



atelier parisien d'urbanisme

17, BOULEVARD MORLAND - 75004 PARIS
TÉL : 01 42 71 28 14 - TÉLÉCOPIE : 01 42 76 24 05

LES LOGEMENTS VACANTS À PARIS

**2 – Remobiliser une partie des logements vides
au profit des ménages à faibles revenus**

Janvier 2002



Sommaire	1
Introduction	2
I. La sécurisation du bailleur	3
1. La sécurisation financière face aux impayés de loyers	
2. Le choix du locataire : une question sensible	
2.1. Le libre choix du locataire, un credo des propriétaires	
<i>Encadré n°1 : Le choix du locataire en cas de conventionnement avec l'Etat</i>	
2.2 L'attribution par la collectivité : nécessité de contreparties importantes	4
2.3 La location pour étudiants : une piste à développer	
<i>Encadré n°2 : Conventionnement en direction d'un public étudiant</i>	
3. Le suivi social des locataires	5
4. La récupération du logement	
4.1 Le relogement du locataire en fin de bail	
4.2 Le suivi des fins de convention avec l'Etat	6
II. La durée de l'engagement locatif	7
1. Pour une disponibilité rapide du bien : des locations meublées d'une année ?	
2. Une panoplie de possibilités : baux de 3 ans, 6 ans, 9 ans et plus	
III. Rentabilité locative et niveau des loyers	8
1. Loyers conventionnés	
2. Loyers intermédiaires	
3. Loyers libres	9
IV. Les primes pour réduction de la vacance	10
1. Les primes ANAH et CRIF	
2. Les améliorations souhaitables	
V. L'accompagnement du propriétaire : vers un produit clé en main	11
1. L'aide à la gestion locative	
2. L'accompagnement technique en cas de travaux	
3. L'accompagnement administratif	
3.1. L'accompagnement administratif pour les demandes de subventions	
3.2 L'accompagnement administratif pour le conventionnement	12
VI. Les aides aux travaux	13
1. Des aides financières améliorées pour la réhabilitation	
2. Prévoir un cadre d'intervention dérogatoire : une OPAH ?	
2.1. Opportunité d'une opération ciblée sur la vacance	
2.2. Objectifs de l'OPAH	14
2.3. Les ayants droit	
2.4. Périmètre de l'OPAH	15
2.5. Moyens dérogatoires	
2.6 Durée et organisation de l'OPAH	16
VII. La prospection des logements vacants et l'information des propriétaires	17
1. L'exploitation des fichiers disponibles	
2. Un travail en réseau	
2. Une campagne de communication de grande ampleur	
3. Un travail de conviction au cas par cas	
Conclusion	18

Introduction

Dans un marché immobilier tendu où la demande de logements est supérieure à l'offre, l'existence d'un parc vacant apparaît toujours paradoxale. En 1999, l'INSEE a recensé à Paris 136 000 logements vacants représentant 10% du parc.

La mobilisation du parc vacant est un des moyens d'accroître l'offre de logements et de fluidifier le marché. La Ville de Paris prévoit de confier à la SIEMP une mission de mobilisation du parc vacant. A la demande de la SIEMP et de la Caisse des Dépôts et Consignations, et en liaison avec l'ANAH, l'APUR a participé à la réflexion sur les dispositifs opérationnels à envisager.

La présente étude reprend les thèmes apparus comme essentiels dans la perspective d'une politique de mobilisation du parc vacant sous l'égide d'un opérateur lié à la municipalité.

Elle est conçue comme un « catalogue d'idées » visant à réduire la vacance et à favoriser l'accès des personnes à bas revenus à ce parc de logements. Des développements particuliers sont réservés à l'amélioration du conventionnement, outil d'amélioration de l'habitat et de production de logements sociaux dans le parc privé.

Cette étude relative à la mobilisation du parc vacant fait suite à une première phase d'étude consacrée aux caractéristiques des logements et immeubles vacants à Paris d'après le recensement de 1999.

I. La sécurisation du bailleur

Nombre de propriétaires de logements vacants ont choisi de garder leur bien inoccupé suite à une mauvaise expérience locative : impayés de loyers à répétition, difficulté, voire impossibilité, de récupérer le logement en fin de bail malgré des raisons de congé valables, dégradation du logement, etc. Certains propriétaires, notamment dans les copropriétés dégradées, ont même été confrontés à des expériences de squats.

La sécurisation apparaît de ce fait comme un des volets essentiels de toute politique de mobilisation du parc vacant. Cette sécurisation est à concevoir sur divers modes : sécurisation financière par rapport aux impayés de loyer, mais également sécurisation par rapport au "profil" du locataire et par rapport à la récupération effective du logement en fin de bail.

1. La sécurisation financière face aux impayés de loyers

Suite à des précédents de locataires mauvais payeurs, certains propriétaires optent pour la vente de leur logement et d'autres le gardent vacant. La sécurisation financière face aux impayés de loyers apparaît ainsi essentielle à un double titre : pour inciter des propriétaires réticents à remettre en location un bien vacant et pour les convaincre de louer à des locataires modestes.

Une enquête menée à l'occasion de l'Enquête Nationale Logement INSEE de 1996 auprès des particuliers propriétaires de logements locatifs a montré que la garantie du versement du loyer est la première condition à laquelle une part non négligeable des bailleurs interrogés (40%) accepteraient de louer à un locataire démunis s'ils avaient un logement vide¹.

Des outils de sécurisation existent d'ores et déjà : assurances impayés de loyers, LOCAPASS, Fonds de Solidarité Logement, tiers payant des aides au logement. Une « campagne » de mobilisation du parc vacant sera l'occasion de promouvoir et de mobiliser ces dispositifs à chaque fois que nécessaire.

En cas de besoin, un opérateur missionné par la municipalité pourrait éventuellement négocier auprès des compagnies d'assurances de nouveaux contrats plus avantageux contre les impayés de loyers.

2. Le choix du locataire : une question sensible

Il s'agit là d'une question sensible sur laquelle il faut réussir à faire converger les exigences compréhensibles du propriétaire, d'une part, et les objectifs de la collectivité, d'autre part, soucieuse de réduire le nombre de demandeurs de logements sociaux.

2.1. Le libre choix du locataire : un « credo » des propriétaires

Les propriétaires particuliers sont généralement très attachés à la maîtrise du choix du locataire qui occupera leur logement.

Les raisons objectives de cet attachement sont multiples et compréhensibles : besoin de garanties par rapport au paiement du loyer, au mode d'occupation du logement, à la qualité des

¹ ANAH, IAURIF. Les particuliers propriétaires de logements locatifs. Enquête couplée avec l'Enquête Nationale Logement, INSEE, 1996. Octobre 2000. p. 116.

relations de voisinage au sein de l'immeuble, à l'état du bien au moment de sa récupération, etc. Le souhait de ne pas être dépossédé de sa qualité de propriétaire « décideur » intervient également, sans oublier parfois un lien viscéral avec le logement possédé (surtout lorsque le propriétaire y a habité par le passé).

Une enquête menée à l'occasion de l'Enquête Nationale Logement INSEE de 1996 auprès des particuliers propriétaires de logements locatifs a montré que le libre choix du locataire est une des deux conditions auxquelles une part non négligeable des bailleurs interrogés (29%) accepteraient de louer à un locataire démunis s'ils avaient un logement vide².

En conséquence, le choix du locataire est un des points primordiaux sur lequel il apparaît important de ménager les propriétaires de logements vacants que l'on souhaite inciter à la remise en location.

Le choix du locataire en cas de conventionnement avec l'Etat

L'analyse des modalités de « choix » du locataire en cas de conventionnement est riche d'enseignements.

Les (rares) propriétaires s'engageant dans le conventionnement à Paris privilégient systématiquement le locataire recommandé par relations et connaissances, le locataire disposant du niveau de ressources le plus élevé compatible avec le conventionnement (d'où des demandes de dérogations auprès de la préfecture), les candidats étudiants, fonctionnaires, etc.

Ces mêmes propriétaires sont souvent réservés à l'égard du système d'attribution par les pouvoirs publics et même critiques lorsque ces attributions se sont mal passées : attributions tardives ayant prolongé la période de vacance et retardé la perception du loyer, proposition de familles « difficiles » refusées dans le parc social...

Sur ce sujet, la position des associations agréées Loi Besson dont la mission est l'insertion par le logement est évidemment différente : leurs locataires sont par définition des personnes en difficulté et l'exercice du droit de réservation par les pouvoirs publics n'est pas vécu comme une contrainte majeure.

2.2. L'attribution par la collectivité : nécessité de contreparties importantes

L'attribution du logement par la collectivité ne semble donc à envisager que lorsque les avantages et services proposés au propriétaire sont par ailleurs très étendus : par exemple, garanties pour les impayés de loyer, prise en charge de la gestion locative, voire même garantie de restitution du bien en bon état et relogement du locataire en fin de bail, etc. Et même dans ce cas de figure, dans la mesure où on intervient sur le parc privé, le profil du locataire retenu gagnerait à être particulièrement bien étudié.

Un droit de regard sur les attributions pourrait d'ailleurs être maintenu : plusieurs propositions de locataires avec un « droit de veto » possible pour le bailleur.

2.3. La location pour étudiants : une piste à développer

La location à des étudiants est une « piste à creuser » dans un dispositif de mobilisation du parc vacant.

Elle permettrait en effet de répondre à une demande de logements forte et non satisfaite : faible

² ANAH, IAURIF. Les particuliers propriétaires de logements locatifs. Enquête couplée avec l'Enquête Nationale Logement, INSEE, 1996. Octobre 2000. p. 116.

capacité des résidences étudiantes, difficulté à se loger dans le parc privé compte tenu du niveau élevé des loyers, recul du parc social de fait, notamment des chambres de bonne...

D'autre part, les étudiants forment une catégorie de locataires relativement rassurante pour les propriétaires. Ils bénéficient de l'Allocation Logement Sociale (ALS). Ils sont relativement mobiles et ne « s'enracineront » pas dans le logement que le propriétaire peut espérer récupérer en fin de bail sans difficulté. Certains dispositifs ouverts aux étudiants (assurance et garantie LOCAPASS) contribuent également à rassurer le bailleur.

L'analyse des quelques montages de conventionnement recensés à Paris confirme que les étudiants constituent une population de locataires recherchée et appréciée par les propriétaires particuliers. En ce sens, dans le cadre d'une politique de mobilisation du parc vacant, il pourrait être intéressant de nouer des liens opérationnels avec les acteurs du monde et du logement étudiant (bureau de la vie étudiante, CROUS, etc.).

Conventionnement en direction d'un public étudiant

Le logement des étudiants dans le parc précédemment vacant pourrait faire l'objet de conventions avec l'Etat. Cela contribuerait à accroître l'offre de logements sociaux au sens de la loi SRU. Quelques difficultés doivent néanmoins être signalées :

- les étudiants constituent une population très mobile, ce qui risque d'impliquer sur la durée d'un conventionnement, au moins 9 ans, des changements fréquents de locataires (et donc des périodes de vacance et des besoins de travaux de remise en état) ;
- la mise en place d'un conventionnement avec l'Etat suppose l'occupation du logement pendant au moins 8 mois de l'année, ce qui ne correspond pas nécessairement au rythme de la vie étudiante.

3. Le suivi social du locataire

Cette question est rapidement évoquée ici car elle correspond à une demande et une préoccupation latentes des propriétaires dans les montages de conventions avec l'Etat. Cela pourrait passer par une coordination avec les acteurs sociaux (assistantes sociales CAF, CASVP, PMI...). Ce suivi social du locataire participe de la « sécurisation » du bailleur acceptant de relouer son logement vacant à une personne démunie.

4. La récupération du logement

Certains propriétaires gardent un logement vacant pour être sûrs de pouvoir en disposer selon leurs objectifs au moment voulu. Ils peuvent avoir des projets à court ou moyen terme - vente, occupation familiale, ... - et craindre de ne pouvoir récupérer aisément leur logement en cas de mise en location. Pour cette catégorie de propriétaires, la sécurisation par rapport à la récupération effective du bien est déterminante.

a) Le relogement du locataire en fin de bail

Le relogement du locataire en fin de bail, en tant que moyen de garantir la récupération du logement, répond à une des préoccupations premières des propriétaires. Pour nombre de bailleurs, un tel dispositif, sous réserve de sa viabilité, serait un "plus" véritable proposé par l'opérateur missionné par la Ville pour réduire le parc vacant.

Les propriétaires perçoivent néanmoins et soulignent les limites d'une telle disposition : rien ne

dit que le locataire acceptera de quitter le logement qu'il occupe pour un logement social (ou intermédiaire) qui lui serait proposé. L'opérateur risque alors d'être tout aussi démunie que le propriétaire pour assurer la récupération du logement.

Un autre point d'interrogation que soulève cette mesure est le risque d'une filière d'accès parallèle au logement social, voire même son degré de fondement (s'il est si simple de loger des locataires dans le parc social d'ici 3, 6 ou 9 ans, pourquoi ne pas le faire d'emblée ?). La réponse à ces questions réside dans le volume relativement limité des logements concernés et dans le cadre précis dans lequel ces propositions de relogement interviendraient.

b) Le suivi des fins de conventions avec l'Etat

La question de la récupération du bien et du sort du locataire en place se pose également en cas de conventionnement classique. C'est même une raison pour laquelle certaines associations agréées Loi Besson se refusent à investir le champ du conventionnement. Au terme des 9 ans, ou souvent plus, du conventionnement, les associations doivent en effet régler la question du sort du locataire. A ce sujet, les associations agréées loi Besson se plaignent de ne pas trouver auprès des pouvoirs publics le soutien nécessaire : une fois la convention signée, l'Etat tend à assimiler le logement conventionné à une solution de parc social pérenne, alors qu'il s'agit en fait d'un montage temporaire qui laisse réapparaître bien des questions au terme de la convention (évolution des loyers, relogement du locataire, etc.).

La sortie du conventionnement

D'une façon générale, les modalités de sortie du conventionnement restent relativement mal connues par les bailleurs (dénonciation expresse 6 mois au moins avant expiration de la convention, notification au préfet par acte notarié...) et les conséquences pour le locataire sont sous-estimées (perte de l'APL, majoration de loyer, congé...). Le dispositif du conventionnement aurait ainsi tout à gagner d'une meilleure communication sur les modalités de sortie et d'un suivi plus attentif des pratiques (respect ou non de règles de sortie, évolution des loyers).

En ce domaine, des expériences intéressantes sont engagées au sein du mouvement Pact-Arim : par exemple, mailing d'information auprès des propriétaires engagés dans un conventionnement un an avant la fin des conventions (information sur les modalités de sortie des conventions, droits et devoirs du propriétaire, etc.).

II. La durée de l'engagement locatif

Certains propriétaires gardent un logement vacant car ils ne veulent pas s'engager sur la durée d'un bail de location de 3 ans : ils ont d'autres projets à court terme ou demeurent encore incertains. Dans d'autres cas de figure, au contraire, un engagement locatif classique ou même plus long - 6 ans, 9 ans - n'apparaît pas problématique.

A destination des propriétaires de logements vacants, divers dispositifs gagneraient ainsi à être envisagés, modulant la durée de l'engagement locatif.

1. Pour une disponibilité rapide du bien : des locations meublées d'une année ?

La vacance est souvent motivée par le souci d'une disponibilité rapide du logement. Pour inciter cette catégorie de propriétaires à remettre sur le marché locatif leurs logements vacants, la solution passe par des dispositifs de courte durée : la remise sur le marché locatif ne doit pas être synonyme d'engagement de longue durée.

Il s'agit là d'une requête fréquemment mise en avant par les propriétaires ayant expérimenté des situations de vacance.

A ce titre, la solution de la location meublée, qui présente par ailleurs un intérêt fiscal pour le bailleur, pourrait être retenue dans un dispositif de mobilisation du parc vacant.

La solution de la location meublée pose néanmoins quelques problèmes :

- production très passagère d'une nouvelle offre locative
- gestion plus complexe des sorties du dispositif nettement rapprochées dans le temps,
- spécialisation sur une cible spécifique de locataires (étudiants, professionnels en déplacement) qui ne correspond pas nécessairement à la cible envisagée par la collectivité (notamment les demandeurs de logements sociaux).

2. Une panoplie de possibilités : baux de 3 ans, 6 ans, 9 ans et plus

Afin de créer de façon plus durable une offre locative nouvelle et un parc social dans le parc privé, le dispositif de mobilisation du parc vacant gagnerait à privilégier les baux classiques de trois ans, voire plus (6 ans, 9 ans). Les avantages proposés au propriétaire pourront alors être modulés en fonction de la durée du bail.

Des conventionnements avec l'Etat sur 9 ans et plus

La durée minimale d'un conventionnement avec l'Etat est de 9 ans. Cela garantit la création dans le parc privé d'un logement social d'une certaine longévité. Les conventions se renouvellement par tacite reconduction par périodes triennales. La durée de cet engagement, contraignante pour les petits propriétaires particuliers, ne constitue pas un obstacle pour les organismes d'insertion par le logement, pour les investisseurs institutionnels qui recourent ponctuellement au conventionnement (par exemple dans le parc des anciennes chambres de bonne), pour les monopropriétaires disposant d'un patrimoine important et pour les particuliers s'engageant dans de lourdes opérations de réhabilitation d'immeubles entiers.

III. Le niveau des loyers

La question de la rentabilité locative ne peut être esquivée. On sait que l'échec du conventionnement à Paris tient en premier lieu au différentiel important qui sépare le niveau des loyers conventionnés des niveaux du marché libre. A Paris, les loyers de mise en location dépassent en moyenne 100 F/m². Dès lors, proposer à des propriétaires de logements vacants de louer à des niveaux de loyers maîtrisés suppose que des contreparties conséquentes leur soient simultanément proposées.

La solution réside peut être alors dans un dispositif souple et gradué qui inclut une gamme diversifiée de niveaux de loyers.

1. Loyers conventionnés

Le bas niveau des loyers conventionnés est la première cause du faible nombre de conventions signées à Paris entre des propriétaires privés et l'Etat. En outre, au terme des conventions, le rattrapage du loyer conventionné par rapport aux niveaux du marché se fait progressivement, ce qui apparaît encore plus pénalisant aux yeux des propriétaires.

Compte tenu de ce décrochement par rapport aux niveaux du marché, le conventionnement s'adresse à des types de patrimoine et des types de propriétaires très spécifiques. On peut à certains égards parler de "niches" : investisseurs ou gros propriétaires ayant une visée patrimoniale à long terme, immeubles très dégradées touchés par des arrêtés d'insalubrité et situés dans des quartiers dévalorisés, anciens immeubles en loi de 1948 (le conventionnement comme moyen de sortir de la loi de 1948),...

Il apparaît difficile de croire en un développement important du conventionnement tant que le niveau des loyers conventionnés restera très en retrait du marché. Le produit "conventionnement" reste néanmoins un dispositif qui a des chances de réussir dans certains créneaux spécifiques : immeubles à réhabiliter entièrement, en loi de 1948, vétustes ; investisseurs institutionnels ou propriétaires particuliers importants prêts à accepter une rentabilité locative moindre sur un ou deux logements ; propriétaires se projetant dans le long terme, soucieux d'une certaine éthique, etc.

Dans le cadre de la mission de mobilisation du parc vacant, il s'agira donc de promouvoir ce dispositif à chaque fois que le contexte s'y prête. La réalisation d'un nombre accru de conventionnements à Paris permettra en effet de participer aux objectifs d'une production majorée de logement sociaux (au sens de la loi SRU).

Des améliorations pourraient être apportées au dispositif actuel : à Paris, les dérogations possibles concernant les loyers conventionnés pourraient être systématisées compte tenu du niveau des loyers parisiens.

Rappelons enfin que le rattrapage progressif du loyer conventionné sur les niveaux du marché en fin de convention est une cause supplémentaire

2. Loyers intermédiaires

Le constat dressé sur le conventionnement conduit à s'intéresser à des niveaux de loyers supérieurs, notamment aux loyers intermédiaires (entre 65F et 70F/m²).

L'objectif est de proposer un niveau de loyer maîtrisé qui puisse néanmoins retenir l'attention de certains bailleurs. A cet égard, les associations agréées Loi Besson rencontrées à l'occasion de cette étude ont souvent évoqué une catégorie de propriétaires prêts à louer à des locataires modestes et à confier la gestion de leur bien à un tiers en contrepartie d'une petite rentabilité,

par exemple de l'ordre 1 500 F/mois. Mais, le niveau du loyer conventionné ne permet pas de leur garantir un tel apport mensuel, pourtant modique. D'où l'intérêt, des loyers intermédiaires. La fiscalité peut également intervenir en faveur de ce produit.

Rappelons cependant qu'en OPAH, les opérateurs ont souvent des difficultés pour promouvoir le loyer intermédiaire ANAH. Et il s'agit en général d'entérinement de situations préexistantes : un propriétaire qui louait déjà à moins de 70 F/m² et qui met à profit les aides existantes, plus que des propriétaires s'engageant sur ce produit à l'occasion d'une nouvelle location. En effet, ce niveau de loyer reste dans l'ensemble nettement en deçà des niveaux des loyers libres parisiens.

3. Loyers libres

Evoquer les loyers libres peut ici sembler provocateur. Mais si l'objectif affiché est de fluidifier le marché et de créer une offre locative nouvelle, pourquoi ne pas prévoir des avantages pour les propriétaires qui remettraient sur le marché un bien vacant, indépendamment des loyers pratiqués. Une assistance technique ou une assistance administrative pourraient leur être proposées. De même, ces bailleurs pourraient bénéficier d'aides ANAH majorées, du fait de leur contribution à la réduction de la vacance.

IV. Les primes pour réduction de la vacance

1. Primes ANAH et CRIF

Il existe des aides forfaitaires pour remise sur le marché d'un logement vacant accordées par l'ANAH (20 000 F) et le Conseil régional (30 000 ou 15 000 F). Elles sont liées à la location à des personnes à faibles revenus (prime ANAH de 20 000F, prime CRIF de 30 000 F en cas de conventionnement) ou à des niveaux de loyers intermédiaires (prime CRIF de 15 000 F).

2. Les améliorations souhaitables

Ces primes sont relativement restrictives. Elles sont peu mobilisées. Et lorsqu'elles le sont, elles ont plus une valeur d'accompagnement qu'un effet de levier proprement dit. Elles sont en outre relativement mal connues et les conditions de mobilisation s'avèrent complexes : difficulté à rassembler les pièces démontrant la vacance du logement.

Dans le cadre d'une action ciblée sur la vacance, il pourrait donc être envisagé :

- de communiquer davantage sur ces primes,
- d'assouplir leurs conditions d'octroi (en tenant compte de la difficulté à prouver la vacance d'un logement),
- d'élargir leur conditions d'octroi (par exemple, ouverture de la prime ANAH à la location intermédiaire)
- voire de les revaloriser. La prime régionale a fait l'objet d'une revalorisation récente. Dans un cadre opérationnel dérogatoire, la prime accordée par l'ANAH pourrait être revue à la hausse.

V. L'accompagnement du propriétaire : vers un produit clé en main

Les mesures énumérées ci-après sont destinées au propriétaire qui ne louerait pas son logement afin d'éviter les complications de la gestion locative : relations avec le locataire, travaux d'entretien, etc. Ces mesures renvoient donc à un profil de propriétaire bien particulier qui, d'une part, n'a pas spécialement besoin des revenus locatifs que pourrait lui procurer le logement laissé vacant et qui, d'autre part, veut surtout "être tranquille" (ce terme a souvent été utilisé par les propriétaires rencontrés).

Il s'agit de décharger le propriétaire des démarches, parfois fastidieuses, liées à la gestion locative en lui proposant en quelque sorte un produit clé en main. Un interlocuteur et un opérateur unique émanant de la collectivité publique : un tel scénario présente bien des avantages pour retenir l'attention de propriétaires jusqu'alors réticents à mettre leur bien en location (propriétaires âgés installés en province, etc.). En effet, à l'heure actuelle, ces différents services sont certes proposés aux propriétaires, mais par des opérateurs différents qu'il s'agit de solliciter tour à tour (administrateurs de biens, Pacte, ANAH, etc., ...).

1. L'aide à la gestion locative

L'aide à la gestion locative est un des premiers services qui pourrait être proposé. Rappelons cependant qu'il s'agit là du champ d'intervention traditionnel des administrateurs de biens et de nombreuses agences immobilières.

Le "plus" apporté par le nouvel opérateur devra donc résider dans le coût plus intéressant, voire la gratuité, de la prestation ainsi que dans la notion de service global et de produit clé en main associant également d'autres prestations.

Le risque de concurrence sera sans doute évoqué par les professionnels de la gérance. Le champ d'intervention de l'opérateur missionné par la Ville reste cependant clairement et strictement délimité : le parc précédemment vacant. Et son intervention restera cadée dans le temps.

2. L'accompagnement technique en cas de travaux

L'expérience des OPAH ou l'activité d'assistance technique développée par un organisme comme le PACTE de Paris en milieu diffus témoignent de l'importance de ce type de missions. Faire appel à des entreprises, analyser, comparer et choisir des devis, suivre un chantier s'avère souvent complexe et prenant pour un propriétaire particulier. Lui proposer un accompagnement technique en cas de travaux va donc clairement dans le sens d'un produit clé en main susceptible de lever ses hésitations à l'égard de la remise en location .

Mais il existe déjà des professionnels présents sur ce champs d'interventions. Le "plus" apporté par le nouvel opérateur résiderait donc encore une fois dans son approche globale des diverses préoccupations du bailleur.

3. L'accompagnement administratif

3.1. L'accompagnement administratif pour les demandes de subventions

Monter un dossier de demande de subvention à l'occasion de travaux n'est pas une chose simple. Devant une telle complexité administrative, nombre de propriétaires ne vont pas jusqu'au bout des démarches. Les instructeurs de l'ANAH, mais également des organismes tels que les opérateurs d'OPAH ou le PACTE de Paris interviennent d'ores et déjà pour assister les propriétaires dans ces démarches. On pourrait néanmoins envisager que le nouvel opérateur

prenne en charge cette mission d'assistance administrative lorsqu'il s'agit de logements vacants.

Cette assistance apparaît d'autant plus importante que l'on peut craindre que la confrontation aux lourdeurs administratives ne finisse par démotiver les propriétaires initialement disposés à relouer leur logement vacant. L'ensemble des opérateurs rencontrés au cours de cette étude ont souligné que face aux propriétaires de logements vacants, l'enjeu est souvent de faire à leur place et de faire vite (les délais d'instruction de certaines demandes de subventions s'avèrent par exemple trop longs).

3.2 L'accompagnement administratif pour le conventionnement

En ce qui concerne le conventionnement, le besoin d'assistance administrative se fait fortement sentir. La lourdeur du montage ne se prête pas à une petite opération isolée et à un petit propriétaire inexpérimenté. Et même pour les investisseurs professionnels de l'immobilier, la difficulté demeure réelle : formalisme exacerbé, demandes de pièces justificatives jugées excessives, multiplicité d'interlocuteurs (ANAH, Préfecture, opérateurs d'OPAH, géomètres experts, etc.). Des simplifications sont demandées (dossier ANAH simplifié, demande d'autorisation plus succincte auprès de la Préfecture en cas de loi de 1948, abolition du recours à la surface corrigée, ...). Mais dans tous les cas de figure, l'intervention d'un opérateur tiers est jugée comme un « plus » (pour la rédaction de la convention, les relations avec l'ANAH, la Préfecture, le suivi des modifications concernant le conventionnement...).

VI. Les aides aux travaux

La valorisation patrimoniale est au cœur des stratégies de nombreux propriétaires. On peut supposer qu'elle l'est particulièrement chez les propriétaires de logements vacants, manifestement moins concernés par la rentabilité locative. Ainsi, tout au long de cette étude, il est apparu essentiel d'accorder une grande importance à la question des travaux. De fait, pour certains propriétaires, la vacance est un phénomène subi, faute de pouvoir financer les travaux préalables à une mise en location³.

Le recensement de 1999 a d'ailleurs confirmé le lien entre inconfort et vacance :

- 23 400 logements vacants sont sans confort, soit 17,1% des logements vacants (alors que le taux d'inconfort est de 10,9% dans l'ensemble du parc de logements)
- 16,3% des logements inconfortables sont vacants (contre 9,6% pour les logements confortables).

Conventionnement et valorisation patrimoniale

Les propriétaires qui s'engagent aujourd'hui dans le conventionnement avec l'Etat obéissent généralement à une forte stratégie patrimoniale : ils sont prêts à accepter une faible rentabilité locative pendant 9 ans ou plus, parce que, à terme, leur bien -en général un immeuble - sera valorisé grâce aux travaux entrepris au moyen des subventions majorées.

1. Des aides financières améliorées pour la réhabilitation

Il apparaît donc important de ne pas déconnecter la question de la mobilisation du parc vacant de la question des travaux de réhabilitation. Mais il apparaît également essentiel d'aller au-delà des aides existantes.

Pour un propriétaire ne louant pas pour cause de travaux importants à engager, les aides actuelles pèsent en effet de peu de poids (système de plafonnement des aides de l'ANAH, écart entre les taux de subvention affichés et les taux réels, conditions d'octroi restrictives pour les primes de résorption de la vacance, etc.). En ce sens, des aides nouvelles et majorées gagneraient à être envisagées. Ce qui pose la question du cadre opérationnel dérogatoire permettant une majoration des aides de droit commun.

2. Prévoir un cadre d'intervention dérogatoire : une OPAH ?

2.1 Opportunité d'une OPAH thématique

La mobilisation du parc vacant est une des priorités de la Ville de Paris en matière de politique de l'habitat. Elle est également au cœur des préoccupations de l'ANAH : la réduction du parc

³ Plus "captifs" que les autres, ces propriétaires modestes confrontés à d'importants besoins de travaux, peuvent être intéressés par les aides majorées liées à la location intermédiaire, voire au conventionnement.

vacant et la production de logements à loyers modérés dans les marchés immobiliers tendus figurent parmi les objectifs prioritaires actuels de l'ANAH. De la même façon, la région Ile-de-France est d'ores et déjà mobilisée sur ces questions, notamment au travers de la prime régionale pour résorption de la vacance et de l'appui fourni aux associations intervenant dans l'insertion par le logement.

En ce sens, la mise en place d'une politique partenariale à Paris sur la mobilisation des logements vacants pourrait être envisagée et étudiée. Parmi les divers dispositifs existants (PST, OPAH, etc.), l'OPAH est sans doute le plus approprié. Une OPAH est en effet un dispositif partenarial qui permet :

- des financements croisés (Etat, ANAH, Ville, Région)
- des aides financières majorées et dérogatoires
- une action incitative
- l'intervention d'une équipe d'animation
- une intervention limitée dans le temps (durée précisée dans la convention)

2.2. Les objectifs de l'OPAH

Les objectifs prioritaires.

Une telle OPAH aurait deux objectifs majeurs : réduire le parc de logements vacants à Paris et créer une offre nouvelle de logements, notamment à loyers modérés (allant du loyer conventionné comptabilisé comme logement social au sens de la loi SRU à des niveaux de loyers intermédiaires plus proches du niveau du marché).

Les objectifs généraux.

Les logements vacants, plus souvent inconfortables que la moyenne, nécessitent souvent des travaux de réhabilitation. De même, la présence de logements vacants peut contribuer à désorganiser des copropriétés (propriétaires désinvestis, charges impayées, etc.). Une OPAH thématique sur la vacance répondrait donc aux objectifs généraux d'amélioration de l'habitat : amélioration du confort des logements et de l'état des parties communes des immeubles ; réhabilitation des copropriétés dégradées (la majorité des logements vacants sont dispersés dans des copropriétés) ; lutte contre l'insalubrité (notamment dans le cas d'immeubles entièrement ou très fortement vacants qui pourraient faire l'objet de conventions avec l'Etat).

2.3. Les ayants droit

Quelles conditions faudrait-il satisfaire pour bénéficier des aides dérogatoires d'une OPAH logements vacants ?

La durée et la preuve de la vacance

A partir de quand estime-t-on qu'un logement est vacant et comment prouver la durée de la vacance ? A ce propos, des éléments de réponse existent.

L'attribution de la prime régionale presuppose, par exemple, une vacance d'au moins neuf mois. D'autre part, une très faible consommation EDF ou la résiliation des abonnements fournissent une preuve possible de vacance.

Quoiqu'il en soit, ces questions seront à aborder et à trancher pour éviter d'éventuels effets d'aubaine (aides versées à des logements « faussement » vacants) et limiter les complications administratives lors de l'OPAH (difficulté à prouver la vacance).

Le niveau de loyer pratiqué

Quels niveaux de loyers faudrait-il pratiquer pour avoir droit aux aides de l'OPAH. Loyer conventionné, loyer intermédiaire, voire autre loyer maîtrisé ou loyer libre ? Au niveau des réflexions préalables, l'éventail est large.

Il semble important de ne pas se limiter au loyer conventionné, trop contraignant et très en-deçà du niveau du marché. Il conviendrait au contraire d'étendre le dispositif aux loyers de niveaux intermédiaires (65-70 F/m²). De même, les logements vacants remis sur le marché locatif à un niveau de loyer libre pourraient bénéficier de certaines dispositions de l'OPAH (aides ANAH majorées, assistance technique, administrative, ...).

2.4. Le périmètre de l'OPAH

Une OPAH « logements vacants » devrait-elle concerner un périmètre limité ou bien l'ensemble de Paris ? La question se pose.

Le recensement INSEE de 1999 a mis en évidence des taux de vacance particulièrement élevés dans certains arrondissements : 1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème}, 6^{ème}, 9^{ème}, 10^{ème} arrondissements. A ce titre, une OPAH pourrait être initiée sur un arrondissement précis, voire un ensemble d'arrondissements (cumulant par exemple une part importante de logements vacants et une offre limitée de logements sociaux). Mais cette approche n'est peut-être pas la plus pertinente.

La mobilisation du parc vacant est en effet une tache délicate : difficulté à prospecter les logements vacants, difficulté à convaincre les propriétaires. Limiter l'intervention à un périmètre restreint risque de réduire considérablement le niveau des résultats et l'ambition de l'opération. Une OPAH sur tout Paris ne nécessiterait pas nécessairement des moyens beaucoup plus importants. En outre, dans certains arrondissements (2^{ème}, 3^{ème}, 10^{ème}), une partie des logements recensés comme vacants par l'INSEE correspond sans doute à des locaux d'activité (entrepôts textiles, etc.).

En ce sens, une OPAH thématique logements vacants sur tout Paris serait peut-être préférable.

2.5. Les partenaires financiers et les aides à prévoir

Des aides ANAH majorées

Dans le cadre dérogatoire d'une OPAH thématique, les aides de l'ANAH aux bailleurs pourraient être majorées en cas de remise en location d'un logement vacant. Pour cela, plusieurs types de dérogations pourraient être étudiés :

- révision à la hausse des taux de subvention en cas de remise en location d'un logement vacant (avec des taux modulés en fonction du niveau de loyer pratiqué)
- déplafonnement des aides (comme dans le cas des arrêtés d'insalubrité, afin que les taux de subvention annoncés correspondent aux taux réels)
- augmentation de la prime vacance ANAH (actuellement de 20 000 F) et/ou ouverture de celle-ci à la location à des niveaux de loyers intermédiaires.

Une aide municipale

Il s'agit d'associer l'ensemble des partenaires de l'OPAH à un effort financier accru en cas de travaux dans un logement vacant. Un mode de financement sur le mode du dispositif « x + x »

pourrait donc être envisagé entre l'ANAH et la Ville de Paris en cas de remise en location d'un logement vacant.

Une participation de la Région Ile-de-France

La Région pourrait être associée à une telle action, notamment au travers de sa prime pour réduction de la vacance et du soutien apporté aux associations d'insertion par le logement.

Des mesures de préfinancement

Les aides à l'amélioration de l'habitat sont traditionnellement accordées sur factures, une fois les travaux achevés, obligeant les propriétaires à assurer l'avance des fonds. En cas de remise en location d'un logement vacant, un système de préfinancement pourrait être mis en place afin de ne pas écarter du dispositif les propriétaires ne disposant pas de la trésorerie pour financer le commencement des travaux.

2.6. Durée et organisation de l'OPAH

La durée habituelle des OPAH, à savoir trois ans, pourrait être retenue pour une OPAH thématique sur les logements vacants. Compte tenu du caractère novateur d'une telle OPAH, des réadaptations pourront éventuellement être proposées en cours de route.

Dans le cadre d'une telle OPAH, un important travail de coordination sera à organiser avec, entre autres, les opérateurs d'OPAH déjà présents sur le terrain, les administrateurs de biens, les associations agréées Loi Besson, etc.

VI. La prospection des logements vacants et l'information des propriétaires

D'après l'ensemble des opérateurs familiarisés avec la mobilisation du parc vacant (associations agréées Loi Besson, opérateurs d'OPAH), la prospection des logements et la prise de contact avec les propriétaires s'avèrent toujours complexes.

A titre d'exemple, les associations agréées Loi Besson n'ont pas nécessairement les moyens humains suffisants pour mener une prospection systématique des logements vacants et, à Paris, elles se heurtent à la difficulté de mobiliser de grands logements.

Prospession et information seront donc deux volets importants du dispositif de mobilisation du parc vacant.

1. L'exploitation des fichiers disponibles

Afin de prospecter les logements vacants, quelques fichiers pourraient être exploités, notamment les fichiers DGI de la taxe d'habitation et de la taxe sur les locaux vacants.

En complément, le fichier EDF (avec les limites qu'il comporte, notamment pour les références anciennes) pourrait également être exploité.

L'accès à ces fichiers n'est cependant pas aisé et suppose, au préalable, tout un ensemble de démarches et d'autorisations.

2. Un travail en réseau

La prospection des logements vacants comme leur mobilisation nécessiteront une coordination avec les professionnels intervenant déjà sur le terrain, tels que : administrateurs de biens, agences immobilières, opérateurs d'OPAH, associations agréées Loi Besson, etc.

3. Une campagne de communication de grande ampleur.

Presse écrite, généraliste ou spécialisée, panneaux lumineux, numéro vert, etc. Les moyens à mettre en œuvre pour informer sur l'action engagée sont multiples. Une attention particulière devra être portée à l'information des propriétaires résidant hors de la capitale (presse régionale, revues des propriétaires, revues professionnelles...).

4. Un travail de conviction au cas par cas

Les motifs et les contextes de la vacance sont souvent extrêmement variables d'un logement à l'autre et d'un propriétaire à l'autre. La mobilisation de ce parc passe donc en grande partie par des solutions conçues « sur mesure ». Cela implique des contacts personnalisés avec les propriétaires afin d'appréhender l'état de leur bien et leur stratégie patrimoniale, pour ensuite leur proposer des montages susceptibles de les intéresser.

L'ensemble des professionnels rencontrés au cours de cette étude ont insisté sur l'importance de ce travail de contact, de négociation et de conviction au cas par cas. Il en découle un besoin important en moyens humains.

Conclusion

La Ville de Paris envisage un plan d'actions visant à réduire le parc de logements vacants. La SIEMP a été désignée comme opérateur. Dans ce contexte, l'APUR a établi un « catalogue d'idées » passant en revue les différentes interventions possibles en ce domaine.

Précisons d'emblée que les efforts, même importants, qui pourraient être développés ne visent pas tant une réduction massive du volume de logements vacants qu'un raccourcissement des délais de vacance et la mise à disposition d'une partie de ces logements à des personnes à faibles revenus, en contrepartie d'un soutien public qui revêtirait diverses formes.

Les axes d'intervention mis en avant dans le cadre de l'étude sont divers. Ce sont tout particulièrement :

- La sécurisation du bailleur, que ce soit face aux impayés de loyers, au profil du locataire, à la récupération du logement en fin de bail (ces dispositifs de sécurisation visent à rassurer les propriétaires découragés par une mauvaise expérience locative ou inquiets face aux risques de la location) ;
- L'accompagnement du bailleur, qu'il s'agisse de gestion immobilière des logements remis en location, d'assistance technique en cas de travaux ou d'assistance administrative pour les demandes de subventions (ces mesures s'adressent aux propriétaires avant tout soucieux de « tranquillité » et pour qui la location est synonyme de démarches compliquées et fastidieuses) ;
- La majoration des aides pour la remise en état des logements vacants vétustes, d'où la proposition d'une OPAH « logements vacants » permettant de mobiliser des moyens dérogatoires (ces aides majorées visent les propriétaires dont les logements sont en mauvais état et pour qui la vacance est parfois un phénomène subi) ;
- L'amélioration des outils existants, notamment les primes pour réduction de la vacance et le dispositif de conventionnement avec l'Etat (les conditions d'octroi restrictives des primes, comme le faible niveau du loyer conventionné et la complexité du conventionnement appellent des améliorations pour rendre ces outils plus opérationnels, notamment à Paris) ;
- La prospection des logements vacants à partir de divers fichiers (DGI, EDF) ainsi qu'à partir du terrain ;
- Des initiatives d'information et de communication de grande ampleur pour informer les propriétaires résidant à Paris ou en province des aides proposées et un travail de conviction des propriétaires intéressés dans le cadre d'actions locales ;
- La coordination entre les différents acteurs intervenant dans le domaine de la résorption de la vacance (nouvel opérateur lié à la municipalité, ANAH, associations agréées Loi Besson, opérateurs d'OPAH, administrateurs de biens, ...).

Etude réalisée par Hélène JOINET