAVAUX D'AMELIORATION**

### **Textes de référence**

L'article R. 381-5 du CCH (chapitre unique « subventions spécifiques aux logements locatifs ou subventions foncières » du titre huitième « Dispositions particulières à la région Ile de France » du livre III) créé par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2000-616 du 5 juillet 2000, modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif aux dispositions concernant l'attribution de subventions pour la réalisation ou l'amélioration des logements locatifs en région Ile-de-France.

#### Article R.381-5

En région Ile-de-France, pour l'acquisition de fonds de commerce d'hôtels meublés et, le cas échéant, pour la réalisation des travaux d'amélioration correspondants, une subvention de 30 % maximum des coûts d'acquisition et de travaux, dans la limite de 50 000 F par chambre, peut être versée aux organismes dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées et **agrés** à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département.

La circulaire n° 2000-66 du 5 septembre 2000 relative aux dispositions concernant l'attribution de subventions pour la réalisation ou l'amélioration des logements locatifs en région Ile-de-France, qui commente le décret ci-dessus, ne donne aucun élément sur le nouvel article R.381-5.

La rédaction de cet article suppose implicitement que l'objet de l'agrément est de garantir l'aptitude de l'organisme à supporter la charge de l'emprunt à contracter, à jouer un rôle de maître d'ouvrage pour la réalisation des travaux éventuels, et à gérer ensuite au plan locatif et social le fonds de commerce ainsi acquis.

### **l'expérience des DDE**

Les entretiens avec les DDE 94 et 95 interviewées n'ont révélé aucun cas d'application de cet agrément.

### **discussion**

Bien que l'acquisition d'un fond de commerce ne suppose pas nécessairement l'acquisition des murs, il n'existe aucune différence de nature entre les obligations qu'implique l'agrément PLA/I et celles qui correspondent à l'agrément traité dans la présente fiche. La suppression du premier implique donc, par cohérence, la suppression du second.

### **conclusion**

Par cohérence avec la proposition de la fiche sur l'agrément PLA/I, il est donc proposé :

- d'éliminer le membre de phrase « agrés à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département » de l'article R381-5 du CCH.

de le remplacer par :

- « **qui présentent les garanties nécessaires en matière d'aptitude sociale, technique et financière** ».

## **FICHE 3- ETRE SIGNATAIRE D'UNE CONVENTION PST DE L'ANAH**

### **A- Les textes**

#### **1) Définition des PST**

Les programmes sociaux thématiques (PST) constituent un régime contractuel initié par le conseil d'administration de l' ANAH. Ils sont conduits dans le cadre des Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées. Le texte fondateur est la circulaire ministérielle n° 90-28 du 30 mars 1990 relative à l'offre de logements dans l'ancien avec l'aide de l'ANAH, (annexe III à la circulaire relative au programme d'action pour le logement des plus défavorisés accompagnée de la note-circulaire ANAH n° 90-102 ADM du 1<sup>er</sup> février 1990. Les PST ne font l'objet d'aucun texte réglementaire.

La circulaire n° 90-28 du 30 mars 1990 précise que «le PST fait l'objet d'une convention entre l'Etat, l'ANAH et la (ou les) collectivité (s) territoriale (s) et/ou un **organisme agréé par le préfet** dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ».

« Le P.S.T. se caractérise par une approche en termes de population: il a pour objectif de faciliter l'accès ou le maintien dans un logement amélioré de personnes défavorisées » (constituer une offre nouvelle de logements au sein du parc ancien, réhabiliter des logements dégradés, voire insalubres). Par ailleurs «un PST peut se superposer ou être jumelé à une OPAH ». La circulaire n° 90-28 du 30 mars 1990 indique que «Le PST se distingue de l'O.P.A.H. dans la mesure où la signature d'une collectivité locale, quoique hautement souhaitable, n'est pas obligatoire ».

La convention PST implique pour l'ANAH une majoration importante du taux de subvention accordé qui peut atteindre 70% dans les communes éligibles au financement PLI et 50 % dans les autres (Instruction n° I-2001.01 du 21 décembre 2001 faisant suite au décret n° 2001-351 du 20 avril 2001 ayant redéfini le statut et les missions de l'ANAH<sup>7</sup>). L'Etat, de son côté, s'engage à verser l'APL (sous conditions de ressources des locataires et de plafond de loyer).

L'Etat et la collectivité territoriale, signataires de cette convention, s'engagent par ailleurs à co-financer la mission de suivi-animation<sup>8</sup> du PST (la part de l'Etat pouvant être financée sur le chapitre 65-48 art 50, ou le chapitre 67-10.10).

---

<sup>7</sup> à la suite notamment de la décision de lui confier la gestion de la prime à l'amélioration de l'habitat

<sup>8</sup> Le suivi-animation (circulaire du 30 mars 1990) comprend :

- l'identification des besoins des futurs locataires;
- la recherche des logements;
- l'assistance au propriétaire pour le montage technique et financier de l'opération;
- la mise en place de la gestion et de l'accompagnement social lié au logement;
- la recherche des moyens de solvabilisation, notamment par le recours à un fonds d'aide au relogement et de garantie ou l'obtention d'un financement destiné aux associations ayant le même objet, et de façon générale l'interface entre l'ensemble des partenaires. »

Est prévu par ailleurs un dispositif d'intermédiation<sup>9</sup> entre le propriétaire et le locataire (attribution de logements et/ou gestion ou sous-location).

## **2) cadre et conditions de l'agrément**

L'agrément dont il est question ici ne s'applique qu'aux organismes co-signataires d'une convention PST, en application, comme indiqué ci-dessus, du second alinéa de la circulaire du 30 mars 1990 (« Le P.S.T. fait l'objet d'une convention entre l'Etat, l'A.N.A.H., la ou les collectivités territoriales et/ou un organisme agréé par le préfet... »).

Ce fait ressort également des extraits ci-après du paragraphe 1.3 de la circulaire « Les fonctions de suivi-animation et de gestion des logements pourront être assurées par le même organisme ou par des organismes distincts. De même lorsqu'un organisme agréé est partie à la convention, il pourra être chargé ou non des fonctions de suivi-animation et de gestion. ».

La note-circulaire ANAH n° 90-102 ADM du 1<sup>er</sup> février 1990 est encore plus explicite : elle précise en son alinéa 5-11 que « Les collectivités locales doivent toujours être associées à la négociation des P.S.T. et, dans toute la mesure du possible être signataires de la convention. Il se peut que, dans certains cas, les délégations locales ne trouvent pas, dans les collectivités locales concernées, de partenaires signataires de la convention.  **Ils peuvent alors passer la convention avec un organisme reconnu localement pour son action en faveur des populations défavorisées disposant de la compétence et des moyens nécessaires pour mener à bien l'opération.** Il convient dans ce cas de s'assurer de l'accord du préfet. »

La circulaire n° 90-28 du 30 mars 1990 définit les conditions auxquelles doivent satisfaire les organismes agréés. Ce sont « celles précisées par la circulaire relative aux logements adaptés aux plus défavorisés financés en PLA CDC », c'est à dire la circulaire n° 90-27 du 30 mars 1990.

## **B- L'expérience des DDE**

a) Trois délégués locaux de l'ANAH (sur les 5 rencontrés), au sein des 5 DDE interviewées, avouent ignorer jusqu'à l'existence-même des agréments qui les concernent et notamment l'agrément PST.

b) qu'il s'agisse des 5 DDE interviewées ou des DDE<sup>10</sup> consultées des régions ouest, il ne nous a été signalé aucune convention PST –du moins-récente- ayant été co-signée par un organisme autre que l'Etat, l'ANAH, une collectivité territoriale (y compris les communautés de communes ou d'agglomération, un Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple – SIVOM-), un collecteur du 1%, une CAF, ou une chambre consulaire type chambre des métiers, bien que l'enquête conduite par DGUHC/IUH révèle un total de 94 agréments PST.

---

<sup>9</sup> La gestion (circulaire du 30 mars 1990) comprend l'intervention d'un organisme intermédiaire entre le propriétaire et le locataire, et dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées. « Il pourra soit gérer les logements pour le compte du propriétaire, soit les louer aux fins de sous-location, soit passer une convention ad-hoc relative à la présentation par ses soins des locataires au propriétaire, avec engagement de celui-ci de ne pas louer les logements à des personnes autres que celles présentées par l'organisme intermédiaire ».

<sup>10</sup> Huit DDE ont répondu sur les neuf consultées relevant de la MIGT 5. Cinq DDE ont répondu sur celles consultées relevant de la MIGT 6.

On peut en conclure qu'il est très rare qu'un organisme « agréé » soit ou ait été co-signataire d'une convention PST, du moins dans un passé récent.

c) l'une des DDE interviewées déclare, curieusement, une trentaine d'agréments PST. Mais on ne sait quelle signification leur accorder. Après analyse il semble que ce qui est appelé agrément PST par cette DDE se rapporte à la mission de présentation par l'organisme « agréé » de locataires au propriétaire, puis de présentation du locataire choisi à la commission spécialisée du PDALPD.

Il semble au demeurant qu'il y ait des interprétations variées de la notion d'agrément « PST ». La circulaire fondatrice du 30 mars 1990 ne renvoie-t-elle pas elle-même à l'agrément PLA, donc à un agrément « maître d'ouvrage » alors que les propriétaires sont tous par nature éligibles aux aides de l'ANAH !

d) dans certains départements, des opérateurs, notamment du type PACT-ARIM, semblent disposer du monopole local de la mission de suivi-animation des programmes PST, leur mission étant systématiquement reconduite. Dans le département du Nord, les opérateurs chargés de la mission de suivi-animation sont des bureaux d'études, donc des organismes à but lucratif, désignés à après appel d'offres.

### **C- discussion**

Compte- tenu de la rareté des cas où un organisme « agréé » se trouve réellement co-signataire d'une convention PST, **il paraît inutile de conserver une procédure, qui avait peut-être un sens il y a 13 ans, mais n'en a plus guère aujourd'hui.**

#### **Remarque :**

Compte-tenu d'une certaine confusion sur le sens donné aux agréments PST, signalons qu'un agrément n'aurait guère de sens ou d'intérêt appliqué aux missions ou fonctions suivantes :

1. les missions de suivi-animation. Elles relèvent du champ des contrats de prestation de services dont on peut se demander d'ailleurs s'ils ne doivent pas être qualifiés, dans le cas présent, de marchés publics au sens de l'article 1 du nouveau code des marchés publics. *Dans l'affirmative, et à l'exemple du département du Nord, ces missions devraient faire l'objet d'un appel à la concurrence, au lieu d'une attribution quasi-monopolistique comme souvent aujourd'hui, ce qui est malheureusement en contradiction avec la nécessité de conforter le mouvement PACT-ARIM.*
2. la gestion, pour le compte du propriétaire, d'au moins une partie des logements réhabilités. Dans ce cas l'agrément doublerait inutilement les dispositions prévues au titre du mandat de gestion dans le cadre de la loi Hoguet.
3. la location, du moins en partie, des logements réhabilités aux fins de sous-location. L'agrément ferait double emploi avec l'agrément prévu au titre de l'exercice de la sous-location par un organisme sans but lucratif intervenant sur des logements conventionnés non HLM. Les conclusions relatives à ce dernier lui sont également applicables : l'agrément est inutile .

4. la présentation de locataires défavorisés au propriétaire, l'aide éventuelle apportée au locataire par un travail d'accompagnement social. Les organismes susceptibles d'intervenir sont généralement des acteurs locaux. La DDE et les autres institutions publiques de proximité les connaissent bien. Dans le cas d'un intervenant extérieur au département, il suffit d'exiger les éléments justificatifs nécessaires. Inutile donc de procéder à une pré-sélection préalable. L'agrément est inutile.
5. la maîtrise d'ouvrage. En effet un organisme propriétaire ou disposant de droits immobiliers réels n'a pas besoin d'agrément pour bénéficier d'une aide de l'ANAH.

#### **D- conclusion**

L'agrément étant prévu pour être délivré par le préfet, l'est nécessairement au nom de l'Etat. C'est une circulaire du ministre qui l'a institué. Le principe du parallélisme des formes implique que sa suppression éventuelle donne lieu également à une circulaire ministérielle.

<b>FICHE 4- BENEFICIER DE SUBVENTIONS DE L'ANAH</b>
---

### 1) les textes de base

Cet agrément se situe dans le cadre de l'article R. 321-12 6° du CCH créé par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2001-351 du 20 avril 2001 relatif à l'Agence national pour l'amélioration de l'habitat. Ce décret, en conséquence de la réforme opérée par la loi SRU, est venu repréciser le statut et les missions de l'ANAH. L'article 1<sup>er</sup> du décret a conduit à remplacer le chapitre 1<sup>er</sup> du titre II du livre III du CCH.

Il conditionne l'un des financements de type très social de l'ANAH.

#### **Article R321-12**

L'agence peut accorder des subventions :

1° Aux propriétaires bailleurs ou à tout autre titulaire d'un droit réel conférant l'usage des locaux pour des logements qu'ils donnent à bail et qui sont occupés dans les conditions prévues à l'article R. 321-20 ;

2° Aux propriétaires ou à tout autre titulaire d'un droit réel conférant l'usage des locaux pour les logements qu'ils occupent eux-mêmes dans les conditions prévues à l'article R. 321-20 ;

3° Aux personnes qui assurent la charge effective des travaux dans des logements occupés dans les conditions prévues à l'article R. 321-20 par leurs ascendants ou descendants ou ceux de leur conjoint, de leur concubin au sens de l'article 515-8 du code civil ou du cosignataire d'un pacte civil de solidarité défini à l'article 515-1 du code civil lorsque ces derniers ont la qualité de propriétaires ou de titulaires d'un droit réel conférant l'usage des locaux ;

4° Aux communes ou à leurs groupements qui se substituent aux propriétaires défaillants et effectuent d'office des travaux en application des articles L. 1331-28 et L. 1331-29 du code de la santé publique ou des articles L. 511-2 et L. 511-3 du présent code. Le propriétaire est alors tenu, à l'achèvement des travaux, de rembourser à l'agence les sommes versées au titre de la subvention à moins de conclure une convention avec l'agence, si celle-ci la lui propose, par laquelle il s'engage à ce que le logement soit occupé dans les conditions prévues à l'article R. 321-20 ;

5° Aux locataires qui effectuent des travaux en application des articles 1er et 4 de la loi n° 67-561 du 12 juillet 1967 modifiée relative à l'amélioration de l'habitat ;

**6° Aux organismes agréés dans les conditions prévues aux articles L. 252-1 et L. 442-8-1 ;**

7° Aux syndicats de copropriétaires lorsque les travaux portent sur les parties communes et équipements communs d'un immeuble en copropriété faisant l'objet du plan de sauvegarde prévu à l'article L. 615-1 ou situé dans le périmètre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat prévue à l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 modifiée visant la mise en oeuvre du droit au logement, l'attribution de la subvention excluant les copropriétaires à titre personnel du bénéfice de l'aide pour les mêmes travaux.

Pour l'application du présent article, sont assimilés aux propriétaires les titulaires d'un contrat leur donnant vocation à l'attribution à terme de la propriété du logement ainsi que les porteurs de parts ou d'actions de sociétés donnant vocation à l'attribution en propriété du logement.

Dans les cas mentionnés aux 2° et 3°, la subvention n'est attribuée que pour des logements occupés par des personnes dont l'ensemble des ressources répond aux conditions définies, après avis du conseil d'administration, par arrêté du ministre chargé des finances et du ministre chargé du logement. Cet arrêté fixe notamment les plafonds de ressources qui sont révisés chaque année par l'agence en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac. Ces conditions de ressources sont également applicables aux personnes mentionnées au 3° qui, supportant la charge des travaux à effectuer dans des logements occupés par leurs proches, sollicitent le bénéfice de l'aide.

**La double référence (L. 252-1 et L. 442-8-1) du 6<sup>ème</sup> alinéa, en ce qui concerne les conditions prévues pour l'attribution de l'agrément, laisse perplexe.**

Certes, de façon commune aux articles L. 252-1 (bail à réhabilitation) et L. 442-8-1 (sous-location de logements conventionnés HLM<sup>11</sup>) du CCH, les organismes agréés, qui y sont cités, ont notamment pour objet de contribuer au logement des personnes défavorisées, ce qu'ils font en tant que preneur d'un bail, l'organisme disposant toutefois de droits immobiliers réels dans le premier cas.

Mais leurs conditions d'agrément sont sensiblement différentes.

S'agissant du bail à réhabilitation (L. 252-1), les modalités d'attribution de l'agrément sont précisées par une circulaire, celle n°93-23 du 11 mars 1993, qui prescrit le même type de vérifications préalables que pour l'agrément maîtrise d'ouvrage (PLA/I). En matière de sous-location, le texte (L. 442-8-1) renvoie à un décret d'application qui n'est jamais sorti. Mais il dispense d'agrément les associations déclarées contrairement au premier cas.

L'instruction n° I-2001.01 du 21 décembre 2001, relative à l'attribution des subventions de l'ANAH à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, en son alinéa I f, n'apporte guère de précisions supplémentaires : « Organismes agréés dans les conditions prévues par les articles L. 252-1 et L.442-8-1 du CCH (associations agréées loi Besson) il s'agit des associations agréées oeuvrant pour le logement des personnes défavorisées dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. »

En réalité il faut remonter à l'Instruction n°93-02 du 23 novembre 1993 de l'ANAH, confirmée par la circulaire ministérielle n° 93-96 du 21 décembre 1993 toujours en vigueur, pour obtenir les précisions nécessaires, car il s'agit d'un agrément relativement ancien auquel le décret n° 2001-351 du 20 avril 2001 a donné une validité réglementaire. Cette Instruction précise que «l'agrément par le Préfet est accordé dans les mêmes conditions que celles précisées par la circulaire n° 93-23 du 11 mars 1993 d'application de la loi du 31 mai 1990 » .

« B. - Les travaux réalisés par un organisme agréé par le préfet pour le logement des personnes défavorisées, à condition qu'il soit locataire du logement et qu'il le mette à la disposition de personnes défavorisées.

Afin de développer l'offre de logements à faible loyer pour des personnes défavorisées en permettant la réalisation de travaux légers de mise aux normes, le conseil d'administration de l'A.N.A.H. a décidé d'ouvrir le bénéfice des subventions majorées à caractère social aux organismes agréés dans le cadre de la loi du 31 mai 1990 pour le logement des personnes défavorisées.

Les conditions à remplir sont les suivantes:

1. Le local et les travaux doivent répondre aux règles générales d'éligibilité aux subventions de l'A.N.A.H.
2. L'organisme doit avoir pour objet de contribuer au logement des personnes défavorisées et être agréé à cet effet par le préfet.

L'agrément par le Préfet est accordé dans les mêmes conditions que celles précisées par la circulaire n° 93-23 du 11 mars 1993 d'application de la loi du 31 mai 1990. L'agrément doit préciser son objet. Un agrément obtenu en application de l'article 9 de la loi du 31 mai 1990 (art. 15 bis et 35 bis du code général des impôts définissant les conditions d'exonération de l'impôt sur le revenu pour les produits de la location à un organisme agréé qui met les logements à la disposition de personnes défavorisées) est également valable au titre de ces interventions.

Une copie de la décision préfectorale d'agrément est jointe au dossier de demande de subvention.

3. L'organisme doit être locataire des logements et s'engager à les mettre à disposition de personnes défavorisées.

L'organisme doit louer le logement à un propriétaire privé et s'engager à le mettre à la disposition de personnes défavorisées après réalisation de travaux légers de mise aux normes. L'organisme agréé sous-loue le logement à des personnes défavorisées dans une démarche d'insertion pouvant, à terme, et avec l'accord du propriétaire, se traduire par un transfert à l'occupant du contrat de location.

Ce dispositif apparaît bien adapté au parc locatif privé par la plus grande sécurité apportée au propriétaire privé pour la réalisation des travaux, la gestion, l'entretien du logement et le recouvrement des loyers : c'est l'organisme locataire qui réalise les travaux, paye le loyer (il peut obtenir à cette fin une garantie du fonds de solidarité pour le logement institué dans chaque département) et qui prend la responsabilité des relations avec le sous-locataire avec lequel il mène des actions d'accompagnement social et de réinsertion. Le sous-locataire bénéficie de l'allocation-logement qui peut être versée directement à l'organisme selon la procédure du tiers payant.

Le propriétaire bénéficie des travaux réalisés dont il n'a pas à supporter le coût. Il est, de plus, exonéré de l'impôt sur le revenu pour les produits de la location pendant les trois premières années de location à condition que le montant du loyer annuel, par mètre carré de surface habitable, soit inférieur à un plafond défini par l'article 41 DC de l'annexe III au code général des impôts.

4. **L'organisme agréé par le préfet**, locataire principal, doit signer un engagement complémentaire spécifique à la demande de subvention par lequel il s'engage à mettre le logement à la disposition, à titre de résidence principale, de personnes défavorisées pendant une durée minimale. Cette durée sera, en principe, de six ans, le délégué local ayant la faculté de la réduire, notamment si les travaux subventionnés sont d'un montant limité. Le modèle d'engagement complémentaire figure en annexe I. Il prévoit qu'un transfert du contrat de location à l'occupant (se traduisant soit par une cession du bail à l'occupant, soit par la conclusion d'un contrat de location entre le propriétaire et l'occupant) met fin à l'engagement de l'organisme agréé vis-à-vis de l'A.N.A.H. puisque l'occupant bénéficie alors d'un contrat de location de droit commun. **En cas de non-respect de cet engagement, le délégué local propose au préfet le retrait de l'agrément et engage les procédures de sanction prévues par la réglementation de l'agence.** »

En résumé un propriétaire donne un logement en location à un organisme agréé qui s'engage à le mettre à disposition de personnes défavorisées. La subvention est accordée à l'organisme agréé qui prend en charge les travaux. Il s'agit de **travaux légers de mise aux normes**.

L'organisme agréé, locataire principal, signe un engagement spécifique avec l'ANAH par lequel il s'engage à mettre le logement à la disposition, à titre de résidence principale, de personnes défavorisées pendant une durée de six ans. Avant la fin de ce délai et, après une période nécessaire à la bonne insertion du ménage, un bail direct entre le propriétaire et l'occupant peut être établi mettant ainsi fin aux engagements de l'organisme.

En définitive l'interprétation que nous retenons, faute de mieux, est celle d'un organisme locataire principal, ayant pour objet de contribuer au logement des personnes défavorisées et devant être agréé à cet effet par le préfet dans les conditions prévues par la circulaire ministérielle n° 93-23 du 11 mars 1993.

## **2) l'expérience des DDE**

Trois délégués locaux de l'ANAH (sur les 5 rencontrés), au sein de DDE, avouent ignorer jusqu'à l'existence-même des agréments qui les concernent.

## **3) discussion**

La suppression des trois agréments autorisant respectivement, la sous location de logements conventionnés HLM (ou non HLM), l'obtention d'une subvention et d'un prêt PLA, et la prise d'un bail à réhabilitation implique, par cohérence, la suppression de l'agrément faisant l'objet de la présente fiche.

Pour rester dans l'esprit de la circulaire de 1993, il est proposé de conditionner l'aide de l'ANAH aux mêmes types de vérifications préalables que pour l'obtention de la subvention et du prêt PLA/I.

La suppression de l'agrément risque-t-elle de se faire au détriment de la sécurité du propriétaire bailleur individuel privé désormais de liste d'organismes agréés ? Probablement pas. Ce propriétaire trouvera demain une information sur la fiabilité des organismes opérant dans le département, auprès des collectivités publiques (communes et leur groupement, conseil général, services déconcentrés de l'Etat) et/ou dans le cadre de documents promotionnels réalisés à l'initiative des organismes eux-mêmes ou de leur groupement.

#### **4) conclusion**

Concrètement il est proposé :

- une nouvelle rédaction de l'alinéa 6° de l'article. R.321-12. « **6° Aux organismes dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées, qui présentent les garanties nécessaires en matière d'aptitude sociale, technique et financière [et qui souscrivent l'engagement de mettre le logement faisant l'objet de la subvention, à titre de résidence principale, à la disposition des personnes visées à l'article 1 de la loi du 31 mai 1990, pendant une durée minimale de 6 ans. ]» ;**

L'engagement dont il est question est la transcription réglementaire d'une mesure prescrite par l'Instruction n°93-02 du 23 novembre 1993 de l'ANAH.

- la mise en chantier d'une instruction de l'ANAH pour mettre à jour les instructions concernant les interventions spécifiques à caractère social de l'ANAH.

**FICHE 5- PRESENTER DES DEMANDES DE SUBVENTIONS DE L'ANAH POUR DES LOCATAIRES DEFAVORISES**

**les textes de base**

C'est un cas particulier des interventions spécifiques à caractère social de l'ANAH.

Il entre dans le cadre de l'alinéa 5 de l'article R321-12 qui a été créé par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2001-351 du 20 avril 2001 relatif à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Ce décret, en conséquence de la réforme opérée par la loi SRU, est venu préciser le statut et les missions de l'ANAH. L'article 1<sup>er</sup> du décret a conduit à remplacer le chapitre 1<sup>er</sup> du titre II du livre III du CCH.

**Article R321-12**

« L'agence peut accorder des subventions : »

« 5° Aux locataires qui effectuent des travaux en application des articles 1er et 4 de la loi n° 67-561 du 12 juillet 1967 modifiée relative à l'amélioration de l'habitat ; »

Un locataire peut bénéficier d'une aide de l'ANAH pour effectuer de petits travaux de mise aux normes d'habitabilité lui permettant de rester dans les lieux tout en conservant un faible niveau de loyer. La demande de subvention doit être déposée par un organisme à but non lucratif, agréé par le délégué départemental de l'ANAH après avis de la commission d'amélioration de l'habitat. Cet organisme a pour fonction d'accompagner le locataire dans le montage financier, technique et administratif du dossier de demande de subvention, voire dans la réalisation des travaux.

Le texte de référence est l'instruction n° 93-02 du 23 novembre 1993 complétée par la circulaire ANAH n° 96-02 du 20 septembre 1996 qui étend le rôle du délégué départemental de l'habitat en matière d'agrément des organismes. La convention d'agrément-type est celle annexée à cette circulaire. L'agrément n'a donc aucun caractère réglementaire.

## L'instruction rappelle tout d'abord que

« Les interventions spéciales à caractère social concernent :

1. Les travaux réalisés dans leur logement par des locataires défavorisés mentionnés à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement à condition qu'ils bénéficient d'une aide complémentaire à caractère social pour le financement des travaux, accordée par une personne morale. **Le dossier doit être présenté par un organisme agréé à cette fin par l'A.N.A.H.** Toutefois en l'absence d'organisme agréé dans le département, le locataire peut présenter directement le dossier. »

« Le principe général est que les demandes doivent être présentées par l'intermédiaire d'un organisme agréé par l'A.N.A.H. (voir III ci-après). Dans ce cas, l'organisme doit avoir reçu procuration du locataire et fournir les justificatifs concernant les aides complémentaires. Il peut réaliser les travaux sous sa responsabilité. »

III. - Règles relatives à la présentation des dossiers concernant les interventions spéciales à caractère social par un organisme agréé par l'A.N.A.H.

### III.1. Décision du conseil d'administration

'Pour la présentation des dossiers concernant les interventions spéciales à caractère social, l'organisme agréé par l'A.N.A.H. doit être à but désintéressé et pouvoir recevoir d'une personne morale des aides complémentaires pour les travaux réalisés dans le logement de personnes défavorisées. Il peut réaliser les travaux sous sa propre responsabilité.

'S'il s'agit d'un organisme conventionné pour le groupage des dossiers, l'agrément pour la présentation des dossiers concernant les interventions spéciales à caractère social fait l'objet d'une convention conclue avec le délégué départemental de l'A.N.A.H. après avis de la commission d'amélioration de l'habitat.

'Jusqu'à la signature de cette convention, l'agrément donné dans le cadre des conventions passées avec la Fédération des centres Pact et la Fédération nationale de l'habitat rural demeure valable pour une durée qui ne peut excéder un an à compter de la présente décision du conseil d'administration.

'Dans le cas contraire, l'agrément devra être donné par le conseil d'administration de l'agence après avis de la commission d'amélioration de l'habitat.'

### III.2. Modalités d'application

L'agrément de l'A.N.A.H. est accordé dans les conditions suivantes:

a) Lorsque la demande émane d'un organisme déjà conventionné pour le groupage des dossiers, il appartient au délégué départemental de l'A.N.A.H. de juger de l'opportunité de conclure avec lui une convention établie selon un modèle type, après avoir recueilli l'avis de la commission d'amélioration de l'habitat. Les modalités d'agrément, ainsi que le modèle de convention, feront l'objet d'une instruction ultérieure.

L'agrément donné dans le cadre des conventions passées avec la Fédération des centres Pact et la Fédération nationale de l'habitat rural reste valable jusqu'au 19 octobre 1994.

Ce délai doit permettre de conclure une convention conforme aux nouvelles dispositions avec les organismes concernés.

b) Lorsque la demande émane d'un organisme non conventionné pour le groupage, la convention d'agrément ne pourra être conclue par le délégué départemental de l'A.N.A.H. que sur décision du conseil d'administration. Le dossier de saisine du conseil devra comprendre un rapport justificatif et l'avis de la commission d'amélioration de l'habitat.

**La circulaire ANAH n° 96-02 du 20 septembre 1996 précise que « l'agrément des organismes pouvant présenter des dossiers « locataires défavorisés » dans le cadre des interventions spéciales à caractère social relève désormais du délégué départemental de l'ANAH après avis de la commission d'amélioration de l'habitat même quand l'organisme candidat à l'agrément n'était pas précédemment agréé comme organisme de groupage. »**

## **discussion**

Cet agrément se confond en réalité avec l'attribution d'un contrat de prestations de service, appelé « *convention d'agrément d'un organisme pour la présentation des dossiers d'interventions spéciales à caractère social pour les travaux réalisés par des locataires défavorisés* ».

On peut observer de plus, en page 2 de la circulaire ANAH du 20 septembre 1996, une recommandation qui pose question: « l'agrément de nouveaux organismes doit rester exceptionnel et ne devrait concerner que des territoires non couverts par une convention existante ». Ainsi l'agrément couvre en fait, et par commodité, une attribution de contrat sans mise en concurrence et monopolistique.

Une telle recommandation peut se concevoir si l'on admet que les contrats couvrant les missions de présentation des demandes de subventions de l'ANAH pour des locataires défavorisés ne relèvent pas de l'article 1 du nouveau code des marchés publics. Mais dans le cas contraire, elle n'a évidemment plus de sens.

Dans tous les cas on peut se demander s'il ne serait pas opportun de faire disparaître le terme d'agrément de la circulaire ANAH et de la convention-type annexée.



## FICHE 6- GERER UNE RESIDENCE SOCIALE

### 1) les textes de base

#### Le cadre réglementaire des résidences sociales:

Les résidences sociales ont été créées par le décret n° 94-1130 du 23 décembre 1994 « modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif aux logements-foyers dénommés « résidences sociales ». Ce décret, par le canal de l'alinéa 2 de l'article R.351-55 du CCH, a permis de créer, comme le décrit la circulaire n°95-33 du 19 avril 1995, une nouvelle catégorie de logements-foyers accessibles à tous les ménages qui, sans requérir une protection particulière, conformément à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, éprouvent des difficultés « pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir », et à qui conviendrait cette formule transitoirement.» .

Le décret n° 94-1129 du 23 décembre 1994, « modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif aux conventions passées entre l'Etat, l'organisme propriétaire et l'organisme gestionnaire pour les foyers dénommés résidences sociales », a modifié la convention type APL liant l'Etat, l'organisme propriétaire et l'organisme gestionnaire.

Le décret n° 94-1128 du 23 décembre 1994 a permis le financement de résidences sociales en PLA/CDC à financement très social (PLA/I aujourd'hui).

Les résidences sociales offrent une solution de logement temporaire avec une APL plus favorable que pour le logement. Elles peuvent être conventionnées à l'occasion d'une construction neuve ou d'une acquisition avec ou sans travaux. Les foyers de travailleurs migrants ont tous vocation à devenir des résidences sociales. Les foyers de jeunes travailleurs peuvent être conventionnés en résidence sociale.

#### objet et conditions de l'agrément

La gestion d'une résidence sociale suppose que le gestionnaire ait obtenu préalablement un agrément préfectoral. Cet agrément introduit par l'article 3 du décret n° 94-1129 du 23 décembre 1994, fait plus particulièrement l'objet des articles R. 353-165-1 1° (nécessité de l'agrément) et R. 353-165-9 du CCH (retrait de l'agrément). Une convention-type annexée à l'article R. 353-165-2 du CCH décrit en son article 22 les modalités de retrait de l'agrément. L'agrément fait également l'objet de l'annexe II de cette convention-type

#### **Article R353-165-1**

Pour l'application de l'article L. 353-2 :

1° Le bailleur propriétaire de la résidence sociale ainsi que, s'il y a lieu, le gestionnaire ayant conclu avec celui-ci un contrat de location sont habilités à conclure la convention prévue à cet article.

**Le gestionnaire ou le propriétaire, s'il en assure lui même la gestion, doit au préalable avoir reçu l'agrément du préfet du département d'implantation de la résidence sociale ou des résidences sociales pour en assurer la gestion.**

2° Est assimilé au locataire et dénommée résident, la personne physique titulaire d'un titre d'occupation.

Ce titre, auquel est annexé le règlement intérieur de la résidence sociale, est consentie par le gestionnaire dans les conditions définies à l'article R. 353-165-10; il ne peut être accessoire à un contrat de travail.

#### **Article R353-165-2**

La convention conclue en application de l'article L. 353-2 doit être conforme à la convention type annexée au présent article.

#### **Article R353-165-9**

**En cas de non-respect par le gestionnaire des engagements prévus dans la convention, le préfet du département d'implantation de la résidence sociale peut retirer l'agrément prévu à l'article R. 353-165-1 suivant les modalités fixées par la convention type.**

**Entre la notification de la décision de retrait d'agrément et la date d'effet de cette décision, un avenant à la convention est signé avec un nouveau gestionnaire bénéficiant d'un agrément.**

La circulaire n° 95-33 du 19 avril 1995. «relative à la modification de la réglementation logements-foyers créant les résidences sociales. »

Cette circulaire indique en particulier que l'objet de l'agrément préfectoral est d'autoriser l'instance agréée à assurer la gestion locative et sociale de la résidence sociale d'une part, et à être le signataire de la convention A.P.L. correspondante d'autre part. La circulaire précise également les conditions d'attribution de cet agrément par le préfet : « Avant de délivrer un agrément, il vous appartient de vous assurer de l'aptitude du gestionnaire à assurer la gestion de logements-foyers sous des angles sociaux, techniques et financiers. ».

La circulaire plus récente n°2002-595 du 10 décembre 2002 fonde les maisons-relais qui constituent une catégorie particulière de résidences sociales. Tous ces textes figurent en annexe 2 du présent rapport.

Les extraits suivants de l'annexe VI de la circulaire de 1995 décrivent plus précisément les conditions d'attribution et de retrait de l'agrément, et les modalités de ce retrait :

« L'agrément préfectoral est délivré pour une durée indéterminée. »

« L'agrément préfectoral est fondé sur les capacités du gestionnaire à :

- assurer une gestion sociale adaptée à la situation des résidents ;
- participer aux actions de relogement et d'accompagnement social lié au logement pour les résidents;
- assurer une gestion locative garantissant le maintien en bon état de fonctionnement de la résidence;
- mener conjointement avec le propriétaire, si l'instance agréée n'est pas le propriétaire lui-même, une gestion patrimoniale assurant la pérennité de la résidence. »

« La convention A.P.L. « résidences sociales » précise certains engagements concernant notamment:

- l'objet de la résidence (art. 2);
- le projet social (annexe I à la convention);
- les conditions d'attribution des locaux à usages privés (art. 3);
- la production d'un bilan annuel (art. 6).

Au vu du bilan annuel et du rôle joué par la résidence sociale pour l'accueil des personnes défavorisées, vous serez en mesure, le cas échéant, de vérifier si les engagements pris par le gestionnaire au moment de la signature de la convention ou de ses avenants éventuels ont été tenus.

Si les engagements ne sont effectivement pas respectés, vous pouvez, conformément à la convention A.P.L., en vertu de

- l'article 6, faire des observations écrites;
- l'article 22, après mise en demeure, retirer l'agrément. ».

## Le cas particulier des résidences sociales spécialisées dans l'accueil des jeunes travailleurs.

Comme l'indique la circulaire de 1995, les dispositions décrites ci-dessus concernant l'agrément ne s'appliquent pas aux résidences sociales spécialisées dans l'accueil des jeunes travailleurs. Celles-ci relèvent des dispositions relatives à la création et à l'extension des établissements sociaux ou médico-sociaux prévus par la loi n°75-535 du 30 juin 1975 modifiée par la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

L'article L.312-1-I du code de l'action sociale et des familles, inclut en effet dans son alinéa 10 les foyers de jeunes travailleurs relevant des articles L.351-2 et L.353-2 du code de la construction et de l'habitation. L'article L.313-1 du CASF précise notamment que « La création, la transformation ou l'extension des établissements et services mentionnés à l'article L. 312-1 sont soumises à autorisation. ». L'article L.313-3 du CASF indique enfin que « l'autorisation est délivrée » « par l'autorité compétente de l'Etat, pour les établissements et services mentionnés aux 2°, 5°, 9° et 10° du I de l'article 312-1 ».

### **2) L'expérience des DDE interviewées**

Une enquête réalisée par DGUHC/IUH fin 2002/début 2003 fait ressortir un total de 194 agréments octroyés en France depuis 1995 sur 93 DDE ayant répondu à l'enquête. Avec l'aide à la médiation locative, c'est l'agrément le plus fréquemment délivré au cours des dernières années, en tout cas pour les 5 DDE interviewées. L'agrément est préparé en même temps que la convention APL et donc accordé au coup par coup à l'occasion d'une opération.

L'instruction de la demande d'agrément (et de la convention) est assurée en liaison étroite avec la DDASS, qui donne un avis sur l'aptitude de l'organisme à assurer la gestion sous l'angle social et, le cas échéant, sur sa santé financière, ce qui permet d'ailleurs à cette direction de préparer simultanément une convention AGLS (Aide à la Gestion Locative Sociale - cf circulaire 2000-452 du 31 août 2000) afin de rémunérer le travail de gestion locative sociale (se combinant le cas échéant avec du financement FSL pour couvrir les charges de l'accompagnement social).

### **3) discussion**

Le raisonnement exposé ci-après se situe des deux points de vue, celui du représentant de l'Etat qui doit favoriser l'hébergement des personnes défavorisées et celui du candidat à la gestion de la résidence projetée qui veut sécuriser son action. Il conduit à recommander la suppression de l'agrément plutôt qu'une solution intermédiaire (un agrément de durée limitée ou un regroupement avec d'autres agréments particuliers pour constituer un agrément de caractère plus général). Il repose sur les points suivants :

- 1) le rattachement de l'agrément à une résidence sociale et une seule ;
- 2) la préparation quasi-simultanée de l'arrêté d'agrément et de la convention APL afférente à cette résidence sociale ;
- 3) l'existence d'une relation contractuelle entre les parties : la convention tripartite APL qui fixe clairement les obligations du gestionnaire et la sanction qu'il encourt en cas de manquements graves à ces obligations. L'agrément qui, somme toute, a pour seul objet de garantir que l'organisme a les qualifications requises pour co-signer cette convention, devient parfaitement inutile par la suite.
- 4) la nécessité d'un allègement des tâches des services déconcentrés de l'Etat, compte-tenu des tensions sur leurs moyens.

Il suffit d'intégrer dans la procédure d'approbation de la convention APL la vérification des qualifications exigées aujourd'hui pour l'attribution de l'agrément préfectoral et de faire disparaître un arrêté inutile. Cette formule préserve le travail de concertation entre les services, notamment entre la DDASS et la DDE.

Du point de vue de l'organisme, cette suppression ne change rien. La DDE qui (comme la DDASS) connaît bien les opérateurs du département, est en mesure d'indiquer à chacun d'eux, s'il présente les garanties requises ou ce qu'il doit faire pour qu'il en soit ainsi. Par ailleurs, compte-tenu de l'offre insuffisante d'hébergement très social, la DDE est toujours prête à dialoguer avec une association venue de l'extérieur.

#### **4) conclusion**

L'agrément alourdit la tâche des DDE, sans apporter de réelle plus-value par rapport à la convention APL. La relation de confiance qui existe, de fait, avec la DDE et avec les autres institutions de proximité, permet de conseiller utilement l'organisme demandeur et de le sécuriser. Il est donc proposé de supprimer cet agrément.

Dans cette perspective, il est suggéré

a) de modifier comme suit l'article R.353-165-1 du CCH : la phrase « Le gestionnaire ou le propriétaire, s'il en assure lui même la gestion, doit au préalable avoir reçu l'agrément du préfet du département d'implantation de la résidence sociale ou des résidences sociales pour en assurer la gestion. » sera remplacée par la suivante :

- « **Le gestionnaire ou le propriétaire, s'il en assure lui même la gestion, doit justifier de son aptitude sociale, technique et financière à assurer cette gestion**»

b) de modifier comme suit la rédaction de l'article R.353-165-9 du CCH : « **En cas de non-respect par le gestionnaire des engagements prévus dans la convention, le préfet du département d'implantation de la résidence sociale peut décider de signer un avenant à la convention avec un nouveau gestionnaire suivant les modalités fixées par la convention-type. L'avenant est signé entre la notification et la date d'effet de cette décision.** ».

c) de modifier comme suit la convention- type (article 22 sanctions) annexée à l'article R.353-165-2 du CCH : « **En cas de non-respect par le gestionnaire des engagements prévus au titre de la présente convention et après que l'intéressé aura été mis en demeure par lettre recommandée avec avis de réception de présenter dans un délai de deux mois ses observations sur les griefs retenus à son encontre, le préfet peut décider de signer un avenant à la convention avec un nouveau gestionnaire. Cette signature intervient entre la notification de cette décision et la date d'effet de l'avenant.** »

d) de tenir compte de ces modifications dans une remise à jour, prévue par ailleurs, de la circulaire n° 95-33 du 19 avril 1995 sur les résidences sociales.

## **FICHE 7- BENEFICIER DE L'AIDE A LA MEDIATION LOCATIVE**

### **A- Les textes**

Il s'agit de l'aide forfaitaire créée par l'article 40 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Son objet est de prendre en charge, lorsque cela s'avère indispensable pour l'accès au logement de populations en difficulté, le recours à un intermédiaire entre le ménage et le propriétaire.

Les associations, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les autres organismes à but non lucratif et les unions d'économie sociale, pratiquant la sous-location ou la gestion immobilière de logements destinés à des personnes défavorisées, **agréés à ce titre par le représentant de l'Etat dans le département** et qui ont conclu avec l'Etat une convention bénéficient d'une aide forfaitaire par logement.

Cette aide ne porte pas sur les logements bénéficiant de l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées.

La convention, qui peut être ouverte à d'autres partenaires, fixe pour trois ans un objectif maximum de logements et pour chaque année, renouvelable par avenant, le montant de l'aide attribuée à l'association. Elle définit en outre les modalités d'attribution des logements concernés.

Cette aide fait l'objet des articles R.623-1 à R.623-7 du CCH insérés par le décret n° 98-1029 du 13 novembre 1998 art. 1 (Journal Officiel du 15 novembre 1998). Elle donne lieu à une convention de trois ans entre le bénéficiaire de l'aide (l'association, le centre communal ou intercommunal d'action sociale, l'organisme à but non lucratif ou l'union d'économie sociale pratiquant la sous-location ou la gestion immobilière) et le préfet de département.

L'aide n'est accordée qu'aux organismes préalablement agréés par le préfet, comme prévu par la loi, cet agrément faisant l'objet plus particulièrement des articles R.623-1 et R.623-2 du CCH.

#### **Article R.623-1**

L'aide forfaitaire prévue à l'article 40 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions ne peut être accordée qu'aux associations, centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, organismes à but non lucratif ou unions d'économie sociale pratiquant la sous-location ou la gestion immobilière de logements destinés à des personnes défavorisées, **préalablement agréés à ce titre par le préfet et qui ont conclu avec l'Etat une convention**, dans les conditions ci-après.

#### **Article R.623-2**

L'agrément est délivré **sans limitation de durée** aux associations, centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, organismes à but non lucratif ou unions d'économie sociale qui présentent les garanties nécessaires en matière de compétences sociales, techniques et financières.

Pour les associations, centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, organismes à but non lucratif ou unions d'économie sociale pratiquant des activités de gestion immobilière, l'agrément ne peut être délivré que lorsque cette gestion est exercée dans les conditions prévues par la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, notamment par son article 3 relatif à la possession d'une carte professionnelle.

**L'agrément peut être retiré à tout moment par le préfet, en cas de manquements graves et après mise en demeure restée infructueuse.**

## Article R623-7

La convention peut être résiliée par l'une des parties avec un préavis de trois mois. Toutefois, en cas de non-respect de la convention ou d'absence de production du bilan mentionné au dernier alinéa de l'article R. 623-4, le préfet peut résilier la convention dans le délai d'un mois après une mise en demeure par lettre recommandée, avec avis de réception.

Le Décret n° 98-1029 du 13 novembre 1998 a été accompagné de la circulaire UHC/IUH/31 n° 98-105 du 20 novembre 1998 « relative aux conditions d'attribution de l'aide forfaitaire par logement aux associations, centres communaux et intercommunaux d'action sociale, autres organismes à but non lucratif et unions d'économie sociale, prévue au chapitre III du titre II du livre VI du code de la construction et de l'habitation ».

Le paragraphe 1.4 de cette circulaire est consacré aux critères d'attribution de l'agrément préfectoral :

« 1.4. L'agrément

Les « organismes concernés » bénéficiaires de l'aide doivent obligatoirement avoir fait l'objet d'un agrément préalable.

Vous veillerez à cet effet, conformément à la circulaire n° 93-23 du 11 mars 1993 et plus particulièrement son annexe 3, à ce que les « organismes concernés » **présentent des garanties quant à leur fiabilité financière et leur capacité-références antérieures, leurs implantations locales, leurs compétences sociales et la qualification de leurs personnels.**

De même, pour les « organismes concernés » qui pratiquent **des activités de gestion immobilière pour le compte d'un bailleur privé dans le cadre d'un mandat de gestion**, vous vérifierez que conformément à la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970, dite loi Hoguet, ces « organismes concernés » **sont bien titulaires de la carte professionnelle et, par conséquent, respectent les conditions correspondantes (garanties financières, assurance et diplôme).** La possession de la carte professionnelle s'entend comme effective, le seul fait d'en avoir fait la demande ne pouvant donner lieu à l'agrément. ».

## Remarque

Le champ des organismes susceptibles d'être agréés est très spécifique à l'aide à la médiation locative puisqu'il comprend les organismes sans but lucratif, les CCAS (qui fait d'ailleurs partie des premiers dans une définition large) et les UES.

## 2) L'expérience des DDE interviewées

L'agrément lié au versement de cette aide est celui qui statistiquement est le plus utilisé (deux fois plus que l'agrément résidence sociale ou PLA/I), si on se fie aux résultats de l'enquête conduite par la DGUHC/IUH auprès de l'ensemble des DDE.

Certaines DDE aujourd'hui, lors d'une première demande d'AML, attendent, en raison des contraintes budgétaires, la disponibilité de crédits pour opérer en une seule fois, délivrance de l'agrément et passation de la convention.

## 3) discussion

Le raisonnement exposé ci-après se situe des deux points de vue, celui du représentant de l'Etat qui doit favoriser le logement des personnes défavorisées et celui de l'organisme intermédiaire entre le ménage et le bailleur qui veut sécuriser son action. Il conduit à recommander la suppression de l'agrément et repose sur les points suivants :

a) la tendance, compte tenu des contraintes budgétaires, à temporiser avant de délivrer l'agrément et donc à préparer l'arrêté d'agrément et la convention AML de façon quasi-simultanée, l'agrément devant permettre le recueil du visa du contrôle financier pour la signature de la convention. Au demeurant il est inutile de s'y prendre à l'avance, et particulièrement longtemps à l'avance, pour des motifs rappelés dans la fiche 1 (fragilité des associations).

b) l'existence d'une relation contractuelle entre les parties : la convention AML qui fixe les relations et les obligations réciproques entre les parties (l'Etat et l'organisme). Elle offre la souplesse d'une procédure contractuelle et l'avantage d'une durée limitée -3 ans- (en quelques années une association, structure fragile, peut se transformer et perdre sa fiabilité financière ou son savoir-faire social). L'agrément qui a pour objet de garantir que l'organisme possède les qualifications requises pour jouer son rôle d'intermédiaire et co-signer la convention, devient parfaitement inutile par la suite.

d) la nécessité d'un allègement des tâches des services déconcentrés de l'Etat, compte-tenu des tensions sur leurs moyens.

Il suffit d'intégrer dans la procédure d'approbation de la convention AML la vérification des qualifications exigées aujourd'hui pour l'attribution de l'agrément préfectoral et de faire disparaître un arrêté inutile.

Du point de vue de l'opérateur cette suppression ne change rien. Un agrément non lié à une convention d'AML ne vaut pas promesse de crédits, surtout en cas de forte contrainte budgétaire comme actuellement, et ne peut donc sécuriser une association qui s'engage par exemple dans une activité de bail glissant.

Comme pour l'agrément PLA/I, la DDE qui (comme la DDASS) entretient des relations régulières avec les opérateurs du département et les connaît donc bien, est en mesure d'indiquer à chacun d'eux, s'il présente les garanties requises ou ce qu'il doit faire pour qu'il en soit ainsi. Par ailleurs la DDE est toujours prête à dialoguer avec une association venue de l'extérieur.

Enfin il n'appartient pas à l'Etat de décerner un label de qualité (qui implique une prise de responsabilité), au cas où l'objectif recherché par l'organisme serait de nature promotionnelle.

#### **4) conclusion**

**L'agrément préfectoral a pour effet d'alourdir la tâche des DDE, sans pouvoir sécuriser véritablement l'organisme demandeur ; il est proposé de le supprimer** et de s'assurer à la place, lors de la préparation de la convention, que l'organisme présente bien les garanties requises aujourd'hui pour l'octroi de l'agrément .

Dans cette perspective, il est proposé :

a) de modifier comme suit le premier alinéa de l'article 40 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions : « **Dans des conditions fixées par décret, les associations, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les autres organismes à but non lucratif et les unions d'économie sociale, pratiquant la sous-location ou la gestion immobilière de logements destinés à des personnes défavorisées, qui ont conclu avec l'Etat une convention, bénéficient d'une aide forfaitaire par logement.** »

b) de modifier comme suit l'article R.623-1 du CCH : « **L'aide forfaitaire prévue à l'article 40 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions ne peut être accordée qu'aux associations, centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, organismes à but non lucratif ou unions d'économie sociale pratiquant la sous-location ou la gestion immobilière de logements destinés à des personnes défavorisées, présentant les garanties nécessaires en matière d'aptitude sociale, technique et financière, et ayant conclu avec l'Etat une convention, dans les conditions ci-après. »**

c) de modifier comme suit l'article R.623-2 du CCH : « **Pour les associations, centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, organismes à but non lucratif ou unions d'économie sociale pratiquant des activités de gestion immobilière, la convention visée à l'article R.623-1 ne peut être conclue avec l'Etat que lorsque cette gestion est exercée dans les conditions prévues par la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, notamment par son article 3 relatif à la possession d'une carte professionnelle. »**

d) de mettre à jour la circulaire n° 98-105 du 20 novembre 1998 ou de rédiger une circulaire « balai » traitant de l'ensemble des suppressions d'agrément.

## **FICHE 8- ETRE ADMINISTRATEUR PROVISOIRE D'UN ETABLISSEMENT D'HEBERGEMENT**

### **Textes de référence**

L'article L. 651-10 du CCH créé par l'article 124 de la loi n°98-657 du 29 juillet 1998, relative à la lutte contre les exclusions.

#### **article L. 651-10**

I. - Lorsqu'à l'occasion de poursuites exercées sur le fondement de l'article 225-14 du code pénal il est avéré que la continuation de l'exploitation d'un établissement d'hébergement des personnes est contraire aux prescriptions du règlement sanitaire départemental ou est susceptible de porter atteinte à la dignité humaine ou à la santé publique, l'autorité administrative compétente peut saisir sur requête le président du tribunal de grande instance ou le magistrat du siège délégué par lui, aux fins de faire désigner un administrateur provisoire pour toute la durée de la procédure ; **les organismes intervenant dans le domaine de l'insertion par le logement agréés à cette fin par le représentant de l'Etat** dans le département peuvent être désignés en qualité d'administrateur provisoire.

II. - Le ministère public porte à la connaissance du propriétaire de l'immeuble et du propriétaire du fonds dans lequel est exploité l'établissement visé au I l'engagement des poursuites ainsi que les décisions de désignation d'un administrateur provisoire ou de confiscation intervenues. Il fait mentionner la décision de confiscation au registre du commerce et des sociétés et aux registres sur lesquels sont inscrites les sûretés. Les modalités d'application de cette information sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.

III. - Lorsque la personne titulaire de la licence de débit de boissons ou de restaurant ou propriétaire du fonds de commerce dans lequel est exploité un établissement visé au I n'est pas poursuivie, les peines complémentaires prévues aux 2o et 3o de l'article 225-16 et aux 3o et 5o de l'article 225-19 du code pénal ne peuvent être prononcées, par décision spéciale et motivée, que s'il est établi que cette personne a été citée à la diligence du ministère public avec indication de la nature des poursuites exercées et de la possibilité pour le tribunal de prononcer ces peines. Cette personne peut présenter ou faire présenter par un avocat ses observations à l'audience. Si elle use de cette faculté, elle peut interjeter appel de la décision prononçant l'une de ces peines complémentaires.

IV. - La décision qui prononce la confiscation du fonds de commerce entraîne le transfert à l'Etat de la propriété du fonds confisqué et emporte subrogation de l'Etat dans tous les droits du propriétaire du fonds.

L'objet de l'agrément tel qu'il résulte de l'alinéa I de l'article L. 651-10 est de garantir l'aptitude de la personne (par son expérience en matière d'insertion par le logement, certainement par sa compétence dans le domaine de l'action sociale et de la gestion locative, et par sa capacité financière) à exercer le rôle d'administrateur provisoire, à intervenir en matière d'insertion par le logement.

L'article L. 651-10 a donné lieu à un décret d'application : le décret n° 99-1050 du 14 décembre article 2, qui a institué l'article R.651-2 du CCH mais n'a apporté aucune précision sur les conditions d'attribution de l'agrément.

## **l'expérience des DDE**

Deux réponses positives seulement à l'enquête réalisée par DGUHC/IUH auprès de l'ensemble des DDE ! (rappelons que toutes les DDE ont répondu à l'exception de 7 d'entre elles représentant 7 % de la population).

## **Discussion**

L'agrément prévu par l'article L. 651-10 du CCH paraît devoir être supprimé pour trois raisons.

- le peu de succès de cet agrément ( si on se fie aux résultats de l'enquête de la DGUHC) qui ne semble donc pas répondre à un besoin réel ;
- les spécificités de fonctionnement du tribunal de grande instance, auquel incombe la désignation de l'administrateur provisoire, qui choisira qui il entend, suivant ses propres règles.
- la bonne connaissance du tissu associatif par la DDE et la DDASS qui permettra au préfet de communiquer au président du tribunal de grande instance, une liste d'organismes sans avoir à la préparer longtemps à l'avance.

## **Conclusion**

Il est proposé de supprimer cet agrément prévu par l'article L. 651-10 du CCH.

-en modifiant comme suit le premier alinéa de l'article L. 651-10 du CCH (ligne 7) :

« I. - Lorsqu'à l'occasion de poursuites exercées sur le fondement de l'article 225-14 du code pénal il est avéré que la continuation de l'exploitation d'un établissement d'hébergement des personnes est contraire aux prescriptions du règlement sanitaire départemental ou est susceptible de porter atteinte à la dignité humaine ou à la santé publique, l'autorité administrative compétente peut saisir sur requête le président du tribunal de grande instance ou le magistrat du siège délégué par lui, aux fins de faire désigner un administrateur provisoire pour toute la durée de la procédure ; **les organismes intervenant dans le domaine de l'insertion par le logement dans le département, présentant les garanties nécessaires en matière d'aptitude sociale, technique et financière, peuvent être désignés en qualité d'administrateur provisoire.** ».

## **FICHE 9- ETRE ATTRIBUTAIRE D'UNE REQUISITION**

### **Les textes de référence**

Le titre quatrième du livre 6 du CCH consacré à la mise en œuvre du droit de réquisition, partie législative résulte entièrement de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998, relative à la lutte contre les exclusions article 52. Le chapitre II est consacré à la réquisition avec attributaire, qui crée un nouveau régime de réquisition avec attributaire s'ajoutant au régime général des réquisitions. Trois articles significatifs de ce chapitre sont reproduits ci-après :

#### **Art. L. 642-1** (extraits)

Afin de garantir le droit au logement, le représentant de l'Etat dans le département peut réquisitionner, pour une durée d'un an au moins et de six ans au plus, des locaux sur lesquels une personne morale est titulaire d'un droit réel conférant l'usage de ces locaux et qui sont vacants depuis plus de dix-huit mois, dans les communes où existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logement au détriment de personnes à revenus modestes et de personnes défavorisées.

La réquisition donne la jouissance des locaux à un attributaire, à charge pour lui de les donner à bail à des personnes bénéficiaires visées à l'article L. 642-5.

La réquisition ouvre le droit pour l'attributaire de réaliser des travaux, payés par lui, de mise aux normes minimales de confort et d'habitabilité. L'attributaire informe le titulaire du droit d'usage de la nature des travaux et de leur délai d'exécution ; il lui communique le tableau d'amortissement du coût de ces travaux.....

**Art. L. 642-3.** – L'attributaire de la réquisition peut être :

- 1° L'Etat ;
- 2° Une collectivité territoriale ;
- 3° Un organisme d'habitations à loyer modéré ;
- 4° Une société d'économie mixte dont l'objet est de construire ou de donner à bail des logements ;
- 5° **Un organisme dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées et agréé à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département.**

**Art. L. 642-4.** - Les rapports entre l'Etat et les attributaires mentionnés aux 2° à 5° de l'article L. 642-3 sont régis par une convention; le projet de convention d'attribution est notifié au titulaire du droit d'usage en même temps que l'intention de procéder à une réquisition de même que la liste des éventuels attributaires.

En résumé, peuvent figurer parmi les attributaires d'une réquisition, les organismes dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées et agréé à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département.

Le chapitre II du titre quatrième du livre 6 du CCH, partie réglementaire, résulte du décret n°99-340 du 29 avril 1999, art 1<sup>er</sup> –III. L'article R. 642-3 énonce plus particulièrement les conditions de l'agrément :

**Art. R.\*642-3.** - Pour être agréé, l'attributaire mentionné au 5° de l'article L. 642-3 doit satisfaire aux conditions suivantes :

- a) Avoir pour objet principal l'insertion, l'hébergement, le logement ou l'amélioration des conditions de logement des personnes défavorisées ;
- b) Justifier d'une compétence dans le domaine de l'action sociale ainsi que dans celui de la gestion locative et d'une expérience en matière d'insertion sociale ou de logement des personnes défavorisées ;
- c) Offrir des garanties suffisantes pour exercer cette activité, par le nombre et la qualité de ses responsables et de son personnel salarié ou bénévole, par sa capacité financière ainsi que par son implantation locale.

En cas de manquement de l'attributaire à l'une de ces conditions, l'agrément peut être retiré par le préfet, après une mise en demeure non suivie d'effet, dans les conditions prévues par l'article 8 du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers.

On peut observer toutefois l'absence d'indication d'ordre réglementaire sur la suite réservée à la perte d'un agrément par un attributaire à la suite d'un manquement à ses obligations contractuelles (quelle procédure de résiliation de la convention visée à l'article L. 642-4 et de changement d'attributaire ?).

### **Expérience des DDE**

Une seule réponse positive à l'enquête réalisée par DGUHC/IUH auprès de l'ensemble des DDE ! (rappelons que toutes les DDE ont répondu à l'exception de 7 d'entre elles représentant 7 % de la population). Autrement dit, à la date de fin décembre 2002, 1 seul agrément avait été attribué par un préfet-DDE sur l'ensemble de la France.

### **Discussion**

L'agrément prévu par les articles L. 421-1, L. 422-2, L. 422-3 du CCH paraît devoir être supprimé pour trois raisons.

- le peu de succès de cet agrément (si on se fie aux résultats de l'enquête de la DGUHC) qui ne semble donc pas répondre à un besoin réel ;
- l'existence de relations contractuelles entre le gestionnaire et l'Etat (la convention prévue par l'article L. 642-4. du CCH ).
- la bonne connaissance du tissu associatif dont disposent la DDE et la DDASS qui doit permettre au préfet de désigner rapidement un attributaire sans la nécessité d'une liste établie longtemps à l'avance.

### **Conclusion**

Concrètement, il est proposé,

- de modifier l'article L. 642-3 du CCH, en supprimant à la fin du 5° le membre de phrase ci-après «et agréé à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département » et en le remplaçant par «**et qui présente les garanties nécessaires en matière d'aptitude sociale, technique et financière** »
- de modifier comme suit : l'article R. 642-3 du CCH : « **Pour l'application de l'article L. 642-3, l'attributaire mentionné au 5° doit satisfaire aux conditions suivantes :**

**a) Avoir pour objet principal l'insertion, l'hébergement, le logement ou l'amélioration des conditions de logement des personnes défavorisées ;**

**b) Justifier d'une compétence dans le domaine de l'action sociale ainsi que dans celui de la gestion locative et d'une expérience en matière d'insertion sociale ou de logement des personnes défavorisées ;**

**c) Offrir des garanties suffisantes pour exercer cette activité, par le nombre et la qualité de ses responsables et de son personnel salarié ou bénévole, par sa capacité financière ainsi que par son implantation locale.**

**En cas de manquement de l'attributaire à l'une de ces conditions, le préfet peut décider de résilier la convention visée à l'article L.642-4, après une mise en demeure non suivie d'effet, dans les conditions prévues par l'article 24 de la loi n°2000-321<sup>12</sup> du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ».**

- de mettre à profit une circulaire « balai » justifiant l'ensemble des suppressions d'agrément, pour expliciter les conditions dans lesquelles peut intervenir la résiliation éventuelle de la convention et le remplacement de l'attributaire.

---

<sup>12</sup> « Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application des articles 1er et 2 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix. L'autorité administrative n'est pas tenue de satisfaire les demandes d'audition abusives, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables :

- 1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ;
- 2° Lorsque leur mise en oeuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales ;
- 3° Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière.

Les modalités d'application du présent article sont fixées en tant que de besoin par décret en Conseil d'Etat ».



<b>FICHE 10- ETRE GESTIONNAIRE D'HOTELS APPARTENANT AUX ORGANISMES D'HLM EN VUE DE L'HEBERGEMENT TEMPORAIRE DE PERSONNES EN DIFFICULTE</b>
--

### Textes de référence

Les articles L. 421-1, L. 422-2, L. 422-3 du CCH complétés par la loi d'orientation de lutte contre les exclusions n° 98-657 du 29 juillet 1998, art. 41.

#### **(SECTION I : Offices publics d'aménagement et de construction) Article L421-1**

Les offices publics d'aménagement et de construction sont des établissements publics à caractère industriel et commercial.

Ils ont pour objet :

- d'acquérir et donner en location à des organismes agréés par arrêté du représentant de l'Etat dans le département des hôtels, meublés ou non, destinés à l'hébergement temporaire de personnes en difficulté.

#### SECTION II : Sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré Article L422-2

Les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré ont pour objet de réaliser, dans les conditions fixées par leurs statuts, principalement en vue de la location, les opérations prévues à l'article L. 411-1.

Elles ont également pour objet :

- d'acquérir et donner en location à des organismes agréés par arrêté du représentant de l'Etat dans le département des hôtels, meublés ou non, destinés à l'hébergement temporaire de personnes en difficulté.

#### **SECTION III : Sociétés anonymes coopératives de production d'habitations à loyer modéré. Article L422-3**

Les sociétés anonymes coopératives de production d'habitations à loyer modéré ont pour objet :

**6° D'acquérir et donner en location à des organismes agréés par arrêté du représentant de l'Etat dans le département des hôtels, meublés ou non, destinés à l'hébergement temporaire des personnes en difficulté ;**

La circulaire UHC/DH22 n° 98-92 du 13 octobre 1998 relative aux dispositions sur le logement contenues dans la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions précise ce qui suit :

« L'article 41 donne aux organismes d'HLM la possibilité d'acquérir des hôtels de commerce en vue d'en confier la gestion à des associations agréées chargées d'offrir un accueil temporaire à des personnes en difficulté.

Cette disposition concerne les offices, offices publics d'aménagement et de construction (article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation) ainsi que les offices publics d'HLM, sous condition que la collectivité locale en ait ainsi délibéré en vertu de l'article L. 421-4 du même code, les S.A. d'HLM (L. 422-2) et les coopératives de production d'HLM (L. 422-3).

Ces compétences nouvelles ne nécessitent pas de mesures réglementaires et sont, par conséquent, d'application immédiate. »

Aucun décret n'a donc défini les conditions prévues pour la mise en œuvre de ces agréments.

A noter qu'il ne peut s'agir d'hôtels ayant acquis le statut de résidence sociale à la suite notamment d'une opération de rénovation financée avec l'aide de l'Etat, car ils relèveraient alors de l'article L.351-2 du CCH, et par voie de conséquence du second alinéa de l'article L.421-1 ou du premier alinéa de l'article L.422-2 (référence à l'article 411-1) ou du premier alinéa de l'article 422-3.

## Expérience des DDE

L'enquête conduite par la DGUHC/IUH auprès de l'ensemble des DDE n'a révélé que huit<sup>13</sup> cas d'attribution de cet agrément sur l'ensemble du territoire national (à comparer aux 194 agréments du type « gestion de résidences sociales »). Une réponse reçue de l'enquête auprès de DDE concernés confirme qu'il s'agit d'hôtels sociaux n'ayant pas le statut de résidence sociale, le fonctionnement de l'établissement étant financé principalement sur des crédits ALT, mais aussi des crédits d'urgence sociale de la DDASS, des crédits FSL-ASLL ainsi qu'une participation des hébergés .

L'une des DDE interviewées nous a indiqué que bon nombre d'associations de son département disposaient d'un parc immobilier constitué d'anciens hôtels meublés .

## Discussion

Le parc des hôtels meublés, qui se réduit progressivement, constitue un élément important du parc très social de fait. Il est utilisé à titre d'exemple par le mouvement associatif, avec le soutien des DDASS, pour faire de l'hébergement d'urgence, dans le cadre par exemple des opérations pauvreté-précarité (passage de l'hiver), ou pour accueillir des demandeurs d'asile dans l'attente d'une libération de places en CADA (Centre d'Accueil de Demandeurs d'Asile).

Habituellement la DDASS rémunère une association qui se charge de louer des chambres d'hôtel. Mais dès lors que le gestionnaire de l'hôtel, est lui-même un organisme à but non lucratif dont l'objet est de contribuer au logement des personnes défavorisées, et qu'il s'agit du type d'hébergement cité ci-dessus, la DDASS le rémunèrera directement sur un financement de type ALT (Aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées), dans le cadre d'une convention prévue par l'article L.851-1 du code de la Sécurité Sociale, et selon les dispositions prévues par les articles R. 851-1 à R.851-7 de ce code.

Il existe théoriquement deux cas de figure :

1<sup>er</sup> cas l'hôtel a fait l'objet de travaux de rénovation sur crédits PLA ou PALULOS, le gestionnaire a souscrit avec le propriétaire et le préfet-DDE une convention « résidences sociales ». Ce cas est écarté par définition (voir ci-dessus).

2<sup>ème</sup> cas l'hôtel est quasiment exploité en l'état ou a fait l'objet de travaux sur d'autres types de financement. Comme indiqué ci-dessus, le gestionnaire a signé une convention ALT avec le préfet-DDASS.

L'agrément prévu par les articles L. 421-1, L. 422-2, L. 422-3 du CCH nous paraît devoir être supprimé pour trois raisons.

- **le peu de succès** de cet agrément comme le révèle l'enquête de la DGUHC
- **la pression des besoins** en regard de la rareté croissante des hôtels meublés. Les décisions d'hébergement doivent se prendre très vite même si le gestionnaire n'est pas ou n'a pas encore été agréé.

---

<sup>13</sup>il s'agit de la Corse du Sud, des Côtes d'Armor, de l'Eure et Loir, de l'Hérault, de la Savoie, de la Seine et Marne et du Tarn et Garonne.

- **l'existence de relations contractuelles entre l'Etat et le gestionnaire (la convention annuelle « ALT »).**
- la nécessité de minimiser la responsabilité de l'Etat-et donc les risques qui en résultent-dans le choix du gestionnaire par le propriétaire (cf le point 5 du haut de la page 66 à propos du bail à réhabilitation).

### **Conclusion.**

Il est proposé de supprimer l'agrément en remplaçant, au sein de chacun des articles L. 421-1, L. 422-2, et L. 422-3 du CCH, le membre de phrase :

« donner en location à des organismes agréés par arrêté du représentant de l'Etat dans le département des hôtels, meublés ou non, destinés à l'hébergement temporaire de personnes en difficulté »

par

**« donner en location des hôtels, meublés ou non, aux organismes ayant pour objet [en application de leurs statuts] l'hébergement temporaire de personnes en difficulté . »**

Commentaire : on a pris le parti de ne pas énumérer les différentes catégories d'organismes concernées mais de les qualifier juridiquement à partir de leurs statuts.



## FICHE 11- ACQUERIR UN LOGEMENT HLM

### Textes de référence

L'article L. 443-11 du CCH a été modifié par la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 art. 27, qui a introduit la possibilité de vendre un logement vacant à un organisme sans but lucratif qui s'engage à mettre ce logement pendant au moins quinze ans à la disposition de personnes défavorisées et qui est agréé par l'autorité administrative.

#### **L. 443-11**

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 par voie d'une publicité dont les modalités sont fixées par décret en Conseil d'Etat. A défaut d'acquéreur prioritaire, le logement peut être offert à toute autre personne physique ou à une collectivité locale ou un groupement de collectivités locales ou **un organisme sans but lucratif qui s'engage à mettre ce logement pendant au moins quinze ans à la disposition de personnes défavorisées mentionnées à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement et qui est agréé à cet effet par l'autorité administrative.**

Nonobstant les dispositions du premier ou du deuxième alinéa du présent article, les logements peuvent être vendus à un autre organisme d'habitations à loyer modéré ou à une société d'économie mixte sans qu'il soit fait application des conditions d'ancienneté et d'habitabilité prévues à l'article L. 443-7. Les locataires en place continuent à bénéficier des conditions antérieures de location.

Afin d'assurer l'équilibre économique et social d'un ou plusieurs ensembles d'habitations ou d'un quartier connaissant des difficultés particulières, l'organisme d'habitations à loyer modéré propriétaire peut, après accord du représentant de l'Etat dans le département, qui consulte la commune d'implantation, vendre des logements vacants à toute personne physique ou morale, ou les louer à ces mêmes personnes pour des usages autres que l'habitation. Afin de contribuer aux politiques de développement social des quartiers, et notamment de ceux connaissant des difficultés particulières, un organisme d'habitations à loyer modéré peut mettre à disposition d'une association des locaux moyennant, éventuellement, le paiement des charges locatives correspondant auxdits locaux.

Dans ce cas, les dispositions prévues aux articles L. 311-3 et L. 631-7 ne s'appliquent pas.

Le décret n°95-496 du 19 avril 1995, par son article 2, a introduit dans le code de la construction et de l'habitation un article R. 443-13 nouveau, qui précise les conditions dans lesquelles certains organismes à but non lucratif peuvent être agréés pour acquérir des logements vacants appartenant à des organismes d'H.L.M.

#### **Article R.443-13**

Préalablement à toute acquisition d'un logement vacant d'un organisme d'habitations à loyer modéré par un organisme à but non lucratif prévu au deuxième alinéa de l'article L. 443-11, l'organisme acquéreur, en justifiant notamment de sa capacité à mener à bien l'opération envisagée, doit obtenir **l'agrément** du représentant de l'Etat dans le département où se situe le logement.

A la demande d'agrément est joint l'engagement de l'organisme de mettre le logement pendant au moins quinze ans à la disposition de personnes défavorisées mentionnées à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement. Ce délai court à compter de la date du transfert de propriété.

A peine de nullité de la vente, l'acte authentique doit reproduire les textes de cet engagement et de la décision portant agrément.

L'autorité administrative qui délivre l'agrément est donc le préfet. Afin d'obtenir cet agrément l'organisme doit notamment justifier de sa capacité à mener à bien l'opération d'acquisition du logement et s'engager à mettre le logement pendant au moins quinze ans à la disposition de personnes défavorisées.

La circulaire n°95-39 du 9 mai 1995, qui accompagne le décret, apporte des commentaires clairs et précis sur les conditions de l'agrément. Elle y joint un modèle de notice concernant la composition du dossier de demande d'agrément et un modèle d'arrêté préfectoral :

« 2. Procédure d'agrément

2.1 L'agrément est accordé pour chaque opération d'acquisition

L'organisme à but non lucratif peut présenter, dans une même demande, un projet d'acquisition de plusieurs logements, clairement identifiés.

Il est toutefois préférable qu'un agrément distinct soit accordé par logement, ou par groupe de logements situés dans un même immeuble, dans la mesure où l'acte authentique doit, à peine de nullité, reproduire la décision d'agrément.

## 2.2. Les conditions de l'agrément

**2.2.1. L'agrément est subordonné notamment à la justification, par l'organisme à but non lucratif, de sa capacité à mener à bien l'opération considérée.**

L'organisme doit établir:

- que sa situation financière et ses perspectives de pérennité lui permettent de payer le prix du logement, et d'entretenir celui-ci correctement au minimum pendant la période durant laquelle il s'engage à le mettre à la disposition de personnes défavorisées;
- qu'il dispose de la capacité technique d'assurer cet entretien;
- que ses statuts présentent des garanties suffisantes quant à sa vocation sociale, pour que le logement soit effectivement mis à la disposition de personnes défavorisées pendant au moins quinze ans.

Vous trouverez ci-joint en annexe I une note indiquant les éléments d'information à fournir par l'organisme.

2.2.2. La demande d'agrément doit obligatoirement être accompagnée de l'engagement de l'organisme de mettre le logement pendant au moins quinze ans à la disposition de personnes défavorisées mentionnées à l'article 1er de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement. »

Aucun agrément ne peut être accordé si cet engagement n'est pas transmis au représentant de l'Etat.

Vous trouverez ci-joint, en annexe II, un modèle d'arrêté d'agrément.

Les lettres de notification de cet arrêté à l'organisme d'H.L.M. et à l'acquéreur devront rappeler qu'à peine de nullité, l'acte authentique de vente devra reproduire le texte de l'engagement de l'acquéreur et celui de la décision d'agrément.

Vous voudrez bien me saisir, sous le timbre CH/HM3 des difficultés que vous pourriez rencontrer dans la mise en oeuvre de ces instructions.

NOTICE CONCERNANT LA COMPOSITION DU DOSSIER DE DEMANDE D'AGREMENT DES ORGANISMES  
à déposer à la D.D.E... Service Habitat

Déclaration de l'organisme d'H.L.M. relative au respect des mesures de publicité à l'égard des acquéreurs prioritaires.

Engagement de l'organisme à but non lucratif de mettre le (s) logement (s) pendant au moins quinze ans à la disposition de personnes défavorisées (cet engagement doit être pris par l'organe délibérant).

Statuts (montrant que l'objet principal de l'organisme consiste dans l'insertion, l'hébergement, le logement ou l'amélioration des conditions de logement des personnes défavorisées, prévoyant des modalités de contrôle des comptes de l'organisme, et comportant des clauses n'autorisant la vente du logement avant l'expiration du délai d'engagement, ou sa dévolution en cas de dissolution de l'organisme, qu'à un autre organisme agréé reprenant l'engagement ou à un organisme d'H.L.M.).

Composition du conseil d'administration.

Organigramme de l'organisme (en précisant qui est salarié et qui est bénévole).

Bilan et compte d'exploitation des trois dernières années.

Compte d'exploitation prévisionnel de l'année en cours et des quatre années suivantes.

Copie des trois derniers rapports d'activité présentés à l'assemblée générale.

Justification des compétences de l'organisme:

- dans le domaine de l'action sociale;
- dans le domaine de la gestion locative;
- dans le domaine de l'insertion sociale ou du logement des personnes défavorisées (expérience à préciser).

N. B. - Les organismes à but non lucratif déjà titulaires dans le même département d'un agrément pour l'acquisition de logements H.L.M. ou la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'habitat adapté peuvent se borner à communiquer la référence de l'arrêté d'agrément et les informations et documents nécessaires à l'actualisation de leur dossier.

### remarque préliminaire

L'article L. 443-11, caractérise les organismes susceptibles d'être agréés par leur « but non lucratif », et non pas, comme souvent ailleurs, par leur objet, ou l'un de leurs objets (ex contribuer au logement des personnes défavorisées). Cette définition justifierait un minimum de commentaires au travers de l'une des circulaires recouvrant le champ du droit au logement.

1. Elle recouvre sans doute les associations à but non lucratif régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 190, celles également régies par la loi locale maintenue en vigueur dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, les fondations reconnues d'utilité publique et les organismes sans but lucratif à caractère culturel.
2. Il s'agit d'un sous-ensemble de l'ensemble des organismes caractérisés par le caractère désintéressé de leur gestion au sens de l'alinéa d du 1<sup>o</sup> du 7 de l'article 261 (organismes exonérés de la TVA) du code général des Impôts ?
3. Ce sous-ensemble est également inclus dans l'ensemble des organismes exonérés de l'impôt sur les sociétés tels qu'ils sont énumérés à l'article 207 du code général des impôts, ensemble comprenant notamment les collectivités locales et leurs groupement, les organismes HLM et des SEM cités par ailleurs dans l'article.

### **l'expérience des DDE**

Aucune des cinq DDE interviewées n'a signalé la mise en œuvre de ce type d'agrément qui n'a d'ailleurs pas été pris en compte par l'enquête conduite par DGUHC/IUH.

### **discussion**

Le raisonnement exposé ci-après se situe des trois points de vue, celui du représentant de l'Etat qui doit favoriser le logement ou l'hébergement des personnes défavorisées, le candidat à l'acquisition d'un logement HLM et le bailleur social vendeur. Il conduit à recommander la suppression de l'agrément.

On ne voit guère pourquoi, en effet, à défaut d'acquéreur prioritaire, on pourrait offrir le logement à « toute autre personne physique », sans aucune investigation à son égard (ses moyens financiers par exemple ou son aptitude à l'action sociale), et exiger au contraire d'une association se portant acquéreur qu'elle soit « agréée à cet effet par l'autorité administrative ». Une telle différence de traitement n'est pas justifiée. Il faut donc supprimer l'agrément.

Il n'est par contre pas illogique que le législateur ait exigé de la part d'un organisme sans but lucratif, candidat à l'acquisition d'un logement HLM, par simple cohérence avec son caractère non lucratif et son objet social, un engagement à mettre ce logement pendant une certaine durée à la disposition de personnes défavorisées. D'où l'un des points majeurs de l'article L.443-11 qu'il faut évidemment conserver.

Par ailleurs, c'est au vendeur de s'assurer « de la capacité » de l'acquéreur « à mener à bien l'opération envisagée » (cf 1<sup>er</sup> alinéa de l'article R.443-13), ce qu'il fera naturellement, tout du moins en ce qui concerne la phase d'acquisition, sans qu'il y ait besoin de réglementer pour cela !

### **Conclusion**

Concrètement, il est proposé :

a) au sein de l'article L. 443-11, d'éliminer le membre de phrase « **et qui est agréé à cet effet par l'autorité administrative** ».

b) de modifier l'article R.443-13 comme suit :

**« En cas d'acquisition d'un logement vacant d'un organisme d'habitations à loyer modéré par un organisme à but non lucratif prévu au deuxième alinéa de l'article L. 443-11, l'organisme acquéreur doit souscrire l'engagement de mettre le logement pendant au moins quinze ans à la disposition de personnes défavorisées mentionnées à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement. Ce délai court à compter de la date du transfert de propriété.**

**A peine de nullité de la vente, l'acte authentique doit reproduire les textes de cet engagement. »**

c) d'annuler la circulaire n°95-39 du 9 mai 1995 qui n'avait pour objet que de préciser les conditions d'agrément des organismes à but non lucratif candidats à l'acquisition d'un logement H.L.M.

remarque : pourquoi écarter les UES<sup>14</sup> qui ne sont pas considérés comme des organismes sans but lucratif, mais assurent la fonction de portage du patrimoine de nombre d'associations ?

---

<sup>14</sup> On peut noter que les UES, qui réaffectent leurs excédents de recettes à l'exécution de leurs prestations et peuvent avoir un conseil d'administration entièrement composé de bénévoles, sont néanmoins éligibles à l'impôt sur les sociétés pour leurs résultats d'exploitation.

## FICHE 12- BAIL A REHABILITATION

### 1) les textes de base

L'agrément a été institué par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990, art.11 qui a créé les articles L.252-1 à 4 du CCH.

#### **CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION CHAPITRE II : Bail à réhabilitation**

##### **Article L252-1**

*(inséré par Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 art. 11 Journal Officiel du 2 juin 1990)*

Est qualifié de bail à réhabilitation et soumis aux dispositions du présent chapitre le contrat par lequel soit un organisme d'habitations à loyer modéré, soit une société d'économie mixte dont l'objet est de construire ou de donner à bail des logements, soit une collectivité territoriale, **soit un organisme dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées et agréé à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département** s'engage à réaliser dans un délai déterminé des travaux d'amélioration sur l'immeuble du bailleur et à le conserver en bon état d'entretien et de réparations de toute nature en vue de louer cet immeuble à usage d'habitation pendant la durée du bail.

Le contrat indique la nature des travaux, leurs caractéristiques techniques et le délai de leur exécution.

En fin de bail, les améliorations réalisées bénéficient au bailleur sans indemnisation.

Le bail à réhabilitation est consenti par ceux qui ont le droit d'aliéner et dans les mêmes conditions et formes que l'aliénation. Il est conclu pour une durée minimale de douze ans. Il ne peut se prolonger par tacite reconduction.

##### **Article L252-2**

*(inséré par Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 art. 11 Journal Officiel du 2 juin 1990)*

Le preneur est titulaire d'un droit réel immobilier. Ce droit peut être hypothéqué ; il peut être saisi dans les formes prescrites pour la saisie immobilière.

Ce droit est cessible nonobstant toute convention contraire. La cession ne peut être consentie qu'à l'un des organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 252-1, avec l'accord du bailleur. Le droit ne peut être cédé que s'il porte sur la totalité de l'immeuble loué. Le cédant demeure garant de l'exécution du bail par le cessionnaire.

##### **Article L252-3**

*(inséré par Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 art. 11 Journal Officiel du 2 juin 1990)*

La prise d'effet du bail à réhabilitation est subordonnée à la conclusion par le preneur d'une convention prévue à l'article L. 351-2 dont la date d'expiration est identique à celle de ce bail.

##### **Article L252-4**

*(inséré par Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 art. 11 Journal Officiel du 2 juin 1990)*

Six mois avant la date d'expiration du bail à réhabilitation, le bailleur peut proposer aux occupants un contrat de location prenant effet à cette date. A défaut, le preneur est tenu, au plus tard trois mois avant l'expiration du bail à réhabilitation, d'offrir aux occupants un logement correspondant à leurs besoins et à leurs possibilités. L'occupant qui n'a pas conclu de contrat de location ou accepté l'offre de relogement est déchu de tout titre d'occupation sur le logement à l'expiration du bail à réhabilitation. Au terme du bail à réhabilitation, le preneur est tenu de restituer l'immeuble au bailleur libre de location et d'occupation.

Les conditions d'attribution de l'agrément sont explicités par la circulaire n°93-23 du 11 mars 1993. Elles sont à peu près les mêmes que pour l'agrément PLA/I (ou maîtrise d'ouvrage).

« 3. L'offre de logement à destination des plus défavorisés

Il convient également d'encourager l'action des associations, tant en matière de prospection immobilière, de montage d'opérations, d'activités de gestion locative adaptée que d'investissement, étant entendu qu'en matière d'investissement, compte tenu des risques encourus, vous veillerez à prendre toutes les précautions qui s'imposent (cf. annexe III). »

ANNEXE III

« L'agrément des organismes oeuvrant dans le domaine de l'insertion par le logement

1. « Les organismes oeuvrant dans le domaine de l'insertion par le logement (en particulier, les associations) bénéficient, dans le cadre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, de possibilités nouvelles d'intervention dont les suivantes sont cependant soumises à un agrément préfectoral préalable:

- assurer la maîtrise d'ouvrage d'opérations financées en P.L.A. d'insertion;
- être signataire d'une convention de programme social thématique;
- **conclure un bail à réhabilitation avec un propriétaire bailleur privé.**

**L'agrément doit toujours préciser la ou les interventions auxquelles il s'applique.**

A quelles conditions ces agréments peuvent-ils être délivrés ?

L'organisme qui en fait la demande doit avoir pour objet l'insertion ou le logement des personnes défavorisées. Il est demandé à ses responsables de faire preuve d'une expérience et de compétences en ces domaines.

Le représentant de l'Etat dans le département doit porter sur l'organisme un double avis, technique et d'opportunité:

- évaluer les moyens humains et financiers de l'organisme et leur pérennité;
- évaluer en quoi la mission pour laquelle l'organisme présente une demande d'agrément concourt aux objectifs du plan départemental.

**L'agrément est délivré sans limitation de durée. Toutefois, son retrait peut être prononcé en cas de manquements graves de l'organisme agréé à ses obligations.**

2. Dispositions particulières

2.1. La maîtrise d'ouvrage

La maîtrise d'ouvrage d'opérations d'habitat adapté (P.L.A. d'insertion et bail à réhabilitation) implique des risques qu'il est indispensable de limiter.

A cet effet, il appartient à l'autorité chargée de délivrer l'agrément de s'assurer de:

a) La capacité technique de l'organisme à mener à bien de telles opérations.

b) La pérennité de l'organisme au regard de la durée des prêts qu'il sera amené à gérer, cette pérennité s'appréciant différemment suivant le statut juridique de l'organisme et la qualité de ses membres.

c) La qualité des contrôles internes et externes:

- les décisions engageant l'organisme sur le long terme doivent être prises par le conseil d'administration (ou l'organe analogue);
- une comptabilité propre aux opérations immobilières doit être mise en place;
- la présence d'un commissaire aux comptes est souhaitable en cas d'un volume de maîtrise d'ouvrage important.

d) L'existence de clauses garantissant le maintien de la vocation sociale des ensembles acquis ou pris à bail par l'organisme. »

**« L'agrément vaut habilitation à exercer dans un département la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'habitat adapté (P.L.A. d'insertion et bail à réhabilitation), en revanche, il ne préjuge pas des décisions de financement qui seront au vu des projets individualisés présentés. »**

## **2) l'expérience des DDE**

Aux dires des DDE interviewées, très peu d'opérations ont été réalisées selon la formule du bail à réhabilitation, malgré les espoirs que les promoteurs de la loi Besson avaient placés dans cette procédure et bien que 143 organismes aient été agréés pour cela selon l'enquête réalisée par DGUHC/IUH auprès des DDE.

Selon les commentaires du DALLOZ, à peine plus d'un millier de baux ont été conclus depuis l'entrée en vigueur de la loi Besson.

L'échec du bail à réhabilitation serait due, selon l'une des explications fournies, aux difficultés pour le preneur de restituer en fin de bail l'immeuble libre de location et d'occupation.

### **Remarque préalable**

Le champ des organismes susceptibles d'être agréés est défini à partir de leur objet social, donc de leurs statuts, comme pour l'agrément PLA/I. Il s'agit des organismes dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées. C'est la définition la plus courante.

## **3) discussion**

Le maintien de l'agrément nous paraît peu justifié pour les raisons suivantes :

1. Le peu de succès du bail à réhabilitation. A noter que nos contacts avec les cinq DDE interviewées n'ont pas fait ressortir d'effet de relance de la formule du bail à réhabilitation, relance qui résulterait des articles 171 et 179 de la loi SRU (ils permettent au propriétaire d'un immeuble frappé d'un arrêté d'insalubrité ou d'un arrêté de péril de se libérer de son obligation de réaliser les travaux prescrits en concluant un bail à réhabilitation). Mais ce point reste à confirmer.
2. l'existence d'une relation contractuelle entre l'Etat et le preneur : la convention prévue par l'article L252-3 et qui rattache l'immeuble, objet du bail, au régime juridique des logements conventionnés. Cette relation contractuelle permet au représentant de l'Etat de fixer les obligations du preneur et en particulier les conditions d'occupation et de peuplement de l'immeuble.
3. les exigences susceptibles d'être imposées par ailleurs au preneur par la collectivité publique lors de la négociation de financements privilégiés ( PLA, PALULOS et aides de l'ANAH) pour la prise en charge des travaux de réhabilitation.
4. la difficulté du retrait de l'agrément « en cas de manquements graves de l'organisme agréé à ses obligations ». S'il est possible, par un tel retrait, d'interdire à l'organisme concerné toute prise à bail nouvelle, il est impossible, pour l'Etat, de faire suspendre un bail en cours.

5. les risques éventuels pour l'Etat qui n'a pas à s'immiscer dans des rapports entre parties qui sont régis par les règles du droit privé. Supposons en effet qu'en raison de fragilités structurelles ou d'une incapacité momentanée à équilibrer son compte d'exploitation, le preneur du bail ne puisse respecter ses engagements vis à vis du bailleur. Celui-ci pourrait exploiter le fait de l'agrément pour se retourner contre l'Etat qui l'a encouragé, par le brevet de qualification que constitue l'agrément, à conclure le bail.<sup>15</sup>

On peut observer une certaine similarité entre le bail à réhabilitation et l'acquisition d'un logement HLM. Dans les deux cas l'organisme agréé obtient des droits immobiliers réels. Cependant le traitement des deux cas est différent. En ce qui concerne le second, l'organisme doit souscrire l'engagement de mettre le logement à disposition de personnes défavorisées pendant 15 ans. Dans le premier, au contraire, le preneur ne se voit imposer par l'article L.252-3 que de conclure la convention prévue à l'article L. 351-2 pour la durée du bail, ce qui garantit, certes, la vocation sociale de l'immeuble, en fixant les conditions d'occupation et de peuplement de l'immeuble, mais n'a pas la portée très sociale du second.

La proposition de modification législative présentée ci-après reste de nature technique et ne remet pas en cause cette différence voulue par le législateur.

#### Conséquences de la suppression de l'agrément des points de vue du propriétaire et du preneur du bail. :

Le propriétaire individuel qui se sent sécurisé aujourd'hui par l'agrément accordé à son partenaire, trouvera demain une information sur les organismes opérant dans le département, auprès des collectivités publiques (communes et leur groupement, conseil général, services déconcentrés de l'Etat) ou dans le cadre de documents promotionnels réalisés à l'initiative des organismes eux-mêmes ou de leur groupement. Le preneur qui recherche des financements est de toute manière conduit à solliciter les différents guichets traditionnels. En tout état de cause le représentant de l'Etat n'a pas à soutenir par un «label», l'activité promotionnelle d'une association.

#### **4 conclusion**

Il est donc proposé de mettre fin à cet agrément. Pour y parvenir, on se contentera de supprimer, au sein du premier alinéa de l'article L. 252-1 du CCH, le membre de phrase : « et agréé à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département »

---

<sup>15</sup> cet argument reste à confirmer. L'Etat est-il responsable en cas d'insuffisance ponctuelle d'un bureau de contrôle (ou d'une assistante maternelle) auquel il a accordé son agrément ?

## **FICHE 13- PRATIQUER LA SOUS LOCATION DE LOGEMENTS CONVENTIONNES HLM**

### **les textes de base**

Cet agrément résulte des trois premiers alinéas de l'article L 442-8-1 du CCH :

« Par dérogation au premier alinéa de l'article L. 442-8, les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 peuvent louer des logements à des associations déclarées ayant pour objet de les sous-louer meublés ou non à titre temporaire à des personnes en difficulté et d'exercer les actions nécessaires à leur réinsertion, **aux autres organismes ayant la même mission et agréés par l'autorité administrative** . Les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 peuvent également louer des logements meublés ou non :

- à des centres communaux d'action sociale, dans le cadre de leurs attributions définies au chapitre II du titre III du code de la famille et de l'aide sociale, en vue de les sous-louer à titre temporaire à des personnes physiques ;

- à des associations déclarées ayant pour objet de sous-louer à titre temporaire à des personnes âgées ou à des personnes handicapées. »

Historiquement, la possibilité, par dérogation au premier alinéa de l'article L.442-8, de louer des logements HLM « à des associations déclarées ayant pour objet de les sous-louer à titre temporaire à des personnes en difficulté et d'exercer les actions nécessaires à leur réinsertion » a été introduite par l'article 80 de la loi 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs (loi Quilliot), la loi Besson ayant supprimé depuis une restriction imposant une garantie financière des collectivités locales en cas de défaillance de l'association locataire. La loi contre les exclusions a introduit par ailleurs la possibilité d'une sous-location en meublé.

L'extension de la possibilité de sous-location aux « organismes agréés » a été introduite par la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 article 25-I qui a modifié l'article L 442-8-1 du CCH pour y introduire le membre de phrase suivant, « **aux autres organismes ayant la même mission et agréés par l'autorité administrative ainsi qu'aux centres communaux d'action sociale**»

L'article L 442-8-1 n'impose pas donc pas un agrément aux associations déclarées, ni d'ailleurs aux CCAS, mais le rend obligatoire pour les autres organismes exerçant la même mission. Cependant aucun décret n'a semble-t-il déterminé l'autorité administrative qui accorde l'agrément, ni précisé les conditions de cette attribution, malgré l'annonce faite en fin d'article (« un décret fixe en tant que de besoin, les conditions d'application du premier alinéa de cet article »). Aucune circulaire non plus n'en a précisé les conditions et les modalités.

### **L'expérience des DDE**

L'étude réalisée sous l'égide de l'UNIOPSS « les projets associatifs pour le droit au logement » qui a donné lieu à une enquête auprès d'un grand nombre d'associations relève une centaine d'agréments au titre de la sous-location.. Une DDE interviewée signale dans un passé récent une demande d'agrément qui lui a été faite par une association et à laquelle elle a donné suite. Tous ces agréments sont parfaitement inutiles comme on vient de le voir.

On ne peut pas ne pas penser que pour un certain nombre d'organismes, l'agrément « sous-location » est perçu comme un moyen promotionnel.

## **discussion**

Aucune qualification particulière n'étant exigée de la part des associations déclarées, on cerne mal, par transposition aux autres organismes, ce qu'il faut exiger en échange de l'agrément. Dès lors, en l'absence de décret, de circulaire ou de tout fil autre directeur, il n'est pas simple pour une DDE de juger de l'opportunité d'attribuer un agrément.

On imagine bien d'inclure parmi les «**autres organismes ayant la même mission**»<sup>16</sup>, non seulement le cas évident de la SONACOTRA (qui est une société anonyme d'économie mixte), mais aussi les UES, SA ou GIE qui ont été créés pour assurer le portage patrimonial d'associations «*mères*», intervenant elles-mêmes sur le droit au logement, le rôle de ces structures étant dans ce cas d'assurer l'entretien de ces logements et de les mettre à disposition de leurs associations mères. Mais dans la plupart des cas il est certainement plus simple que le bailleur HLM, consente le bail locatif directement à l'association utilisatrice, sans ce type d'intermédiaire.

Plutôt que de demander aux préfets-DDE de délivrer des arrêtés d'agrément sans aucune directive de l'administration centrale, il est proposé ici de supprimer la procédure de l'agrément.

Une solution possible consiste à remplacer, au sein de l'article L.442-8-1, «**agréés par l'autorité administrative**» par «**désignés par décret**» et à préciser par ce décret la liste des organismes ou des catégories d'organismes autorisés à pratiquer la sous-location.

La solution recommandée ici est de se contenter d'introduire au sein de l'article L.442-8-1 une précision visant à qualifier juridiquement les organismes non associatifs concernés. Elle consiste à faire référence à ce qui, dans leurs statuts, garantit une vocation très sociale.

De toute manière en effet, la décision réelle dépendra de l'Etat et/ou d'une collectivité territoriale, auprès desquels l'organisme sera conduit à solliciter la couverture financière de ses charges d'intervention.

On dispose par ailleurs d'une sécurité avec l'alinéa 5 de l'article L. 353.20 («*Les dispositions des conventions mentionnées à l'article L. 351-2 prévues aux huitième, neuvième, dixième et onzième alinéas de l'article L. 353-2 s'appliquent aux contrats de sous-location*»), qui garantit la vocation sociale des logements sous-loués (et plus précisément le plafond de loyer et de charges qui est nécessairement égal à celui figurant dans la convention APL).

La seconde solution a l'avantage enfin d'éviter un décret.

---

<sup>16</sup> voir le rapport d'études déjà cité (fédération nationale des Pact-Arim)

## **conclusion**

Il est proposé de modifier l'article L 442-8-1 en remplaçant le membre de phrase « **aux autres organismes ayant la même mission et agréés par l'autorité administrative** » par « **aux autres organismes ayant la même mission en application de leurs statuts** » et en supprimant le dernier alinéa « **un décret fixe en tant que de besoin, les conditions d'application du premier alinéa de cet article** ».

variante : elle consiste à remplacer l'ensemble du premier alinéa de l'article L 442-8-1 par le texte suivant : « **Par dérogation au premier alinéa de l'article L. 442-8, les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 peuvent louer des logements à des organismes ayant pour objet [en application de leurs statuts] de les sous-louer meublés ou non à titre temporaire à des personnes en difficulté et d'exercer les actions nécessaires à leur réinsertion. Les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 peuvent également louer des logements meublés ou non** » et à supprimer le dernier alinéa.



**FICHE- 14 PRATIQUER LA SOUS LOCATION DE LOGEMENTS  
CONVENTIONNES NON HLM**

**1) les textes de base**

La Loi n° 90-449 du 31 mai 1990, article 19, a créé l'article L. 353-20 du CCH qui permet aux sous-locataires de bénéficier de l'APL à condition que l'organisme locataire qui pratique la sous-location ait été agréé.

Cette condition résulte du renvoi à l'article L.442-8-1 opéré par l'article L.353-20 (1<sup>er</sup> alinéa).

« Nonobstant toutes dispositions ou stipulations contraires, les bailleurs autres que les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 353-14 peuvent louer les logements régis par une convention conclue en application de l'article L. 351-2 aux centres communaux d'action sociale, **aux organismes et associations mentionnés au premier alinéa de l'article L. 442-8-1** et aux associations ou établissements publics mentionnés à l'article L. 442-8-4.

Cette disposition implique, comme on l'a vu ci-dessus, la nécessité d'un agrément pour les organismes, qui ne sont pas des CCAS, et n'ont pas le statut associatif.

Historiquement la nécessité d'un agrément est née avec la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 qui,

- par son article 25-II, a modifié le renvoi<sup>17</sup>, par l'article L. 353-20-1<sup>er</sup> alinéa, au premier alinéa de l'article L. 442-8-1 : « Dans le premier alinéa de l'article L. 353-20 du même code, les mots : « aux associations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 442-8-1 » sont remplacés par les mots : « aux centres communaux d'action sociale, organismes et associations mentionnés au premier alinéa de l'article L. 442-8-1 » .
- par son article 25-I, a modifié le premier alinéa de l'article L. 442-8-1 lui-même pour permettre la location de logements HLM non plus seulement « à des associations déclarées ayant pour objet de les sous-louer meublés ou non à titre temporaire à des personnes en difficulté et d'exercer les actions nécessaires à leur réinsertion, » mais aussi **aux autres organismes ayant la même mission et agréés par l'autorité administrative** ».

Aucun agrément n'est donc exigé aujourd'hui en ce qui concerne les associations déclarées et les centres communaux d'action sociale. Restent donc, comme pour les logements conventionnés HLM « les **autres organismes ayant la même mission** (c.a.d. « ayant pour objet de les sous-louer meublés ou non à titre temporaire à des personnes en difficulté et d'exercer les actions nécessaires à leur réinsertion ») et **agréés par l'autorité administrative** ».

<sup>17</sup> la rédaction initiale (loi n° 90-449 du 31 mai 1990, article 19 -loi Besson) du renvoi par l'article L. 353-20 du CCH au premier alinéa de l'article L. 442-8-1, était la suivante : « Nonobstant toutes dispositions ou stipulations contraires, les bailleurs, autres que ceux mentionnés à l'article L. 353-14, peuvent louer les logements régis par une convention conclue en application de l'article L. 351-2 aux associations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 442-8-1 et aux associations ou établissements publics mentionnés à l'article L. 442-8-4 ».

A noter, comme dans le cas précédent que l'alinéa 6 de l'article L.353-20 protège le caractère social du logement sous-loué ».

### **Conclusion**

Comme dans le cas précédent il est proposé de supprimer cet agrément. Celui-ci, du reste, disparaîtrait automatiquement, en application du renvoi de l'article L.350-20 à l'article L.442-8-1, dans l'hypothèse où serait opérée la suppression préconisée ci-dessus de l'agrément lié aux sous-locations de logements conventionnés HLM.

### **Remarques :**

1. A noter qu'un agrément de type fiscal au bénéfice du bailleur (ex article 15 bis du code général des Impôts, qui a été abrogé par la suite (loi n°2001-1275 article 11 V – loi de finances pour 2002), était à l'origine, associé à la sous-location dans le cadre de l'article 9 de la loi Besson<sup>18</sup>, comme le commente la circulaire n°93-23 du 11 mars 1993 : « un agrément n'est nécessaire que si un propriétaire privé de logements loués à un organisme sans but lucratif aux fins de sous-location à des personnes défavorisées désire bénéficier des exonérations fiscales prévues à l'article 9 de la loi sus-visée. ».

---

<sup>18</sup> exonération, pendant les trois premières années de location, de l'impôt sur le revenu pour les produits de cette location, sous réserve que le prix de celle-ci soit inférieur à un plafond fixé par décret

### III- L'AGREMENT DES ACTIVITES D'UTILITE SOCIALE

L'article 141 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbains* a introduit dans le code de la construction et de l'habitation, sous le numéro L. 365-1, une disposition prévoyant l'agrément de certaines activités d'utilité sociale dans les termes suivants :

« *Art. L. 365-1.* - Constituent des activités d'utilité sociale, lorsqu'elles sont réalisées par des organismes sans but lucratif ou des unions d'économie sociale, les activités soumises à agrément visées par la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement et par la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Peuvent constituer également des activités d'utilité sociale les autres activités, exercées dans les mêmes conditions, visant à la mise en oeuvre des dispositions de l'article L. 301-1, sous réserve d'avoir fait l'objet d'un agrément dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

« Les fédérations nationales regroupant les organismes visés au présent article peuvent conclure avec l'Etat ou l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat des conventions ayant pour objet la réalisation des objectifs définis à l'article L. 301-1. »

Le premier alinéa de cet article distingue :

- des activités qualifiées d'utilité sociale par la loi. La première phrase du premier alinéa mentionne en effet que les activités soumises à agrément visées par la loi n°90-449 du 31 mai 1990 *visant à la mise en oeuvre du droit au logement* et par la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 *d'orientation relative à la lutte contre les exclusions* constituent des activités d'utilité sociale lorsqu'elles sont exercées par des organismes sans but lucratif ou des unions d'économie sociale ;

- des activités susceptibles de constituer des activités d'utilité sociale. La seconde phrase du premier alinéa mentionne en effet que les autres activités visant à la mise en oeuvre des dispositions de l'article L. 301-1, constituent des activités d'utilité sociale lorsqu'elles sont exercées par des organismes sans but lucratif ou des unions d'économie sociale et sous réserve d'être agréées dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

Pour préparer le décret d'application de cette dernière disposition, il convient en premier lieu d'explicitier la notion d'activité d'utilité sociale.

## 1 la notion d'activité d'utilité sociale

Cette notion apparaît dans divers textes législatifs<sup>19</sup>, sans que ces textes en donne une définition.

Le décret n°2002-241 du 21 février 2002 *relatif à la société coopérative d'intérêt collectif* apporte quelques éléments de définition. Il mentionne (article 3) que, pour apprécier le caractère d'utilité sociale du projet d'une société coopérative d'intérêt collectif, le préfet « *tient compte notamment de la contribution que celui-ci apporte à des besoins émergents ou non satisfaits, à l'insertion sociale et professionnelle, au développement de la cohésion sociale, ainsi qu'à l'accessibilité aux biens et aux services.* »

Une définition très claire de la notion d'activité d'utilité sociale a été donnée en matière de fiscalité des organismes sans but lucratif par la doctrine fiscale<sup>20</sup> exprimée par l'instruction du 15 septembre 1998<sup>21</sup>.

Selon cette instruction, l'assujettissement aux impôts commerciaux de droit commun dépend de divers critères dont celui du caractère d'utilité sociale de l'activité exercée par l'organisme sans but lucratif.

Le caractère d'utilité sociale s'apprécie au regard du couple « produit » « public ».

- le produit : « *Est d'utilité sociale l'activité qui tend à satisfaire un besoin qui n'est pas pris en compte par le marché ou qui l'est de façon peu satisfaisante.*

« *Certaines administrations, notamment celles de l'Etat, ont mis en place des procédures de reconnaissance ou d'agrément des organismes sans but lucratif qui, agissant dans leur secteur d'intervention, peuvent contribuer à l'exercice d'une mission d'intérêt général, voire de service public. Dès lors qu'ils prennent en compte la nature du besoin à satisfaire et les conditions dans lesquelles il y est fait face, ces agréments peuvent contribuer à l'appréciation de l'utilité sociale d'un organisme.*

« *Cela étant, les relations avec des organismes publics et les procédures d'agrément visées aux deux alinéas précédents constituent un élément qui n'est ni nécessaire ni suffisant pour établir ce caractère d'utilité sociale.* »

---

<sup>19</sup> Voir notamment :

- le code de l'action sociale et des familles, en matière d'action sociale et médico-sociale (article L. 311-1) et en matière d'insertion (article L. 522-1),
- le code pénal en matière de travaux d'intérêt général (article R. 131-19),
- le code du travail en matière de travail de nuit (article L. 213-1), en matière d'insertion sociale et professionnelle (article L. 322-4-16) et en matière d'emploi des jeunes (article L. 322-4-18),
- la loi n°47-1775 du 10 septembre 1947 *portant statut de la coopération*, en matière de sociétés coopératives d'intérêt collectif.

<sup>20</sup> notamment à la suite du rapport « Clarifier le régime fiscal des associations » de M. Guillaume GOULARD, La Documentation Française mars 1998

<sup>21</sup> Bulletin officiel des impôts n°170 du 15 septembre 1988

- le public visé: « Sont susceptibles d'être d'utilité sociale les actes payants réalisés principalement au profit de personnes justifiant l'octroi d'avantages particuliers au vu de leur situation économique et sociale (chômeurs, personnes handicapées notamment, ... ).

« Ce critère ne doit pas s'entendre des seules situations de détresse physique ou morale. Par exemple, le fait que le public visé nécessite un encadrement important relevant du travail d'assistance sociale dans un village de vacances contribue à l'utilité sociale de l'organisme organisateur. »

Ainsi, pour définir l'utilité sociale d'une activité, le décret d'application de l'article L. 365-1 du code de la construction et de l'habitation pourrait s'inspirer de cette définition en précisant :

- le produit (la nature des activités),
- le public visé,
- et les conditions qui font que le produit est adapté à ce public et lui apporte un plus par rapport à ce que fait naturellement le marché, notamment en ce qui concerne le prix demandé pour les prestations.

## 2 la nature des activités et le public visé

Selon la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 356-1, les activités susceptibles d'être retenues pour bénéficier de l'agrément « activité d'utilité sociale » doivent viser à la mise en oeuvre des dispositions de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation.

L'article L. 301-1 définissant l'objet de l'ensemble de la politique du logement<sup>22</sup>, le choix laissé au pouvoir réglementaire est large<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> « Art. L. 301-1. - I. - 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 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.

« II. - 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. »

<sup>23</sup> La version de l'article L. 365-1 adoptée par le Sénat en première lecture comportait une liste non limitative des activités susceptibles d'être agréées comme activités d'utilité sociale, à savoir les activités :

« - visant à la mise en oeuvre du droit au logement ;

« - contribuant à la production, à la gestion et à l'attribution des logements conventionnés privés au titre du 4<sup>o</sup> de l'article L. 351-2 ;

« - contribuant à acquérir et à améliorer, à prendre à bail des logements et à les conventionner au titre des 3<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup> de l'article L. 351-2 en vue de les attribuer et de les gérer au profit de personnes défavorisées ;

« - destinées à assurer l'accès au logement des ménages défavorisés ;

« - visant à l'amélioration et à l'adaptation des conditions d'habitat des ménages ayant des ressources modestes ou des difficultés d'insertion sociale.

Mais un amendement adopté par l'Assemblée Nationale en nouvelle lecture a supprimé cette liste.

S'agissant du public visé, il n'est pas proposé de retenir l'ensemble des personnes sous plafonds de ressources pour l'accès aux logements d'HLM, ce qui concernerait les quatre cinquièmes de la population et serait bien peu sélectif, mais de se limiter, comme l'énonce l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 *visant à la mise en oeuvre du droit au logement*, aux personnes et familles éprouvant des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir, en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence.

S'agissant de la nature de l'activité, il semble possible de viser large dans le domaine du logement et l'on pourra retenir tout ce qui concourt à la production, l'amélioration, la location, l'attribution ou la gestion de logements ou logements foyers ainsi qu'à l'accompagnement social.

### **3 les conditions qui font que le produit est adapté au public et lui apporte un plus par rapport à ce que fait naturellement le marché**

Cela concerne le prix demandé pour les prestations et l'on pourra retenir les trois critères suivants :

- le prix demandé pour une activité d'utilité sociale doit être « nettement inférieur »<sup>24</sup> à ceux des services similaires offerts par le marché, lorsqu'il en existe. En effet, facturer des activités similaires à celle du secteur lucratif et au même prix ne paraît pas caractéristique d'une utilité spécifiquement sociale ;
- s'agissant d'une activité sociale, le prix doit être le plus bas possible, donc fixé dans le cadre d'une gestion désintéressée ;
- enfin, le prix doit être compatible avec les possibilités financières du public visé. A défaut, le produit ne serait pas adapté au public.

### **4 la nature de l'agrément**

Selon la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 365-1, les activités visant à la mise en oeuvre des dispositions de l'article L. 301-1 peuvent constituer également des activités d'utilité sociale « *sous réserve d'avoir fait l'objet d'un agrément dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.* »

---

<sup>24</sup> voir point 25 de l'instruction du 15 septembre 1998

S'il n'exclut pas formellement la modalité de l'agrément accordé individuellement à un opérateur pour l'exercice d'une activité déterminée<sup>25</sup>, le libellé de cette phrase incite plutôt à la modalité de l'agrément conféré globalement à des activités répondant à des critères fixés par voie réglementaire, indépendamment de tout opérateur<sup>26</sup>.

En outre, la création d'un nouvel agrément opérateur conduirait aux mêmes difficultés que celles rencontrées avec les agréments opérateur existants.

C'est pourquoi il est proposé que le décret retienne la formule de l'agrément conféré globalement à des activités répondant à des critères qu'il fixe, indépendamment de tout opérateur.

### **deux applications possibles de l'agrément d'une activité d'utilité sociale**

La direction de la Fédération nationale des PACT-ARIM, lors d'une réunion de travail, a exprimé le souhait que l'agrément d'une activité d'utilité sociale ait pour conséquence :

1. l'exonération des impôts commerciaux (impôts sur les sociétés, taxe professionnelle, voire taxe à la valeur ajoutée) sur les produits issus de l'activité considérée ;
2. l'exonération de l'obligation de mise en concurrence des organismes intervenant dans cette activité pour le compte des personnes publiques;

Ces deux pistes d'application possible de l'agrément prévu par l'article L. 365-1 du CCH pourraient faire l'objet d'un examen conjoint entre le ministère en charge du budget- DGI- et le ministère en charge du logement –DGUHC- en prolongement de la présente étude.

Le paragraphe précédent comprend de fait une première approche de l'étude sur la possibilité de faire bénéficier les activités d'utilité sociale agréées d'une exonération des impôts commerciaux. Il rappelle en effet que la notion d'activité d'utilité sociale a été utilisée en matière de fiscalité des organismes sans but lucratif par la doctrine fiscale exprimée par l'instruction du 15 septembre 1998.

Selon cette instruction, l'assujettissement aux impôts commerciaux de droit commun (impôts sur les sociétés, taxe professionnelle, taxe à la valeur ajoutée) dépend de divers critères. Celui du caractère d'utilité sociale de l'activité exercée par l'organisme sans but lucratif en constitue le premier. L'autre critère principal est le caractère intéressé ou désintéressé de la gestion.

---

<sup>25</sup> Le législateur s'était dans un premier temps placé dans la modalité de l'agrément opérateur. Ainsi, dans la version de l'article L. 365-1 adoptée par le Sénat en première lecture, le septième alinéa était rédigé comme suit :

*« Les associations, unions d'économie sociale ou autres organismes sans but lucratif pratiquant une ou plusieurs de ces activités sont agréés, au titre de la ou des activités exercées, dans des conditions et selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.*

Mais un amendement adopté en nouvelle par l'Assemblée Nationale a supprimé toute référence à un agrément prenant en compte individuellement un opérateur.

<sup>26</sup> pourvu qu'il soit un organisme sans but lucratif ou une union d'économie sociale

L'exonération de l'obligation de mise en concurrence des organismes intervenant dans cette activité pour le compte des personnes publiques pourrait découler de l'article 30 du code des marchés publics. Il suffirait pour cela d'une modification du décret n° 2001-806 du 7 septembre 2001 *pris pour l'application de l'article 30 du code des marchés publics et fixant la liste des services relevant des catégories mentionnées par cet article*. Cette exonération va peut-être de soi dans la mesure où, par définition (Instruction fiscale du 15 septembre 1998), *est d'utilité sociale l'activité qui tend à satisfaire un besoin qui n'est pas pris en compte par le marché ou qui l'est de façon peu satisfaisante*.

### Remarque

L'article L. 365-1 du CCH qualifie d'utilité sociale, lorsqu'elles sont réalisées par des organismes sans but lucratif ou des unions d'économie sociale, les activités soumises à agrément visées par la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement et par la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

La suppression des agréments opérateurs implique une modification rédactionnelle de cet article pour désigner différemment les activités concernées par les textes ci-après :

- loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement : article 9 - pratiquer la sous location de logements conventionnés non HLM- article 11- être preneur d'un bail à réhabilitation.
- loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions : article 41 – « être gestionnaire d'hôtels appartenant aux organismes d'HLM en vue de l'hébergement temporaire de personnes en difficulté » et « bénéficiaire de prestations de services d'organismes d'HLM pour l'insertion sociale et la mixité urbaine et sociale », article 40- bénéficiaire de l'aide à la médiation locative)

**avant- projet de décret conférant l'agrément d'utilité sociale à certaines activités et modifiant le code de la construction et de l'habitation**

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer ;

Vu l'article L. 365-1 du code de la construction et de l'habitation ;

Vu loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement ;

Vu la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

décète :

**Art. 1<sup>er</sup>.** - Le titre VI du livre III du code de la construction et de l'habitation (partie réglementaire) est complété par un chapitre III rédigé comme suit :

« Chapitre III

« Organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement

« *Art. R. 363-1.* - Sont agréées en tant qu'activités d'utilité sociale les activités :

1° qui sont exercées par des organismes sans but lucratif et unions d'économie sociale,

2° qui s'adressent aux personnes et familles mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 modifiée visant à la mise en oeuvre du droit au logement,

3° qui concourent à la production, l'amélioration, la location, l'attribution ou la gestion de logements ou logements foyers destinés à ces personnes et familles et à l'accompagnement social de celles-ci,

4° et qui sont pratiquées avec des prix adaptés aux possibilités de ces personnes et familles, résultant d'une gestion désintéressée et, lorsque l'offre en existe, nettement inférieurs aux prix de services similaires pratiqués par des organismes à but lucratif.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux activités exercées par des organismes sans but lucratif et unions d'économie sociale et qualifiées d'utilité sociale par la première phrase du premier alinéa de l'article L. 365-1 du présent code. »

**Art. 2.** - Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

oOo



## **IV- CONCLUSION**

Le régime des agréments « opérateurs », avec sa vingtaine d'agréments tous distincts, paraît étonnamment complexe pour un patrimoine somme toute d'importance très marginale par rapport à l'ensemble du parc social. Les DDE interviewées paraissent d'ailleurs ne pas l'avoir maîtrisé complètement. La procédure est parfois très peu répétitive (quelques cas dans toute la France pour certains types d'agréments) ou l'agrément obtenu peu utilisé (ex: bail à réhabilitation).

L'attribution des agréments opérateurs les plus courants (maîtrise d'ouvrage, gestion d'une résidence sociale, bénéfice de l'aide à la médiation locative) apparaît de plus en plus d'un rôle purement formel, car elle tend à intervenir en même temps que la décision d'octroi d'un financement que l'agrément est censé autoriser.

Le rapport estime donc que cette procédure consomme inutilement du temps des services instructeurs, sur lesquels pèsent par ailleurs des contraintes de moyens, sans apporter aux bénéficiaires de ces agréments de sécurité réelle. Par ailleurs, comme l'indique la lettre de mission, les DDE ne sont pas toujours en situation de refuser un agrément ou de sanctionner un manquement dans la mesure où l'offre de service des associations d'insertion par le logement est inférieure à la demande dans certains domaines.

Il est donc proposé d'y mettre fin à l'exception des agréments liés à une exonération fiscale et des agréments cités au 3ème alinéa du paragraphe I1 ci-dessus, dont l'étude n'a pas été abordée.

Mises à part quelques exceptions, le régime des agréments se réduirait ainsi à l'agrément créé par l'article 141 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbains* et inséré au code de la construction et de l'habitation, sous le numéro L. 365-1.

Celui-ci peut être interprété comme devant être conféré globalement à *des activités dites d'utilité sociale* répondant à des critères fixés par voie réglementaire, indépendamment de tout opérateur. Au terme d'une analyse de cet agrément, le rapport propose un projet de décret en Conseil d'Etat en application de l'article L. 365-1 du CCH.

Le système des agréments serait ainsi notablement simplifié par rapport à la situation actuelle. Mais quelles seraient les applications opérationnelles de l'agrément « label » ? Avec l'exonération des impôts commerciaux le rapport esquisse une première piste de réponse en rappelant que la notion d'activité d'utilité sociale a été utilisée en matière de fiscalité des organismes sans but lucratif par la doctrine fiscale<sup>27</sup> (cf instruction du 15 septembre 1998).

---

<sup>27</sup> notamment à la suite du rapport « Clarifier le régime fiscal des associations » de M. Guillaume GOULARD, La Documentation Française mars 1998

Selon cette instruction, l'assujettissement aux impôts commerciaux de droit commun (impôts sur les sociétés, taxe professionnelle, taxe à la valeur ajoutée) dépend de divers critères dont celui du caractère d'utilité sociale de l'activité exercée par l'organisme sans but lucratif. L'autre critère principal est le caractère intéressé ou désintéressé de la gestion.

Une seconde piste éventuelle serait de permettre la mise en œuvre de l'article 30 du code des marchés publics (qui dispense, pour certaines familles de services, de l'obligation de mise en concurrence des organismes intervenant pour le compte des personnes publiques), par une modification du décret n° 2001-806 du 7 septembre 2001 *pris pour l'application de l'article 30 du code des marchés publics et fixant la liste des services relevant des catégories mentionnées par cet article*. C'est ce que souhaite par exemple, pour ce qui la concerne, la Fédération nationale des Pact-Arim.

L'examen de ces applications nécessiterait un travail conjoint avec le ministère en charge du budget.

## STRUCTURES ET ACTIVITES INTERVENANT SUR LE DROIT AU LOGEMENT

### ANNEXE A

#### TABLE DES AGREMENTS

cch L. 252-1 à 4 <i>(Loi n° 90-449 du 31 mai 1990, art. 11)</i> Circulaire n°93-23 du 11 mars 1993	être preneur un bail à réhabilitation
cch L. 353-20 renvoyant à l'article L. 442-8-1 <i>(Loi n° 90-449 du 31 mai 1990, article 9 qui a créé l'article L. 353-20 et indirectement la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 en son article 25-I qui a modifié l'article L.442-8-1 et en son article 25-II qui a modifié le renvoi du L. 353-20 à l'article L.442-8-1 )</i>	pratiquer la sous location de logements conventionnés non HLM (les associations sont exonérées de la nécessité d'un agrément)
cch L. 365-1 <i>(Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 art.141)</i>	activités d'utilité sociale
cch L. 366-1 <i>(Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, art 201)</i>	Adil
cch L. 421-1, L. 422-2 <i>(Loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998, art. 41)</i>	bénéficiaire de prestations de services d'organismes d'HLM pour l'insertion sociale et la mixité urbaine et sociale
cch L. 421-1, L. 422-2, L. 422-3 <i>(Loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998, art. 41)</i>	être gestionnaire d'hôtels appartenant aux organismes d'HLM en vue de l'hébergement temporaire de personnes en difficulté
cch L. 442-8-1 <i>(la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 article 25-1)</i>	pratiquer la sous location de logements HLM (les associations sont exonérées de la nécessité d'un agrément)
cch L. 443-11, R. 443-13 <i>(Loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 art. 27)</i>	acquérir un logement HLM
cch L. 642-3, Art. R. 642-3 <i>(loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 art 52)</i>	être attributaire d'une réquisition
cch L. 651-10 <i>(loi n°98-657 du 29 juillet 1998 art 124)</i>	être administrateur provisoire d'un établissement d'hébergement
cch R. 313-31 7° <i>(décret 92-240 du 16 mars 1992 art 11)</i>	bénéficiaire de prêts ou subventions du 1%
cch R. 321-12 6° <i>(Décret n° 2001-351 du 20 avril 2001 art. 1)</i>	bénéficiaire de subventions de l'Anah
cch R. 323-1 <i>(Décret n° 90-152 du 16 février 1990 art. 1)</i>	bénéficiaire d'une subvention palulos
cch R. 331-14 3° <i>(Décret n° 90-151 du 16 février 1990 art. 4)</i> Circulaire n°90-27 du 30 mars 1990 Circulaire n° 93-23 du 11 mars 1993	bénéficiaire d'une subvention et d'un prêt PLA
cch R. 331-18 <i>(Décret n° 2001-207 du 6 mars 2001 art. 1)</i>	bénéficiaire d'autres prêts locatifs sociaux

<p>cch R. 353-165-1 1° : agrément du gestionnaire ;  <i>(Décret n° 94-1129 du 23 décembre 1994 art. 3)</i>  - convention type de l'annexe à R. 353-165-2, passée avec le propriétaire et le gestionnaire bénéficiaire de l'agrément : article 22 sanction (retrait de l'agrément)  - annexe II à cette convention (agrément)  - R. 353-165-9 sur le retrait d'agrément,  <i>(Décret n°94-1129 du 23 décembre 1994 art. 3)</i>  Circulaire n° 95-33 du 19 avril 1995  <u>Circulaire n°2002-595 du 10 décembre 2002 : fonde les maisons-relais qui constituent une catégorie de résidences sociales</u></p>	<p>gérer une résidence sociale</p>
<p>cch R. 381-5  <i>(Décret n° 2000-616 du 5 juillet 2000, art. 1)</i></p>	<p>acquérir un fonds de commerce d'hôtels meublés en IdF et réaliser des travaux d'amélioration</p>
<p>cch R. 623-1 à 7  <i>(Décret n° 98-1029 du 13 novembre 1998 art. 1)</i>  loi d'orientation n°98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, article 40  Circulaire 98-105 du 20 novembre 1998</p>	<p>bénéficiaire de l'aide à la médiation locative</p>
<p>code général des impôts :  31 I 1° e) : amortissement accéléré  <i>(Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 art. 11 I)</i>  234 nonies 10 : exonération de CRL  <i>(Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 art. 11 III)</i>  1384 C alinéa 2 : exonération de TFPB  <i>(Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 art. 50)</i>  1414 II 2° : dégrèvement de taxe d'habitation  <i>(Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 art. 42)</i>  (condition d'agrément pour 15 bis, 35 bis et 92 L (loi besson) abrogés : article 41 DD de l'annexe III)</p>	<p>agréments fiscaux</p>
<p>loi n°90-449 du 31 mai 1990, article 6-2  décret n°99-897 du 22 octobre 1999 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement, article 49</p>	<p>être gestionnaire d'un FSL</p>
<p>circulaire n° 90-28 du 30 mars 1990 relative à l'offre de logements dans l'ancien avec l'aide de l'A.N.A.H.   <i>(la circulaire renvoie à la circulaire n° 90-27 du 30 mars 1990 relative au financement en PLA-CDC de logements adaptés aux plus défavorisés, pour ce qui concerne les conditions relatives à l'agrément des organismes, elle-même complétée par la circulaire n°93-23 du 11 mars 1993.)</i></p>	<p>être signataire d'une convention PST de l'Anah</p>

Nota : pour qu'une association soit admise à participer à la commission de médiation pour l'attribution des logements locatifs sociaux en application de l'article L. 441-2-3 du CCH ou à participer aux conférences du logement en application des articles L. 441-1-4 et Art. L. 441-1-6 du CCH, il faut au moins qu'elle soit agréée. Mais il ne s'agit pas d'un agrément spécifique mais des conséquences d'un agrément obtenu par ailleurs.

## ANNEXE B

### AGREMENTS

#### Enquête réalisée par la DGUHC/IUH auprès de l'ensemble des DDE

Une enquête réalisée par la DGUHC/IUH auprès de l'ensemble des DDE, 77 ayant fourni des éléments exploitables, aboutit aux résultats suivants.

<b>Nombre d'associations et organismes disposant d'un agrément préfectoral au titre de la loi de 1990 (loi Besson) et/ou de la loi de 1998 (LCE) pour :</b>						
Gestion d'un FSL	Aide à la médiation locative	Bail à réhabilitation	Gestion d'un hôtel meublé ou non	Réquisition	Administration provisoire d'un fonds de commerce confisqué	Prog social thématique
51	498	143	8	1	2	94

<b>Nombre d'associations disposant d'un agrément préfectoral autre que ceux prévus par les lois de 1990 et 1998 pour :</b>		
Maîtrise d'ouvrage d'insertion	Gestion d'une résidence sociale	Gestion d'un FJT ou d'un FTM
240	194	203

Trois types d'agrément faisant l'objet de l'enquête ont été particulièrement peu cités.

agrément	
être gestionnaire d'hôtels appartenant aux organismes d'HLM en vue de l'hébergement temporaire de personnes en difficulté	8
être attributaire d'une réquisition	1
être administrateur provisoire d'un établissement d'hébergement	2



## ANNEXE C

**BIBLIOGRAPHIE**a) sur les agréments

- « étude action sur la maîtrise d'ouvrage d'insertion » : FNC PactArim (Xavier Benoist, Nathalie Valière), Ville et Habitat (Jean-Pierre Troche), KPMG (Rémy Julien)
- « les projets associatifs pour le droit au logement », étude initiée par l'UNIOPSS et coordonnée par M. Claude Chaudières.

b) sur le rôle du mouvement associatif et l'évolution de la politique du logement très social

- le foisonnement associatif : ensemble d'articles *Les annales de la recherche urbaine* (Plan Urbanisme Construction Architecture)
- Le logement très social. Extension ou fragilisation du droit au logement ? (Elisabeth Maurel, IEP-GREFOSS René Ballain, IEP-CERAT-Civil). Cet ouvrage réalisé sous l'égide du Plan Urbanisme Construction Architecture, dresse une analyse de l'évolution de la politique du logement très social et du rôle des acteurs.
- Le processus d'intermédiation entre les organismes HLM et les associations par Catherine Bourgeois (Sociétés Urbaines Habitat et Territoire) sous l'égide du Plan Urbanisme Construction Architecture;

Secrétariat général  
Bureau  
Rapports  
et Documentation  
TOUR PASCAL B  
92055 LA DÉFENSE CÉDEX  
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45