



---

Faciliter l'accès au  
logement des agents  
publics

---

# Table des matières

---

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>La situation des ménages d'agents publics au regard du logement</b>	<b>5</b>
<b>La politique d'Etat : des mécanismes de réservation pluriels et hétérogènes</b>	<b>12</b>
<b>L'offre globale de logements</b>	<b>21</b>
<b>Promouvoir l'investissement privé</b>	<b>25</b>
<b>Relâcher du foncier public</b>	<b>31</b>
<b>Développer les procédures de cautions et prêts</b>	<b>38</b>
<b>Etablir un schéma de réservation-présentation robuste</b>	<b>40</b>
<b>Encourager l'épargne des agents publics</b>	<b>42</b>
<b>Elaborer un dispositif expérimental</b>	<b>44</b>
<b>Propositions</b>	<b>45</b>
<b>Annexes 1 à 27</b>	<b>48</b>

**Rapport établi par M. Alain DORISON, Inspecteur général des finances retraité,  
et Mme Chantal CHAMBELLAN LE LEVIER, Administratrice civile hors classe**

# Introduction

---

La Ministre de la Fonction publique a confié à M. Dorison, une mission relative à l'accès au logement des agents publics, prioritairement, mais non exclusivement de catégorie B et C, dans les zones de fortes tensions sur le marché du logement, tant en location qu'en accession. La mission vise à proposer des solutions de logement reposant principalement sur des investissements privés.

La Mission, composée seulement de deux personnes, s'est attachée à rencontrer de nombreux responsables d'entités publiques et privées et à consulter nombre d'études et de documents. Cependant, en raison de cette contrainte et du calendrier, elle a procédé sur la base déclarative de ses interlocuteurs en recoupant, comparant et analysant les informations reçues.

Le rapport part du constat de difficultés concrètes rencontrées par les agents, arrivant en zones tendues, soit lors de leur première affectation, soit lors d'une mutation, réalisée ou non à la demande de leur administration, à trouver et louer un logement décent. Sans insister sur des cas difficiles, rapportés durant la mission, d'agents dormant dans leur véhicule, la difficulté de certains agents, notamment de catégorie B et C (titulaires et contractuels à durée indéterminée assimilés) à trouver un logement abordable, adapté à leurs besoins familiaux, à une distance raisonnable de leur travail, conduisant à des trajets domicile-travail de moins de deux heures par jour (aller-retour) est patente, alors même que cette population est solvable.

Le contexte dans lequel le rapport intervient se caractérise par plusieurs éléments de nature à inviter à une réflexion approfondie et des solutions concrètes au service des agents publics.

Selon l'INSEE, si les tendances démographiques récentes se maintiennent, la France métropolitaine comptera 73,6 millions d'habitants au 1er janvier 2060, et 70,3 millions au 1<sup>er</sup> janvier 2040, contre 64,5 millions au 1<sup>er</sup> janvier 2016 : les besoins de logement s'inscrivent dans la durée.

En dépit de multiples efforts des pouvoirs publics pour améliorer l'offre, le flux de logements sociaux ouverts à la location (qu'il s'agisse de logements neufs ou de logements devenus vacants) est structurellement inférieur à la demande, en zones tendues<sup>1</sup>, et le taux de rotation de ces logements est

---

<sup>1</sup> Zone géographique dans laquelle la demande en logement est importante au regard de l'offre. La liste des villes en zone tendue figure en annexe du décret n° 2013-392 du 10 mai 2013.

très faible. Cette tension donne au logement intermédiaire une place-clé dans la facilitation des parcours résidentiels.

Depuis plusieurs années, ni les rémunérations principales des agents publics les plus modestes, ni l'indemnité de résidence, initialement créée à cette fin, ne sont en mesure d'accompagner **la progression des dépenses de logement des agents les plus modestes** dans les zones les plus tendues, alors qu'elles représentent le premier poste de dépenses des ménages.

Les pouvoirs publics viennent d'initier avec **Action logement, une réforme d'ampleur** des canaux de collecte de la cotisation logement des employeurs privés, encore appelée « 1% » et de services associés, à l'instar des cautions. A titre d'ordre de grandeur, les cotisations des salariés de droit privé versées aux collecteurs s'élèvent à 1,8 Md€ par an. De ce fait, les attentes des agents publics, qui ne sont pas éligibles aux logements réservés via Action logement, sont renforcées dans leur légitimité.

Les réorganisations récentes de l'Etat et des hôpitaux, la nouvelle carte régionale conduisent à la relocalisation des équipes tant à Paris, en petite couronne, ou dans de grandes métropoles régionales, dans des zones où le logement est souvent très tendu. La contrainte pesant sur la capacité des agents à se loger à des loyers abordables, à des distances et/ou durées de transports domicile-travail acceptables, n'est pas desserrée, bien au contraire. Les employeurs publics créent un besoin durable de « keys workers » (infirmières, aides-soignantes, gardiens de la paix, agents de la propreté, enseignants du second degré, etc.) en zones tendues et très tendues.

Or, des durées de trajet domicile-travail trop longues et un coût de vie trop cher influent, au final, sur la qualité de service d'une part, et la capacité des administrations à rester attractives et à fidéliser leur personnel d'autre part. Les préfets de l'Ain et de la Haute-Savoie ont fortement insisté sur les difficultés d'accès au logement dans le franco-genevois : elles dégradent de manière aggravée le service public, au point de mettre en péril sa continuité dans l'enseignement, la police, le réseau du Trésor public et la santé. Autre exemple, la direction interrégionale des douanes de Méditerranée, et plus particulièrement les brigades de Nice et Menton rencontrent d'importantes difficultés pour aider les agents à se loger à la frontière italienne. Les difficultés à pourvoir les postes sont accrues du fait du besoin de renforcement des brigades en charge du contrôle de certains points de passage frontaliers.

Ce constat n'est pas propre à la France et peut conduire les pouvoirs publics à prendre des mesures adaptées ; par exemple, la municipalité de Munich et le Land de Bavière développent une politique d'accès au logement de leurs agents.

Les investisseurs privés, dans un contexte de taux obligataires très bas, recherchent une diversification de leur portefeuille : si, au sein de l'immobilier, l'investissement dans les commerces reste prisé, la rentabilité de cet actif fléchit, et le logement redevient relativement compétitif.



**La recherche de poches d'investissements rentables** est une préoccupation partagée par les organismes de retraite complémentaire de la fonction publique et tout particulièrement l'Etablissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), qui dispose d'un actif de 23,5 Mds€ en valeur de marché, soit 19,93 Mds€ en valeur nette comptable, dont 10 % peuvent être investis dans l'immobilier depuis 2015 (5% le sont à ce stade) ainsi que la PREFON (15 Mds€ en valeur de marché, dont une poche immobilier et infrastructure de 2,7 %) et l'IRCANTEC (9 Mds€ en valeur de marché, dont une poche immobilier de 278 M€, pouvant être majorée à 450 M€). La poche immobilière dédiée au logement de ces organismes reste très inférieure au montant généralement observé dans les fonds de pensions étrangers<sup>2</sup>, y compris pour leurs investissements en France. Or, les passifs longs ont vocation à être adossés à des actifs longs permettant d'assurer le service des retraites complémentaires dans la durée.

Cette préoccupation est partagée par les mutuelles d'agents publics et les compagnies d'assurance, de nouveau intéressées, dans une logique de diversification de leur portefeuille, par des investissements ciblés dans l'immobilier résidentiel.

Outre les investisseurs institutionnels, des investisseurs individuels pourraient enfin être intéressés par la mobilisation d'une partie de leur épargne en faveur du logement, dans le respect d'un objectif d'investissement avisé, rentable et socialement responsable.

**La raréfaction du foncier, réelle ou supposée**, notamment à Paris ou en petite couronne, apparaît le plus souvent comme un verrou conduisant à bloquer nombre d'opérations, alors même que l'offre de logements peut être financée et répondre à la demande de publics solvables. La progression du prix du foncier en zone tendue crée en outre des rentes et favorise les inégalités : elle nécessite une action de régulation des pouvoirs publics, dans un sens non inflationniste.

**Les enjeux de mixité sociale** visent, sur l'ensemble du territoire, à promouvoir des politiques visant à garantir une mixité sociale et professionnelle effective. Les employeurs publics, de par la diversité des emplois et qualifications de leurs agents, peuvent jouer un rôle majeur.

Le présent rapport s'intéresse plus particulièrement à l'accès des agents publics les plus modestes (fonctionnaires et agents contractuels sur contrats à

#### **Les agents de catégories B et C**

Fonction publique d'Etat : 1,1 million d'agents

Fonction publique territoriale : 1,7 million

Fonction publique hospitalière : 0,8 million

Source : INSEE, 2013

<sup>2</sup> La poche immobilière mesurée par l'Institut de l'épargne immobilière et des premiers fonds de pension mondiaux.

durée indéterminée), de catégorie C et B, et assimilés, et des personnels de catégorie A, en début de carrière. Les données de l'INSEE (cf. infra) s'appuient sur le revenu fiscal de référence (RFF) des ménages, dont un membre au moins est un agent public. En effet, c'est à partir du RFF qu'est vérifié le respect des conditions de ressources pour l'accès au logement social et intermédiaire.

Les rapporteurs n'ont pas analysé dans le détail l'efficiences et l'efficacité des politiques d'action sociale des ministères en faveur du logement. Elles sont toutefois mentionnées, et quelques propositions issues d'entretiens avec plusieurs ministères (Défense, Intérieur - Gendarmerie nationale et Police nationale -, Justice, Affaires étrangères, Finances) sont formulées. A cet égard, les rapporteurs ont écarté, par principe, des recommandations susceptibles d'induire pour l'Etat, les hôpitaux et les collectivités locales des dépenses budgétaires directes.

La présente mission n'englobe ni les logements de fonction, dont les règles d'éligibilité ont été réformées par le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, afin de les restreindre aux postes à sujétions effectives (nécessité absolue de service, ou astreintes), ni les aides à la mobilité dans l'intérêt du service mises en œuvre dans le cadre des décrets n° 2008-366 et n° 2008-367 du 17 avril 2008 (respectivement, prime de restructuration de service et aide à la mobilité du conjoint, complément indemnitaire de restructuration de service), et les aides au changement de résidence demandées par l'agent (décrets n°90-437 et n°2006-475 - indemnités pour frais de changement de résidence). La réforme des logements de fonction a néanmoins accru les besoins de logement abordables de personnels désormais non éligibles à ce dispositif.

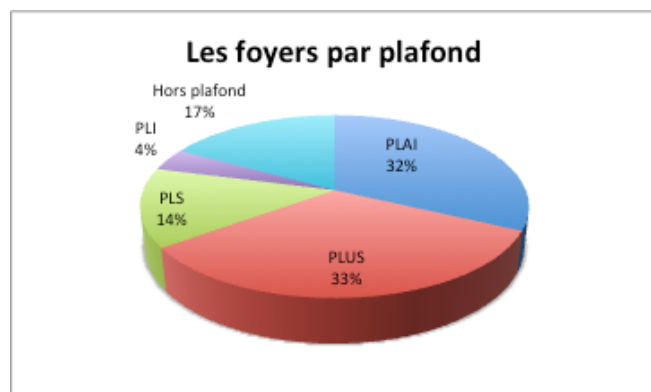
# 1. La situation des ménages d'agents publics au regard du logement

La mission s'est intéressée à la répartition des foyers, en fonction de leur revenu fiscal de référence, selon les plafonds du logement social<sup>3</sup>.

L'INSEE a réalisé, à la demande de la présente mission, à partir des données de *l'Enquête Revenus fiscaux et sociaux*, une analyse de la situation des foyers fiscaux au regard des plafonds d'accès au logement social et intermédiaire. Pour les besoins de la mission, l'INSEE a apprécié chaque foyer au regard du plafond d'accès au logement social correspondant à la fois à son revenu fiscal de référence, la composition du ménage (le nombre de personnes ou « catégorie ») et son lieu de résidence. Pour précision, tous les pourcentages du présent rapport répartissent les foyers par tranche de plafond : par exemple, 33 % des 32 millions de foyers fiscaux ont un revenu égal ou inférieur au plafond PLUS et au-dessus du plafond du PLAI. Ils sont présentés dans les graphiques comme relevant du plafond PLUS.

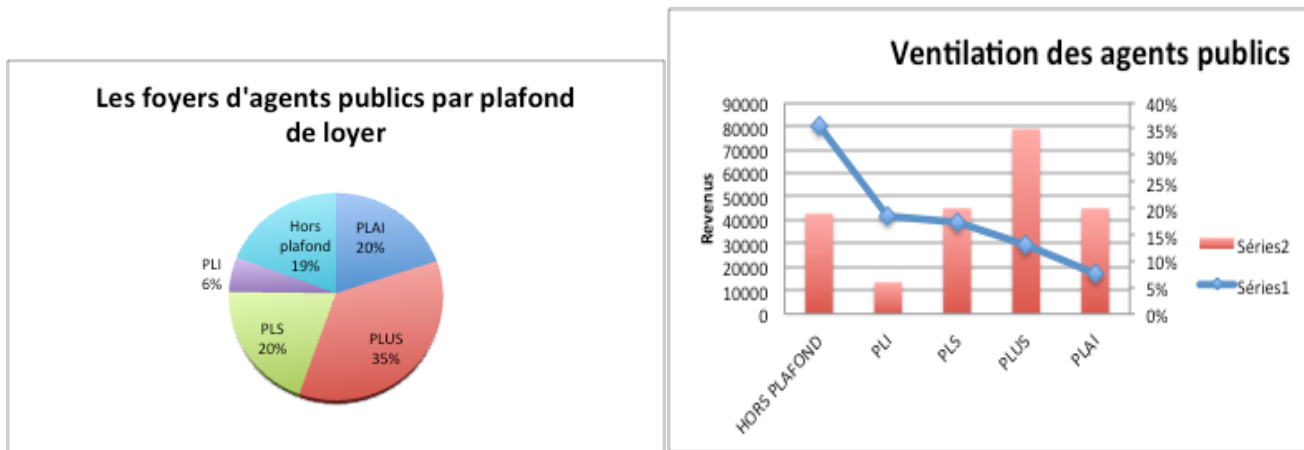
## 1.1 Répartition des ménages selon les plafonds du logement social, en fonction de leur revenu fiscal de référence

En 2012, les **32 millions de foyers fiscaux** se répartissent, selon le revenu fiscal de référence, entre 32 % sous les plafonds du PLAI, 33 % du PLUS, 14 % du PLS, 4 % du PLI. 17 % se situent hors plafond.



<sup>3</sup> PLAI : prêt locatif d'aide à l'insertion ; PLUS : prêt locatif à usage social ; PLS : prêt locatif social ; PLI : prêt locatif intermédiaire. L'annexe n°2 détaille les montants en euros par plafond.

Un focus sur les foyers dont **un membre au moins est un agent public** (titulaire ou non titulaire), soit **5,7 millions** de foyers fiscaux, montre que 20 % de ces foyers sont éligibles au PLAI, 35 % au PLUS, 20 % au PLS, 6 % au PLI et 19 % sont hors plafonds. Les montants moyens de plafond de revenus sont de 17.022 € pour le PLAI, 29.811 € pour le PLUS, 38.755 € pour le PLS et 41.817 € pour le PLI, toutes catégories de ménages confondues.



Une ventilation par versant de la Fonction publique montre que pour les foyers dont un membre au moins est un agent de la fonction publique d'Etat<sup>4</sup>, la répartition sous les plafonds est respectivement de 15 %, 31%, 21 %, 6 %, 27 % étant hors plafond.

Pour les foyers dont un membre au moins est un agent de la fonction publique territoriale, la répartition sous les plafonds est respectivement de 27 % pour le PLAI, 41 % pour le PLUS, 15 % pour le PLS, 4 % pour le PLI ; 13 % sont hors plafonds.

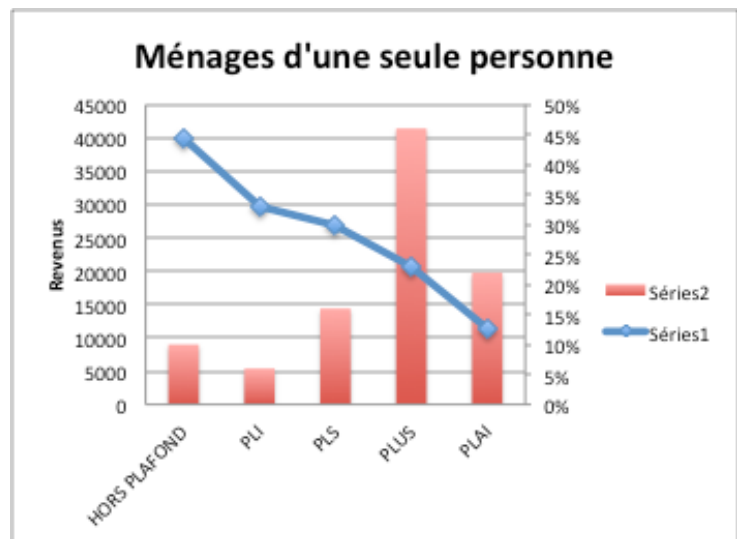
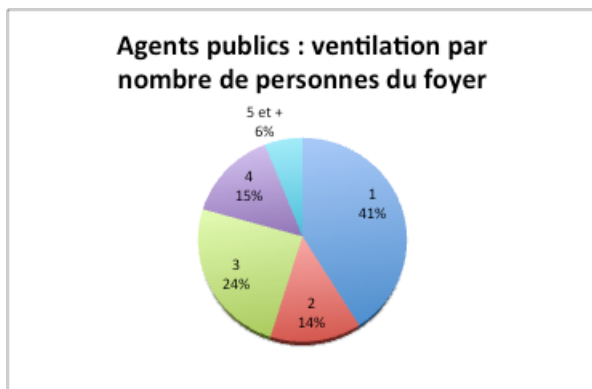
Pour les foyers dont un membre est un agent de la fonction publique hospitalière, la répartition selon les plafonds est de 17 %, 39 %, 18 % et 4 %. 22% de ces ménages sont hors plafonds.

Si l'on s'intéresse aux **ménages d'une seule personne**, la catégorie dans laquelle on dénombre le plus grand nombre d'agents (41 %), tous versants de la fonction publique confondus, et qui revêt un enjeu spécifique en termes de politiques d'accueil des primo-arrivants, 28 % des ménages relevant de la

<sup>4</sup> Par convention, les foyers dont un membre appartient à la fonction publique d'Etat et un autre membre à une autre fonction publique, sont décomptés comme appartenant à la fonction publique d'Etat. Les foyers dont un membre appartient à la fonction publique territoriale et un autre membre à la fonction publique hospitalière sont décomptés comme appartenant à la fonction publique territoriale.

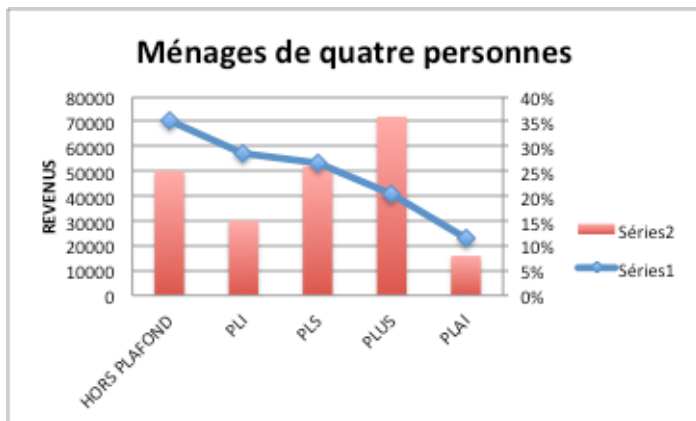
fonction publique territoriale se situent sous le plafond du PLAI, 53 % du PLUS, 12 % du PLS, 2 % du PLI et 5% sont hors plafond.

Pour la fonction publique d'Etat, 20 % se situent sous le plafond du PLAI, 38 % du PLUS, 21 % du PLS, 6 % du PLI et 15 % sont hors plafond. Pour la fonction publique hospitalière, 17 % se situent sous le plafond du PLAI, 49 % sous le plafond du PLUS, 19 % sous le plafond du PLS, 3 % sous le plafond du PLI, et 12 % sont hors plafond. Le graphique ci-dessous à droite « Ménages d'une seule personne », illustre la situation au regard des plafonds des 2,357 millions de ménages comportant une seule personne (la valeur hors plafond est supérieure à 30.000 €, sans que l'INSEE ait recalculé les revenus moyens de cette tranche de la population).



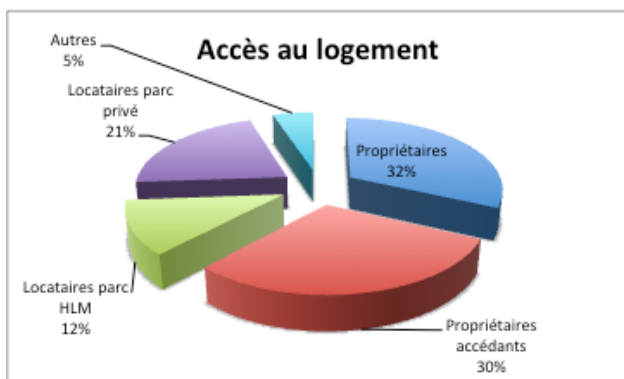
Si l'on intéresse **aux quelque 835.000 ménages de quatre personnes**, leur ventilation, selon les plafonds du logement social, est la suivante :

- agents de la fonction publique territoriale : 16 % sous le plafond du PLAI, 46 % sous le plafond du PLUS, 19 % sous le plafond du PLS et 5 % sous le plafond du PLI ; 14 % des foyers sont hors plafond ;
- agents de l'Etat : la répartition est respectivement de 5 %, 29 %, 31 %, 5 %, 30 % des foyers fiscaux étant hors plafond ;
- agents de la fonction publique hospitalière, la répartition est respectivement de 5 %, 39 %, 23 %, 5 %, 28 % des foyers n'étant pas éligibles.



## 1.2 Propriétaires ou locataires ?

Les 5,73 millions de foyers, dont un membre au moins est agent d'une fonction publique, se répartissent entre 1,83 million de foyers propriétaires de leur logement (31,9 %), 1,72 million de propriétaires accédant (30 %), pour lesquels un prêt immobilier finançant le logement est en cours de remboursement, 0,68 million de foyers logés dans le parc HLM (11,9 %), **1,21 million logés dans le parc privé** (21,1 %), le solde des foyers se partageant entre des logements gratuits, des hôtels et des locations meublées.



S'agissant de l'ensemble des ménages, 39,9 % sont propriétaires, 18,4 % propriétaires accédant, 14,9 % locataires du parc HLM et 23,1% locataires du parc privé, le solde relevant d'autres hébergements.

Quant aux foyers d'agents publics locataires du parc privé, 33 % des foyers dont un membre appartient à la fonction publique territoriale relèvent des plafonds du PLAI, 47 % du plafond du PLUS, 11 % du plafond du PLS, 3 % du plafond du PLI, et 6 % sont hors plafond. Pour les foyers dont au

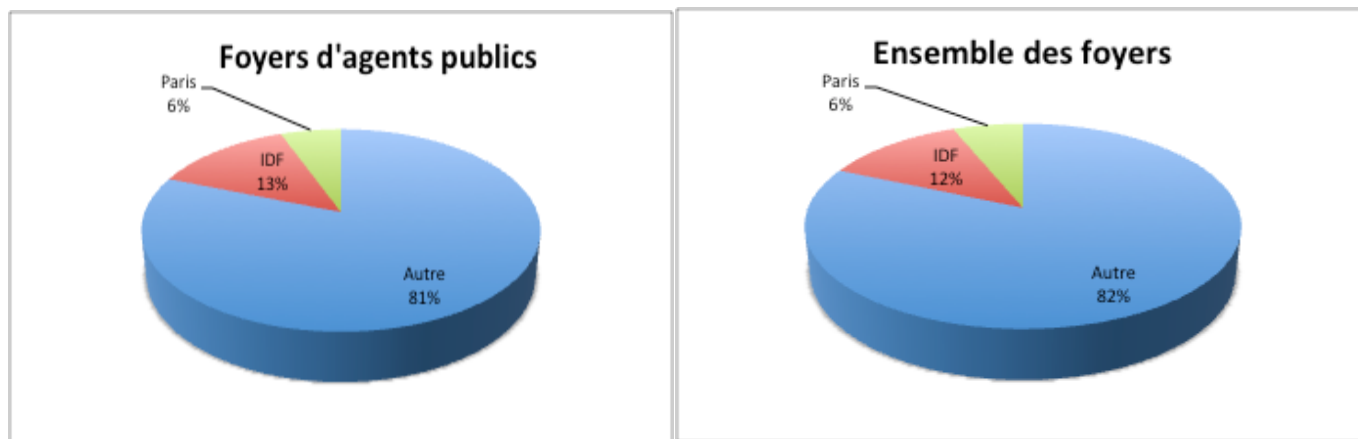
moins un membre est un agent de l'Etat, ces données sont respectivement de 20 %, 38 %, 22 %, 5 %, 15 % étant hors plafond. Quant aux agents de la fonction publique hospitalière, 21 % des foyers relèvent du plafond du PLAI, 46 % du PLUS, 19 % du PLS, 2 % du PLI et 12 % sont hors plafond.

Les **ménages déjà logés dans le parc HLM** se répartissent selon les plafonds comme suit :

- agents de la fonction publique territoriale : 45% relèvent du PLAI, 40 % du PLUS, 11 % du PLS et 1 % du PLI ; 3 % sont hors plafond ;
- agents de la fonction publique d'Etat : 39 % relèvent du PLAI, 38 % du PLUS, 14 % du PLS, 3 % du PLI, et 6 % sont hors plafond ;
- agents de la fonction publique hospitalière : leur répartition est respectivement de 29 %, 59 %, 7 %, 2 %, 3 % étant hors plafond.

### 1.3 Un focus par zone géographique

Au sein des 32 millions de foyers fiscaux, 5,89 millions de foyers résident en Ile-de-France. Les graphiques ventilent la répartition des foyers selon qu'ils résident à Paris et dans la trentaine de communes limitrophes (cf. liste en annexe n°2), en Ile-de-France hors de ces communes, ou hors d'Ile-de-France.



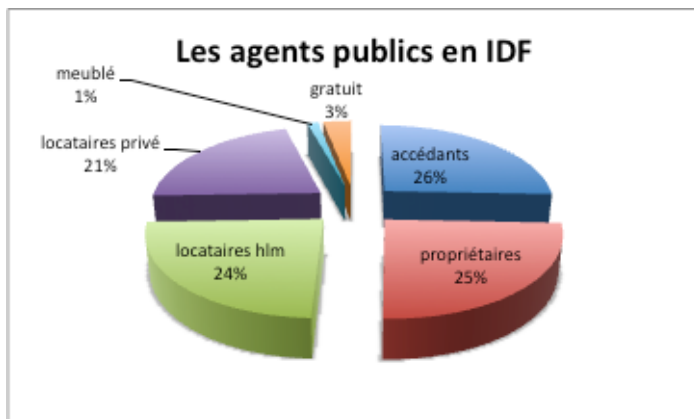
S'agissant des agents publics, 1,09 million de foyers résident en Ile-de-France. Pour les foyers résidant en Ile-de-France hors Paris et communes limitrophes, 26 % ont des revenus se situant sous le plafond

d'éligibilité au PLAI, 38 % sous le plafond du PLUS, 16 % sous les plafonds PLS/PLI, et 20 % sont hors plafonds. A Paris et dans les communes limitrophes, la répartition reste proche, avec respectivement 26 %, 31 %, 16 %, et 27 % hors plafonds.



L'annexe n°3 fournit des focus pour certaines communes.

Ce million de foyers d'agents se répartit entre 51 % de foyers fiscaux propriétaires, dont la moitié est accédante, 24 % de locataires du parc HLM et 21 % de locataires du parc privé (le solde se répartissant entre logements gratuits et meublés). On peut penser qu'une partie significative de ces deux derniers sous-ensembles est intéressée par des logements à loyers abordables.



Une autre manière d'appréhender la question du logement, et d'évaluer les besoins, est d'examiner les trajets domicile-travail. Selon l'INSEE, environ **182.000 agents publics travaillent à Paris et en petite couronne et résident en grande couronne, tandis qu'environ 20.000** d'entre eux résident hors de l'Ile-de-France. Ce chiffre n'appréhende pas toutes les situations et notamment l'éloignement domicile travail au sein de la grande couronne, par exemple.



Outre l'Ile-de-France, les rapporteurs ont noté des difficultés, dans d'autres zones du territoire, à l'instar du Franco-genevois, des Alpes-Maritimes, et plus localisées, dans plusieurs grandes métropoles régionales.

En tout état de cause, des durées de transports excessives nuisent à la fois à la qualité de service et à la qualité globale de la vie au travail : les agents rencontrant ces contraintes ont vocation, sous conditions de ressources, à se voir proposer des solutions de logement mieux adaptées.

De manière à suivre ces données dans le temps, il est proposé que l'INSEE effectue, à partir des enquêtes logement, un focus régulier relatif aux agents publics et leur situation en termes de revenus fiscaux de référence et de modalités d'accès au logement. Un aspect plus qualitatif pourrait être développé, afin d'affiner les besoins, généralement mal connus (nombre d'agents ne signalant pas leurs besoins), notamment au regard de l'adaptation du logement à la taille de la famille, et aux durées de trajet domicile-travail. Ces travaux auraient notamment vocation à être repris de manière synthétique dans le *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, établi par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

**Proposition n°1 : Faire effectuer par l'INSEE un suivi régulier du logement des agents publics, et de la durée de leurs trajets domicile-travail et publier ce suivi.**

## 2. La politique de l'Etat : des mécanismes de réservation pluriels et hétérogènes

**En matière de logement, les enjeux des ministères se concentrent autour de deux aspects : pourvoir les postes en aidant les agents à trouver un logement à une distance raisonnable de leur lieu de travail, de sorte que la qualité de service et la motivation des agents ne s'en trouvent pas affectées ; fidéliser, sur certains postes, des agents dont l'expérience permet de mieux répondre aux besoins du service.**

---

Les dispositifs sont principalement articulés autour d'aides temporaires, d'aides individuelles et de prêts. Sur les 508 M€ d'action sociale répertoriés stricto sensu dans les Rapports annuels de performances (RAP) 2014, 52 M€ étaient consacrés au logement, dont 36 M€ à des réservations. Par ailleurs, la Défense et la Gendarmerie nationale consacraient, selon cette même source, 84 M€ au logement, hors hébergement des troupes. Ces derniers montants ne sont pas comptabilisés au sein de l'action sociale ministérielle, ni au ministère de la Défense, ni au ministère de l'Intérieur (cf. n° 24).

Les politiques de réservations sont articulées autour de la réservation réglementaire préfectorale dans le parc social, de la réservation conventionnelle interministérielle (crédits délégués par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique – DGAFP – aux préfets), et de réservations ministérielles, d'ampleur contrastée, selon les ministères.

La Mission, sans être en mesure de rencontrer tous les ministères, s'est efforcée de rencontrer des ministères couvrant un champ diversifié des diverses situations au regard du logement de leurs agents.

### 2.1 La réservation préfectorale

Le droit de réservation de l'Etat s'exerce sur 30 % des logements par opération ; un contingent de 5 % est réservé aux fonctionnaires d'Etat.

Depuis 1990, à Paris, la préfecture a développé un mécanisme de **locations choisies (dit de bourse)**. Une fois la vacance effectuée (dans l'application BALAE – Bourse au logement des agents de l'Etat, aujourd'hui), les agents expriment un vœu pour un logement vacant donné. Leur dossier est coté ; les trois premiers agents ayant la cotation la plus élevée, candidats à un logement donné, sont présentés au bailleur social.

Depuis février 2015, ce mécanisme est étendu à l'ensemble des vacances du 5 % publiées en Ile-de-France ; auparavant, les autres départements de la région fonctionnaient sur la base d'un « vivier » de logements, les candidats ne pouvant émettre de vœu pour un logement donné.

La préfecture de région est chargée de vérifier les dossiers des demandeurs et de coter les demandes, la cotation ayant été revue récemment dans le sens de priorités liées à des critères sociaux et à des situations d'urgence.

Ce « 5% » représente un stock d'environ 34.000 logements Ile-de-France. Le dispositif semble être réellement utilisé au bénéfice des agents publics. La préfecture gère trois enveloppes mutualisées (le 5 %, l'enveloppe dite CIAS – Comité interministériel consultatif d'action sociale - financée par l'Etat à partir du budget de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et l'enveloppe dite FARIF – fonds d'action de la Région Ile-de-France. En ajoutant ces logements CIAS et FARIF, le stock s'élève à 50.000 logements. 4.500 d'entre eux alimentent l'offre de locations chaque année. **Ce taux de rotation très faible est à la source de la principale rigidité et difficulté dans l'accès au logement des agents publics les plus prioritaires.**

Les rapporteurs n'ont pas analysé les fichiers des demandeurs. Le Rapport de l'Inspection générale de l'administration de décembre 2011, spécifiquement dédié à ce sujet, note « que le service de la DRIHL (Direction régionale et interdépartementale de l'habitat et du logement) suit la bonne attribution des contingents préfectoraux et qu'une sous-utilisation est observée pour les logements proposés sur le contingent de la Seine-Saint-Denis, où les agents ne souhaitent pas résider ». Le rapport ajoute que « le Préfet dispose d'une mesure fiable des contingents et peut vérifier leur évolution dans le temps, car les logements sont estampillés de manière durable ».

Lors de leur visite de novembre 2015, la DRIHL a précisé aux rapporteurs que les contingents préfecture/municipalités n'étaient pas étanches et que des échanges de logements avaient lieu entre contingents, dans un souci d'efficacité.

Hors Ile-de-France, les deux principales difficultés, rapportées à plusieurs reprises, tiennent à la difficulté de suivi du parc social réservé et à une offre de logements en inadéquation avec les besoins des agents (en termes de qualité et de localisation).

## **2.2 La réservation conventionnelle interministérielle**

Financée à partir du budget de la DGAFP, la réservation conventionnelle interministérielle est gérée par les préfectures. Elle comprend, en LFI 2015, des aides à l'implantation des personnels (AIP, cf.

annexe n°25) à hauteur de 5,4 M€, des aides au logement d'urgence (0,5 M€) et des réservations de logement (2 M€ en crédits de paiement). La DGAFP n'effectue plus de nouvelles réservations.

### 2.3 Les réservations ministérielles

**Elles sont d'ampleur variée selon les ministères : elles se caractérisent par une absence de mutualisation des réservations auprès des bailleurs et une absence de mutualisation de leur usage.**

A titre d'exemple, le **Ministère de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR)** dispose, pour l'administration centrale et l'académie de Créteil, d'un parc de 165 logements, dont 27 pour lesquels le droit de présentation de nouveaux locataires est désormais éteint. Les coûts moyens de réservation s'élèvent à 18.000 € pour le droit unique de réservation, 60.000 € pour la réservation avec droit de suite. Le **ministère de la Défense** négocie ses réservations avec droit de suite autour de 40.000 € hors Paris, et 60.000 € à Paris.

La principale difficulté du **MENESR** concerne le début de carrière des agents, et plus particulièrement des enseignants du second degré recrutés dans le cadre de concours nationaux. Accueillir, dans des conditions favorisant une prise de poste satisfaisante, des effectifs importants, à date donnée – la rentrée scolaire, et éviter des démissions prématurées liées à de trop longs trajets domicile-travail s'avère être un véritable défi. Le besoin s'oriente principalement autour de foyers et/ou studios permettant aux agents en début de carrière de trouver facilement une solution de logement appropriée. Des appartements de taille plus importante, en moindre nombre, sont également souhaités lorsque les agents accompagnés d'enfants, rejoignent leur poste en Ile-de-France, suite à une mutation.

**Les ministères économiques et financiers ont développé une offre diversifiée comprenant :**

- **des foyers meublés** : selon l'ALPAF (Association pour le logement du personnel des administrations financières), ils permettent de servir l'ensemble des demandes (800 en 2014). Le dispositif d'accueil, dans la limite d'une année, privilégie les agents sortant des écoles d'application, soit de l'ordre de 500/600 agents par an, et traite des situations d'urgence liées, par exemple, à des ruptures de vie. L'ALPAF dispose à cet effet de 700 unités de vie, meublées, de qualité, principalement dans Paris, à Issy-les-Moulineaux, Pantin et Colombes.

- **des logements « vides » (non meublés)** : le parc de logements vides se compose de 9.300 unités en Ile-de-France, dont la moitié à Paris, et de 1.500 en province, notamment dans les Alpes-Maritimes, à Pessac, Lyon, dans l'Ain, la Haute-Savoie. En moyenne, 65% des demandes sont satisfaites.

**Les logements domaniaux** représentent 1.200 des 9.300 logements du parc. Les 8.100 autres logements ont fait l'objet de **réservations**. Deux types de réservations sont utilisés : les prêts et les subventions à un bailleur, généralement social, pour une durée de 20 ans en moyenne. Jusqu'en 2015, un budget annuel de 12 M€ environ permettait de réserver de l'ordre de 200 logements par an, dans la limite de 80.000 € par réservation. Le coût de la réservation est variable d'une opération immobilière à l'autre, et dépend essentiellement de l'équilibre global de l'opération. Les prêts présentent l'avantage de ne pas créer de dépenses budgétaires définitives. Ils permettent des droits de réservation avec suite sur une durée contractuelle, à l'issue de laquelle le bailleur rembourse l'intégralité du prêt, sans intérêt. Ce mécanisme permet de refinancer de nouveaux prêts, dont le pouvoir d'achat est certes amputé de l'inflation. L'encours des remboursements à venir de ces prêts s'élève à 144 M€ pour l'ALPAF, et le flux annuel actuel de remboursements est de 1 M€. Les bailleurs préfèrent de leur côté des subventions nettes, rendant l'usage des prêts de plus en plus rare.

Qu'il s'agisse de prêts ou de paiements, l'ALPAF inscrit les droits de suite en actifs immobilisés à son bilan et procède à leur amortissement.

**Le Ministère de l'Intérieur** promeut une politique visant à favoriser la mixité professionnelle des agents de la police nationale avec les autres habitants, et leur fidélisation. Au sein d'un budget d'action sociale d'environ 30 M€ par an, l'enveloppe logement est la première priorité.

La Préfecture de police de Paris dénombre 30.000 agents ; les agents affectés en Ile-de-France y restent cinq ans (s'ils ont passé un concours national) ou 8 ans (un concours régional). 2.000 élèves sortent chaque année des écoles de police, dont 60 % sont affectés à Paris et en petite couronne. Le ministère réserve principalement des studios, T1<sup>5</sup> et T2 dans le parc social. Afin de satisfaire les besoins des agents avec familles, les réservations impliquent également des T3 à T5.

Sur un budget logement de l'ordre de 15 à 18 M€ par an, de 12 à 15 M€ sont délégués à la Préfecture de police, qui effectue la prospection auprès des bailleurs sociaux. Les préfectures de département conventionnent ensuite avec ces bailleurs. Les autres crédits (de 3 à 5 M€) permettent des réservations par l'administration centrale. Des conventions ont lieu à la marge avec des bailleurs hors parc social. De 300 à 500 logements entrent dans le parc chaque année (715 logement en 2005, 432 en 2013).

Généralement, le ministère retient un conventionnement avec droit de suite pour les petites surfaces et des droits uniques pour les plus grandes surfaces, de manière à éviter les pertes de droits.

Selon la typologie des agents, la segmentation peut varier. A titre d'exemple, la distribution des logements pour le ministère de l'Intérieur est la suivante :

---

<sup>5</sup> Le chiffre indique le nombre de pièces principales, à l'exclusion de la cuisine et de la salle de bain.

- PLAI (prêt locatif d'aide à l'intégration) : 18 % :
- PLUS (prêt locatif à usage social) : 30 % ; ces logements très demandés, sont les plus difficiles à obtenir des bailleurs ;
- PLS (prêt locatif social) : 39,3 % ; (par rapport au PLS, l'écart de loyer avoisine 8 €/m2 mensuels). Ce type est le plus proposé par les promoteurs ou bailleurs.
- PLI (prêt locatif intermédiaire) : 12,7 % ; hors parc social, la cible est centrée sur les catégories A début de carrière, voire milieu de carrière.

Au **ministère de la Défense**, les demandes de logements sont servies au sein du parc domanial (11.300 logements) et du parc réservé (37.000 logements en métropole), dont, au total, 12.000 logements en Ile-de-France. De l'ordre de 9.000 attributions de logements sont effectuées chaque année, autour d'un mouvement principal à l'été. Par ailleurs, le ministère a l'obligation de loger les agents mutés outre-mer et à l'étranger (4.000 agents), pour lesquels il effectue des prises à bail. Le ministère n'augmente plus son parc domanial ; il effectue des réservations auprès des bailleurs sociaux, notamment en PLUS et PLS, en suivant les modèles de convention fixés par les articles R.314 et suivants du Code de la construction et de l'habitation, déterminant le contenu des conventions applicables aux logements réservés aux personnels militaires. Les réservations sont effectuées sous forme de subvention (avec droits de suite en moyenne sur 15 ans) ; les prêts aux bailleurs ont été arrêtés en 2005.

**La Chancellerie** dénombre 907 réservations, auxquelles s'ajoutent 563 réservations effectuées par la Fondation d'Aguesseau, notamment pour les agents de la pénitentiaire et les agents administratifs de catégorie C, relevant de loyers de type PLAI/PLUS. Les coûts de réservation sont en moyenne de 25.000 € en province et de 60.000 € à Paris.

Pour le ministère de la Justice, la Fondation d'Aguesseau recourt à des schémas innovants. Elle a notamment mis en œuvre une **opération de démembrement de propriété**, dans laquelle elle reste nu-propriétaire, à Paris. Le contrat de démembrement ramène le coût des logements acheté à 60 % de leur valeur de marché et le bailleur assume la totalité des charges pendant 15 ans. La Fondation a versé en complément 62.000 € de frais de réservation par logement dans une opération en PLS ramenant les loyers à un peu moins de la moitié des loyers libres du quartier. Une opération est en cours à Lille ; les loyers seront de moitié inférieurs au prix du marché, soit moins de 500 € pour un studio, 860 € pour un T2, 1.040 € pour un T3bis/T4.

La Fondation d'Aguesseau également eu recours à des **baux emphytéotiques** de 50 ans au maximum, pour deux opérations à Paris (63 logements meublés) et une à Montrouge (logements vides).

Elle développe en outre des **offres de logements relais** : ce sont des locations intermédiaies auprès de bailleurs, au bénéfice de jeunes agents en primo affectation, en colocation ; 30 chambres sont offertes par ce biais, en principe pour une durée maximum de deux ans. Un autre projet de colocations meublées a été mis en œuvre à Nanterre.

Afin d'effectuer leur choix de localisation des réservations, tous les ministères rencontrés tiennent compte de l'environnement immédiat du quartier, de sa desserte par les transports en commun et des durées de transport prévisionnelles des agents. C'est un point important : dans certains cas, des droits de suite ont été perdus, du fait de la moindre attractivité d'un quartier au fil du temps, ou de sa situation « réputationnelle », quand bien même sa réhabilitation laisse présager de belles potentialités.

Le **ministère des Affaires étrangères** rappelle la difficulté à disposer d'un petit parc de réservations en parfaite adéquation avec la demande, un facteur qui accentue la perte de tours de bail. A titre d'exemple, sur un parc de 307 logements réservés au 31 décembre 2015, 28 étaient « perdus pour un tour ».

Les motifs de refus de proposition de logement le plus souvent évoqués sont la piètre qualité de l'environnement immédiat (parties communes, quartier), l'insuffisante superficie du logement ou encore un loyer trop élevé. Les droits négociés correspondent à des logements physiques précis, ce qui crée également des rigidités. Dans certains cas, **des ministères paient des loyers d'inoccupation**, ou les charges des appartements inoccupés, afin de préserver leur droit de présentation.

Des réservations portant sur des droits génériques au sein d'un ensemble de lots de logements à une adresse donnée commencent toutefois à être effectuées. Cette solution permet de faire obstacle à la principale difficulté de la réservation, la **perte de logements pour un tour de bail**. En tout état de cause, dans le parc de réservations existant, l'enjeu immédiat est **d'améliorer la fluidité des locations pour éviter une approche trop rigide des réservations** ; cette fluidité n'est garantie que lorsque les relations avec les bailleurs sociaux sont très suivies. Les ministères de l'Intérieur et de la Défense ont tenté d'optimiser l'occupation de leur parc en échangeant des réservations. Fondé sur la réciprocité, le mécanisme fonctionne mal : le même type d'offre reste sans demandeur.

Cette optimisation est difficile à obtenir dans une logique verticale ministérielle. La récente réforme des délais de préavis du locataire, ramenés à un mois, accentue par ailleurs les risques de perte de droit de réservation pour un tour de bail. Lorsqu'un ministère ne parvient pas à présenter un locataire, l'intérêt général plaide alors pour une remise temporaire de logements vacants dans le parc préfectoral, afin d'éviter des loyers d'inoccupation.

## Les mécanismes d'attribution des logements

Les ministères rencontrés s'appuient sur les plafonds d'accès, de droit commun, au logement social et intermédiaire et le taux d'effort des ménages pour effectuer un premier examen des dossiers, dans un cadre paritaire. A la différence de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP), **ils n'élaborent pas de barèmes de points**, pour prioriser certaines fonctions exercées, probablement parce que les conditions de travail sont moins discriminées, à la différence des personnels de nuit ou de jour des hôpitaux. En revanche, sont priorisés les dossiers personnels relevant de situations d'urgence. De un à trois candidats sont proposés aux bailleurs à chaque vacance ; les bailleurs vérifient les conditions d'éligibilité et attribuent le logement, dans la limite des logements réservés.

### 2.4 Fidéliser les agents : favoriser l'accès à la propriété

La fidélisation vise à améliorer la qualité de service public en facilitant le maintien des personnels expérimentés dans les postes, au-delà des durées minimales requises pour solliciter une mutation.

**Les ministères financiers** proposent deux produits favorisant l'accession à la propriété : **l'aide à la propriété** est une subvention finançant une partie des intérêts d'un prêt d'au moins 10 ans, dans la limite de 8.000 €. Elle est exclusive du **Prêt immobilier complémentaire**, attribué dans la limite de 17.000 € sur 200 mois, à taux 0. Les plafonds de ressources sont établis sur la base du revenu fiscal de référence, selon les règles de droit commun.

**Le ministère de l'Intérieur** a pour enjeu de fidéliser les gardiens de la paix, notamment en Ile-de-France mais également dans des départements tels que la Haute-Savoie, les Alpes-Maritimes, le Rhône, le Nord, le Bas-Rhin, ou encore la Gironde. La gouvernance du dispositif est effectuée en concertation avec les organisations syndicales. Les dossiers sont instruits par le Crédit social des fonctionnaires. Le dispositif a été élargi en 2015 en troisième couronne. L'obligation de résider dans la zone de défense est assouplie avec l'accord du chef de service, permettant, par exemple, à l'agent de résider dans l'Eure ou l'Yonne. Le montant du prêt peut s'élever à 45.000 € maximum, sur 9/10 ans ; la dépense budgétaire avoisine 1 M€/an.

De son côté, la **fonction publique hospitalière** dispose, dans le cadre des actions du Comité de gestion des œuvres sociales (CGOS), d'un **Fonds social logement**. Les contributions facultatives et volontaires des établissements soutiennent des projets collectifs d'aide au logement, sous forme d'avances remboursables. Le budget est de l'ordre de 40 M€.

### 2.5 Réformer l'indemnité de résidence ?



Les rapporteurs se sont également intéressés à l'**indemnité de résidence** : elle représente un montant non négligeable, tous versants confondus, notamment comparé aux fonds collectés au titre du 1% logement. La DGAFP précise que le coût de cette indemnité s'élève en 2015 à **1,095 Md€**, dont 631,9 M€ pour la fonction publique d'Etat, 320 M€ pour la fonction publique territoriale et 143,4 M€ pour la fonction publique hospitalière. Les agents relevant de la zone « 3 % » en reçoivent la part la plus substantielle : 847,3 M€. L'indemnité, calculée en pourcentage du traitement de base, est inéquitable. Une réflexion sur ce dispositif, dans le sens d'une dégressivité et le cas échéant de son plafonnement, serait souhaitable. Elle permettrait d'améliorer la solvabilité des agents de catégorie B et C et de certains agents de catégorie A en début de carrière, dont les primes sont faibles, ou inexistantes, sans en augmenter le coût total.

Globalement, la mission tire plusieurs enseignements des échanges effectués avec les ministères.

- Une plus grande transparence devrait être assurée s'agissant de l'**utilisation du contingent préfectoral** : certes, ce contingent peut être utilisé, dans les cas où il n'existe pas de demandes d'agents publics, au bénéfice d'autres publics prioritaires. Cependant, un suivi attentif de ce parc doit être effectué, afin qu'il bénéficie bien aux agents les plus prioritaires, comme le recommandait déjà la mission de l'Inspection générale de l'administration de 2011 consacrée au sujet. Un taux de rotation trop faible peut en outre parfois s'expliquer par un maintien dans le parc social de ménages qui n'y sont plus éligibles, sans que les surloyers, quand ils sont pratiqués, les incitent à en sortir. Par conséquent, des éléments annuels de synthèse devraient être effectués par tous les bailleurs, exploités et résumés par les préfetures et communiqués à la DGAFP et au CIAS.
- La même exigence de transparence s'impose s'agissant du parc de la DGAFP et des parcs ministériels. A ce stade, des informations non exhaustives sont transmises au CIAS dans le cadre des bilans sociaux ministériels.
- La Mission préconise un arbitrage équilibré entre réservations à droit unique – adéquates si les agents présentés sont susceptibles d'occuper longtemps leur logement, et réservations à droit multiple.
- La Mission considère que devrait être désigné pour l'Etat un **chef de file unique** permettant de négocier au mieux ses intérêts, de mieux articuler les besoins et de peser sur les prix, l'imputation des crédits affectés à cette politique pouvant rester ministérielle. Une meilleure position de négociation pourrait probablement permettre de redonner une plus grande place aux prêts, au lieu et place des réservations à fonds perdus. A titre de point de repère, la CNAV, qui

cotise, en tant qu'établissement public, à titre facultatif, au régime de la Participation des employeurs privés à l'effort de construction (PEEC ou « 1% logement », cf. annexe n°9), obtient un retour en termes de réservations bien meilleur, ramenant le coût moyen de la réservation entre 10.000 € et 20.000 €.

- La Mission considère que la **gestion de droits ministériels ne peut plus s'exonérer d'une mutualisation des logements inoccupés**. Il n'est pas raisonnable de consommer des crédits budgétaires pour réserver des logements finalement perdus, ou parfois payer des loyers d'inoccupation. Afin d'optimiser efficacement l'utilisation des logements vacants, elle suggère, dans le contexte de diminution de la durée de préavis de départ des locataires, qui oblige les services ministériels à présenter un nouveau locataire dans des délais raccourcis à un mois, et risque d'accroître les loyers d'inoccupation ou les pertes de réservation pour un tour, de remettre aux services préfectoraux les logements réservés vacants de sorte d'optimiser réellement leur utilisation. Une expérimentation pourrait être conduite sans délai en Ile-de-France avec la DRIHL, qui s'est déclarée tout à fait disposée à prêter son concours.
- **Proposition n° 2 : faire réaliser et transmettre au CIAS un compte rendu d'emploi du contingent préfectoral et des synthèses ministérielles des logements réservés par la DGAFP et les ministères.**
- **Proposition n° 3 : effectuer la négociation de la réservation de logements au niveau interministériel, et privilégier les prêts plutôt que les subventions budgétaires.**
- **Proposition n°4 : mutualiser l'usage des réservations ministérielles au sein des structures préfectorales compétentes, lorsqu'un ministère ne parvient pas à présenter un locataire au bailleur dans un délai d'un mois.**
- **Proposition n°5 : engager une étude relative à l'indemnité de résidence.**

### 3. L'offre globale de logements

---

Selon les *Comptes du logement* de février 2015, le nombre de logements terminés est de 412.000 unités en France en 2014, dont 232.000 logements collectifs, contre 435.000 en 2013 et 414.000 en 2012. Les tendances, début 2016, s'avèrent néanmoins plus prometteuses.

S'agissant de l'Ile-de-France, le programme d'intervention de l'Etablissement foncier de la région Ile-de-France (EPFIF) constatait déjà en 2007 un besoin de construction, à l'échelle de la région, de 60.000 logements par an, correspondant à la demande de nouveaux ménages, à la compensation des disparitions et démolitions, à la résorption du déficit accumulé, et au maintien d'un volant de fluidité. Un deuxième objectif était de mobiliser tous les territoires, en particulier en faveur du parc social, pour rééquilibrer la géographie du logement et réduire les inégalités. La loi relative au « Grand Paris » a révisé cet objectif à 70.000 logements par an.

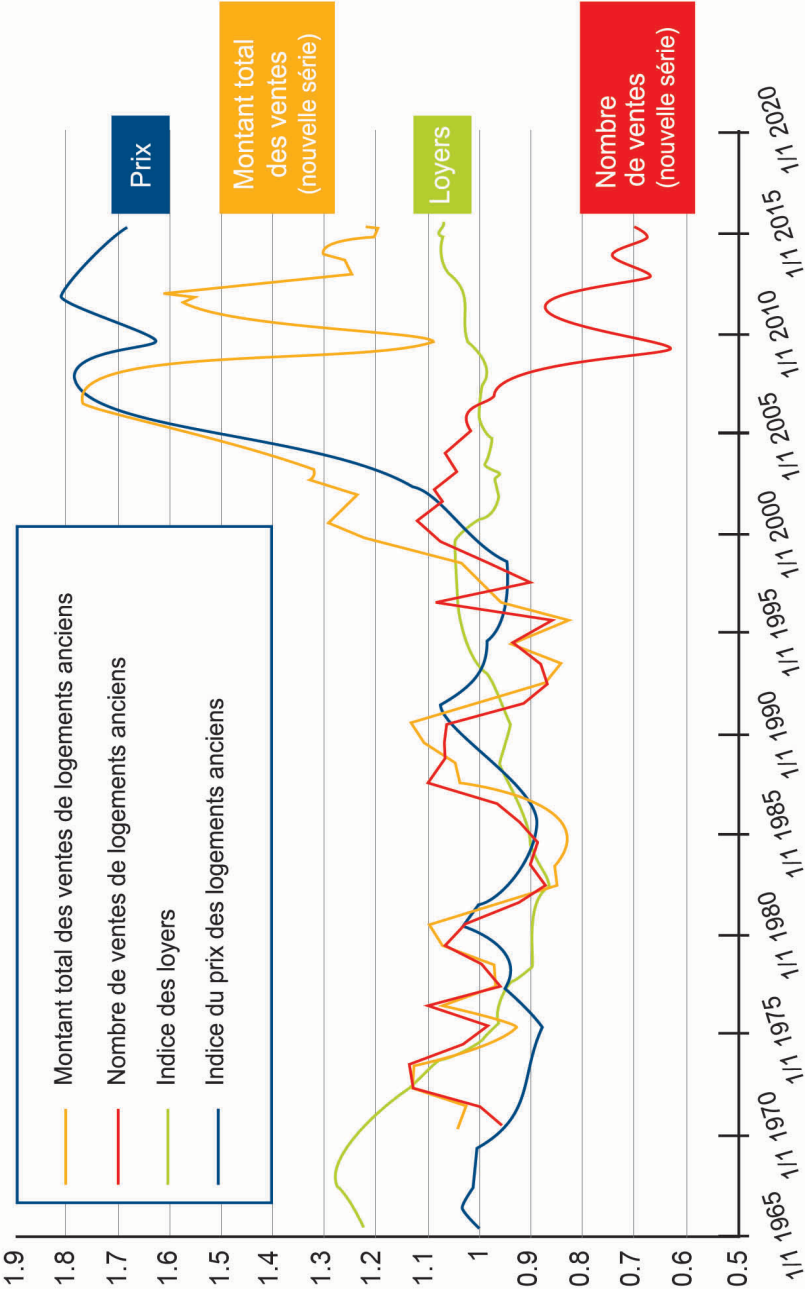
Un grand nombre d'acteurs sont mobilisés pour réduire les tensions. A titre d'exemple, le Grand établissement foncier regroupant plusieurs établissements publics fonciers d'Etat, créé début 2016, vise, à travers ses cessions foncières, une production de 12.000 logements par an.

De son côté, le Groupe SNI (Société nationale immobilière) a signé, en décembre 2015, avec le Préfet de région une convention prévoyant la construction de 8.000 logements sociaux sur la période 2016-2018 et la construction de 16.000 logements intermédiaires sur la période 2016-2019, en promouvant des opérations de constructions, grâce à des baux emphytéotiques, ou des réhabilitations dans des copropriétés dégradées.

Début 2016, la Préfecture de région dénombrait la mise en chantier de 63.100 logements, une progression de l'ordre de 4 % par rapport à 2014. 30.099 logements locatifs sociaux ont été agréés en Île-de-France en 2015. Cette production se répartit entre 26 % de PLAI, 37 % de PLUS et 37 % de PLS. L'agrément de logements locatifs intermédiaires s'élève à 2.983 (soit 57 % de la production nationale) pour la première année de mise en œuvre du dispositif.

L'enjeu est une production de logements abordables au plus grand nombre de ménages. Depuis 2000, un décrochage très significatif est en effet observé entre les prix réels de l'ancien, en moyenne multipliés

par deux, et les loyers, dont la progression nominale de l'ordre de 30 % a suivi le revenu disponible moyen, comme le montre le graphique ci-après réalisé par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Le parcours résidentiel est devenu plus compliqué : l'acquisition dans l'ancien ne permet plus d'accueillir facilement des ménages locataires, issus ou non du parc social, contribuant significativement à la diminution des taux de rotation de celui-ci.



**La situation est relativement plus critique pour les agents publics** ; selon la Cour des comptes, entre 2003 et 2013, la progression de la rémunération des agents de l'Etat a été de 0,2 % par an en termes réels, soit une progression inférieure à celle des salariés du privé (0,5 %). L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) notait de son côté, fin 2015 que « depuis 2000, la valeur du point d'indice dans la fonction publique a augmenté de 12 % pendant que l'inflation progressait de 24 %. Un agent qui entre dans la fonction publique aujourd'hui perd 12 points de salaire par rapport à quelqu'un embauché il y a 15 ans ».

Dans les zones dites tendues, l'augmentation des coûts des logements est tirée par plusieurs phénomènes. A la rareté intrinsèque du foncier disponible, s'ajoutent des phénomènes de rationnement, à travers des règles d'urbanisme, des délais d'obtention des permis de construire, des recours contre ces permis, et des délais dans lesquels ils interviennent. Ces phénomènes doivent, après une analyse précise, faire l'objet de mesures de correction efficaces et adaptées à l'importance de la problématique du logement.

S'agissant **du coût de la construction** (mesuré à caractéristiques de logement constantes), l'INSEE montre que le coût des logements neufs a crû bien plus vite que le coût moyen de la construction depuis la fin des années 1990, soit une hausse annuelle moyenne de 5,9 % du prix des maisons individuelles (5,5 % pour les appartements) à comparer à une hausse annuelle moyenne de 3,4 % du coût de la construction. Durant la décennie précédente, coût de la construction et prix du neuf évoluaient parallèlement. Cet écart s'explique par le coût de la réglementation appliquée à la production de logements neufs.

La Fédération française du bâtiment estimait, de son côté, que les différentes normes (acoustique, thermique, sismique, électrique, d'accessibilité, de traitement de l'eau et des sols pollués ...) expliquaient, sur la période 2000-2012, en prenant en compte les effets d'apprentissage et de productivité, 35 % de la hausse des coûts de la construction. La plupart des normes sont légitimes en tant que telles mais souvent coûteuses à mettre en œuvre lorsqu'elles sont indifférenciées, et difficiles à appliquer une fois additionnées, sans surcoût. Des études d'impact permettant un meilleur équilibre sont probablement nécessaires.

En zone tendue, la ségrégation socio-spatiale accentue le mouvement haussier des prix du logement. Comme le souligne une étude du Centre d'analyse stratégique (CAS), ces deux phénomènes s'entretiennent mutuellement : la montée des prix dans les quartiers les plus demandés alimente les phénomènes d'éviction des populations qui n'ont pas les moyens d'y habiter, et renforce la concentration de ces mêmes populations dans les quartiers les moins demandés. Simultanément, les

ménages plus aisés quittant les quartiers en voie de paupérisation vont accentuer la demande des logements situés dans les espaces résidentiels valorisés, aggravant le mécanisme haussier.

De manière à réduire l'inélasticité de l'offre à la demande, plusieurs pistes sont à envisager. Construire une offre de logements à des prix abordables suppose d'intervenir sur l'ensemble de ces facteurs, dont, en priorité, les **emprises foncières**.

L'écart entre les loyers du logement social et les loyers de marché d'une part, et la difficulté à acquérir un logement dans l'ancien d'autre part, plaident pour la montée en puissance d'une offre de logements intermédiaires, dont le premier des effets serait d'améliorer le taux de rotation du logement social, en permettant à davantage de ménages, non solvables dans le parc libre, de pouvoir quitter plus facilement le parc social. Ce dernier accueillerait ainsi plus rapidement des populations plus prioritaires, en attente de logement.

## 4. Promouvoir l'investissement privé

---

Promouvoir un investissement socialement responsable dans le logement en faveur des agents publics les plus prioritaires, à partir de diverses sources d'épargne salariale, participe d'une double logique :

- diversifier ces fonds d'épargne et de prévoyance, dans un contexte de taux obligataires très bas. Les enjeux de cohérence des maturations des actifs et des passifs conduisent à adosser les passifs longs de l'épargne retraite à des actifs longs à l'instar du logement, ce dernier offrant une conservation de valeur, une sécurité et une protection de long terme contre l'inflation ;
- orienter le placement de ces fonds vers une finalité sociale répondant directement aux besoins des agents, que les fonds soient strictement placés sous un régime d'investissement socialement responsable, au sens de l'Autorité des marchés financiers, ou d'investissement à finalité sociétale.

La constitution d'actifs longs destinés à l'adossement de passifs longs n'est pas nouvelle dans le secteur public : le fonds de prévoyance militaire fonctionne selon cette règle de prudence.

**L'établissement public des fonds de prévoyance (EPFP)** gère les fonds de prévoyance, financés par les cotisations prélevées, soit sur l'indemnité pour charges militaires pour le fonds de prévoyance militaire (FPM), soit sur l'indemnité de service aérien pour le fonds de prévoyance de l'aéronautique (FPA). Les sommes collectées sont placées dans des obligations d'Etat et investies dans l'immobilier. Le Code de la Défense prévoit que « la part consacrée au logement des personnels, notamment par l'acquisition de biens immobiliers et par l'octroi de prêts aux organismes de logement social contre réservation de logements ne peut excéder 400 M€ (article R.3417-22). Environ 265 logements sont commandés par an depuis trois ans. L'EPF détient la nue-propriété d'une partie des logements : 215 sont financés en vente en état futur d'achèvement dans le cadre d'usufruit locatif social. Les loyers relèvent des plafonds de conventionnement social (PLA, PLUS ou PLS).

### 4.1 Des fonds mobilisables

**La déclinaison d'un schéma où un fonds est mobilisé prioritairement et conventionnellement en faveur des agents publics semble être une piste prometteuse.**

En effet, plusieurs structures disposent de fonds potentiellement mobilisables. L'Etablissement de retraite additionnelle de la fonction publique (**ERAFFP**), à titre d'exemple, s'est vu octroyer la capacité de placer 10 % de ses actifs dans l'immobilier à compter de 2015. La valeur de marché de ses actifs avoisine 23,5 Mds€ à fin 2015. La poche de 10 % n'a pas vocation à être réservée au seul logement, des placements dans l'immobilier de commerce et de bureaux étant également effectués. Elle n'a pas vocation, à l'inverse, à écarter le logement, dans un contexte de taux de rendement locatif net communément évalué par les acteurs de la place autour de 3 à 4 % en fonction de la localisation des programmes. Sans fixer ex-ante la part du logement au sein de la poche immobilière, un objectif d'environ 25 % d'allocation dans le logement, dans la moyenne européenne, peut être un repère significatif pour les institutions publiques gérant de l'épargne retraite.

**L'IRCANTEC** (institution de retraite complémentaire obligatoire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques), ou encore la Préfon (régime facultatif) ont vocation à s'intéresser à cette nature d'investissements (cf. annexe n°14) de même que la Complémentaire retraite des hospitaliers (CRH), qui réunit les cotisations volontaires des fonctionnaires hospitaliers (et non fonctionnaires médecins), sur le fondement de l'article L .141 du Code de Sécurité sociale.

**La CRH** dénombre 345.000 cotisants, soit un tiers des effectifs hospitaliers et de l'ordre de 150.000 cotisants réguliers. La cotisation est de 2,5 à 5,5 % du salaire brut, et la sortie est effectuée en rente ou en capital. La valeur de marché de l'actif est de l'ordre de 3 Mds€ et les fonds sont gérés sous mandat de gestion. La CRH offre une rentabilité de 4% à ses adhérents (service/cotisations).

Les compagnies d'assurance dont une partie significative de la clientèle est composée d'agents publics disposent également de « poches vie » et seraient en mesure de participer à un fonds. On pense ici à des acteurs tels que CNP Assurances, les groupes Covéa, AG2R-La Mondiale, ou Matmut, par exemple. Ces acteurs ont une triple exigence : **de rentabilité, de maintien de valeur (l'immobilier est une contrepartie des contrats d'assurance-vie le plus souvent souscrits en euros et à capital garanti) et de liquidité**. Elles soulignent l'enjeu de maintien de valeur du patrimoine existant, au regard des normes énergétiques.

## **4.2 Une exigence de rentabilité**

Les investisseurs soulignent, à l'unisson, la nécessaire liquidité des placements et donc la capacité à vendre les biens à un horizon déterminé à l'avance. De ce point de vue, les règles appliquées à la vente à la découpe et au plafonnement des loyers les incitent à réduire le volume des investissements. Les investisseurs vendent en bloc, ou appartement vacant par appartement vacant, au fil de l'eau. Des aménagements sont sans doute souhaitables pour faciliter la vente d'un logement à son locataire. De



son côté, le plafonnement des loyers peut apparaître in fine contreproductif : il tend à décourager l'offre, alors même que favoriser l'investissement dans une offre de logements plus importante aurait un effet mécanique sur la maîtrise des loyers.

Il est souvent souligné que les investisseurs institutionnels se sont retirés de l'immobilier tant du fait d'enjeux de rentabilité que de durcissement des règles prudentielles, rendant la détention d'immobilier chère en fonds propres. S'agissant de la **rentabilité**, dans un contexte de taux obligataires « ultra bas »<sup>6</sup>, l'immobilier est un actif offrant une rentabilité relative compétitive, de 3 à 6 %, voire davantage. Le logement, généralement considéré comme l'actif a priori le moins rentable au sein de l'immobilier, offre une rentabilité exprimée en rendement locatif net de l'ordre de 3 à 4 %, avant éventuelles plus-values de cession. Les acteurs rencontrés ont des objectifs de rendement de cet ordre, l'essentiel de la variation étant lié à la localisation des biens. Un assureur a même évoqué une rentabilité acceptable de 2,4 %, appréciée en prenant en compte des loyers nets de toutes charges.

Par ailleurs, toutes les règles du secteur financier et assimilé (caisses de retraite notamment) exigent des règles d'adossement entre les passifs représentatifs des engagements et les actifs devant être investis en contrepartie, ce qui conduit à une gestion « actif-passif ». Ainsi les passifs à long terme doivent être adossés à des actifs à long terme. Or, outre la très faible rémunération actuelle, il n'existe que très peu d'obligations à très long terme. Cette constatation renforce la proposition des rapporteurs d'investir dans l'immobilier résidentiel, qui est par nature un placement de long terme.

### 4.3 Les règles prudentielles

**Le débat relatif à des règles prudentielles trop strictes** qui écarteraient les assureurs du logement s'entend certes, mais dans une mesure limitée. S'agissant des **règles prudentielles**, le régime Solvabilité 2 (Solvency 2) est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, assorti de mesures transitoires. Il tend à renforcer les règles prudentielles applicables aux entreprises d'assurance et de réassurance, et notamment l'exigence de fonds propres. En application de la directive européenne 2009/138/CE, le risque de marché doit refléter le risque lié au niveau, ou à la volatilité de la valeur de marché des instruments financiers ayant un impact sur la valeur des actifs et des passifs d'une entreprise, et s'agissant de l'immobilier, de la volatilité de valeur de marché des actifs immobiliers.

Il doit refléter de manière adéquate toute inadéquation structurelle entre les passifs et les actifs, en particulier au regard de leur durée. Pour l'immobilier, l'exigence de capital pour risques sur actifs est

---

<sup>6</sup> Cf. discours du Gouverneur de la Banque de France, 12 janvier 2016.

égale à la perte de fonds propres qui résulterait d'une diminution soudaine de 25 % de la valeur des actifs immobiliers, en application de l'article 174 du règlement délégué 2015/35/CE.

Ce chiffre résulte de statistiques de long terme notamment fondées sur la variation des biens immobiliers au Royaume-Uni ; il conduit, paradoxalement, à pénaliser les contrats ayant vocation à porter des actifs longs, par exemple des infrastructures ou de l'immobilier, puisque l'exigence de capitaux propres est élevée, et plus élevée que pour la classe d'actifs « actions ».

Sans préconiser de créer une nouvelle classe d'actifs pour le logement, un processus qui risque d'être long, et non exempt de biais, deux voies semblent permettre de favoriser une approche au plus près de la réalité des risques.

Les compagnies d'assurance peuvent développer un **modèle interne** de risque de marché fondé sur une modélisation du risque effectif de volatilité et de solvabilité de leurs propres actifs, soumis à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

En l'absence de modèle interne, une réflexion dans le domaine assurantiel avec l'ACPR, déjà contactée par la mission, pourrait être lancée, non sur la remise en cause de la règle elle-même, mais sur la faculté de mise en œuvre d'une orientation nationale complémentaire, avec des modalités d'application adaptées au logement.

S'agissant de la neutralité entre les produits immobiliers directs et les véhicules dont le sous-jacent est de l'immobilier, l'ACPR a indiqué être ouverte à l'étude de méthodes de transparence.

#### **4.4 Prêts immobiliers et véhicules dédiés**

**Le secteur bancaire** quant à lui, intervient très largement dans le domaine immobilier en tant que bailleur de fonds. Ainsi, en 2014, sur un encours total de crédits aux ménages de 1 018 milliards d'euros, l'essentiel, soit 833 milliards d'euros, était constitué de crédits à l'habitat. Il importe également de tenir compte des concours bancaires accordés aux entreprises du secteur de la construction et de la promotion, ainsi qu'aux investisseurs (sociétés foncières) dans le parc immobilier résidentiel, qui constituent le segment prépondérant dans la part de crédits bancaires accordés aux professionnels, bien qu'en 2014, sa part ait diminué au profit des bureaux.

Bien que les marges soient limitées, le crédit immobilier est dans une situation satisfaisante selon les professionnels.

En revanche, l'investissement sur fonds propres n'est pas (ou très peu) pratiqué par les établissements bancaires.

S'agissant de l'investissement des particuliers, l'immobilier résidentiel peut attirer des investisseurs individuels à travers des véhicules de placement collectifs comme les Sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) ou les organismes de placement collectif en valeurs mobilières.

Il peut prendre diverses formes (pierre papier) : investissement dans des sociétés foncières cotées, des Sociétés civiles de placement immobilier (SCPI), ou des Organismes de placement collectif immobilier, (OPCI), qui se subdivisent en Fonds à prépondérance immobilière, (FPI), et en Sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable, (SPPICAV).

Les sociétés foncières cotées présentent l'avantage d'une grande liquidité due à leur négociation sur le marché boursier.

Les SCPI et OPCI sont diffusés par les grands établissements bancaires et les sociétés d'assurance vie. Ils présentent divers avantages, dont le versement régulier des revenus des placements : des loyers en quasi-totalité pour les SCPI et en grande partie pour les OPCI, une liquidité intrinsèque pour les OPCI (cf. annexe n°21). Ces véhicules financiers sont soumis à l'Autorité des marchés financiers (AMF).

La mission s'est attachée prioritairement à examiner les possibilités de procéder à l'investissement dans le logement à destination des agents publics avec des intervenants disposant de grandes capacités d'investissement.

Les gestionnaires de fonds épargnés par les agents publics (CNP Assurances, AEW, Groupama, Allianz, Axa, par exemple) pourraient examiner l'opportunité de développer des véhicules grand public de type SCPI (sociétés civiles de placement immobilier), destinés à financer des logements intermédiaires favorisant un objectif de mixité sociale. Créer un véhicule uniquement dédié au logement des agents publics ne semble pas opportun pour deux raisons : un risque d'image associé à un financement dédié à une population considérée comme « privilégiée » d'une part, un risque de vacances lié conjoncturellement à un défaut de présentation de locataire d'autre part. En revanche, un produit assorti d'une faculté de présentation de locataires à concurrence des apports d'épargne d'agents publics semble détenir une pleine légitimité.

A ce stade, la mission considère que la priorité doit aller à la création d'un fonds permettant de mobiliser des investisseurs institutionnels. De ce point de vue, une bonne gouvernance de projets réunissant ces acteurs nécessite une adaptation des règles applicables aux investissements de l'ERAFP, afin de faciliter, par exemple le recours à des organismes professionnels de placements collectifs

immobiliers (OPPCI) avec effet de levier, des investissements dans des foncières, ou des club deals<sup>7</sup> via une foncière dédiée. Plusieurs acteurs sont en effet prêts à rejoindre l'établissement et à contribuer, dans le cadre d'une foncière dédiée, avec l'assurance d'une gouvernance resserrée.

**Proposition n°6 : assouplir le cadre réglementaire dans lequel l'ERAFP peut intervenir pour ses investissements immobiliers.**

**Proposition n°7 : créer un fonds dédié prioritairement au logement des agents publics réunissant l'ERAFP et d'autres investisseurs institutionnels.**

**Proposition n°8 : lancer des appels à projet dans le logement intermédiaire ancien et neuf en zones très tendues.**

**Proposition n°9 : effectuer, dans ce cadre, des opérations ciblées en faveur de logements de type T1 pour les agents publics primo-arrivants ou mutés en zone très tendue.**

---

<sup>7</sup> Ensemble d'investisseurs effectuant une acquisition en diversification de portefeuille, en répartissant les risques.

## 5. Relâcher du foncier public

---

**L'ensemble des interlocuteurs rencontrés a souligné l'importance de « relâcher » des emprises foncières publiques, notamment, mais également privées, afin de permettre d'augmenter sensiblement l'offre. En l'absence d'action sur le foncier, les politiques d'investissement envisagées par le présent rapport risqueraient en effet de ne pas parvenir à l'objectif de proposer des loyers abordables, voire de contribuer à l'inflation du coût des logements, déjà très élevé en zones tendues.**

**La mission n'a approfondi que la question du foncier public, qui lui semble devoir prioritairement contribuer à l'apport de foncier dans le cadre du présent projet.**

### 5.1 La mise en œuvre des décotes

La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social a mis en place un système de décote, permettant de céder des biens en-dessous du prix estimé par France Domaine.

Le bilan effectué par France Domaine de cette disposition sur la période 2013-2016 montre que 33 cessions ont été effectuées, pour un montant de 48,5 M€, contre une valeur estimée de 126,1 M€, soit une décote moyenne théorique de 62 % (77,6 M€). Ces cessions devront permettre la réalisation de 3.967 logements dont 3.077 logements sociaux. Sur cet ensemble, sept cessions ont concerné l'Ile-de-France, permettant la construction de 1068 logements, dont 903 sociaux. Cinq autres opérations ont concerné de grandes métropoles régionales (Marseille, pour 64 logements, Toulouse pour 63 logements et trois opérations à Bordeaux pour 302 logements dont 247 sociaux).

Au vu de ces chiffres, ce dispositif ne permet pas de mobiliser massivement des emprises foncières publiques à des fins de création de logements. Un recensement plus volontariste et plus précis des cessions possibles devrait être effectué, tant pour les ministères que les opérateurs. Dans certains cas, en effet, des opérations sont possibles, notamment en petite couronne, dans une logique d'optimisation du foncier, en limite de parcelle : un accès dédié à la voirie existe le plus souvent ou est aménageable et ces

opérations sont compatibles avec l'exercice voisin d'un service public : ces opportunités ne sont généralement pas, à ce stade, recensées par France Domaine.

Un autre élément important réside dans la faculté à dénouer les dossiers de cession dans des délais raisonnables ; plusieurs exemples (Fort d'Issy-les-Moulineaux – cf. annexe n°19, Caserne Sully à Saint-Cloud, bâtiments des Douanes dans le secteur de la Joliette à Marseille), montrent que des bâtiments restent inoccupés ou très partiellement inoccupés de longues années. Les logements prévus, quand les projets de cession et réhabilitation en comportent, sont livrés bien des années après la décision initiale de cession, en dépit des efforts de différents responsables.

## **5.2 Le compte d'affectation spéciale « immobilier »**

La question du bon niveau d'intéressement des ministères ou de l'Etat a été posée par nombre d'interlocuteurs. Le Compte d'affectation spéciale (CAS) Immobilier exonérait en 2014 du désendettement les produits de cession des immeubles domaniaux mis à la disposition du ministère de la Défense, les cessions à l'étranger, les établissements d'enseignement supérieurs ayant demandé à bénéficier d'une dévolution de leur patrimoine, les opérations relevant de l'opération d'intérêt national de Saclay, et les opérations de cessions de la DGAC contribuant à son budget annexe. Le Rapport annuel de performance 2014 indique que les cessions ont représenté un montant de 506 M€, la contribution au désendettement de l'Etat, 76,5 M€, et les dépenses au bénéfice des ministères (incluant des reports) 499,3 M€. Ces dépenses ne correspondent pas en totalité à des investissements patrimoniaux, puisque 72,6 M€ étaient des dépenses de fonctionnement et 73,7 M€ des dépenses de crédit-bail. Le même document rappelle que les dépenses de loyers de l'Etat s'élèvent dans le même temps à 1,6 Md€.

Le Projet annuel de performance (PAP) 2016 fait état de prévisions de recettes de 500 M€, de prévision de contribution au désendettement de 155 M€ et de dépenses immobilières de 420 M€ en crédits de paiement (CP), le CAS n'étant pas à l'équilibre. La contribution au désendettement reste fixée à 30 % sur le produit de chaque cession, depuis 2014, en application de l'article 61 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, les exonérations précitées restant d'application pour les cessions du ministère de la Défense au 31 décembre 2019, et pour les cessions à l'étranger occupées par le ministère des Affaires étrangères au 31 décembre 2017.

Les rapporteurs partagent les éléments de réflexion évoqués à plusieurs reprises lors des entretiens : un même service ne peut aisément déterminer le prix d'un bien de manière indépendante et en être le vendeur. Il paraît donc souhaitable de dissocier ces compétences, en chargeant un service des estimations et un autre de la négociation et de la vente des biens.

La logique ministérielle du CAS immobilier, visant à intéresser les ministères à la gestion du patrimoine leur étant affecté, trouve probablement ses limites aujourd'hui. La réorganisation géographique des administrations centrales de ministères régaliens est effectuée (Défense, Justice, Intérieur par exemple). Certaines directions préfèrent conserver des biens non utilisés, ou très partiellement utilisés, plutôt que s'en défaire, considérant qu'elles n'ont pas la garantie d'un retour - ces retours peuvent effectivement bénéficier à d'autres directions du même ministère. L'intérêt général semble perdu de vue. Une globalisation de la politique immobilière à l'échelle de l'Etat – des ventes optimisées, ou des baux, en fonction des opérations, une réduction des biens pris en location et une optimisation des usages – est de nature à mieux répondre à un usage du foncier non-bâti et bâti au plus près de l'intérêt général.

Par ailleurs, afin de permettre à des agents publics ne pouvant accéder à des logements convenables dans des zones tendues, il importe qu'une partie du domaine public, de l'Etat, ou d'autres personnes publiques, soit mis à disposition dans des conditions définies pour construire des logements pour les agents au service de la nation. Un indicateur qualitatif de performance appréciant l'effort réalisé en ce domaine pourrait être établi.

### **5.3 D'autres outils au service des cessions et de la création de logements**

Le rapport ne revient pas sur les outils anciens que sont les procédures de préemption et d'expropriation, en complément des acquisitions amiables. Il souhaite en revanche mettre l'accent sur plusieurs outils permettant de mobiliser des fonciers publics ou privés.

Les **Etablissements publics fonciers d'Etat** ont pour mission d'acquérir du foncier, qu'il s'agisse de terrains nus ou de fonciers déjà bâtis et dégradés, et de les requalifier, notamment en vue de la production de logements. La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a prévu que les opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national puissent être confiées à un EPF d'Etat.

Les établissements interviennent à la demande de l'Etat ou de collectivités locales. Leurs ressources comprennent outre la taxe spéciale d'équipement (TSE), des produits de cession, produits de gestion, les participations des partenaires, des emprunts bancaires garantis par l'engagement de rachat du foncier porté par les collectivités. En 2013, le montant de TSE prélevé par les EPF d'Etat s'élevait à 370 M€ ; leur stock de foncier représentait un potentiel de 65.000 logements.

Les quatre EPF d'Ile-de-France, réunis en un seul au 1<sup>er</sup> janvier 2016, ont permis la production de 6.000 logements sociaux en 2015, et ont un objectif de production de 10.000 logements sociaux par an.

L'EPF Ile-de-France a effectué, en 2014, 89 M€ de cessions (représentant 3.000 logements) dont 28 M€ portant sur des baux emphytéotiques.

L'EPF de Provence Alpes-Côte d'Azur (PACA) s'est vu assigner un objectif de production de 3.000 logements par an, un enjeu crucial : la région Provence Alpes-Côte d'Azur dénombre en 2015 88 des 220 communes dites « carencées » en logements sociaux. Sur la période 2009-2014, les cessions de l'EPF PACA se sont élevées à 202 M€ représentant 5.220 logements.

Le positionnement des EPF, compte tenu de leur savoir-faire et de leur expérience, a plutôt vocation à s'orienter vers les opérations de requalification urbaine d'une certaine ampleur, ou dont la complexité est avérée.

L'Etat a par ailleurs confié en janvier 2016 à la Caisse des dépôts la création **d'une société foncière publique**. Capitalisée à hauteur de 750 M€<sup>8</sup>, cette société aura pour objet de mobiliser les terrains du secteur public, et de les mettre à disposition de bailleurs sociaux ou d'organismes de construction. La Caisse prévoit sa création effective à l'automne 2016.

#### 5.4 Céder, ou favoriser les baux et démembrements de propriété ?

**L'intérêt de la cession** peut en première approche se mesurer aisément par le prix de vente et une contribution au désendettement. Toutefois, la **valeur d'usage** pour la collectivité au sens large devrait être également prise en compte. Si une entreprise publique a plutôt vocation à arbitrer en faveur d'une vente, plutôt qu'un bail sur des terrains dont elle n'aura plus jamais usage au regard de son objet social s'ils sont mobilisés pour construire des logements, l'Etat, les hôpitaux et les collectivités territoriales ont vocation à effectuer des investissements socialement responsables et à gérer leurs biens dans une perspective de long terme.

Par ailleurs, lors d'une cession, la collectivité publique renonce de facto aux plus-values futures. Lorsque le bien présente une valeur d'usage, que cet usage a en outre une valeur économique immédiate (par exemple des recettes de TVA liées à la construction de logements) et des externalités positives (des salariés ou des agents moins soumis à des trajets domicile-travail excessivement longs), la collectivité peut s'appuyer sur des baux pour optimiser durablement l'usage qu'elle fait de ses biens.

Ce montage est parfois utilisé par les collectivités locales et leurs sociétés d'économie mixte (SEM), notamment dans le cadre de baux à construction, à l'instar de la ville de Paris. L'intérêt du bail est alors double : réduire le coût global de l'opération, et réduire le besoin de fonds propres pour l'achat du

---

<sup>8</sup> Montant provisoire à la date de rédaction du présent rapport.



terrain. Les conditions de sortie du bail sont importantes : la valeur d'usage doit être maintenue. Elle peut donner lieu à des contreparties. Dans l'exemple de baux entre la SNI et l'AH-HP, la durée des réservations est inférieure à la durée du bail. La flexibilité attendue en termes de niveau de loyers est la contrepartie du maintien de la valeur d'usage.

Cette solution, qui semble s'opposer aux besoins de liquidité d'un investisseur, a vocation à s'apprécier au cas par cas.

Les opérations de démembrement en faveur de l'**usufruit locatif social** opèrent aujourd'hui dans un cadre législatif et fiscal considéré comme satisfaisant par les opérateurs.

Ce dispositif, à articuler avec d'autres dispositifs existants, peut permettre une offre supplémentaire de logements sociaux, et semble pertinente dans des quartiers où l'immobilier est orienté à la hausse et les besoins de moyen terme certains. Labelliser à cet égard des opérations socialement responsables compléterait la palette d'actions en faveur du logement des agents publics.

Les rapporteurs souhaitent souligner l'importance à mobiliser l'ensemble des outils (cessions, démembrement, baux) en fonction de la localisation et de la charge foncière, sans en écarter a priori.

## **5.5 Renforcer le dispositif dans ses aspects juridiques et comptables**

Le Conseil d'Etat a admis (cf. l'analyse de la Direction des affaires juridiques, en annexe n°5) qu'une collectivité puisse céder un bien à une valeur inférieure au prix de marché, à condition que cette cession soit justifiée par des motifs d'intérêt général et que la cession comporte des contreparties suffisantes, pour justifier l'écart entre le prix de vente et la valeur du bien cédé. S'agissant de logements intermédiaires, leur compatibilité avec le marché européen, au sens du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, doit être précisée et encadrée dans le Code de la construction et de l'habitat, de sorte que soient clairement compatibles les opérations d'intérêt général, en zone tendue et au bénéfice d'agents publics, dans le cadre de conventions encadrant les obligations des co-contractants de la personne publique. A cet égard, l'article R 314-4 du CCH<sup>9</sup> devrait être élargi quant à ses bénéficiaires

---

<sup>9</sup> Article R314-4 CCH : Des conventions peuvent être conclues par l'Etat et ses établissements publics n'ayant pas le caractère industriel et commercial avec des organismes ou sociétés de construction ou de construction et de gestion de logements ainsi qu'avec des organismes gestionnaires de la participation des employeurs à l'effort de construction qui s'engagent, en contrepartie d'une contribution financière revêtant la forme de prêts ou de subventions, à réserver des logements destinés à être loués à des agents de l'Etat ou de ces établissements publics.

(des fonctionnaires aux agents publics), et quant à ses modalités d'action (les prêts et les subventions sont déjà mentionnés, les apports en nature devraient y être ajoutés). En outre, donner à ce dispositif une valeur législative serait probablement opportun.

Par ailleurs, la transparence du dispositif juridique et financier doit s'appuyer sur une mention précise des réservations de logements dans les comptes de la collectivité bailleuse ou cédante, à l'actif du bilan ou dans l'annexe aux comptes<sup>10</sup>.

Les modalités détaillées de cette comptabilisation ont vocation à être soumises au Comité de normalisation des comptes publics, de sorte de disposer d'une règle claire, homogène et précise.

## **5.6 Une fiscalité adaptée à une politique d'offre**

Les rapporteurs n'ont pas examiné dans le détail la fiscalité des cessions (droits de mutation et imposition des plus values). Toutefois, les entretiens ont fait apparaître deux éléments pouvant guider l'évolution des règles applicables en la matière.

D'une part, des droits de mutation élevés et une fiscalité des plus-values de cessions décourageant ces dernières dans des délais réduits postérieurement à l'acquisition, ne favorisent ni la mobilité des ménages et la fluidité du parc ancien en accession ni la construction/réhabilitation. Ce phénomène est accentué pour les terrains, paradoxalement lorsque des droits à construire leur sont attachés, la fiscalité grevant le foncier non bâti restant modeste.

D'autre part, le partage des plus-values entre le propriétaire cédant et la collectivité pourrait être reconsidéré lorsque la création de valeur tient à l'instauration de droits à bâtir. Actuellement, le propriétaire est le grand bénéficiaire d'une modification des règles d'usage des sols assortie de droits à bâtir. Il apparaît légitime de considérer qu'une partie de cette plus-value, liée à un effet d'aubaine (détenir le bon terrain, au bon endroit) puisse revenir à la commune/la communauté d'agglomération.

La réforme de la fiscalité foncière se heurte à ce stade au risque de réévaluation importante de certaines assiettes, sans lien avec les décisions économiques ayant conduit à acquérir dans le passé un bien

---

Ces conventions doivent être conformes à une convention type déterminée par arrêté conjoint des ministres des finances et du logement. Elles sont signées, au nom de l'Etat, par les ministres qui peuvent déléguer ce pouvoir au représentant de l'Etat dans le département et, au nom des établissements publics, par les autorités habilitées en vertu de leurs statuts.

10 Le Recueil des Normes Comptables de l'Etat, RCNE précise qu' « Une immobilisation incorporelle est un actif identifiable non monétaire et sans substance physique dont l'utilisation s'étend sur plus d'un exercice et ayant une valeur économique positive pour l'Etat, cette valeur économique positive étant représentée par des avantages économiques futurs ou le potentiel de services attendu de l'utilisation du bien, à l'instar d'éléments incorporels représentatifs des dépenses ayant concouru à une amélioration durable des capacités des services de l'Etat ».

donné. De ce point de vue, une révision des bases vénales, et non plus locatives, à l'occasion des cessions, permettrait de les ajuster sans prendre de court le futur propriétaire.

Enfin, éviter de laisser des zones se tendre et les détendre par une politique d'offre limiterait mécaniquement l'essentiel des plus-values, hors marchés de niches. A cet égard, plusieurs collectivités territoriales ont souligné l'intérêt que pourrait représenter une incitation, au sein des dotations globalisées d'Etat, à la maîtrise des charges foncières.

**Proposition n°10 : Recenser les biens publics pouvant faire l'objet d'opérations de construction de logements dans le cadre de cessions ou de baux et développer les baux.**

**Proposition n°11 : Labelliser des projets en démembrement de propriété au bénéfice du logement social en zone très tendue**

**Proposition n°12 : Préciser et conforter le dispositif juridique et comptable**

**Proposition n°13 : Etudier l'aménagement de la fiscalité du foncier afin de favoriser des externalités économiques positives**

## 6. Développer les procédures de cautions et prêts

---

Les difficultés d'accès au logement se concentrent sur une offre peu abondante et donc chère. Les personnes auditionnées n'ont pas rapporté de difficultés précises d'accès au logement privé sur le seul fondement de la difficulté à trouver une **caution locative**. Toutefois, tous les agents ne sont pas en mesure d'obtenir une caution d'un proche. Une enquête auprès des agents publics, de type BVA, pourrait être effectuée pour affiner les besoins en zone tendue. Sur cette base, un dispositif similaire au dispositif Visale (cf. annexe n°22) pourrait être créé, sous condition de ressources, pour un public de primo-arrivants en zones tendues, qu'il s'agisse d'une arrivée dans le cadre d'un premier emploi, ou d'une mutation. Le coût budgétaire correspondant aux défaillances pourrait être financé par redéploiement, issu par exemple des gains de synergie de la mutualisation des réservations budgétaires (cf. supra).

S'agissant de la **caution d'accession**, les mutuelles proposent des produits permettant d'éviter de recourir à une hypothèque<sup>11</sup>.

La MGEN, à titre d'exemple, propose à ses adhérents une assurance emprunteur d'un coût variant entre 0,11 et 0,50 % du capital emprunté, selon l'âge de l'emprunteur, dans la limite de 1 M€, une assurance chômage (2,61 % du montant de prestations mensuelles choisies, x 12), et une **caution emprunteur** de 0,10 % à 0,40 % selon le montant de prêt, dans la limite de 1 M€, avec une exigence d'apport personnel à partir de 130.000 € de montant de prêt. La mutuelle propose également un prêt installation à taux 0 dans la limite de 3000 €.

Les taux d'intérêts actuels solvabilisent un plus grand nombre de ménages : la mission n'a pas considéré qu'il était prioritaire de développer de nouvelles mesures de soutien qui viendraient s'ajouter aux mesures existantes (prêts à taux 0 ou bonifications de prêts). Elle souhaite toutefois souligner la nécessité de bien accompagner les ménages tant dans la constitution d'une épargne que dans le remboursement du prêt, deux conditions essentielles pour faciliter l'accès à la propriété des ménages à revenus modestes, dans des conditions durablement soutenables et sereines.

---

<sup>11</sup> Une étude de la société de courtage Odavie avait évalué ainsi le coût de la Caution Casden à 297,5 € pour un emprunt de 200.000 € et à 739,5 € pour un emprunt de 600.000 €. Le coût de la caution résulte du nombre de parts de sociétaire devant être acquises pour garantir un emprunt, ce nombre étant fonction du montant de l'emprunt. Les parts sont remboursables à l'échéance du prêt. La même étude rapporte que la caution accordée par Crédit Logement, un organisme avec lequel travaillent la plupart des banques, coûte 1,05 % du montant de l'emprunt pour un emprunt de 200.000 € et 0,88 % pour un emprunt de 600.000 €. A l'échéance du prêt, ou lors de son remboursement anticipé, respectivement 64 % et 71 % du coût initial total est remboursé à l'emprunteur. Le coût final de la garantie est égal à 0,38 % ou 0,29 %, selon que l'emprunt s'élève, pour les deux hypothèses retenues, à 200.000 € ou 600.000 €.

**Proposition n° 14 : Evaluer précisément les besoins de caution locative des agents primo-arrivants en zone tendue, de manière à mettre en place un mécanisme de caution adapté aux besoins.**

## 7. Etablir un mécanisme de réservation-présentation robuste

---

Les principaux écueils à la politique de réservation ministérielle, outre leur coût budgétaire, sont la difficulté à cibler des lieux durablement attractifs pour les agents et leur famille, et suivre dans le temps les réservations, afin d'éviter d'en perdre le bénéfice. Ce sont les deux principales raisons des pertes de tour de réservation constatées aujourd'hui, tant pour le 5 % préfectoral que les réservations ministérielles.

Sans prétendre modéliser les besoins à venir des trois versants de la Fonction publique, il semble que les localisations retenues doivent obéir à trois prérequis : offrir des logements à moins d'une heure de trajet des lieux de travail, offrir des logements à moins d'un quart heure à pied d'un réseau de transport en commun et d'une école primaire, offrir des logements en zone tendue dans un quartier à potentiel.

Afin d'éviter les défauts les plus fréquemment constatés des systèmes de gestion des réservations, il semble souhaitable que le schéma de réservation-présentation des locataires à adosser à des investissements drainant, via des fonds, l'épargne d'agents publics, réunisse les prérequis suivants :

- l'équité de traitement entre agents : il est proposé que les structures représentatives (CGOS pour la fonction publique hospitalière, CIAS pour la fonction publique d'Etat, CSFPT pour la fonction publique territoriale), définissent les publics les plus prioritaires, à plafond de ressources identique (par exemple, les agents dont les horaires de travail sont atypiques) et proposent un interclassement ;
- les agents pourraient déposer leur demande de logement intermédiaire dans les mêmes conditions que le dépôt actuel d'une demande de logement social (constitution du dossier et dépôt validé par le correspondant social de l'employeur) ;
- candidater dans une application « BALAE fonction publique/logement intermédiaire », dans des conditions similaires au fonctionnement actuel de l'application BALAE pour le logement social ;
- les candidatures sur un logement donné seraient examinées par un service unique apte à proposer rapidement au gestionnaire-bailleur des candidats ;
- les rapporteurs pensent qu'à titre d'expérimentation, cette fonction pourrait être confiée aux services de la DRILH déjà en charge des présentations de locataires aux bailleurs. Un schéma

en annexe n°4 illustre la procédure retenue par la DRIHL à ce stade tant pour le 5% préfectoral que les logements réservés par la DGAFP et la Région Ile-de-France ;

- le gestionnaire du parc vérifie la solvabilité du locataire et le respect des plafonds de ressources, lui propose une visite de l'appartement et signe le bail avec le nouveau locataire ;
- l'offre est constituée de logements, au moins à due concurrence de l'investissement drainant l'épargne d'agents publics – ce quantum est raisonnable et il est par ailleurs observé que les collecteurs du 1% obtiennent généralement des conditions plus avantageuses ;
- ce schéma de présentation-réservation fonctionne sur la durée de location du bien ;
- dans les mois précédant la livraison d'un appartement neuf, et à chaque renouvellement de locataire, pendant la durée du préavis, les employeurs publics sont informés de la vacance du logement ;
- le gestionnaire garde la possibilité d'attribuer le logement à une personne qui n'est pas un agent public, si aucun agent public candidat et solvable ne lui est présenté ;
- afin d'éviter des pertes sèches de tour de bail, le contingent de logements pouvant donner lieu à réservation s'apprécie à une même adresse ou ensemble d'adresses en nombre de logements et non en logements physiques précis ;
- le loyer est fixé par le gestionnaire du fonds, en fonction de l'économie du projet ; un apport de terrain par bail par une collectivité publique peut être rémunéré à la fois sous forme d'un loyer payé à la personne publique et/ou de loyers plus abordables pour les locataires, l'écart avec le loyer intermédiaire sans apport égalisant la valeur de tout ou partie du bail.

**Proposition n° 15 : faire préparer par le CIAS, le CGOS et le CSFPT, une hiérarchisation des publics les plus prioritaires.**

**Proposition n°16 : faire préparer par la DRIHL, avec l'appui le cas échéant, du ministère du Logement, une expérimentation (dossiers types, adaptation de la plateforme BALAE).**

**Proposition n°17 : préparer une convention type de présentation-réservation.**

**Proposition n°18 : effectuer une première expérimentation de réservation à hauteur des investissements déjà réalisés par l'ERAFP dans le FLI**

## 8. Encourager l'épargne des agents publics

L'article 163 quater viciés du Code général des impôts prévoit que les cotisations versées à un plan d'épargne retraite populaire (PERP), aux régimes de retraite complémentaires Prefon, Corem, CGOS soient déductibles du revenu global dans la limite d'un plafond ; le plafond applicable aux cotisations effectuées en 2014 s'élevait à 10 % des revenus nets de frais professionnels de l'année 2013, retenus dans la limite de 8 fois le plafond annuel de la sécurité sociale de 2013 (montant maximal de 29.626 €).

A ce stade, selon la direction de la législation fiscale, les plafonds ne sont pas atteints si bien qu'un relèvement de plafond ne semble pas prioritaire.

D'un autre côté, la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a institué le Régime de Retraite additionnelle de la Fonction publique.

La retraite additionnelle de la fonction publique est un régime de retraite :

- obligatoire ;
- par points ;
- institué au bénéfice des fonctionnaires de l'Etat (civils et militaires), territoriaux, hospitaliers, ainsi que des magistrats.

Elle permet le versement, en complément de la pension principale, d'une prestation additionnelle de retraite qui prend en compte les primes et rémunérations accessoires versées aux fonctionnaires au cours de leur période d'activité.

L'ensemble des éléments de rémunération accessoire constitue l'assiette de cotisation. Cette assiette ne peut toutefois pas excéder 20 % du traitement indiciaire brut total perçu par le fonctionnaire au cours d'une année civile.

Cette assiette de 20% n'a pas été retouchée depuis la création du régime en 2003. A terme, une augmentation de la part des contributions obligatoires pourrait être envisagée. Elle permettrait une augmentation en volume de la poche immobilière du régime de retraite additionnelle de la fonction publique. La part des primes et indemnités (y compris indemnité de résidence et supplément familial de traitement) s'établit en moyenne pour les fonctionnaires d'Etat à 22,4% (20,6 % hors IR et SFT), à 23,3 % dans la fonction publique territoriale et 23 % dans la FPH. En 2013, dans la FPE, le salaire brut



mensuel moyen est de 3110 €, dont 698 € de primes et indemnités ; dans la FPT, il est de 2287 € dont 532 € de primes et indemnités, et dans la FPH, de 2471 €, dont 568 € de primes et indemnités.

A titre d'ordre de grandeur, le coût de la prise en compte de la totalité des primes, au-delà du plafond de 20 %, est évalué à ce stade à 400 M€ pour les fonctionnaires civils de l'Etat (dont 200 M€ pour l'employeur) et 200 M€ pour les fonctionnaires militaires (dont 100 M€ pour l'employeur)<sup>12</sup>.

**Proposition n° 19 : mettre à l'étude une augmentation de la part des contributions obligatoires au régime de RAFF.**

---

<sup>12</sup> Source : Ministère des finances, Direction du Budget

## 9. Elaborer un dispositif expérimental

---

Le projet de développer le logement abordable en zone tendue au moyen d'investissements privés nécessite une preuve de concept. Les acteurs de la place sont disposés à participer à un fonds dédié au logement des agents publics autour de l'ERAFP, dans le cadre d'opérations garantissant la mixité sociale et incluant du logement social, du logement intermédiaire et du logement à prix de marché, sous condition de rentabilité.

Pour donner à ce projet un caractère opérationnel sans tarder, il est proposé d'expérimenter le montage suivant :

- un fonds s'inscrivant dans le cadre du régime du logement intermédiaire, avec les avantages fiscaux associés (TVA de 10 %, exonération de TFB) est créé et réunit, autour de l'ERAFP, des investisseurs institutionnels ;
- ce fonds est géré par un gestionnaire, dans le cadre d'un appel d'offres ;
- ce gestionnaire se voit confier le soin d'identifier des lots en VEFA livrables à l'horizon 2017, permettant des loyers de niveau PLI, voire très intermédiaire (proche du PLS) en Ile-de-France, en zones tendues, dans le cadre d'un cahier des charges précisant notamment la rentabilité des investissements ;
- la DGAFP, le CSFPT et le CGOS font remonter des services d'action sociale les besoins locaux au regard des ensembles de lots identifiés par ce gestionnaire ;
- les achats de logement sont effectués par le gestionnaire du fonds en fonction des besoins effectifs constatés ;
- les logements ainsi achetés par le gestionnaire du fonds sont confiés en gestion à un bailleur sur appel d'offre ;
- un droit de présentation-réservation existe sur les logements à due proportion de la participation des opérateurs drainant l'épargne d'agents publics dans le fonds ;
- à titre expérimental, et sans préjuger de la création ultérieure, le cas échéant, d'un mécanisme dédié, les offres sont déposées sur une version adaptée de BALAE et les demandes gérées, en fonction des priorisations effectuées de concert par le CIAS, le CGOS et le CSFPT, à titre expérimental toujours, par la DRIHL, dans le cadre d'une convention.

# Propositions

---

## **Améliorer la connaissance des besoins :**

**Proposition n°1 : Faire effectuer par l'INSEE un suivi régulier du logement des agents publics, et de la durée de leurs trajets domicile-travail et publier ce suivi.**

## **Améliorer l'efficacité des politiques de réservation :**

**Proposition n° 2 : faire réaliser et transmettre au CIAS un compte rendu d'emploi du contingent préfectoral et des synthèses ministérielles des logements réservés par la DGAFP et les ministères.**

**Proposition n° 3 : effectuer la négociation de la réservation de logements au niveau interministériel, et privilégier les prêts plutôt que les subventions budgétaires.**

**Proposition n°4 : mutualiser l'usage des réservations ministérielles au sein des structures préfectorales compétentes, lorsqu'un ministère ne parvient pas à présenter un locataire au bailleur dans un délai d'un mois.**

**Proposition n°5 : engager une étude relative à l'indemnité de résidence.**

## **Promouvoir un investissement responsable dans le logement en faveur des agents publics :**

**Proposition n°6 : assouplir le cadre réglementaire dans lequel l'ERAFP peut intervenir pour ses investissements immobiliers.**

**Proposition n°7 : créer un fonds dédié prioritairement au logement des agents publics, réunissant l'ERAFP et d'autres investisseurs institutionnels.**

**Proposition n°8 : lancer des appels à projet dans le logement intermédiaire ancien et neuf en zones très tendues.**

**Proposition n°9 : effectuer, dans ce cadre, des opérations ciblées en faveur de logements de type T1 pour les agents publics primo-arrivants ou mutés en zone tendue.**

**Relâcher du foncier :**

**Proposition n°10 : Recenser les biens publics pouvant faire l'objet d'opérations de constructions de logements dans le cadre de cessions ou de baux et développer les baux.**

**Proposition n°11 : Labelliser des projets en démembrement de propriété au bénéfice du logement social en zone très tendue.**

**Proposition n°12 : Préciser et conforter le dispositif juridique et comptable**

**Proposition n°13 : Etudier l'aménagement de la fiscalité du foncier privé afin de favoriser des externalités économiques positives.**

**Cautions et prêts :**

**Proposition n° 14 : Evaluer précisément les besoins de caution locative des agents primo-arrivants en zone tendue, de manière à mettre en place un mécanisme de caution adapté aux besoins.**

**Elaborer un système de présentation-réservation robuste :**

**Proposition n° 15 : faire préparer par le CIAS, le CGOS et le CSFPT, une hiérarchisation des publics les plus prioritaires et une convention type de présentation-réservation.**

**Proposition n°16 : faire préparer par la DRIHL, avec l'appui du ministère du Logement, une expérimentation (dossiers types, adaptation de la plateforme BALAE).**

**Proposition n°17 : préparer une convention type de présentation-réservation.**

**Proposition n°18 : effectuer, une première expérimentation de réservation à hauteur des investissements déjà réalisés par l'ERAFP dans le FLI**

## Encourager l'épargne salariale des agents publics :

**Proposition n° 19 : mettre à l'étude une augmentation de la part des contributions obligatoires au RAFFP.**

## Accompagner les suites du rapport

Il est proposé de structurer l'accompagnement des suites du rapport dans le cadre d'une instance de concertation sur le logement des agents publics (ILAP), autour de plusieurs groupes de travail :

- **Les besoins** : affiner la connaissance locale des besoins (en collaboration notamment avec l'INSEE, la DGAFP, le CSFPT, le CGOS, ...)
- **Les réservations** : prioriser les agents et définir un mécanisme de réservation efficient (le CIAS, le CSFPT, le CGOS, un bailleur, la DRILH, ...)
- **Les cautions** : évaluer précisément les besoins et proposer le cas échéant des solutions adaptées (CIAS et DGAFP, CGOS, CSFPT, ministères concernés, ...)
- **Le foncier** : relâcher des emprises foncières. Le groupe identifiera des fonciers libérables, des solutions de mise à disposition s'appuyant sur des baux (France Domaine, la Foncière à créer par la Caisse des dépôts, l'AP-HP, les hôpitaux, des collectivités territoriales...)
- **L'urbanisme** : il s'agit, à droit constant, d'effectuer des propositions pragmatiques pour réduire les délais administratifs (avec notamment des représentants des collectivités territoriales et du ministère du Logement, ...)
- **L'investissement institutionnel** : il s'agit d'étudier les conditions opérationnelles de portage de fonds (ERAFFP, IRCANTEC, Préfon, la FMFP, des assureurs, ...)
- **L'investissement des particuliers** : il s'agit d'étudier la création de véhicules d'investissement dédiés (ASPIM, AFG, FFSA, FBF, ...).



MINISTÈRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

LA MINISTRE

Paris le, **28 JUIL. 2015**

Monsieur,

L'accès au logement constitue une préoccupation constante du Gouvernement qui a pris diverses mesures en ce domaine.

Ces mesures doivent être relayées par les investisseurs et en particulier les investisseurs institutionnels, dont fait partie l'Etablissement de Retraite Additionnelle de la Fonction Publique (ERAFP) dont vous avez présidé, en tant qu'administrateur, le comité spécialisé actif-passif pendant huit années.

Cet établissement gère actuellement 23 milliards d'euros d'actifs (valeur de marché) et reçoit un montant annuel de 1,8 milliard de cotisations en provenance de 4,5 millions d'agents (fonctionnaires de l'Etat, territoriaux et hospitaliers ainsi que des magistrats) et de 45 000 employeurs publics. Il a, dès sa création, entrepris une démarche ambitieuse pour mettre en œuvre une politique d'investissement socialement responsable (ISR) fondée sur les valeurs du secteur public.

Depuis le 16 mars 2015, ses contraintes réglementaires d'investissement ont été sensiblement modifiées lui permettant de diversifier la composition de son portefeuille, afin d'en optimiser le rendement tout en garantissant à tout moment l'équilibre du régime.

Dans le secteur immobilier, l'ERAFP peut ainsi investir 10 pour cent de son patrimoine.

Au 31 décembre 2014, le portefeuille immobilier représentait un total de 547 millions d'euros soit 3,1 % du total de l'actif. Une participation dans le fonds du logement intermédiaire à notamment été effectuée.

La répartition de ce portefeuille par secteur indique que 8,5 % a été consacré au logement. Le Conseil d'administration a décidé d'augmenter sensiblement ses investissements dans ce secteur particulier, en consacrant une partie au logement des fonctionnaires et agents publics.

Monsieur Alain DORISON  
14 rue de Mouzaïa  
75019 PARIS

Le Gouvernement ne peut que saluer cette initiative qui, tout en respectant un strict impératif de rentabilité, devrait permettre à des agents qui consacrent leur vie professionnelle au service public d'accéder à un logement dans des conditions satisfaisantes.

Il est également souhaitable que cette initiative ne soit pas uniquement conduite par l'ERAFP, mais par d'autres acteurs publics et privés.

Afin d'optimiser cette démarche, il est nécessaire de procéder à un état des lieux précis relatif aux trois versants de la Fonction publique en établissant une cartographie des populations des agents publics, du marché locatif, des différentes offres existantes ainsi que des aides, étant précisé que l'ERAFP n'a qu'une vocation d'investisseur.

Pour cette raison je souhaite vous confier une mission qui s'emploiera à procéder à un diagnostic de la demande et à proposer des mesures destinées à promouvoir l'investissement dans des logements d'agents publics accessibles en priorité aux catégories C et B de fonctionnaires et aux contractuels sous contrat à durée indéterminée de niveau équivalent, catégories qui éprouvent le plus de difficultés à se loger et dans les zones dans lesquelles le marché de l'immobilier est tendu.

Tout au long de vos travaux, vous veillerez à vous appuyer sur une consultation étroite des différentes entités et organismes concernés, directions, préfectures, organismes bailleurs...

Vous présenterez en outre votre mission aux organisations syndicales de la Fonction Publique.

Je vous saurai gré de rendre vos conclusions avant le 30 janvier 2016.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'expression de ma considération distinguée.



Marylise LEBRANCHU



[Accueil particuliers](#) > [Logement](#) > [Location immobilière : candidat locataire](#) > Logement social : conditions d'attribution

Fiche pratique

## Logement social : conditions d'attribution

Vérfié le 09 janvier 2015 - Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre)

Les logements sociaux sont attribués sous certaines conditions essentiellement de ressources.

### Plafonds de ressources

Les plafonds de ressources sont fixés en fonction des critères suivants :

- les financements obtenus par le bailleur lors de la construction ou de la rénovation du logement concerné,
- la composition de votre foyer,
- et la localisation du logement souhaité.

Certaines dépenses sont également prises en compte. Il s'agit des frais engagés pour l'hébergement de votre conjoint, concubin ou partenaire de Pacte civil de solidarité dans un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F763>) (EHPAD).

Il est possible de louer des logements de type intermédiaires avec des plafonds de ressources plus élevés.

### Paris et communes limitrophes

Plafond de ressources pour un HLM à Paris et communes limitrophes (équivalent zones A et A bis pour les plafonds PLI)

Composition du foyer	Mode de financement du logement			
	Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)	Prêt locatif à usage social (PLUS)	Prêt locatif social (PLS)	Prêt locatif intermédiaire (PLI)
<b>Catégorie 1</b>	12 722 €	23 127 €	30 065 €	41 629 €



<b>Catégorie 2</b>	<b>20 740 €</b>	<b>34 565 €</b>	<b>44 935 €</b>	<b>62 217 €</b>
<b>Catégorie 3</b>	<b>27 186 €</b>	<b>45 311 €</b>	<b>58 904 €</b>	<b>74 790 €</b>
<b>Catégorie 4</b>	<b>29 757 €</b>	<b>54 098 €</b>	<b>70 327 €</b>	<b>89 584 €</b>
<b>Catégorie 5</b>	<b>35 399 €</b>	<b>64 365 €</b>	<b>83 675 €</b>	<b>106 051 €</b>
<b>Catégorie 6</b>	<b>39 836 €</b>	<b>72 429 €</b>	<b>94 158 €</b>	<b>119 340 €</b>
<b>Personne supplémentaire</b>	<b>+ 4 438 €</b>	<b>+ 8 070 €</b>	<b>+ 10 491 €</b>	<b>+ 13 298 €</b>

## Autres communes d'Île-de-France

Plafond de ressources pour un HLM en Île-de-France (équivalent zones B et B1 pour les plafonds PLI)

<b>Composition du foyer</b>	<b>Mode de financement du logement</b>			
	<b>PLAI</b>	<b>PLUS</b>	<b>PLS</b>	<b>PLI</b>
<b>Catégorie 1</b>	<b>12 722 €</b>	<b>23 127 €</b>	<b>30 065 €</b>	<b>32 171 €</b>
<b>Catégorie 2</b>	<b>20 740 €</b>	<b>34 565 €</b>	<b>44 935 €</b>	<b>42 962 €</b>
<b>Catégorie 3</b>	<b>24 929 €</b>	<b>41 550 €</b>	<b>54 015 €</b>	<b>51 666 €</b>
<b>Catégorie 4</b>	<b>27 373 €</b>	<b>49 769 €</b>	<b>64 700 €</b>	<b>62 371 €</b>
<b>Catégorie 5</b>	<b>32 407 €</b>	<b>58 917 €</b>	<b>76 592 €</b>	<b>73 373 €</b>
<b>Catégorie 6</b>	<b>36 466 €</b>	<b>66 300 €</b>	<b>86 190</b>	<b>82 691 €</b>
<b>Par personne supplémentaire</b>	<b>+ 4 062 €</b>	<b>+ 7 388 €</b>	<b>+ 9 604 €</b>	<b>+ 9 224 €</b>

## Autres régions

Plafond de ressources pour un HLM hors Paris et Ile-de-France (équivalent zone C pour les plafonds PLI)

<b>Composition du foyer</b>	<b>Mode de financement du logement</b>			
-----------------------------	--	--	--	--

	<b>PLAI</b>	<b>PLUS</b>	<b>PLS</b>	<b>PLI</b>
<b>Catégorie 1</b>	<b>11 058 €</b>	<b>20 107 €</b>	<b>26 139 €</b>	<b>28 150 €</b>
<b>Catégorie 2</b>	<b>16 112 €</b>	<b>26 851 €</b>	<b>34 906 €</b>	<b>37 591 €</b>
<b>Catégorie 3</b>	<b>19 374 €</b>	<b>32 291 €</b>	<b>41 978 €</b>	<b>45 207 €</b>
<b>Catégorie 4</b>	<b>21 558 €</b>	<b>38 982 €</b>	<b>50 677 €</b>	<b>54 575 €</b>
<b>Catégorie 5</b>	<b>25 223 €</b>	<b>45 858 €</b>	<b>59 615 €</b>	<b>64 201 €</b>
<b>Catégorie 6</b>	<b>28 425 €</b>	<b>51 682 €</b>	<b>67 187 €</b>	<b>72 355 €</b>
<b>Par personne supplémentaire</b>	<b>+ 3 170 €</b>	<b>+ 5 765 €</b>	<b>+ 7 495 €</b>	<b>+ 8 071 €</b>

## Calcul des ressources

Les ressources prises en compte sont les revenus fiscaux de référence figurant sur les avis d'imposition de chaque personne vivant dans votre foyer :

- de l'année n-2,
- ou de l'année n-1, lorsque les ressources concernées ont diminué d'au minimum 10 % par rapport à l'année n-2. Cette diminution des ressources doit être justifiée par tous moyens, à l'exception d'attestation sur l'honneur.

Par exception, seules vos ressources personnelles sont prises en compte si vous êtes conjoint d'un ménage en instance de divorce. L'instance de divorce doit être attestée :

- par une ordonnance de non-conciliation,
- par le prononcé de mesures urgentes ordonnées par le juge aux affaires familiales,
- par une copie de l'acte de saisine du juge aux affaires familiales.
- ou, jusqu'au 26 mars 2019, si vous divorcez par consentement mutuel, d'une attestation d'une procédure de divorce délivrée par un organisme de médiation familiale.

De même, seules vos ressources personnelles sont prises en compte si vous êtes :

- partenaire d'un pacte civil de solidarité (Pacs) dont la rupture a été déclarée au greffe du tribunal d'instance,
- ou victime de violences au sein de votre couple, attestées par le récépissé d'un dépôt de plainte.

## Autres conditions

### Condition de nationalité

Vous devez être :

- de nationalité française,
- et ou un étranger justifiant d'un titre de séjour valable sur le territoire français.

### Personnes prioritaires

Vous êtes prioritaires pour obtenir un logement social si vous êtes :

- en situation de handicap ou si vous avez à charge une personne en situation de handicap,
- en situation d'urgence (difficultés particulières à trouver un logement pour des raisons d'ordre financier, logé dans un logement insalubre (<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F15259>), expulsé ou menacé d'expulsion),
- hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou logement de transition (<https://www.service-public.fr/particuliers/glossaire/R21203>),
- victime de violences au sein de votre couple (mariés, pacsés, concubins).

## Services en ligne et formulaires

- Demande de logement social (R149)  
Formulaire

## Où s'informer ?

**Organismes pouvant proposer un logement social** [☞ \(http://union-habitat.org/les-hlm-de-%C3%A0-z/annuaire-des-organismes\)](http://union-habitat.org/les-hlm-de-%C3%A0-z/annuaire-des-organismes)

## Textes de référence

- Code de la construction et de l'habitation : articles L441 à L441-2-6 [☞](http://www.legifrance.gouv.fr/.affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006176320&cidTexte=LEGITEXT000006074096)  
(<http://www.legifrance.gouv.fr/.affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006176320&cidTexte=LEGITEXT000006074096>)  
*Conditions d'attribution*
- Code de la construction et de l'habitation : article R441-1 [☞](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000024141716&cidTexte=LEGITEXT000006074096)  
(<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000024141716&cidTexte=LEGITEXT000006074096>)  
*Conditions de ressources*

- Arrêté du 29 juillet 1987 relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les HLM et des nouvelles aides de l'État [↗](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000294318)  
(<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000294318>)
- Arrêté du 30 septembre 2014 relatif au classement des communes par zone applicable à certaines aides au logement [↗](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029574683)  
(<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029574683>)  
*Zonage logements intermédiaires*
- Arrêté du 1er août 2014 pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation (zonage géographique des communes dit A/B/C) [↗](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029337646)  
(<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029337646>)  
*Zonage prêt locatif intermédiaire (depuis le 1er février 2015)*
- Arrêté du 29 juillet 2004 relatif aux prêts locatifs intermédiaires [↗](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000235756)  
(<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000235756>)
- Code de la construction et de l'habitation : article R304-1 [↗](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000023361782&cidTexte=LEGITEXT000006074096)  
(<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000023361782&cidTexte=LEGITEXT000006074096>)  
*Détermination du classement des communes par zone applicable*
- Arrêté du 1er février 2013 fixant la liste des titres de séjour pour les étrangers en vue de l'obtention d'un logement social [↗](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027061195) (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027061195>)

## Pour en savoir plus

- Rechercher un logement social [↗](http://www.territoires.gouv.fr/Rechercher-un-logement-social) (<http://www.territoires.gouv.fr/Rechercher-un-logement-social>)

*Ministère en charge du logement*

## Communes limitrophes de Paris

Aubervilliers, Bagnolet, Boulogne-Billancourt, Charenton-le-Pont, Clichy, Fontenay-sous-Bois, Gentilly, Issy-les-Moulineaux, Ivry-sur-Seine, Joinville-le-Pont, Le Kremlin-Bicêtre, Les Lilas, Le Pré-Saint-Gervais, Levallois-Perret, Malakoff, Montreuil, Montrouge, Neuilly-Sur-Seine, Nogent-Sur-Marne, Pantin, Puteaux, Saint-Cloud, Saint-Denis, Saint-Mandé, Saint-Maurice, Saint-Ouen, Suresnes, Vanves, Vincennes.

## Composition du foyer

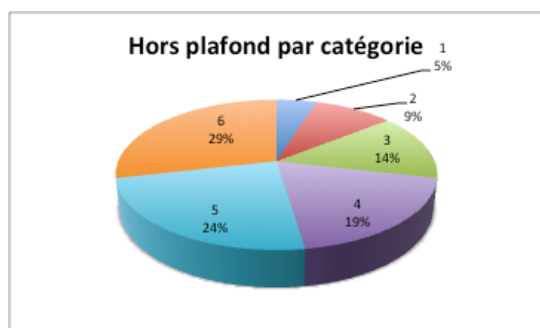
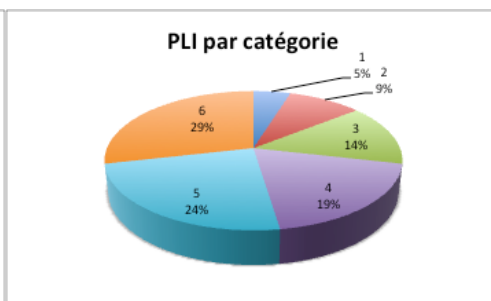
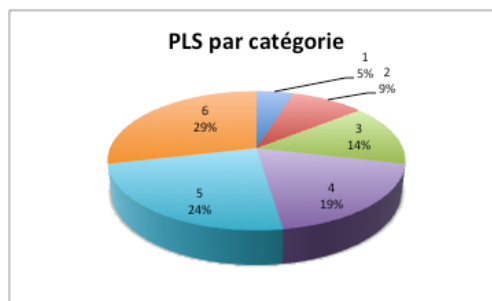
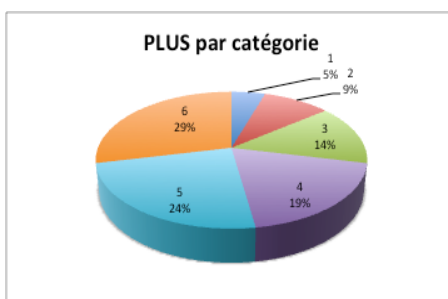
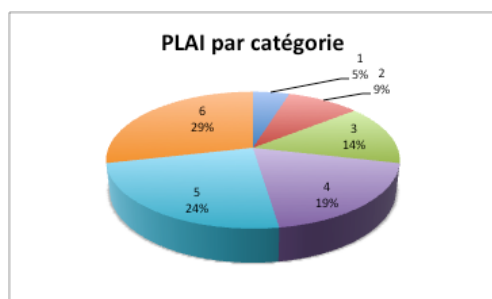
Composition du foyer par catégorie

Catégorie	Précisions
Catégorie 1	1 personne
Catégorie 2	2 personnes sauf jeune ménage (couple dont la somme des âges est de 55 ans maximum)
Catégorie 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 3 personnes</li> <li>▸ ou 1 personne + 1 personne à charge</li> <li>▸ ou couple de jeune ménage (couple dont la somme des âges est de 55 ans maximum)</li> </ul>

Catégorie 4	<ul style="list-style-type: none"><li>▸ 4 personnes</li><li>▸ ou 1 personne + 2 personnes à charge</li></ul>
Catégorie 5	<ul style="list-style-type: none"><li>▸ 5 personnes</li><li>▸ ou 1 personne + 3 personnes à charge</li></ul>
Catégorie 6	<ul style="list-style-type: none"><li>▸ 6 personnes</li><li>▸ ou 1 personne + 4 personnes à charge</li></ul>

## Annexe 3 : Données complémentaires de l'INSEE

Les graphiques suivants montrent la répartition des agents publics **selon les plafonds des logements sociaux, par catégorie**. Pour mémoire, quelque 1,14 millions d'agents sont éligibles aux logements sous plafond du PLAI, 2,03 millions du PLUS, 1,13 million du PLS, 317.000 du PLI et 1,11 million d'agents sont hors plafond.



### Les agents publics de cat B et C dans le parc locatif privé

en nombre de foyers fiscaux

DPT 92	13 152
DPT 93	10 927
DPT 94	13 773
ANTIBES	741
CANNES	667
NICE	4 209
AIX	1 732
MARSEILLE	8 427
TOULOUSE	6 322
BORDEAUX	3 339
LILLE	2 629
LYON	6 789
ANNECY	651

Dpt 92 : communes de Issy, Levallois, Malakoff, Montrouge, Puteaux, Neuilly, Saint-Cloud, Suresnes, Vanves

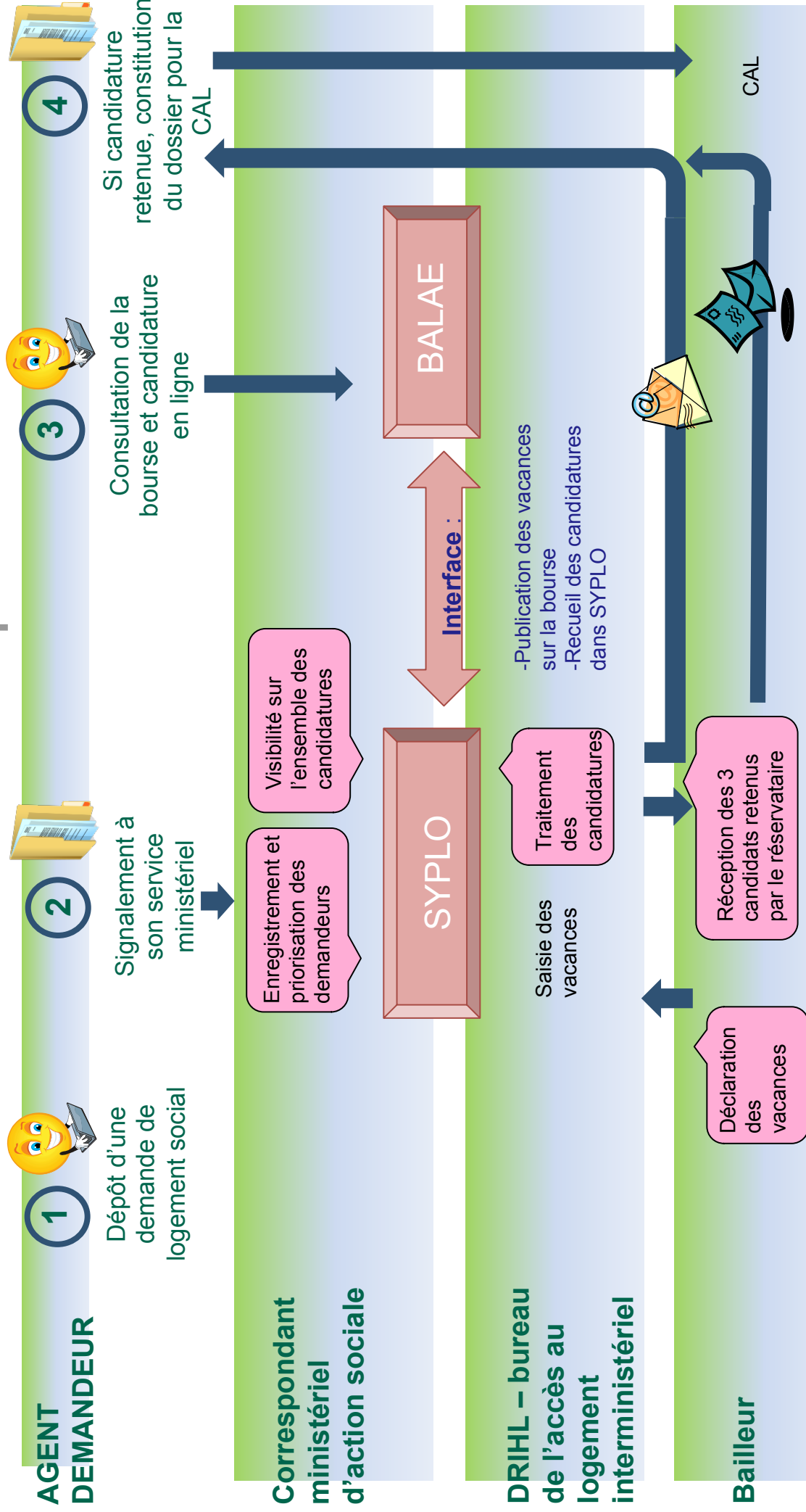
Dpt 93 : communes de Aubervilliers, Bagnolet, Clichy, Les Lilas, Montreuil, Pantin, Le Pré Saint-Gervais, Saint-Denis, Saint-Ouen

Dpt 94 : communes de Charenton, Fontenay, Gentilly, Ivry, Joinville, Le Kremlin, Nogent, Saint-Mandé, Saint-Maurice, Vincennes

---

Le tableau précise, pour certaines communes ou ensembles de communes, le nombre de foyers fiscaux, comportant au moins un agent public de catégorie B ou C, logés dans le parc locatif privé.

# Annexe 4 : schéma du processus cible





## Annexe 5 : Analyse de la Direction des affaires juridiques

---

La Direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers, interrogée par la mission, présente l'analyse suivante :

- le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que des actifs d'un établissement tel que l'ERAFP soient investis dans des logements dans le cadre d'un marché dont le cahier des charges précise une clause de réservation au bénéfice d'agents publics.
- il n'est pas possible à droit constant d'inscrire dans un bail une clause de résiliation de plein droit en cas de départ de la fonction publique. Toutefois, le législateur pourrait introduire des dispositions spécifiques applicables au logement d'agents publics, dans la mesure où cette clause de réservation leur aurait été proposée en raison de leur qualité d'agents publics.
- la compensation entre des dettes locatives et une créance salariale, n'est pas possible, sauf si le contrat de bail est l'accessoire de la fonction occupée par l'agent.
- une personne publique peut apporter sous forme de cessions ou de droit d'occupation un bien à une personne privée à un prix modique, à la double condition que cette opération soit justifiée par un motif d'intérêt général et qu'elle comporte des contreparties suffisantes. Le schéma peut fonctionner en particulier si la collectivité peut intégrer dans son patrimoine, à l'expiration d'un bail, un édifice construit par l'occupant, dont elle n'aura supporté les charges de conception, construction, entretien et conservation.



MINISTÈRE DES FINANCES  
ET DES COMPTES PUBLICS

000197

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,  
DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

PARIS, LE 29 FEV. 2016

LE DIRECTEUR

N° 2016-01014-COJU

## NOTE POUR LA MISSION RELATIVE AU LOGEMENT DES AGENTS PUBLICS

A L'ATTENTION DE M. ALAIN DORISON, CHEF DE LA MISSION

**Objet :** ERAFP - Investissement dans le secteur du logement - aspects juridiques.

**Réf. :** votre saisine en réunion du 02/02/2016, à échéance du 29/02/2016.  
Les courriels de Mme CHAMBELLAND LE LEVIER des 02/02/2016 et 03/02/2016.  
La lettre de Mme LEBRANCHU, ministre de la décentralisation et de la fonction publique, du 28/07/2015.

**P.J. :** quatre fiches détaillant les réponses aux questions posées.

Dans le cadre d'une mission relative au logement des agents publics qui vous a été confiée, le 28 juillet dernier, par Mme Marylise LEBRANCHU, ministre de la décentralisation et de la fonction publique, vous sollicitez l'expertise de la direction des affaires juridiques sur plusieurs points de droit relatifs à la latitude dont disposerait l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) dans la mise en œuvre d'une politique d'investissement socialement responsable.

L'ERAFP est un établissement public administratif placé sous la tutelle de l'Etat<sup>1</sup>, chargé de la gestion du régime de retraite additionnel obligatoire institué par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites<sup>2</sup>.

Il peut investir 10% de son patrimoine dans le secteur immobilier, sachant qu'au 31 décembre 2014, le portefeuille immobilier représentait un total de 547 millions d'euros, soit 3,1% du total de l'actif<sup>3</sup>.

Le Conseil d'administration de l'ERAFP a décidé, dans ce cadre, d'augmenter les investissements dans le secteur du logement en consacrant une partie de ceux-ci au logement des fonctionnaires et agents publics. Vous indiquez, à cet égard, que l'ERAFP a vocation à effectuer des investissements dans des opérations immobilières impliquant plusieurs partenaires distincts.

Dans ce cadre, vous vous interrogez :

- sur la régularité de l'introduction, par l'ERAFP, dans un cahier des charges afférent à des marchés de services financiers, de « conditions d'utilité sociale » indiquant aux sociétés de gestion que des logements seront réservés au profit d'agents publics proportionnellement à l'investissement réalisé dans l'opération de construction de logements neufs ;
- sur la possibilité de mettre fin de plein droit à un bail dans l'hypothèse où le logement afférent aurait été accordé à un agent public en raison de cette qualité et où cet agent quitterait définitivement la fonction publique ;

<sup>1</sup> Décret n° 2004-569 du 18 juin 2004 relatif à la retraite additionnelle de la fonction publique, art. 16.

<sup>2</sup> Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

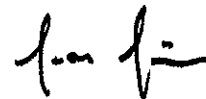
<sup>3</sup> Lettre de Mme LEBRANCHU, ministre de la décentralisation et de la fonction publique, du 28/07/2015.

- sur la faculté, pour l'Etat et ses établissements publics, de mettre en place un système de caution favorisant l'accès au logement de leurs agents, notamment sous conditions de ressources ;
- sur le risque que l'apport d'un avantage en nature - par exemple un terrain - par l'Etat ou l'un établissement public à une opération immobilière puisse constituer une aide d'Etat.

Chacune de ces quatre questions fait l'objet d'une fiche en annexe, détaillant les observations de la direction des affaires juridiques, étant précisé que ces questions devraient faire l'objet d'une analyse complémentaire s'il était envisagé de mettre en œuvre opérationnellement les options évoquées.

04/03/2014

Le directeur des affaires juridiques



---

Jean MAÏA

L'ERAFP a vocation à effectuer des investissements dans le cadre de plusieurs opérations immobilières, impliquant des partenaires distincts. Dans ce contexte, vous interrogez la direction des affaires juridiques sur la possibilité d'introduire dans un cahier des charges, dans des conditions précisées ci-après, une clause conduisant à réserver une part des logements au bénéfice d'agents publics, proportionnellement à la participation de l'ERAFP dans l'opération.

**1. Le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce qu'une clause de réservation de logements au profit des agents publics soit contenue dans le cahier des charges.**

Le principe d'égalité, qui découle notamment de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne fait pas obstacle à ce que soient traitées différemment des situations différentes, ni à ce qu'il soit dérogé à ce principe pour des raisons d'intérêt général, pourvu que la différence de traitement qui en résulte ne soit pas disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier.

Le Conseil constitutionnel s'assure de son respect par le législateur<sup>1</sup>. La jurisprudence administrative confère au principe d'égalité une portée similaire dans les matières ne relevant pas des domaines du domaine de la loi<sup>2</sup>. Ce principe s'applique notamment aux décisions individuelles prises par l'administration dans des matières dans lesquelles elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire<sup>3</sup>, et innerve plus largement l'ensemble de l'action des personnes publiques.

En l'espèce, si au regard de l'accès au logement, les agents publics et les autres personnes physiques se trouvent dans la même situation, il n'en est - par nature - pas de même en ce qui concerne l'accès à des parcs immobiliers qui sont la propriété de personnes publiques et qui participent de leur politique de logement à l'égard des agents publics.

Or, rien ne semble faire obstacle à ce que l'ERAFP développe une telle politique immobilière à destination de ces agents, dans la mesure où précisément, le bénéfice du régime de retraite dont l'ERAFP assure la gestion est ouvert aux agents publics et à leurs conjoints survivants et orphelins<sup>4</sup> (qui cotisent à ce régime de retraite obligatoire<sup>5</sup>).

En cela, l'attitude de l'ERAFP ne serait guère différente de celle des ministères et autres établissements publics qui disposent de parcs immobiliers mis à disposition de leurs agents. La question du jeu du principe d'égalité se pose alors dans les mêmes termes et la mise en œuvre de telles politiques n'a jusqu'ici jamais été contestée, ni remise en cause.

Au contraire, la réservation de logements pour les agents publics dans une proportion identique à celle de l'investissement réalisé par l'ERAFP témoigne d'une cohérence entre la source du financement et les bénéficiaires de l'investissement ainsi réalisé.

**2. Le pouvoir adjudicateur peut prévoir dans le marché de services financiers les modalités de location des logements susceptibles d'être construits.**

L'ERAFP, établissement public administratif sous tutelle de l'Etat<sup>6</sup>, est soumis pour ses achats au code des marchés publics (CMP)<sup>7</sup>. Il envisage de passer un marché public de services en vue de sélectionner un gestionnaire chargé de créer un produit financier (OPCI dédié) ou de gérer des titres au travers d'un mandat de gestion. A cet égard, aucune disposition du CMP n'interdit à un pouvoir adjudicateur de prévoir les modalités de location des logements susceptibles d'être construits. Il est par conséquent possible d'indiquer aux sociétés de gestion que des logements seront réservés au profit d'agents publics proportionnellement à l'investissement réalisé dans l'opération de construction de logements neufs. Ces précisions pourront être réitérées dans le cadre du marché de gestion locative susceptible d'être conclu par la société de gestion, agissant en qualité de mandataire social de l'OPCI dédié ou d'un fonds non dédié.

<sup>1</sup> Notamment : Cons. const., déc. n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, Consorts L. cons. 8.

<sup>2</sup> CE 11 avril 2002, n° 322326, GISTL.

<sup>3</sup> CE 24 avr. 1964, n° 57461, Sieur Villard, rec. p. 256 ; CE 10 juill. 1995, n° 147212, Contremoulin, rec. p. 213

<sup>4</sup> Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, art. 76.

<sup>5</sup> *Id.*

<sup>6</sup> Décret n° 2004-569 du 18 juin 2004 précité, art. 16.

<sup>7</sup> Code des marchés publics, art. 2.

Quel que soit le scénario envisagé, il est fort probable que le contrat de gestion locative des logements construits conclu par l'OPCI soit soumis aux règles de la commande publique dès lors que cette prestation ne relève pas de l'article 7-2° de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005<sup>8</sup>. Si le fonds est qualifié de pouvoir adjudicateur sous réserve de satisfaire les conditions précisées à l'article 3 de l'ordonnance du 6 juin 2005, il serait assujéti non pas aux dispositions du code des marchés publics mais à celles de l'ordonnance de 2005 et à son décret d'application du 30 décembre 2005 afin de désigner la société en charge de la gestion des biens construits.

**3. Aucune disposition du code monétaire et financier ne s'oppose à ce qu'un OPCI, dans lequel l'ERAPP détiendrait des parts, définisse une politique d'investissement en application de laquelle une fraction des investissements réalisés le serait dans la construction de logements destinés aux agents publics.**

Les investissements collectifs en matière immobilière sont réalisés par des organismes de placement collectif immobilier (OPCI). Les OPCI entrent dans la catégorie des fonds d'investissement alternatifs (FIA) au sens de l'article L. 214-24 du code monétaire et financier issu de l'ordonnance n° 2013-676 du 25 juillet 2013.

Un OPCI peut prendre la forme d'un fonds de placement immobilier (FPI) ou d'une société de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV)<sup>9</sup>. Par ailleurs, le code monétaire et financier permet aux OPCI d'être soit ouverts à des investisseurs non professionnels (articles L. 214-33 et suivants) soit réservés à des investisseurs professionnels (articles L. 214-148 et suivants).

Qu'ils soient ouverts à des investisseurs non professionnels ou réservés à des investisseurs professionnels, l'objet des OPCI est d'investir dans des immeubles destinés à la location ou qu'ils font construire exclusivement en vue de leur location<sup>10</sup>. Chaque OPCI est libre de déterminer sa propre politique d'investissement, sous réserve du respect des règles relatives à la composition de l'actif<sup>11</sup>. Un OPCI est ainsi libre de baser sa politique d'investissements sur des critères extra-financiers, tels que l'utilité sociale, dans une démarche qui peut faire l'objet d'une labellisation « ISR » (investissement socialement responsable) qui caractérise les investissements qui concilient la performance économique avec un objectif social ou environnemental<sup>12</sup>.

**4. La modification de la politique d'investissement d'un OPCI déjà constitué requiert l'information des porteurs et peut nécessiter le recueil de leur accord. L'approbation de l'autorité des marchés financiers (AMF) est obligatoire.**

**4.1 La nécessité de recueillir l'accord des autres porteurs dépend de ce que prévoit le règlement ou le statut de l'OPCI concerné. Dans tous les cas, l'information des porteurs est obligatoire.**

Hormis les projets de fusion, scission ou absorption<sup>13</sup>, qui doivent être obligatoirement arrêtés par le conseil d'administration ou le directoire lorsque l'OPCI est une SPPICAV<sup>14</sup> ou de la société de gestion de portefeuille lorsque l'OPCI est un FPI, la nécessité ou non de recueillir l'accord des autres porteurs pour modifier la politique d'investissement d'un OPCI dépend de ce que prévoit le règlement (s'il s'agit d'un FPI) ou les statuts (s'il s'agit d'une SPPICAV) dudit OPCI.

Le règlement d'un FPI est établi par la société de gestion, l'acquisition de parts dans l'OPCI emportant automatiquement acceptation du règlement par le porteur<sup>15</sup>.

Pour une SPPICAV, les statuts peuvent prévoir par exemple que la société de gestion de portefeuille est obligée de soumettre au préalable à l'organe de gouvernance de l'OPCI les projets de modifications du fonctionnement de l'OPCI. En cas de violation des statuts, la société de gestion engage sa responsabilité<sup>16</sup>.

En ce qui concerne le fonds de logement Intermédiaire (FLI) de la société nationale immobilière (SNI)<sup>17</sup>, la possibilité d'orienter la politique de placement vers l'investissement locatif en faveur des agents publics nécessite l'examen des statuts ou, le cas échéant, du règlement de cet OPCI. Ainsi, une simple convention liant les bénéficiaires ministériels et le gestionnaire de l'OPCI pourrait être suffisante si le règlement ou les statuts le permettent.

<sup>8</sup> Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

<sup>9</sup> Code monétaire et financier, art. L. 214-33 ; Règlement général de l'AMF, art. 422-122.

<sup>10</sup> Code monétaire et financier, art. L. 214-34 et L. 214-148.

<sup>11</sup> Code monétaire et financier, art. L. 214-36 et s.

<sup>12</sup> Décret n° 2016-10 du 8 janvier 2016 relatif au label « investissement socialement responsable ».

<sup>13</sup> Règlement général de l'AMF, art. 422-140.

<sup>14</sup> Toutefois, lorsque la SPPICAV prend la forme d'une société par actions simplifiée l'accord des dirigeants de cette société suffit.

<sup>15</sup> Code monétaire et financier, art. L. 214-73.

<sup>16</sup> Code monétaire et financier, art. L. 214-64.

<sup>17</sup> Société anonyme d'économie mixte (SAEM) dotée d'un conseil de surveillance et d'un directoire.

En tout état de cause, la modification des objectifs et de la politique d'investissement d'un OPCI nécessite l'information des porteurs de parts, information qui doit notamment permettre à ces derniers de prendre leur décision de maintien de leur investissement ou de désinvestissement en toute connaissance de cause<sup>18</sup>.

**4.2** La modification de la politique d'investissement d'un OPCI est soumise à l'agrément de l'AMF et nécessite la mise à jour de deux documents : le prospectus et le document d'information clé pour l'investisseur (DICI).

La constitution, de même que la modification substantielle d'un OPCI, nécessite un agrément de l'AMF<sup>19</sup>.

L'article 422-138 du règlement général de l'AMF distingue deux types de modifications qui peuvent intervenir dans la vie de l'OPCI : les modifications soumises à agrément appelées « mutations » et les modifications non soumises à agrément appelées « changements ».

Les changements ne sont pas soumis à agrément mais seulement à déclaration auprès de l'AMF.

Les modifications qui concernent les objectifs et la politique d'investissement de l'OPCI sont considérées comme des « mutations » et nécessitent donc un agrément de l'AMF<sup>20</sup>.

Pour autant, même les simples « changements » ne peuvent entrer en vigueur qu'après transmission à l'AMF des nouveaux prospectus et document d'information clé pour l'investisseur (DICI)<sup>21</sup>, qui décrivent notamment les objectifs ainsi que la politique d'investissement de l'OPCI.

#### **4.2.2** Le prospectus.

Tout OPCI donne lieu à l'établissement par la société de gestion d'un prospectus qui décrit notamment la politique d'investissement de l'OPCI, ses objectifs de gestion<sup>22</sup> ainsi que l'ensemble des frais et commissions<sup>23</sup>. Lorsque l'OPCI comprend des compartiments, le prospectus décrit les caractéristiques de l'OPCI et de chacun de ses compartiments<sup>24</sup>.

Le plan-type du prospectus pour les OPCI est défini dans le chapitre II de l'instruction n° 2011-23 de l'AMF.

La société de gestion est responsable du contenu du prospectus, conformément à l'article 424-61 du règlement général de l'AMF. Ainsi, le prospectus doit être publié sur le site internet de la société de gestion<sup>25</sup>.

#### **4.2.3** Le document d'information clé pour l'investisseur (DICI).

Tout OPCI doit disposer d'un DICI<sup>26</sup> qui est publié sous la responsabilité de la société de gestion.

Le DICI possède une valeur précontractuelle et doit permettre aux investisseurs de prendre leurs décisions en toute connaissance de cause<sup>27</sup>, notamment en possédant une information complète sur la gestion mise en œuvre et les modalités de fonctionnement de l'OPCI.

Ainsi, l'investisseur doit être en mesure de connaître les spécificités de chaque OPCI afin de pouvoir les comparer entre eux<sup>28</sup>.

Dans le DICI, lorsque la stratégie d'investissement au démarrage de l'OPCI diffère de celle qui sera mise en place à terme, la politique d'investissement doit faire ressortir cette situation et décrire les stratégies mises en œuvre successivement. Cette présentation peut se faire sous forme de schémas<sup>29</sup>.

Le DICI est obligatoire sauf pour les OPCI qui réservent la souscription ou l'acquisition de leurs parts ou actions à vingt investisseurs au plus ou à une catégorie particulière d'investisseurs<sup>30</sup>. Dans ce cas, l'OPCI peut n'établir qu'un prospectus sous réserve d'avoir obtenu l'accord unanime des porteurs. La référence au document d'information clé pour l'investisseur est alors remplacée par la référence au seul prospectus<sup>31</sup>.

<sup>18</sup> Instruction AMF n° 2011-23 relative aux procédures d'agrément, à l'établissement d'un DICI et d'un prospectus et à l'information périodique des OPCI, art. 8 et 15.

<sup>19</sup> Code monétaire et financier, art. L. 214-35.

<sup>20</sup> Instruction AMF n° 2011-23, précitée, art. 7 et s.

<sup>21</sup> Instruction AMF n° 2011-23, précitée, art. 14.

<sup>22</sup> Règlement général de l'AMF, art. 422-178.

<sup>23</sup> Règlement général de l'AMF, art. 422-179.

<sup>24</sup> Règlement général de l'AMF, art. 422-180.

<sup>25</sup> Règlement général de l'AMF, art. 422-182.

<sup>26</sup> Règlement général de l'AMF, art. 422-177.

<sup>27</sup> Règlement général de l'AMF, art. 422-68.

<sup>28</sup> Instruction AMF n° 2011-23, précitée, art. 23.

<sup>29</sup> Cf. Position - recommandation AMF, Guide des documents réglementaires des OPC - DOC 2011-05.

<sup>30</sup> En application du II de l'article L. 214-35 du code monétaire et financier.

<sup>31</sup> Cf. II de l'article 422-177 du règlement général de l'AMF.

**Fiche n° 2 : Possibilité de mettre fin à un bail d'habitation soumis à la loi du 6 juillet 1989  
en cas de départ de la fonction publique.**

Vous interrogez la direction des affaires juridiques sur la possibilité de mettre fin à un bail d'habitation soumis à la loi du 6 juillet 1989<sup>1</sup>, dans l'intérêt général, si le logement a été procuré à un agent dans le cadre d'une réservation ou première présentation et que cet agent quitte la fonction publique.

Par ailleurs, vous souhaiteriez savoir s'il est possible de lier un contrat de bail avec l'exercice d'une fonction.

A titre liminaire, il convient de préciser que les dispositions du titre 1<sup>er</sup> de la loi du 6 juillet 1989 relatif aux rapports entre bailleurs et locataires sont d'ordre public<sup>2</sup>. Ce texte s'applique aux locations de locaux à usage d'habitation ou à usage mixte professionnel et d'habitation qui constituent la résidence principale du preneur.

**1. Dans le cadre d'un bail d'habitation soumis à la loi du 6 juillet 1989, le bailleur ne pourrait pas donner congé au locataire en raison de son départ de la fonction publique.**

Le terme du contrat de location soumis à la loi du 6 juillet 1989 n'entraîne pas nécessairement l'extinction de la jouissance. Le contrat se reconduit tacitement à défaut de congé de l'une ou l'autre partie ou se renouvelle par l'effet d'une proposition de renouvellement du bailleur<sup>3</sup>.

Les motifs de congés à l'initiative du bailleur sont limités. Ce dernier doit justifier le congé donné au locataire soit par sa décision de reprendre ou de vendre le logement, soit par un motif légitime et sérieux, notamment l'inexécution par le locataire de l'une des obligations lui incombant<sup>4</sup>.

A titre d'exemple, la jurisprudence a considéré comme un motif légitime et sérieux le défaut répété de paiement des loyers aux échéances convenues<sup>5</sup> ou la transformation non autorisée d'une chambre en studio<sup>6</sup>.

Dès lors, le seul fait pour le locataire de quitter la fonction publique semble difficilement pouvoir constituer un motif légitime et sérieux de congé, d'autant plus que l'employeur n'est pas partie au bail.

**2. Il n'est pas possible d'insérer dans le contrat de bail une clause de résiliation de plein droit en cas de départ de la fonction publique.**

Si le locataire peut résilier le bail à tout moment sous réserve de respecter un délai de préavis<sup>7</sup>, cette possibilité n'est pas offerte au bailleur.

Afin de mettre un terme au bail, le contrat pourrait contenir une clause de résiliation de plein droit, laquelle permettrait au bailleur, en cas de manquement du locataire à l'une de ses obligations, de résilier le bail automatiquement, sans que les tribunaux puissent s'y opposer.

Toutefois, en vertu du g) de l'article 4 de la loi du 6 juillet 1989 : « *Est réputée non écrite toute clause qui prévoit la résiliation de plein droit du contrat en cas d'inexécution des obligations du locataire pour un motif autre que le non-paiement du loyer, des charges, du dépôt de garantie, la non-souscription d'une assurance des risques locatifs ou le non-respect de l'obligation d'user paisiblement des locaux loués, résultant de troubles de voisinage constatés par une décision de justice passée en force de chose jugée* ».

Par conséquent, il n'est pas possible d'insérer dans le contrat de bail une clause de résiliation de plein droit en cas de départ de la fonction publique, laquelle serait réputée non écrite.

**3. Sauf à pouvoir effectivement faire bénéficier d'un logement de fonction les agents primo-arrivants ou en mobilité, il ne paraît pas possible de lier un contrat de bail avec l'exercice d'une fonction.**

<sup>1</sup> Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986.

<sup>2</sup> Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, art. 2.

<sup>3</sup> Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, art. 10.

<sup>4</sup> Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, art. 15 I : « *Lorsque le bailleur donne congé à son locataire, ce congé doit être justifié soit par sa décision de reprendre ou de vendre le logement, soit par un motif légitime et sérieux, notamment l'inexécution par le locataire de l'une des obligations lui incombant. [...]* ».

<sup>5</sup> CA Paris, 5 juin 1997, JurisData n°1997-021757.

<sup>6</sup> CA Paris, 29 novembre 2011, JurisData n°2011-026805.

<sup>7</sup> Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, art. 12.

Les logements attribués ou loués en raison de l'exercice d'une fonction ou de l'occupation d'un emploi sont expressément exclus du champ d'application de la loi du 6 juillet 1989<sup>8</sup>. Il s'agit du cas des logements de fonction.

Une réponse ministérielle a précisé que « *par logement de fonction, il faut entendre tout local à usage d'habitation pris à bail par un employeur afin de le mettre à la disposition d'un de ses salariés ou dirigeants* ». Or, dans le cas d'une convention de réservation au bénéfice d'agents de l'État, « *le bail n'a pas été signé par l'État mais par le locataire présenté au bailleur par un service de l'État. Il ne s'agit donc pas d'un logement de fonction au sens de l'article 2 de la loi du 6 juillet 1989. La clause selon laquelle un contrat de location régi par la loi du 6 juillet 1989 prend fin à la cessation de fonction du locataire est contraire aux dispositions d'ordre public des articles 10 et 15 de cette loi. Cette clause est donc réputée non écrite* »<sup>9</sup>.

Ainsi, sauf à pouvoir effectivement faire bénéficier d'un logement de fonction les agents primo-arrivants ou en mobilité - ce qui s'inscrit dans un autre cadre juridique -, il ne paraît pas possible de lier un contrat de bail avec l'exercice d'une fonction.

#### **4. Le législateur pourrait toutefois adopter une disposition autorisant le bailleur à résilier de plein droit le contrat en cas de départ de la fonction publique, en ce qui concerne des parcs immobiliers réservés aux agents publics**

**4.1** Pour l'avenir, l'intervention expresse du législateur pourrait être envisagée afin d'autoriser les bailleurs à prévoir une clause de résiliation de plein droit en cas de départ de la fonction publique.

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine notamment les principes fondamentaux « *du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales* ». La modification du régime juridique des baux d'habitation relève donc de la compétence du législateur.

Par ailleurs, le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que « *le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* » (cf. fiche n° 1).

Dans ces circonstances, il paraît loisible au législateur d'instaurer des dispositions spécifiquement applicables aux logements loués à des agents publics, à raison de ce statut, dans la mesure où ces logements leur auraient été proposés *via* une « clause de réservation » (cf. fiche n° 1) et en raison de leur qualité d'agent public.

En effet, le législateur réglerait alors de manière différente (possibilité d'instaurer une nouvelle clause de résiliation, uniquement au sein de certains baux) des situations différentes (le logement faisant l'objet du bail a été proposé du fait de la qualité d'agent public).

**4.2** S'agissant des éventuels contrats en cours, le législateur pourrait prévoir que les baux liant des agents publics, et dont la qualité d'agent public a été une condition d'attribution du logement, seraient résiliés de plein droit par le bailleur en cas de départ définitif de la fonction publique, sous réserve de justifier d'un « intérêt général suffisant ».

Selon une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel admet que le législateur puisse, à des fins d'intérêt général, porter atteinte aux contrats légalement conclus. Toutefois, l'atteinte qui en découle aux termes des articles 4<sup>10</sup> et 16<sup>11</sup> de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 doit être justifiée par un motif d'intérêt général suffisant<sup>12</sup>.

Par exemple, ont été considérées comme justifiées les atteintes portées aux contrats en cours si elles contribuent à mettre en œuvre des objectifs à valeur constitutionnelle<sup>13</sup>, le principe de la continuité du service public<sup>14</sup> ou encore si elles participent à l'amélioration de la situation des salariés au regard du droit au repos<sup>15</sup>.

<sup>8</sup> Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, art. 2 3°.

<sup>9</sup> Rép. min. n° 17205, 1<sup>er</sup> août 1994 : JOAN Q 24 oct. 1994, p. 5323.

<sup>10</sup> « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui ; ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi* ».

<sup>11</sup> « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

<sup>12</sup> Notamment Cons. const. déc. n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, reprenant le considérant de principe au considérant 5 : « *Considérant que le législateur ne saurait légalement porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences qui résultent des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789* ».

<sup>13</sup> Cons. const., déc. n° 2015-470 QPC précitée, cons. 9, et déc. n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, cons. 14 qui portent toutes les deux sur l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent.

<sup>14</sup> Cons. const. déc. n° 2007-556 DC du 16 août 2007, cons. 18.

<sup>15</sup> Cons. const., déc. n° 2002-465 DC du 13 janv. 2003, cons. 11 ; Préambule de la Constitution de 1946, al. 11.



En l'espèce, s'il était envisagé de mettre fin à de tels baux, auxquels seraient actuellement parties d'anciens agents publics, afin de proposer les logements correspondants à des agents publics en situation de mal-logement, il pourrait par exemple être envisagé de justifier de telles dispositions au regard de l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Cons. const., dc. n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011, cons. 5.

**Fiche n° 3 : Caution donnée par une personne publique à un agent et retenues sur salaire.**

Vous souhaitez savoir si l'Etat et les établissements publics peuvent mettre en place un système de caution favorisant l'accès au logement de leurs agents, assortis, en cas de sinistre, d'une procédure de retenues sur salaire des dettes locatives.

**1. Le cautionnement donné par une personne publique à l'un de ses agents est soumis aux règles du droit civil.**

Il est fréquent qu'un bailleur exige la présence d'une caution pour louer son logement

Le cautionnement est le contrat par lequel une personne, appelée caution, s'engage à l'égard d'un créancier à exécuter l'obligation de son débiteur au cas où celui-ci ne l'exécuterait pas lui-même<sup>1</sup>.

L'Etat et les collectivités publiques peuvent recourir à ce procédé pour favoriser, en accordant leur garantie, des opérations conformes à leurs objectifs, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organismes publics ou semi-publics.

Dès lors, il est possible pour l'Etat et les établissements publics de se porter caution pour leurs agents afin de leur favoriser leur accès au logement.

Le cautionnement présente un caractère accessoire et suppose l'existence d'un contrat principal. En l'espèce, il s'agira d'un contrat de bail conclu par le bailleur et l'agent public.

Le contrat de cautionnement<sup>2</sup> est conclu entre la personne publique et le bailleur.

Ce contrat est soumis au formalisme probatoire de l'article 1326 du code civil<sup>3</sup>. En outre, en matière de bail d'habitation, des mentions manuscrites sont imposées par l'article 22-1 de la loi du 6 juillet 1989<sup>4</sup>.

La caution s'engage à payer les dettes locatives du locataire<sup>5</sup> en cas de défaillance de ce dernier.

**2. En cas de défaillance de l'agent locataire, le bailleur pourra se retourner contre l'Etat caution.**

Le créancier ne peut engager de poursuites à l'encontre de la caution que si la dette du débiteur principal est devenue exigible<sup>6</sup>.

Le cautionnement est souvent donné à titre solidaire. Cette solidarité ne se présume pas et doit être expressément mentionnée. Dans ce cas, la caution ne peut se prévaloir des bénéfices de discussion<sup>7</sup> et de division<sup>8</sup>.

Si le créancier, faute d'avoir été payé par le débiteur principal, a fait appel à la caution, celle-ci, qui a payé une dette qui n'était pas la sienne, est en droit de réclamer au débiteur le remboursement de ce qu'il a payé<sup>9</sup>. La caution est subrogée à tous les droits qu'avait le créancier contre le débiteur<sup>10</sup>.

<sup>1</sup> Code civil, art. 2288 : « Celui qui se rend caution d'une obligation se soumet envers le créancier à satisfaire à cette obligation, si le débiteur n'y satisfait pas lui-même ».

<sup>2</sup> Code civil, art. 2292 : « Le cautionnement ne se présume point ; il doit être exprès, et on ne peut pas l'étendre au-delà des limites dans lesquelles il a été contracté ».

<sup>3</sup> Code civil, art. 1326 : « L'acte juridique par lequel une seule partie s'engage envers une autre à lui payer une somme d'argent ou à lui livrer un bien fongible doit être constaté dans un titre qui comporte la signature de celui qui souscrit cet engagement ainsi que la mention, écrite par lui-même, de la somme ou de la quantité en toutes lettres et en chiffres. En cas de différence, l'acte sous seing privé vaut pour la somme écrite en toutes lettres ».

<sup>4</sup> Loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

<sup>5</sup> Il s'agit notamment du loyer et des charges ainsi que des frais de remise en état en cas de dégradation du logement loué.

<sup>6</sup> Code civil, art. 2298 : « La caution n'est obligée envers le créancier à le payer qu'à défaut du débiteur, qui doit être préalablement discuté dans ses biens, à moins que la caution n'ait renoncé au bénéfice de discussion, ou à moins qu'elle ne se soit obligée solidairement avec le débiteur ; auquel cas l'effet de son engagement se règle par les principes qui ont été établis pour les dettes solidaires ».

<sup>7</sup> Le créancier peut poursuivre à son gré le débiteur principal ou la caution solidaire.

<sup>8</sup> En cas de pluralité de cautions solidaires, le créancier peut, en outre, poursuivre indifféremment l'une d'elles ou toutes ensemble et réclamer à chacune l'intégralité de la dette, dans la double limite de l'engagement de chacune et de son complet paiement.

<sup>9</sup> Code civil, art. 2305 : « La caution qui a payé a son recours contre le débiteur principal, soit que le cautionnement ait été donné au su ou à l'insu du débiteur. / Ce recours a lieu tant pour le principal que pour les intérêts et les frais ; néanmoins la caution n'a de recours que pour les frais par elle faits depuis qu'elle a dénoncé au débiteur principal les poursuites dirigées contre elle. / Elle a aussi recours pour les dommages et intérêts, s'il y a lieu ».

<sup>10</sup> Code civil, art. 2306.

3. Sauf à justifier que le contrat de bail est l'accessoire de la fonction de l'agent, la compensation entre les dettes locatives et la créance salariale n'est pas possible.

Pour permettre à la personne publique de récupérer les sommes payées, il est envisagé de mettre en place « un prélèvement étalé, à la source, des dettes locatives ». Il s'agit en fait d'un mécanisme de compensation entre le traitement de l'agent et les sommes réglées par la personne publique en sa qualité de caution.

La compensation n'a lieu qu'entre deux dettes qui ont également pour objet une somme d'argent, ou une certaine quantité de choses fongibles de la même espèce et qui sont également liquides et exigibles<sup>11</sup>.

S'agissant de créances salariales, la loi précise que l'employeur ne peut opérer une retenue de salaire pour compenser des sommes qui lui seraient dues par un salarié pour fournitures diverses, quelle qu'en soit la nature<sup>12</sup>.

Par ailleurs, la Cour de cassation exige également une condition de connexité. Elle a ainsi jugé que ne pouvait être compensée la dette des salariés envers leur employeur qui n'a ni la même cause, ni le même objet que les créances de salaire alléguées par eux<sup>13</sup>.

Il a ainsi été jugé qu'il ne pouvait y avoir de compensation entre le salaire et des notes d'électricité d'un logement qui ne constituent pas un accessoire du contrat de travail<sup>14</sup>.

Si le contrat de bail n'est pas l'accessoire de la fonction occupée par l'agent, la compensation entre le salaire et la dette locative n'est pas possible. La personne publique sera alors tenue d'utiliser les voies d'exécution pour recouvrer les sommes dues.

En revanche, si le contrat de travail prévoyait que le salarié logé et nourri recevait en outre un salaire déterminé en argent, la compensation serait possible<sup>15</sup>. Dans ce cas, la Cour de cassation considère que la compensation pratiquée par un employeur entre les salaires et les sommes dues par un salarié ne peut s'appliquer que sur la fraction saisissable des salaires en application de l'article L. 3252-2 du code du travail<sup>16</sup>.

La réforme du droit des contrats issue de l'ordonnance du 10 février 2016<sup>17</sup>, en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2016, ne semble pas remettre en cause cette analyse. Le nouvel article 1347 du code civil définit la compensation comme l'extinction simultanée d'obligations réciproques entre deux personnes et non plus connexes comme exigé par la jurisprudence. Toutefois, les dispositions modifiées du code civil font toujours référence à la compensation de dettes connexes<sup>18</sup>. Il ressort en outre du rapport au Président de la République relatif à cette ordonnance qu'une définition plus large a été donnée afin d'englober la compensation judiciaire et la compensation conventionnelle pour lesquelles la condition de connexité n'est pas obligatoire.

<sup>11</sup> Code civil, art. 1291.

<sup>12</sup> Code du travail, art. L. 3251-1.

<sup>13</sup> Cass. soc., 3 déc. 1981, n° 80-16010.

<sup>14</sup> Cass. soc., 12 juin 1986, n° 83-45375.

<sup>15</sup> Cass. soc., 13 octobre 1998, n° 96-42373.

<sup>16</sup> Cass. soc., 21 mars 2000, n° 99-40003.

<sup>17</sup> Ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations.

<sup>18</sup> Code civil, art. 1348-1 : « Le juge ne peut refuser la compensation de dettes connexes au seul motif que l'une des obligations ne serait pas liquide ou exigible ».

**Fiche n° 4 : Apport par une personne publique d'avantages en nature à une opération immobilière et risque de constituer une aide d'Etat.**

Vous interrogez la direction des affaires juridiques sur la possibilité pour l'Etat ou un établissement public d'apporter des avantages en nature (par exemple la mise à disposition d'un terrain dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif) sans que cette opération ne constitue une aide d'Etat.

**1. D'une part, le recours à des cessions ou des occupations pour un prix symbolique ou modique est strictement encadré en droit interne.**

1.1 La cession à une personne privée d'un bien immobilier appartenant à une collectivité publique à un prix inférieur à sa valeur (c'est-à-dire, notamment gratuitement) n'est pas proscrite par principe, mais fait l'objet d'un encadrement strict par la jurisprudence.

Depuis la décision *Commune de Fougerolles*<sup>1</sup>, il est admis qu'une collectivité puisse céder un terrain à un prix symbolique, à la double condition (i) que la cession soit justifiée par des motifs d'intérêt général et (ii) que la cession comporte des contreparties suffisantes. Cette jurisprudence a été étendue aux cessions entre personnes publiques<sup>2</sup>.

Le Conseil d'Etat a par la suite précisé ce qu'il entendait par des « *contreparties suffisantes* » : ainsi, après s'être assuré de l'existence de motifs d'intérêt général, il appartient au juge « *d'identifier, au vu des éléments qui lui sont fournis, les contreparties que comporte la cession, c'est-à-dire les avantages que, eu égard à l'ensemble des intérêts publics dont la collectivité cédante a la charge, elle est susceptible de lui procurer, et de s'assurer, en tenant compte de la nature des contreparties et, le cas échéant, des obligations mises à la charge des cessionnaires, de leur effectivité ; (...) il doit, enfin, par une appréciation souveraine, estimer si ces contreparties sont suffisantes pour justifier la différence entre le prix de vente et la valeur du bien cédé* »<sup>3</sup>.

Aussi, il n'est pas nécessaire que les contreparties soient à la charge du concessionnaire. En l'espèce, le Conseil d'Etat a en effet estimé que la cour administrative d'appel de Lyon avait commis une erreur de droit en refusant de regarder comme des contreparties certains avantages invoqués par la commune, et notamment l'amélioration des conditions d'hygiène et de sécurité publique, ainsi que la possibilité d'économiser le coût d'aménagement d'une aire d'accueil pour les gens du voyage et les coûts d'entretien des terrains irrégulièrement occupés<sup>4</sup>.

En l'espèce, dans la mesure où les projets immobiliers envisagés visent à améliorer les conditions de logement d'agents publics, l'existence de motifs d'intérêt général ne paraît pas devoir être remise en question. Toutefois, il serait nécessaire de veiller à ce que les conditions de la cession comportent des « *contreparties suffisantes pour justifier la différence entre le prix de vente et la valeur du bien cédé* »<sup>5</sup>.

**1.2** Toute occupation doit donner lieu au versement d'une redevance laquelle ne peut être minorée que dans des conditions très strictes.

L'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que toute occupation ou utilisation du domaine public est soumise au paiement d'une redevance<sup>6</sup> et ne connaît que peu d'exceptions au nombre desquelles le dispositif que vous envisagez ne figure pas<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> CE, 3 novembre 1997, n° 169473, Commune de Fougerolles, Lebon 391.

<sup>2</sup> CE, 15 mai 2012, n° 351416, Hayard.

<sup>3</sup> CE, 14 octobre 2015, n° 375577, « Commune de Chatillon-sur-Seine ».

<sup>4</sup> *Id.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 2125-1 : « *Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance sauf lorsque l'occupation ou l'utilisation concerne l'installation par l'Etat des équipements visant à améliorer la sécurité routière ou nécessaires à la liquidation et au constat des irrégularités de paiement de toute taxe perçue au titre de l'usage du domaine public routier. / Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement : / 1° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous ; / 2° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même. / En outre, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général* ».

<sup>7</sup> *Id.*

Cette redevance doit, en principe, être déterminée au regard des « avantages de toute nature procurés » à l'occupant. L'article L. 2125-3 dispose en effet que « la redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation ».

Ainsi, le niveau de la redevance doit tenir compte à la fois de la valeur locative d'une propriété privée comparable à celle de la dépendance sur laquelle l'occupation est autorisée et de l'usage fait de la dépendance domaniale qui se traduit dans le niveau des avantages conférés à l'occupant<sup>8</sup>. Elles prennent, en principe, la forme d'une part dite « fixe » à laquelle est adjointe une part dite « variable ». Il résulte de l'application de ces critères que les redevances anormalement basses sont en principe irrégulières<sup>9</sup> et c'est en fonction de la valeur locative d'une propriété privée comparable à celle de la dépendance sur laquelle l'occupation est autorisée et de l'usage fait de la dépendance domaniale qui se traduit dans le niveau des avantages confiés à l'occupant<sup>10</sup>.

La jurisprudence a néanmoins admis que le montant de la redevance puisse être minoré (voire modique) pour deux raisons :

- d'une part, parce que le preneur n'exerce aucune activité à but lucratif ;
- et, d'autre part, parce qu'à l'expiration du bail, la collectivité intègrera dans son patrimoine un édifice construit par l'occupant, dont elle n'aura pas supporté les charges de conception, de construction, d'entretien ou de conservation<sup>11</sup>.

La jurisprudence administrative a également admis que le principe de non gratuité de l'occupation privative du domaine public pouvait connaître une exception si cette occupation présente un intérêt général<sup>12</sup>. De même, elle a pu, pour apprécier la légalité d'une dispense de paiement d'une redevance, transposer en matière d'occupation les exigences issues de la décision *Commune de Fougerolles* précitée, c'est-à-dire envisager l'existence de contreparties pour la personne publique<sup>13</sup>.

Dès lors, il pourra être éventuellement tenu compte, dans la détermination du montant de la redevance due, de circonstances relatives par exemple aux charges supportées par l'occupant, aux travaux et réparations effectués par ce dernier<sup>14</sup> ou encore à l'intérêt général que pourrait revêtir l'occupation envisagée. Leur existence pourrait conduire à la minoration du montant de la redevance due mais difficilement à la mise à disposition à titre gratuit.

## **2. Cette opération immobilière, si elle ne remplit pas les conditions de l'arrêt Altmark, constitue une aide d'Etat.**

2.1 En vertu de l'article 107 § 1 du TFUE<sup>15</sup>, constituent des aides d'Etat les avantages sélectifs accordés à une ou plusieurs entreprises, directement ou indirectement au moyen de ressources d'Etat, qui affectent ou sont susceptibles d'affecter la concurrence et les échanges entre les Etats membres.

La vente d'un terrain ou sa cession, si elle ne s'opère pas au prix du marché constitue, a priori, une aide d'Etat<sup>16</sup>.

Ainsi, dans sa décision de 2009 relative au logement social aux Pays-Bas<sup>17</sup>, la Commission a considéré que la vente par certaines municipalités de terrains publics à des prix inférieurs au prix du marché aux structures chargées du logement social remplissait les critères de qualification d'une aide d'Etat :

- la mesure constituait un avantage financier pour les bénéficiaires ;
- la mesure était imputable à l'Etat et était sélective ;
- la mesure affectait la concurrence en améliorant la position concurrentielle des structures chargées du logement social par rapport aux autres structures du secteur du logement social ;
- la mesure affectait le commerce intra-communautaire en raison de l'existence d'investissements transfrontaliers dans le secteur du logement.

<sup>8</sup> CE 10 fév. 1978, min. Eco. c. Scudier : rec. 1978 p. 66 ; CE 21 mars 2003, n° 189191, Sipperec : rec. 2003 p. 144 ; CE 11 oct. 2004, n° 254236, Prouvoeur ; CE 11 juill. 2007, n° 290714, synd. prof. Union aéroports français.

Cf. P. Delvolvé, Observations sur l'arrêt SA Les marines de Cogolin, D.1980 IR 562.

<sup>9</sup> CE 9 juill. 2011, n° 320796, ass., Mme Vayssière c. Cne de Montreuil-sous-Bois.

<sup>10</sup> Notamment CE 11 octobre 2004, n° 254236, M. Prouvoeur.

<sup>11</sup> CE 9 juill. 2011, n° 320796, ass., Mme Vayssière c. Cne de Montreuil-sous-Bois.

<sup>12</sup> CAA Marseille 6 déc. 2004, n° 00MA01740, Cne de Nice : lebon 503.

<sup>13</sup> CE 6 avr. 1998, n° 151752, 9° et 8° s.-s., Communauté urbaine de Lyon.

<sup>14</sup> *Id.*

<sup>15</sup> Aux termes de l'article 107 § 1 TFUE « sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

<sup>16</sup> Voir la communication de la Commission concernant les éléments d'aide d'Etat contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics JO C 209, du 10.7.1977, p.3).

<sup>17</sup> Décision C (2009) 9963 du 15 décembre 2009 - State Aid No E 2/2005 and N 642/2009 - Existing and special project aid to housing corporations.

En l'espèce, dans l'hypothèse d'une mise à disposition d'un terrain gratuitement ou à un prix inférieur au prix du marché, la mesure constituerait un avantage financier sélectif pour le promoteur immobilier chargé de l'opération. Cet opérateur immobilier se trouvant par ailleurs en concurrence avec d'autres promoteurs ou porteurs potentiels d'opération, la concurrence et les échanges seraient affectés. La mesure constituerait donc, a priori, une aide d'Etat.

**2.2.** La mesure pourrait toutefois échapper à la qualification d'aide si elle remplissait les conditions de l'arrêt Altmark<sup>18</sup> relatif aux compensations de service public. Si ces conditions sont remplies, la mesure contestée n'est plus considérée comme constituant un avantage financier.

L'arrêt Altmark pose les conditions cumulatives suivantes :

1/ L'entreprise bénéficiaire doit être chargée de l'exécution d'obligations de service public clairement définies. Les activités relatives au logement social, dès lors que les logements sont réservés aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés sont qualifiées de services d'intérêt économique général (SIEG)<sup>19</sup>.

La Cour de justice a jugé à cet égard que « *compte tenu notamment du large pouvoir d'appréciation dont disposent les Etats membres, il ne saurait être exclu que des services de logement social puissent être qualifiés de service public. La circonstance, évoquée par la juridiction de renvoi, selon laquelle la charge sociale bénéficie non pas directement aux particuliers, demandeurs de logements sociaux, mais aux sociétés de logement social, n'a aucune incidence sur la qualification du service en question* »<sup>20</sup>.

2/ Les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent avoir été préalablement établis de façon objective et transparente ;

3/ La compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable ;

4/ Lorsque le choix de l'entreprise chargée de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

En l'espèce, il est peu probable que la Commission juge la 4<sup>ème</sup> condition remplie si les bénéficiaires des terrains ne seront pas choisis à l'issue d'un appel d'offre. En effet, la démonstration que la compensation a été déterminée sur la base « d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations », est, en pratique, très difficilement remplie.

Par conséquent, la mesure constituerait probablement, une aide d'Etat.

### **3. L'opération immobilière pourra toutefois, sous certaines conditions, être jugée compatible avec le marché intérieur.**

Si les aides d'Etat sont en principe interdites par le TFUE, celui-ci reconnaît cependant certaines exceptions. Une aide peut notamment être déclarée compatible sur le fondement de l'article 106 § 2<sup>21</sup> du TFUE. En effet, aux termes de la décision du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106 § 2 TFUE aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées aux entreprises chargées de la gestion de SIEG, les aides octroyées aux entreprises chargées de la fourniture de logement social sont présumées compatibles et n'ont pas à être notifiées si elles remplissent certaines conditions.

Il doit être démontré que :

<sup>18</sup> CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans.*, aff. C-280/00, rec. I-7747.

<sup>19</sup> Voir en ce sens la décision C (2009) 9963 du 15 décembre 2009, précitée. Les Pays-Bas se sont engagés à réduire le champ des bénéficiaires des logements sociaux. Ils sont désormais réservés aux personnes dont le revenu ne dépasse pas 33 000 euros / an, ce qui couvre environ 43% de la population.

<sup>20</sup> CJUE, 8 mai 2013, *Libert e.a.*, aff. jointes C-197/11 et C-203/11, point 88.

<sup>21</sup> Aux termes de l'article 106 § 2 TFUE « *les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union* ».

- l'entreprise bénéficiaire de l'aide est effectivement chargée d'un SIEG, c'est-à-dire, dans le cas d'espèce, la fourniture de logements sociaux « *aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux les moins avantagés*<sup>22</sup> » ;
- un mandat a été établi à cette fin<sup>23</sup> : un ou plusieurs actes doivent mentionner la nature et la durée des obligations de service public, les territoires concernés, la nature des droits exclusifs ou spéciaux octroyé à l'entreprise, la description du mécanisme de compensation, les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces derniers et une référence à la décision ;
- le montant de la compensation n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable.

Aux termes de l'article R.314-4 alinéa 1<sup>er</sup> du code de la construction et de l'habitation (CCH) « *des conventions peuvent être conclues par l'Etat et ses établissements publics n'ayant pas le caractère industriel et commercial avec des organismes ou sociétés de construction ou de construction et de gestion de logements ainsi qu'avec des organismes gestionnaires de la participation des employeurs à l'effort à l'effort de construction qui s'engagent, en contrepartie d'une contribution financière revêtant la forme de prêts ou de subventions, à réserver des logements destinés à être loués à des agents de l'Etat ou de ces établissements publics.*

*Ces conventions doivent être conformes à une convention type déterminée par arrêté conjoint des ministères des finances et du logement. Elles sont signées, au nom de l'Etat, par les ministres qui peuvent déléguer ce pouvoir au représentant de l'Etat dans le département et, au nom des établissements publics, par les autorités habilitées en vertu de leurs statuts ».*

En l'espèce, il appartiendra à l'Etat ou à l'établissement public porteur du projet de vérifier si les conditions précitées sont respectées, notamment si la convention visée à l'article R.314-4 alinéa 1<sup>er</sup> CCH, qui peut faire office de mandat, comporte bien toutes les mentions exigées. En outre, il faudra s'assurer que le montant de la contrepartie financière (qui équivaut à la valeur du terrain si la cession est réalisée à titre gratuit) n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public (loyers modérés notamment).

Enfin, nous appelons votre attention sur l'intérêt porté par la Commission, à la suite d'une plainte de l'Union nationale de la propriété immobilière, aux soutiens publics aux logements sociaux en France. Dans ce contexte, il conviendra de veiller, aux fins de vérifier l'absence de surcompensation, à la prise en compte de tous les financements publics octroyés au dispositif.

<sup>22</sup> Les catégories de personnes défavorisées ou de groupes sociaux les moins avantagés sont définies à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

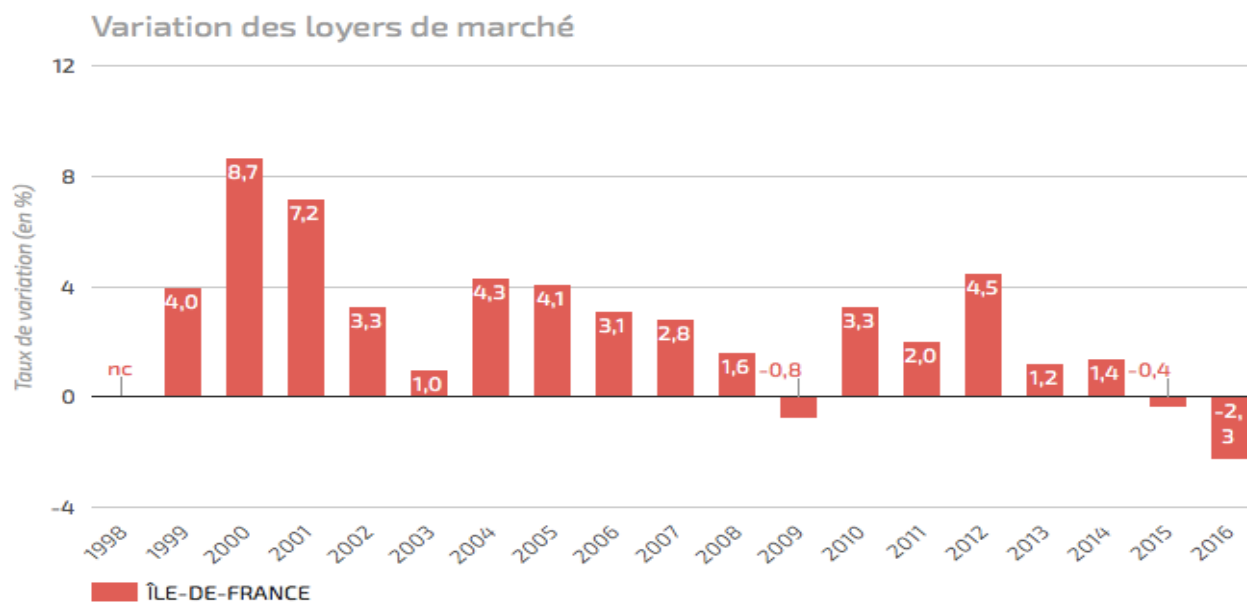
<sup>23</sup> Un tel mandat ne pourra toutefois être établi que si l'opération immobilière entre dans le cadre de du contingent préfectoral prévu à l'article R\*441-5 du code de la construction et de l'habitation, en vertu duquel le représentant de l'Etat dans le département peut réserver pour loger ses agents jusqu'à 5 % des logements sociaux auxquels il a participé financièrement dans le cadre de construction ou de rénovation.

## Annexe 6 : Les loyers en Ile-de-France

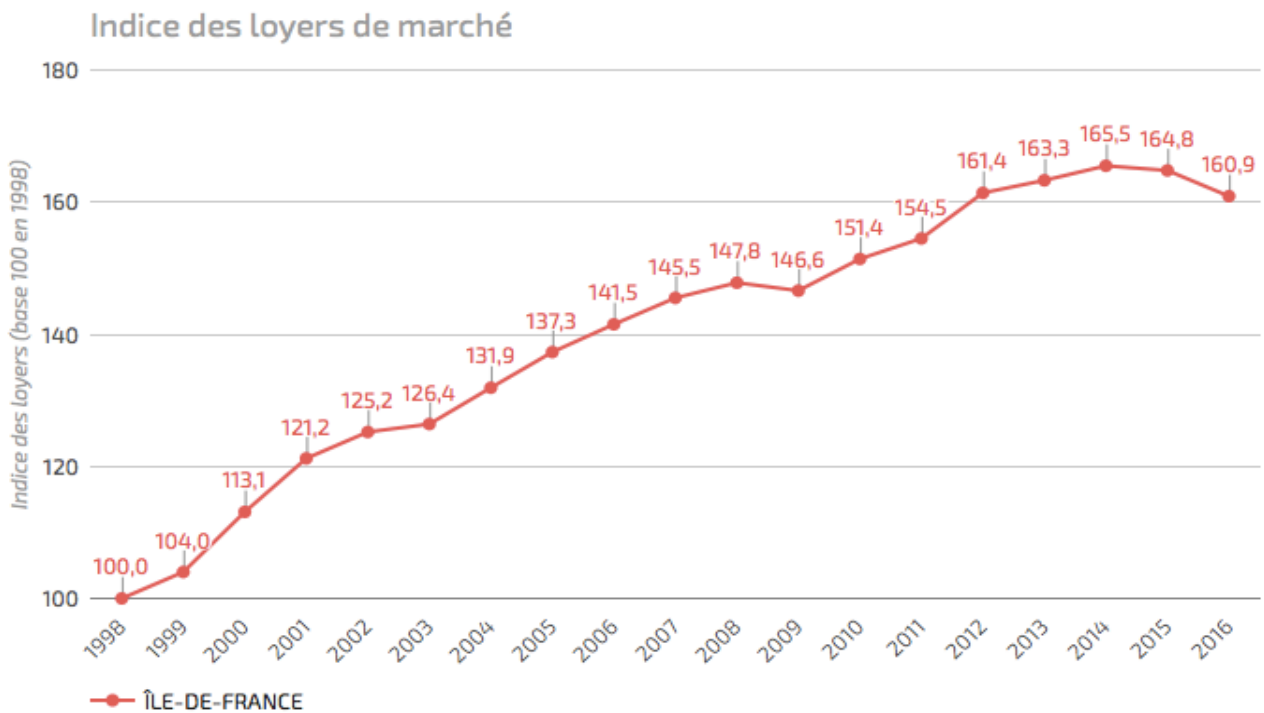
L'Observatoire Clameur montre pour l'Ile-de-France les évolutions suivantes pour les loyers de marché et leur variation. Les données de 2016 sont un constat sur la base des chiffres de février 2016. Les

ÎLE-DE-FRANCE Type de biens	Niveau des loyers de marché 2016 (en €/m <sup>2</sup> )
Studios et 1 pièce	23,0
2 pièces	18,5
3 pièces	15,9
4 pièces	14,8
5 pièces et plus	15,8
Ensemble	18,6

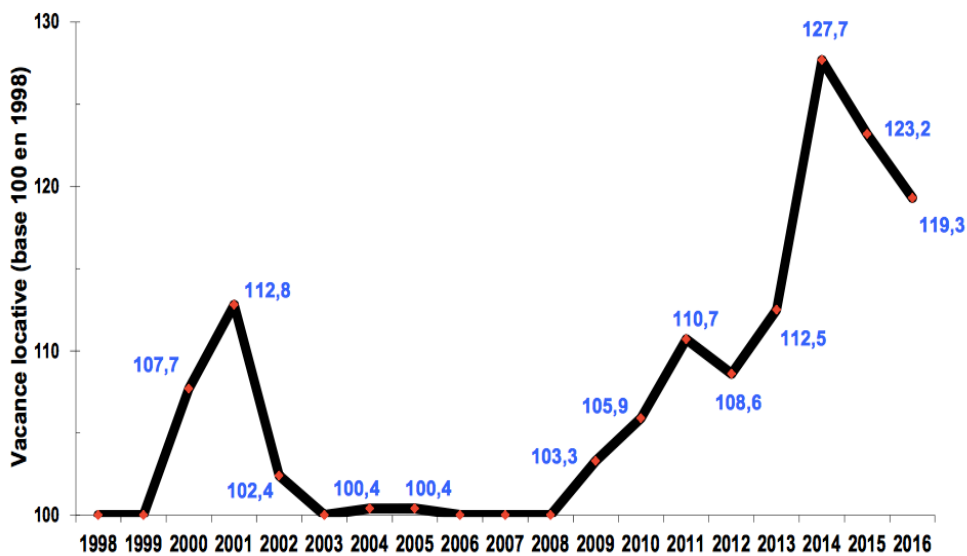
loyers, d'un indice 100 en 1998, ont crû continument et fortement jusqu'en 2014 (indice 165,5), avant d'opérer un léger repli (indice 164,8 en 2015). Le premier constat de 2016 laisse présager un repli conforté.







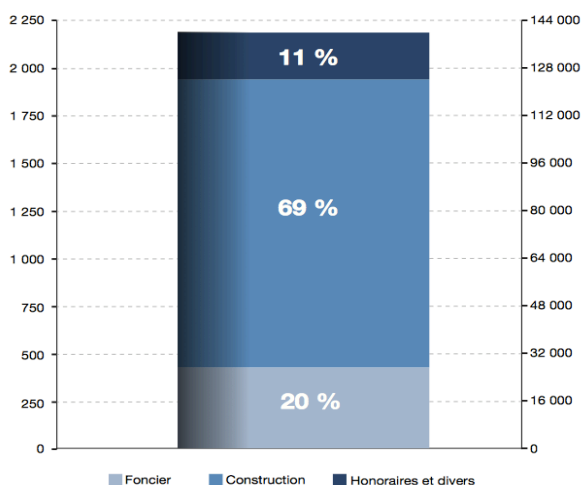
L'observatoire des loyers Clameur analyse également la vacance locative du parc privé : elle représente début 2016 en moyenne 5,7 semaines, soit une perte de 3 % des loyers perçus.



## Annexe 7 : Quelle décomposition des coûts ?

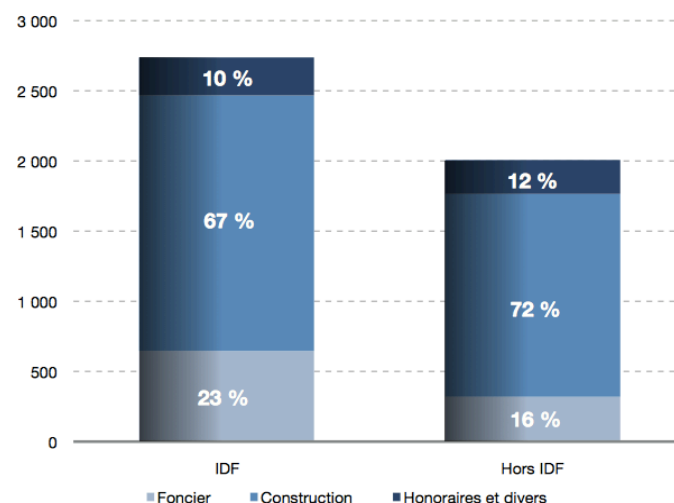
La Caisse des dépôts a effectué en novembre 2012 une analyse de la décomposition des coûts du logement social, portant sur 117.000 logements, qui montrant une hausse du prix de revient du logement social de 53 % entre 2005 et 2011, dont 28 % en Ile-de-France et 55 % en moyenne dans les autres régions. En Ile-de-France, le coût de la construction et du foncier avait respectivement augmenté de 30 % et 30 % en €/m<sup>2</sup> (hors Ile-de-France + 69 % pour le foncier, + 51 % pour la construction).

**Graphique 1** : Décomposition du prix de revient TTC d'un logement social familial (en € par m<sup>2</sup>, échelle de gauche et en € par logement, échelle de droite) 2011, France entière



Source : Caisse des Dépôts

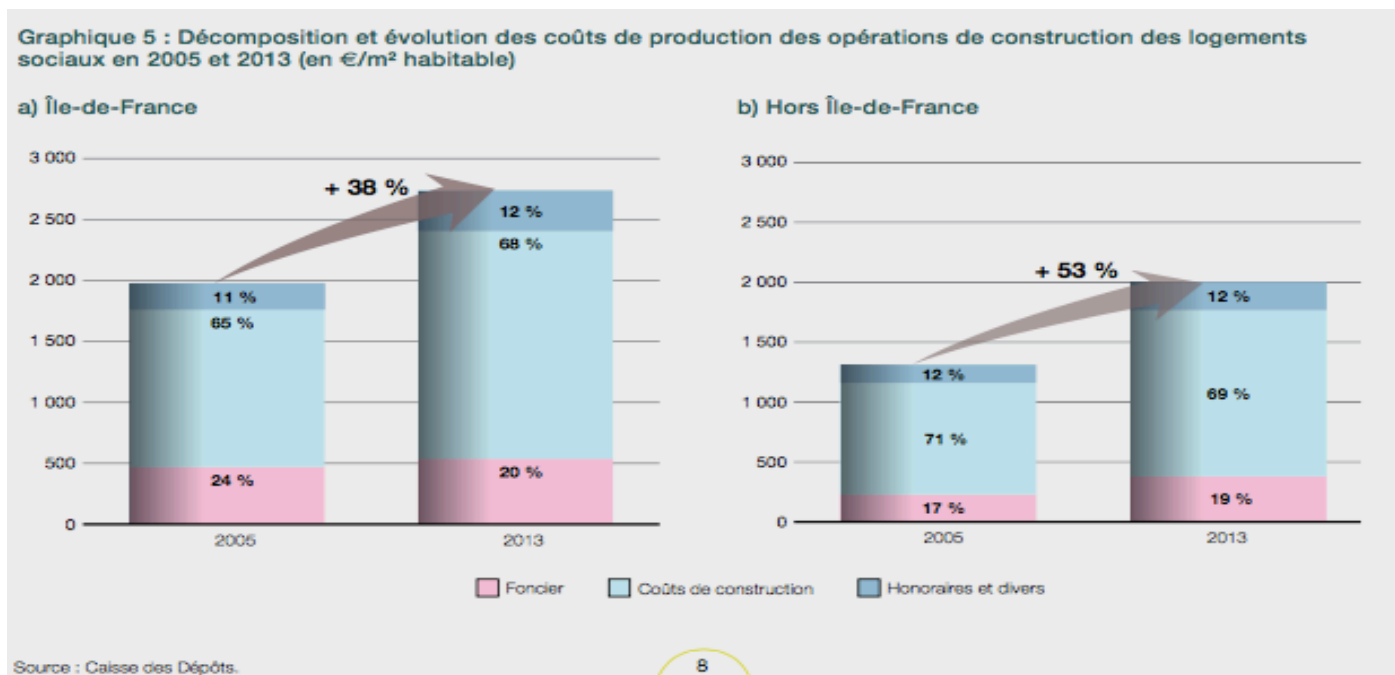
**Graphique 5** : Prix de revient total (en € par m<sup>2</sup>) et décomposition par composante (en %) en 2011



Source : Caisse des Dépôts

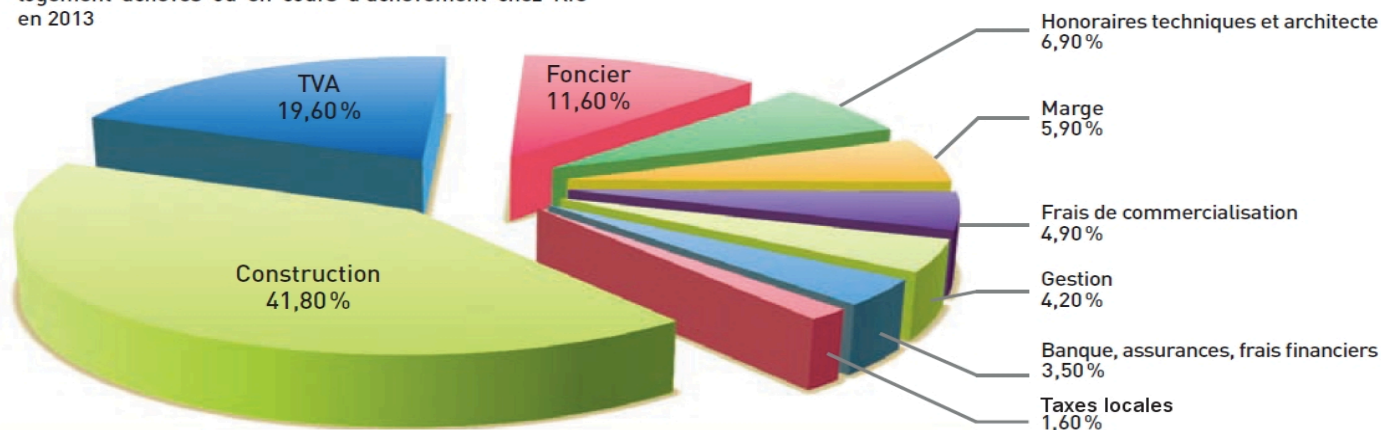
Une nouvelle étude de la Caisse de juin 2014 portant sur près de 149.000 logements montrait une stagnation ou un déclin des coûts depuis 2011, en ligne avec l'évolution du marché de l'ancien (- 1,6 % entre 2011 et 2013), portant le coût moyen au m<sup>2</sup> à 2740 € en Île-de-France, soit 800 € de plus en moyenne qu'en province. La charge foncière qui représentait en Île-de-France plus du double de la moyenne hors Île-de-France en 2005 (470 € m<sup>2</sup> contre 210 €/m<sup>2</sup>), a augmenté moins rapidement au regard de l'échantillon (la moitié en grande couronne, la moitié à Paris et en petite couronne, alors que la production totale de logements sociaux est répartie pour un tiers en grande couronne et deux tiers à Paris et en petite couronne), soit en moyenne 540 € m<sup>2</sup> en IDF contre 360 €/m<sup>2</sup> en province. Les coûts de construction ayant crû au même rythme, l'écart Île-de-France/régions n'a pas évolué pour ce poste

entre 2005 et 2013 et demeure d'environ 40 %. Ainsi en 2013, le coût des travaux s'élève à 1 870 €/m<sup>2</sup> en Île-de-France et à 1 330 €/m<sup>2</sup> en moyenne nationale hors Île-de-France.



L'étude d'un promoteur opérant dans le Nord de la France, montrait dans le secteur libre, la décomposition suivante pour un logement T3 de 66 m<sup>2</sup> commercialisé à 200.000 € TTC : hors TVA, le prix du foncier (14,4 %) et le coût de la construction (51,9 %) sont les postes clés d'optimisation des coûts.

Pourcentages calculés sur la base de 6 programmes de logement achevés ou en cours d'achèvement chez KIC en 2013



## Annexe 8 : Hypothèses de rendement

La présente annexe présente une décomposition du taux de rentabilité. Donnée à titre d'exemple, à partir de valeurs extraites de situations réelles, elle ne représente pas la réalité moyenne du marché, mais permet d'illustrer, pour un taux de rentabilité donné, les coûts au mètre carré qu'il est nécessaire d'obtenir.

	Hyp 3000€/m2 TTC	Hyp 3300 €/m2 TTC	Hyp 3600€/m2 TTC
LOYER ANNUEL/VEFA TTC	5,37%	4,88%	4,47%
Taux de rendement net	4,17%	3,68%	3,27%
Gestion du fonds	-0,30%	-0,30%	-0,30%
Rendement locatif net	3,87%	3,38%	2,97%

Pour mémoire, les professionnels de l'immobilier qualifient généralement de **taux de rendement locatif brut**, le ratio loyer annuel sur prix d'acquisition (ou parfois loyer annuel/valeur nette actualisée).

La rentabilité nette s'apprécie soit en termes de rentabilité dite « nette de frais et charges », soit de rentabilité nette après impôts.

Pour les **promoteurs**, la méthode **du bilan promoteur** ou compte à rebours est fréquemment utilisée ; elle consiste à déterminer le **coût maximal de la charge foncière admissible**, en déterminant le prix de vente maximum en fonction d'études du marché local, et en déduisant de ce prix de vente maximum, tous les autres postes de coût d'une opération : coûts de construction, charges financières (intérêt des emprunts ou rémunération des fonds propres), frais de commercialisation, honoraires, frais de structure, etc.

## Annexe 9. La participation des employeurs privés à l'effort de construction (PEEC)

---

L'employeur d'au moins 20 salariés (l'employeur agricole à compter de 50 salariés) est soumis à une obligation **de participation à l'effort de construction** à hauteur de 0,45 % des rémunérations versées en N-1, sous la forme d'investissements directs en faveur du logement des salariés, de prêts à taux réduits ou de versement à un organisme collecteur agréé.

L'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) établit des bilans de l'usage des droits de réservation et des aides aux ménages accordées au titre de la PEEC.

**Les droits de réservation** trouvent leur fondement juridique dans les articles L.313-3, L.313-26, L.441-1 et R.441-5 du code de la construction.

Au 31 décembre 2014, le parc déclaré dénombre 1,28 million de logements, dont 27 % en Ile-de-France. En 2014, 6.034 opérations ont été financées, représentant 176.383 logements, dont 43 % en Ile-de-France. Le montant des fonds engagés s'élève à 1,19 Md€, représentant environ 5 % du prix de revient total des opérations cofinancées. Le taux de réservation en équivalence des logements financés est de 28 %.

Les nouveaux droits s'élèvent à 50.259, dont 31.673 avec droits de suite. Le stock de droits est de 698.645. Les droits échus s'élèvent à 26.345 et les droits perdus pour un tour à 14.572.

Les ménages demandeurs s'élèvent à 225.749 au 31 décembre 2014. La moitié des demandes est inférieure à un an. La moitié des demandeurs sont des ménages avec enfants, et 19 % sont des familles monoparentales. 63.692 attributions ont été effectuées en 2014. 29% des attributions sont effectuées au titre des droits uniques. Plus des deux tiers portent sur des logements PLA/PLUS. Les logements intermédiaires concernent 12 % des attributions et les deux tiers des logements attribués sont des T2 et T3.

Par ailleurs, 806 M€ ont été décaissés en 2014 au titre des **aides aux ménages**, dont 548,6 M€ pour le prêt d'accession, et 96 M€ pour le prêt travaux. L'avance Loca-pass (avance au dépôt de garantie) représentait 68 M€ et la mise en jeu de la garantie Loca-pass (garantie de loyers) 50,3 M€.

## Annexe 10 : des propositions convergentes

---

**L’Institut Montaigne, l’ASPIM, le MEDEF, Terra Nova ou encore l’IEIF** (Institut de l’épargne immobilière et foncière) ont effectué de nombreuses propositions en faveur du logement. Le rapport dirigé par D. Figeat s’intéresse à la mobilisation du foncier privé en faveur du logement.

Plusieurs propositions rencontrent les préoccupations du présent rapport.

Ainsi, **l’ASPIM** se prononce dans son livre blanc de 2012 en faveur de :

- la mobilisation de l’épargne privée en faveur du logement notamment intermédiaire,
- l’évaluation prospective des besoins en zone tendue,
- des solutions de mise à disposition de terrain en contrepartie d’un loyer payé par le propriétaire du bien et un intéressement de la collectivité à la revente de l’immeuble (un schéma de partage des plus-values mis en place en Finlande, par exemple),
- l’endiguement du renchérissement par les normes du coût de la construction, en privilégiant des mesures adaptées aux besoins effectifs et une approche flexible et évolutive des constructions.

Le **Medef** met notamment en avant dans son livre blanc de mars 2015 :

- la nécessité de libérer du foncier constructible à des prix abordables là où les besoins existent,
- l’importance à développer une information transparente sur les terrains publics,
- la mobilisation des ressources foncières non utilisées des entreprises,
- une révision de la fiscalité des plus-values, qui incite à ce stade à retenir les terrains,
- la nécessité de contenir les coûts de construction par des normes appropriées.

**L’Institut Montaigne** souligne, dans son ouvrage « *Politique du logement : faire sauter les verrous* » de juillet 2015, parmi de nombreuses priorités, les points suivants :

- intéresser les collectivités locales aux plus-values d’urbanisme captées par les propriétaires fonciers,
- rationaliser les outils d’aménagement publics, afin d’augmenter rapidement l’offre foncière,
- assurer la fongibilité des différents contingents de réservation, afin d’encourager la mobilité,
- développer la publication en ligne des offres de logements sociaux disponibles.

**Terra Nova**, dans ses rapports « Des logements trop chers en France, une stratégie pour la baisse des prix », et « Des logements trop chers en France, une stratégie pour une baisse des prix », suggère :

- de favoriser le retour des investisseurs institutionnels dans le logement intermédiaire, en créant des fonds communs de placement d'entreprises « logement intermédiaire » et une obligation pour les assurances-vie de consacrer au logement au moins 10 % de leurs contrats « vie génération » au logement intermédiaire,
- d'asseoir la taxe sur les terrains non-bâti sur la valeur vénale des terrains constructibles,
- la création d'un nouvel outil juridique permettant aux personnes publiques de consentir sur leurs terrains des baux emphytéotiques de très longue durée (99 ans) et aux investisseurs (propriétaires occupants sous plafond de ressources ou propriétaires bailleurs avec plafonnement de loyer) d'acquérir des logements « hors foncier », comprenant des clauses de contrôle des prix de vente<sup>13</sup>.

**L'IEIF** préconise :

- des logements locatifs intermédiaires très ciblés,
- des véhicules ciblés sur le locatif intermédiaire,
- le développement de l'usufruit locatif social, des emphytéoses,
- la prise en compte des spécificités de l'immobilier dans la réglementation prudentielle de l'assurance.

**Le rapport Figeat** effectue de nombreuses propositions tant en matière de gestion des droits d'urbanisme que de fiscalité : il préconise notamment de :

- réviser l'assiette de la taxe foncière sur le foncier non bâti, en utilisant la valeur vénale,
- supprimer progressivement, ou au minima diminuer, les droits de mutation à titre onéreux et la fiscalité sur les plus-values immobilières de cession,
- supprimer les abattements pour durée de détention pour l'imposition sur les plus-values immobilières.
- simplifier, par fusion ou suppression, les taxes additionnelles sur les plus-values immobilières.

---

<sup>13</sup> Terra Nova considère que le bail emphytéotique de droit commun ne permettant pas de contrôler la destination des immeubles à édifier, le bail à construction ne permettant pas de mettre en place des clauses de limitation des prix à la revente et le bail emphytéotique administratif soumettant le preneur du droit réel à certaines contraintes (résiliation possible pour des motifs d'intérêt général pendant la durée contractuelle, recours limité à l'hypothèque).

# Annexe 11 : Quelques exemples à l'étranger

---

Nombre de pays ne développent pas spécifiquement de politiques dédiées aux agents publics ; toutefois, plusieurs actions méritent d'être soulignées. A Munich, où le logement est tendu par rapport au reste de l'Allemagne, le Land de Bavière, la municipalité et les services de santé ont développé une offre destinée à leurs agents. Au Japon, hormis les cas de sujétions particulières donnant accès à un logement gratuit, les agents reçoivent, dès que leur loyer atteint une certaine somme (12.000 yens/mois), une allocation logement. Au Royaume-Uni, le gouvernement britannique et la ville de Londres ont mis en place une politique de prêt à taux zéro pour les cautions locatives de leurs agents. Dans un contexte de logements moins tendu, l'Italie privilégie des aides à la mutation pour ses agents publics.

S'agissant de la maîtrise du foncier, les municipalités suédoises, propriétaires de l'essentiel du foncier, mettent en place un système de location des terrains constructibles assorti de règles d'usage, et de plafond de prix d'usage, qu'il s'agisse d'accession ou de location. Les **Community land trusts** existant notamment dans certains Etats aux Etats Unis, et au Royaume-Uni (170 en Angleterre et au Pays de Galles) restent propriétaires du sol, qu'ils ont reçu en donation ou acheté, font construire et vendent ou louent les logements à des prix abordables, indexés (cas du East London CLT) sur le revenu moyen du quartier et non les prix de marché. Les éventuels profits sont réinvestis dans le CLT.

Aux Etats-Unis, les fonds de pensions (cf. détail infra pour la ville de New-York) investissent dans le logement abordable, sans que celui-ci soit réservé à leurs souscripteurs.

*Les contributions suivantes ont été effectuées par les services économiques à l'étranger de la Direction du Trésor.*

## **1. Munich et la Bavière**

D'une manière générale, on observe à Munich que de nombreuses administrations publiques proposent des logements à leurs salariés ou fonctionnaires par l'intermédiaire de leur société de logement « Wohnungsgesellschaften », notamment :

- Le **Land de Bavière** détient par l'intermédiaire de sa société immobilière Stadibau 7.200 logements à Munich pour les salariés et fonctionnaires du Land (professeurs des écoles, policiers, etc.).



- la **ville de Munich** a deux sociétés de logement, Gewofag et GWG, avec un parc immobilier comprenant 64 000 logements (anciens et neufs). Le prix de location est en moyenne de 6,50€ (avec un plafond de 14€).
- Plusieurs **services publics de la santé** ont également leur société de logement comme la clinique (de Grohadern), le centre cardiaque ou encore la fondation de Munich (« Münchenstift ») qui met à disposition des logements pour le personnel de soin ou de dépendance.
- Les **régies communales** possèdent 547 appartements répartis sur 40 lieux dans la ville pour ses 7500 salariés ou fonctionnaires.

En règle générale, cette offre est réalisée dans la grande majorité des cas sur fonds publics.

En ce qui concerne plus particulièrement la politique du Land de Bavière pour son personnel à Munich, l'offre est réalisée uniquement par l'intermédiaire de la société immobilière « Stadibau » dont le Land de Bavière détient 100% des parts.<sup>14</sup> Stadibau n'a pas de moyens propres, le Land l'a chargée de la construction de logements sur des **terrains qui lui sont confiés pour un bail de 99 ans**.

Stadibau se finance avec **des aides directes publiques du Land ainsi que par des crédits bancaires**. Elle peut faire appel aussi à des crédits bonifiés de la banque publique d'intervention KfW si l'offre de logement répond à des critères énergétiques.

Dans le passé, le Land recourait à un soutien de nature fiscale visant à promouvoir l'offre privée de logements et qui donnait un droit d'occupation (« *Belegungsrecht* ») pour ces logements qu'elle mettait à disposition de son personnel. Ce droit était néanmoins limité dans le temps. Pour maintenir un stock constant de logements, il fallait donc recourir à des dépenses budgétaires continues.

C'est l'une des raisons pour laquelle le Land a changé de politique il y a une vingtaine d'années en s'appuyant depuis lors exclusivement sur Stadibau. L'avantage premier est que le stock de logements est stable voire en progression, à la différence de l'incitation fiscale. Par ailleurs, le Land constate un effet subsidiaire positif (qui n'était pas recherché) : la valeur immobilière des appartements a fortement augmenté.

Dans le cas de la politique poursuivie par le Land de Bavière pour ses agents, le Land ne vend plus ses terrains mais les met à disposition sous forme de bail pour la construction de logement (Stadibau). Le marché immobilier est néanmoins tellement tendu (« il n'y a plus de terrains ») que d'autres solutions sont recherchées notamment par la création de logements dans les autres communes de l'agglomération. Le Land de Bavière fait aussi de gros efforts pour améliorer les services de transport en commun (prolongement de lignes et augmentation des fréquences), ces projets d'infrastructure sont financés par des dépenses budgétaires. La coopération entre les communes et Munich s'est ainsi fortement développée (les réticences initiales s'expliqueraient par les craintes communales d'être intégrées ensuite dans Munich).

---

<sup>14</sup> Les informations sur la politique du Land de Bavière ont été obtenues auprès d'un expert du ministère des finances de Bavière.

La **municipalité de Munich** recourt pour le logement de ses agents aux 64.000 logements de ces deux sociétés de logement (Gewofag et GWG). Elle fait appel aussi à l'offre privée d'appartements sociaux ayant bénéficié d'aides fiscales, pour lesquels elle a un droit d'occupation (« *Belegungsrecht* »).

**D'une manière générale, les Länder sont compétents pour décider et financer la politique en matière de logement social** en Allemagne depuis le 1er septembre 2006 (réforme du fédéralisme). Pour financer la construction de logement social, des subventions sont accordées aux investisseurs privés dans le cadre du conventionnement (plafonnement du loyer,...), sous forme de prêt à taux réduit, de subventions directes ou bien encore **de mise à disposition de terrain à un prix préférentiel**. Les Länder font appel à leur banque régionale (Landesbank), certains à leurs banques régionales d'investissement (Landesförderinstitut, comme Wlbank du Land de Hessen...). Ces programmes de financement peuvent être complétés par des aides de la banque publique d'intervention KfW visant à financer l'efficacité énergétique des bâtiments.

**Il n'y a pas de dispositions générales (au niveau national ou du Land) réglant précisément l'attribution de ces logements sociaux au bénéfice des agents publics.**

**L'offre spécifique à des agents publics se fait en général par le biais des sociétés de logement de leur administration, il s'agit de logement sociaux ou intermédiaires (voire au prix du marché).** Le loyer des logements (le m<sup>2</sup> sans charge) variait ainsi à Munich entre 6,50€ et 14€ pour ces administrations (enquête réalisée en 2014)<sup>15</sup> :

- entre 6,50€ (ancien non rénové) à 9-11€ (neuf) pour le personnel du Land de Bavière à Munich.
- entre 6,50€ (voire 3,50€ pour de très anciens contrats de location) et 14€ pour les agents de la municipalité munichoise.
- entre 7,45€ et 12,50€ pour la fondation de Munich (pour le personnel de soins).

A côté de ces sociétés de logement publiques, **il existe aussi une offre de logements par des coopératives réservées à des métiers** ayant une tradition historique, telles que la coopérative de construction des cheminots, la coopérative de construction des fonctionnaires fédéraux de la poste ou bien encore l'association de logements des fonctionnaires de Munich (bwv). Les locataires doivent prendre une participation dans la coopérative (1000 à 10 000€) pour prétendre à l'accès à un logement. Il existe une cinquantaine de ces coopératives à Munich avec un total de 35.000 logements. La moitié de ces logements datent des années 20 et des années 30, le loyer moyen y est proche de 6€ (6€ à 8,50€ pour les nouveaux contrats de location ; source : enquête Abendzeitung-München).

Il est à noter que des entreprises privées constituent des parcs de logements pour leurs agents : un grand employeur privé comme le constructeur automobile BMW a ciblé sa politique de logement sur la constitution

---

<sup>15</sup>Enquête du journal munichoise Abendzeitung-München: « Das sind Münchens günstigste Wohnungen » publié le 04/05/2014.

d'un propre parc immobilier (à côté d'un stock de logements en location), l'affectation d'un logement à un salarié est décidée par la commission-logement du comité d'entreprise (Betriebsrat).

Parmi les critères d'éligibilité donnant l'accès aux services des sociétés de logements, il faut donc être titulaire ou salarié de l'administration à laquelle la société de logement est rattachée. Il existe des critères de plafonds de revenu, et parfois une priorisation en fonction du métier exercé, notamment en cas de pénurie de main d'œuvre (cas de la municipalité de Munich).

Dans le cas des agents publics du Land de Bavière, les critères d'éligibilité sont des critères de revenu, il n'y pas de critères particuliers prenant compte de situation de pénuries de main d'œuvre. Il existe en outre 3 niveaux de priorités : le premier c'est lors d'une mutation quand l'agent est sans logement, le second niveau de priorité lorsque les besoins ont changé (agrandissement de la famille notamment), le 3<sup>ème</sup> niveau regroupant tous les autres cas.

Les compagnies d'assurance sont peu engagées dans le secteur du logement (environ 3% de leurs placements financier, soit 48Md€ en 2014).

A titre d'ordre de grandeur, à Munich, le prix au m<sup>2</sup> d'une location dans le logement libre était en moyenne de 15€ en relocation (contre 12,30€ en 2001) et 18€ en 1<sup>ère</sup> location (après près de 13€ en 2001 ; source : « Wohnungsmarktbarometer 2014 » publiée par la ville de Munich). Les prix dans le logement social à Munich varient sensiblement, de nombreux logements sociaux pour les agents publics sont proposés autour de 6,50€ le m<sup>2</sup>. La part du poste logement dans le revenu disponible d'un ménage était de 27% en moyenne en 2014 en Allemagne, 39% pour une personne vivant seule.

## **2. Le Japon**

Au vu des informations qui nous ont été transmises par la National Personnel Authority, d'un professeur d'université de Kanagawa, les éléments de réponses du SER Tokyo sont centrés sur l'accès au logement des agents publics de l'Etat central (les logements de fonctionnaires des gouvernements locaux seraient très limités).

Le logement des fonctionnaires du gouvernement central est régi par le National Public Officers' Housing Act (1949 – texte législatif non traduit) qui précise les principes quant à la mise en place et la gestion de ces logements. La tendance actuelle est une rationalisation voire une réduction du parc destiné aux fonctionnaires en se limitant strictement à la mise à disposition de logements pour raison de service. Les logements des fonctionnaires du gouvernement central sont gérés par le Bureau Finance du Ministère des Finances japonais qui a établi en décembre 2011 un plan de réduction des logements des fonctionnaires. Ce plan précise que les fonctionnaires ayant la possibilité d'accéder à ces logements sont limités à ceux entrant dans le champ dit des « 5 catégories » (cf. infra). Plus généralement, le Bureau Finance du Ministère des Finances qui a été contacté sur ce sujet considère que le critère social ne doit pas être pris en compte dans l'accession à ces logements.

Le gouvernement japonais est généralement propriétaire de ses propres actifs immobiliers (construits et gérés par ses propres moyens) mais peut être amené à louer un logement du secteur privé. S'agissant des projets de constructions nouvelles ou de rénovations, le secteur public fait de plus en plus appel au secteur privé par le biais de projets PFI (« Project Finance Initiative »).

Pour mémoire, il existe trois types de logements publics selon les critères du Ministère des Finances : les résidences officielles, les logements gratuits et logements payants dont le calcul du loyer est défini par ordre d'application à la National Public Officers' Housing Act.

Elle est de nature budgétaire (chaque ministère incluant dans son projet budgétaire : frais d'amortissements, rénovation, loyers versés au secteur privé, frais de personnel) et s'élève à un montant d'environ 54 Mds de yens (415 millions d'euros) par an.

Dans le cadre du plan de réduction des logements des fonctionnaires, il est précisé que seuls les fonctionnaires du gouvernement central entrant dans l'une des 5 catégories suivantes peuvent bénéficier de logements publics :

Catégorie 1 : agents en poste dans les îles éloignées et régions montagneuses

Catégorie 2 : agents soumis à des déménagements fréquents

Catégorie 3 : agents dont le lieu du logement est dans une zone limitrophe aux locaux administratifs

Catégorie 4 : agents soumis à des mobilisations en cas de catastrophes naturelles, terrorismes, crises économiques, attaques armées...

Catégorie 5 : agents soumis à des horaires de travail contraignants (fonctionnaires chargés de la coordination avec la Diète, rédaction des projets de lois, planification budgétaire notamment).

L'Act on Remuneration of Officials in the Regular Service (texte législatif non traduit) précise que des allocations au logement peuvent être versées aux agents ayant loué un logement (hors agents bénéficiant de logements publics) et ce, suivant le niveau du loyer supporté par ceux-ci. **Quelle que soit l'ancienneté de l'agent, cette allocation lui est versée dès lors qu'il fait face à au moins 12 000 yens de loyer par mois.**

L'Act on Remuneration of Officials précise par ailleurs que le dispositif de versement d'allocations logements peut être maintenu lorsque l'agent décide de muter sans être accompagné de sa famille (qui reste dans un logement loué avec maintien des allocations).

L'Act on Travel Expenses of National Public Officers, etc. (texte non traduit en anglais) indique que des frais de mutations (nécessitant un changement du lieu de logement) comprenant notamment les frais de transport en commun et de déménagement sont versés à l'agent.

La *Workers' Property Accumulation Promotion Act* (1971) encadre le système de promotion de la formation d'actifs (épargne et acquisition du logement) des travailleurs plus connu sous le terme *Zaikei*. Le système permet aux employés de former un capital qui est abondé mensuellement d'une partie de leur salaire (sans abondement de la

part de l'employeur). Chaque employé signe un contrat Zaikei auprès d'un établissement financier (banques, compagnies d'assurance, maisons de titres) par le biais de son entreprise. L'employé peut former une épargne (épargne Zaikei formée principalement d'épargne sans risque mais aussi de titres financiers et fonds mutuels en placement monétaire : les intérêts sont imposables (20%) mais l'employé peut bénéficier d'un emprunt immobilier dont le montant peut atteindre 10 fois l'encours d'épargne - 5 fois l'encours d'épargne pour un prêt destiné à financer les études – par le biais de l'agence administrative indépendante *Employment & Human Resources Development Organization of Japan*), une épargne retraite (retraites Zaikei formées d'épargne sans risque, fonds mutuels de placement, produits d'assurance, titres financiers) et une épargne logement (logement Zaikei, destiné à l'acquisition ou l'agrandissement d'un logement). Les actifs combinés des retraites Zaikei et du logement Zaikei bénéficient d'une exemption fiscale pour les intérêts générés par une épargne de 5,5 millions de yens (42 000 euros).

- Encours de l'épargne Zaikei (fin mars 2015) : 10 805 Mds de yens (83 Mds d'euros) pour 5,7 millions de contrats.
- Encours des retraites Zaikei : 3 300 Mds de yens (25 Mds d'euros) pour 1,9 million de contrats.
- Encours du logement Zaikei : 2 000 Mds de yens (15 Mds d'euros) pour 0,8 million de contrats.

A défaut de données officielles, l'étude (commandée par le Ministère du Territoire, de l'Infrastructure et des Transports - MLIT) du centre de recherche Nomura Research Institute publiée en décembre 2015 (basée sur des données de mars 2012) évalue à plus de 100 trillions de yens (770 Mds d'euros) les actifs financiers investis sur des parcs immobiliers (comprend non seulement le logement mais également les bureaux de location). Parmi les investisseurs (hors particuliers qui détiennent plus de la moitié de ces actifs financiers), l'étude identifie les entreprises non-financières (19 trillions), les compagnies d'assurance (16 trillions), les banques (13 trillions) et les fonds de pension (8 trillions).

Selon un sondage d'octobre 2015 de l'ARES (Association for Real Estate Securitization – qui limite donc le champ du sondage aux détenteurs de fonds mutuels immobiliers « J-REIT »), le ratio de rentabilité espéré par les 130 établissements ayant répondu au sondage (50% de fonds de pension et 50% d'investisseurs institutionnels hors fonds de pension) varie de 3 à 6,5%, selon les supports de produits financiers, pour les fonds de pension et 1,5 à 6% pour les investisseurs institutionnels.

Les pouvoirs publics centraux et locaux mettent à disposition des parcs immobiliers de location à loyer modeste (une partie des loyers subventionnée selon le revenu et composition du foyer). Il n'y a pas de dispositifs spécifiques pour les agents publics (hormis ceux cités supra). Le gouvernement soutient l'acquisition à la propriété par le biais de l'offre de prêts immobiliers à très long terme (via la Japan Housing Finance Agency qui encourage les banques privées à distribuer des prêts immobiliers à très long terme : activités de sécurisation des prêts immobiliers distribués par les banques privées aux particuliers pour des durées allant jusqu'à 35 ans) et d'une politique de crédit d'impôt (sur une période de 10 ans aux foyers ayant contracté des prêts bancaires).

La mise en place d'une caution d'une tiers-personne est dans la majorité des cas exigés par les propriétaires. Le locataire peut se faire cautionner par un organisme spécialisé privé en cautionnement sous réserve du paiement d'une garantie (généralement 1 mois de loyer tous les 2 ans qui peut être dégressif).

### **Quelques ordres de grandeurs :**

- pour la ville de Tokyo (uniquement sur les 23 districts correspondant plus ou moins au Paris intramuros), on a constaté un pic des prix des terrains en 1990, sous l'effet de la bulle économique, avant de connaître une longue chute à compter du début des années 90 et ce jusqu'à 2001. L'évolution de la valeur moyenne des prix des terrains suit globalement une tendance haussière (1.268.664 yens/m<sup>2</sup> en 2015) mais elle est largement en deçà des niveaux constatés au début des années 90 (4.523.972 yens/m<sup>2</sup> en 1990).

- selon les données du « Statistical Year Book 2016 » (rassemblant les données de l'année 2014) publiées par le Ministère des Affaires Intérieures (MIC), la part des dépenses de logement dans les dépenses mensuelles des ménages est de l'ordre de 6%. Ce faible chiffre est notamment lié au fait que le taux d'accès à la propriété est globalement élevé sur le plan national (de l'ordre de 62% des ménages) qui tend à diluer le chiffre. Selon le calcul du SER, on peut évaluer de 20 à 25% la part du poste logement dans le budget des ménages non-propriétaires. Pour un enseignant appartenant au corps de l'enseignement public de la Métropole de Tokyo (hors secteur privé) : la grille de salaire débute à partir de 148 000 yens par mois ; pour un infirmier et autres agents de santé (hors médecins et dentistes) appartenant au corps des agents de la Métropole de Tokyo : la grille de salaire débute à partir de 152 600 yens par mois ; pour un agent de police et pompier de la Métropole de Tokyo : la grille de salaire débute à partir de 165 100 yens par mois.

### **3. Londres et le Royaume-Uni**

*Le Royaume-Uni connaît un déficit structurel d'offre de logements, qui se traduit par une forte hausse des prix de l'immobilier. Alors que les experts estiment que l'accroissement de la population suppose, la construction de 250 000 logements par an pour satisfaire la demande, seulement 152 000 logements ont été livrés en 2015. Le gouvernement a pris récemment des mesures pour soutenir davantage la construction de logement, sans toutefois remettre en cause la politique de soutien et de solvabilisation de la demande, qui a alimenté la hausse des prix.*

Les mesures de soutien à l'offre et la demande sur le marché immobilier menées ces dernières années n'ont que rarement été ciblées sur les fonctionnaires, mais plutôt sur les ménages aux bas salaires. Aucun cadre juridique propre aux agents publics n'existe donc.

Un seul dispositif est véritablement ciblé sur les agents publics : sur le modèle de prêts offerts par l'association Shelter, l'ensemble des ministères britanniques s'est engagé en février 2015 à introduire **une politique de prêt à taux zéro pour les cautions de logements à la location en faveur de leurs agents**. Le prêt représente une avance

sur salaire (remboursable sur un an maximum) équivalente au montant de la caution, soit généralement entre 6 à 8 semaines de loyer. La ville de Londres (*Greater London Authority*) avait été précurseur dans la mise en place de ce dispositif pour ses agents.

<https://www.gov.uk/government/news/thousands-of-tenants-set-to-benefit-from-deposit-loans>

Ce dispositif n'est pas le fruit d'une loi mais bien d'une décision individuelle de chaque ministère et organisme public de participer au dispositif.

Le mécanisme décrit ci-dessus est réalisé sur fonds publics, le remboursement du prêt donnant lieu à une retenue sur le salaire du fonctionnaire concerné. Chaque ministère doit ainsi indiquer sa participation au dispositif, qui est **budgétairement neutre** pour l'administration car si l'avance se fait sur les crédits du ministère concerné, la part correspondante est retirée des crédits affectés aux salaires. Les entreprises et groupes privés ont été fortement incités à suivre cet exemple : les chambres de commerce britanniques ont ainsi reproduit le même dispositif pour leurs 70.000 employés.

Le montant moyen pour une caution en accession est de 1 200£ (caution de 1 000£ en moyenne dans le pays, 1 900£ à Londres, intégralement avancée par le dispositif). Concernant le logement social, aucun programme spécifique n'a été mis en place pour les agents publics.

Toutefois, ces derniers peuvent bénéficier des mesures générales d'aides publiques en faveur du logement social, pour l'achat et la location, à condition de satisfaire aux critères d'éligibilité. Les différents dispositifs d'aide généraux sont détaillés infra.

En plus de ses bureaux ou des bâtiments liés à son activité, l'entreprise peut investir dans des logements mis à la disposition des employés.

**Cet avantage en nature est taxé sous la cédule E de l'impôt sur le revenu et soumis aux cotisations de classe 1A de la National Insurance acquittées par l'employeur.** L'assiette imposable est composée de la valeur locative annuelle, ou du loyer acquitté s'il est supérieur, augmenté des dépenses courantes (électricité, eau, gaz, etc.) à la charge de l'employeur. Si la valeur totale excède 75 000 £, l'impôt sur la fraction supérieure à cette limite sera acquitté par l'employé. Dans certaines conditions, cet avantage peut être exonéré :

- si le logement est nécessaire pour l'exercice des fonctions ;
- s'il est fourni en raison de craintes liées à la sécurité de l'employé ;
- si la mise à disposition d'un logement est habituelle et permet à l'employé de travailler dans de meilleures conditions ;
- ou enfin si le logement est procuré par une collectivité locale.

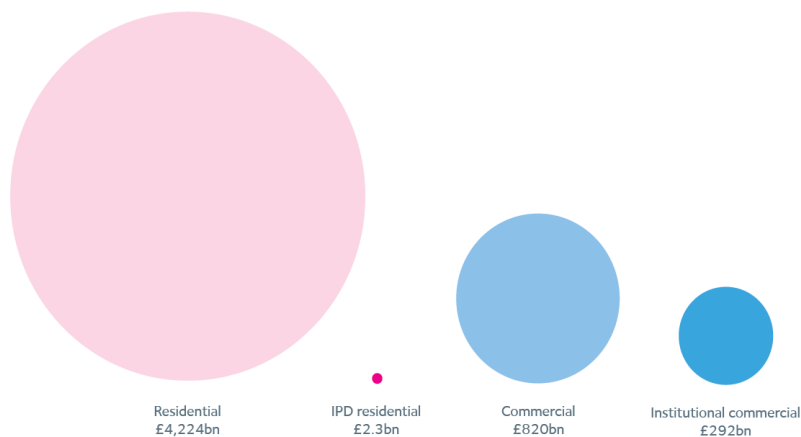
La liste des principales professions pouvant être exonérées de cet impôt est fournie par le [HM Revenue & Customs](#). Les agents publics sont concernés (agents du Ministère de la défense, diplomates, gardiens de prison, etc.)

Lorsque le bénéficiaire est un dirigeant ou un salarié dont la rémunération annuelle excède 8 500£, l'exonération est en outre subordonnée à deux conditions supplémentaires :

- le bénéficiaire possède moins de 5% des actions ;
- il travaille à temps complet pour l'entreprise.

La valeur totale de l'immobilier résidentiel était estimés par l'ONS à 4.984 Mds £ (3.927 Mds £ net des prêts immobiliers) en 2014. Le secteur de l'immobilier commercial représente, quant à lui, environ 820 Mds £, dont 292 Mds £ sont détenus par des investisseurs institutionnels, des entreprises et des fonds de placements immobiliers (« Real Estate Investment Trusts - REiTs »).

Chart 1: Value of UK residential sector



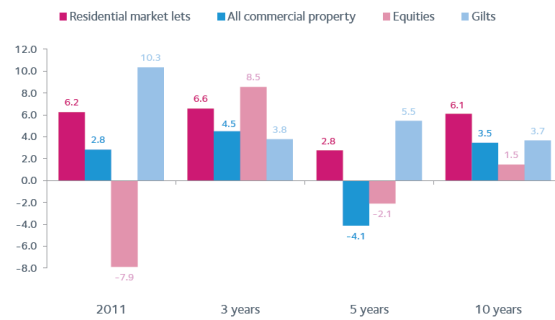
Source: Property Industry Alliance (PIA) Property Data Report 2012, and IPD (to scale).

L'immobilier résidentiel assure la croissance de la valeur à long terme mieux que tout autre actif d'investissement. Sur une base de rendement total, il a été l'actif le plus performant de l'investissement s au cours des trente dernières années (graphique 2). Le résidentiel offre également un meilleur couple rendement/risque (graphique 3).



Chart 2: Inflation adjusted investment performance by asset class (10 years to end 2011)

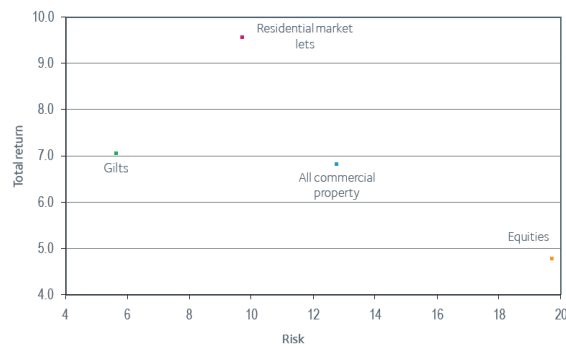
Retail Price Index (RPI) adjusted annualised total return - current, medium and long-term



Source: Office of National Statistics RPI Inflation, IPD residential index, IPD UK quarterly property index, FTSE all-share index, UK gilts index 5-15.

Chart 3: Risk reward spectrum: UK residential delivers higher total return at lower risk

Ten year total return vs standard deviation 2001-2011 (top right corner represents optimum profile)



Source: IPD residential index, IPD UK quarterly property index, FTSE all-share Index, UK gilts index 5-15.

En raison de son attractivité, le secteur du logement immobilier attire plusieurs types d'investisseurs :

- *les particuliers*

Les particuliers sont les principaux investisseurs en matière de logement grâce au programme « *Buy-to-let* » : achat de propriétés résidentielles dans le but de les louer et d'en tirer une plus-value. Depuis l'annonce de l'introduction d'un supplément de 3% sur la taxe à l'achat de l'immobilier (« *stamp duty* ») à partir du 1<sup>er</sup> avril 2016 pour les personnes souhaitant bénéficier du « *buy-to-let* », les transactions ont augmenté.

- *les compagnies d'assurances et les fonds d'investissements*

L'activité principale de ces fonds d'investissement relève de la pratique du « *buy-to-let* ». D'autres fonds se spécialisent plus dans l'achat de résidences en construction afin de les revendre une fois terminées. Il existe également **quelques fonds très spécialisés, agissant sur des niches**, telles que les logements étudiants, **les logements destinés aux travailleurs clés (policiers, infirmiers, professeurs, etc.)** ou les maisons de retraite. Le marché de l'immobilier résidentiel est de plus en plus attractif pour ce type d'acteurs, car de plus en plus rentable. Cependant, il reste principalement du domaine des particuliers.

- *les investisseurs étrangers*

Contrairement à ce qui est le cas en France, les collectivités locales britanniques ne disposent pas d'outils de planification performants pour maîtriser les coûts du foncier. L'existence de Local Plan leur permet seulement de déterminer le foncier disponible et constructible. Or, 53 % des autorités locales ne sont toujours pas munies de plan d'urbanisme qui intègre un recensement du foncier disponible.

### **Quelques ordres de grandeurs :**

A la location comme à l'achat, le prix des logements de la capitale est particulièrement élevé par rapport au reste du pays.

Le prix des biens immobiliers a explosé à Londres ces vingt dernières années : de +495 % (tous types de logement confondus) de 107 k£ (1995) à 641 k£ (2015) en moyenne. Au mètre carré, l'augmentation à l'achat est de +45 % à Londres entre 2010 et 2015 (niveau actuel : 4 400 £)

(Source <http://www.home.co.uk>)

A titre de comparaison, en 2015, le prix moyen de vente d'un bien immobilier était de 188 k£ à Manchester, 201 k£ à Birmingham, 325 k£ à Edimbourg.

(Source <http://www.home.co.uk>)

A la location, à Londres, dans un quartier aisé comme South Kensington, le loyer mensuel est d'environ 2 870 € / mois pour un appartement d'une chambre, 5 365 € / mois pour un appartement de deux chambres, 9 230 € / mois pour un appartement de trois chambres. Dans un quartier central et attractif comme Paddington, le loyer mensuel est d'environ 2 615 € / mois pour un appartement d'une chambre, 3 840 € / mois pour un appartement de deux chambres, 6 640 € / mois pour un appartement de trois chambres. Dans un quartier jeune/étudiant et attractif comme Clapham (sud de Londres), le loyer mensuel est d'environ 2 050 € / mois pour un appartement d'une chambre, 2 535 € / mois pour un appartement de deux chambres, 4 085 € / mois pour un appartement de trois chambres (prix communiqués sur la base d'un taux de change de 1,30 € par livre).

(Source *London Property Watch*)

A titre de comparaison, pour un logement avec deux chambres, le loyer moyen était de 1 080 € / mois à Manchester, 1 050 € / mois à Birmingham, 1 500 € / mois à Edimbourg en 2015.

(Source <http://www.home.co.uk>)

Le prix à la location pour les logements sociaux est plus difficile à évaluer, la définition du logement social (*affordable housing*) ayant été étendu dernièrement. En 2013, il était déjà évalué que si le prix du logement social était fixé à 65 % du prix du marché, un ménage devrait gagner plus de 35 000 £ par an pour un logement dans le district bon marché de Southwark à Londres. Pour exemple, dans le reste de l'Angleterre, pour les logements bénéficiant des aides de l'House & Communities Agency, le prix à la location avoisine 80% du prix du marché en 2014.

Logement "aidé" en septembre 2014	Loyer moyen (par semaine)	Loyer en % du loyer du marché
Est et Sud-est	£134	77%
Midlands	£107	79%
Nord-est	£97	79%
Nord-ouest	£102	80%
Sud et Sud-ouest	£123	78%
<b>TOTAL</b>	<b>£114</b>	<b>79%</b>

Le poste logement représentait 29 % du budget d'un ménage en 2014 (19 % une fois prise en compte les aides au logement), d'après l'institut statistique national (ONS).

(Source : <http://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/personalandhouseholdfinances/incomeandwealth/compendium/familyspending/2015>)

Au taux de change du 4 mars 2016 (1£ = 1,29 €), les salaires en début de carrière sont les suivants :

Professeur des écoles : 2 586 €/mois (24 000 £ par an de salaire brut médian)

Infirmier : 2 370 €/mois (22 000 £ par an)

Agent de police : 2 800 €/mois (26 000 £ par an)

Pompier : 2 586 €/mois (24 000 £ par an)

(Source <http://www.payscale.com>)

### Dispositifs d'aide à l'accès au logement

## 1. Aide à l'achat

### a) « *Right to buy* »

A partir des années Thatcher, la politique du logement social au Royaume-Uni a été tournée vers l'**accession à la propriété**. Souhaitant privatiser le logement social, le premier gouvernement de Margaret Thatcher a institué le ***Right to Buy***, mécanisme offrant aux occupants de logements sociaux la possibilité d'acquérir leur logement à des conditions préférentielles. Depuis sa création, la mesure a permis la vente de plus de 2,5 millions de logements sociaux des autorités locales à leurs occupants depuis 1980. Cette politique de vente de logements sociaux a été lancée à un moment où l'Angleterre comptait 30% de logements sociaux, c'est-à-dire un niveau très élevé. Mais le bilan de cette mesure est généralement considéré comme mitigé :

- son impact est positif en ce sens que la très grande majorité des quartiers d'habitat social présente aujourd'hui une mixité locataire/propriétaire
- il est négatif au sens où le parc social de meilleure qualité a été vendu, et le parc social résiduel a de ce fait connu une concentration croissante de ménages pauvres, sans emploi ou inactifs.

Enfin, une proposition de loi, *Housing Bill*, introduit un nouveau « *Right to Buy* » qui s'appliquera aux logements sociaux des associations de logements (*Housing Association*). 1,3 million de ménages devraient ainsi pouvoir acquérir leur logement à prix réduit. Compensée par l'Etat, la vente des logements devrait permettre aux *Housing Association* de reconstituer leur parc en un (logement construit) pour un (détruit).

### b) « *Help to buy* »

Dans les faits, l'essentiel de la politique du logement se concentre depuis 2013 sur la **solvabilisation de la demande pour l'accession à la propriété**. Le gouvernement Cameron I a ainsi introduit le programme de soutien à l'accession à la propriété « *Help to Buy* » qui a bénéficié à 120 000 ménages britanniques. Au regard de ce succès, le programme a été prolongé jusqu'en 2020. Le programme dans son ensemble vise principalement les primo-accédants. Le tableau ci-dessous résume les trois volets du programme (*equity loan, mortgage guarantee, ISA*) ainsi que les conditions d'éligibilité.

### c) « *Starter Homes* »

A l'occasion de l'Autumn Statement, le chancelier Georges Osborne a annoncé comme objectif la construction de 200 000 « *Starter Homes* » qui seront offertes aux primo-accédants à un prix inférieur de 20 % au prix de marché (budget mobilisé : 2,3 Mds£ pour financer 60 000 logements qui viennent en renfort de l'enveloppe mobilisée via le « *planning system* »).

Tableau des deux principaux programmes d'aides à l'achat

	<b>Right to buy</b>	<b>Help to buy <i>Equity loan</i></b>	<b>Help to buy <i>Mortgage guarantee</i></b>	<b>Help to buy <i>ISA</i></b>
Principe	Vente à prix	Octroi d'un prêt couvrant	Accord d'une garantie	Système de compte épargne

	réduit du logement occupé	jusqu'à 20 % de la valeur du bien <u>neuf</u> acheté	à l'établissement de crédit	logement
Détails	La réduction sera au maximum de : £100,000 (Londres) £75,000 (Angleterre) £16,000 (Pays de Galles) £24,000 (Irlande du Nord)	Le prêt est à taux zéro pour 5 ans, puis 1,75 % la sixième année et ensuite indicé sur les prix à la consommation + 1%. Apport initial d'au moins 5 %, le prêt commercial pouvant ainsi aller jusqu'à 75 % de la valeur du logement.  Remboursement à la revente ou au plus tard à l'échéance (25 ans)	Il concerne l'achat de logement (neuf ou non) d'une valeur de moins de 600 000 £, pour lequel l'acquéreur verse un apport initial d'au moins 5 % de la valeur.  L'Etat accorde une garantie à l'établissement de crédit à hauteur de 15 % de la valeur d'achat du logement	Octroi d'une prime d'État égale à 25 % du montant épargné à l'achat d'un premier bien immobilier, les versements totaux des épargnants étant plafonnés à 12 000 £ (soit une prime d'État maximale de 3 000 £).  N.B : il sera possible d'ouvrir un compte épargne Help to Buy de l'automne 2015 à l'automne 2019, le compte pouvant être conservé ensuite sans limitation de durée.
Éligibilité	- Maison principale - Locataire permanent - Bénéficiaire d'un logement social depuis au moins 3 ans	- 1 <sup>er</sup> achat - achat neuf	- Prix d'achat inférieur ou égal à 600 000 £ - Absence de location après achat - Maison principale - Absence de propriété partagée ( <i>shared ownership</i> )	- Achat inférieur à 250 000 £ et à 450 000 £ pour Londres  - Ne pas avoir bénéficié de ce système dans la même année fiscale
Bénéficiaires	Locataires d'un logement social	- Primo-accédants - Acquéreurs d'un logement neuf	Tous	Primo-accédants

## 2. Aides à la location

Les aides au logement (« *Housing Benefit* ») sont devenues obligatoires, étendues au secteur privé et intégrées au système national de sécurité sociale depuis que la charge de verser cette aide a été transférée, en 1982, du ministère de la sécurité sociale (*Department of Social Security*) aux collectivités territoriales. L'aide à la personne est fondée, au Royaume-Uni, sur le coût réel du logement et est versée sous condition de ressources.

### a) *L'allocation logement*

L'allocation logement est financée par l'Etat et versée par les collectivités locales **aux personnes qui payent un loyer, mais disposent de faibles ressources**. L'allocation logement (*Housing Benefit*) est en fait conçue comme une prestation connexe à l'attribution d'un minima social, donc étroitement liée au système de prestations sociales.

Lorsque le locataire loue son logement auprès d'une collectivité locale, cette aide prend la forme d'une déduction sur le montant du loyer. Lorsque le logement appartient à une *Housing Association* ou à un propriétaire privé, l'aide prend la forme d'une allocation versée soit au locataire, soit directement au propriétaire.

**Le montant de l'allocation varie en fonction du montant du loyer, l'existence d'une chambre supplémentaire et la situation familiale. Elle est également sous condition de patrimoine :** le patrimoine du demandeur ne doit pas dépasser 16 000 £. Pour obtenir une estimation de l'allocation, le gouvernement a mis en place deux [systèmes de calculatrice en ligne](#).

#### *b) Le Council Tax Benefit*

Le [Council Tax Benefit](#) est un **rabais sur le montant de la taxe d'habitation (« Council Tax ») au profit des personnes à bas revenus**. Cette réduction est opérée directement par la municipalité de résidence, mais est financée par l'Etat (crédits du ministère du travail). Le montant du rabais varie en fonction de la municipalité (chaque « council » a son propre programme), de la situation familiale (revenus, nombre d'enfants, personne à charge, existence d'autres avantages fiscaux, etc.) et du patrimoine du ménage.

## **4. La Suède**

La question de l'accès au logement des agents publics en Suède suppose un peu de retraitement dans la mesure où :

1. En principe, le logement est universel en Suède, notion héritée des réformes des années 1940 avec des loyers modérés reposant sur une forte régulation des hausses de loyers. De manière générale, la réglementation ne prévoit aucun critère, aucune catégorie, la sélection se faisant sur le temps passé sur les listes d'attente ;
2. Le statut de fonctionnaire n'existe plus dans le pays depuis années 1980 suite à la suppression de l'emploi garanti et l'harmonisation du régime de retraite unique de base (premier pilier). Les personnels ont ainsi des contrats de droit privé et disposent du même système de retraite que celui du privé, à points et capitalisation.

### *I. Le logement en Suède*

En Suède, l'Etat est chargé de fixer la législation encadrant le fonctionnement du marché du logement et de la construction. Les municipalités sont quant à elles responsables de la construction et de l'urbanisation. 42% des suédois sont propriétaires de leur logement tandis que 35% sont locataires et que 23% font partie du système « *bostadsrätter*<sup>16</sup> ». Le marché de la location s'organise lui-même en « première » et « seconde main » (équivalent

---

<sup>16</sup> « *Bostadsrätt* » est une particularité nordique où un membre d'une coopérative d'habitation (*bostadsrättförening*) est propriétaire d'un logement pour une durée limitée contre une redevance annuelle versée le plus souvent sur un rythme mensuel. Il faut notamment l'accord de la coopérative avant de pouvoir vendre l'appartement ou le mettre en location.

de la sous-location). Les loyers pour les locations de première main sont négociés entre la confédération des locataires (*Hyresgästföreningen*) et les deux principales confédérations des propriétaires privés (*Fastighetsägarna*) et publics (*SABO*). La négociation des loyers de première main se base sur le principe de la valeur d'utilisation (*Bruksvärdet*) prenant en compte plusieurs critères comme la situation géographique du logement, le nombre de mètres carré de surface habitable, la qualité du bâti, l'année de construction etc. Les loyers des logements de seconde main dépendent quant à eux aux règles du marché (offre limitée avec des loyers élevés).

#### *a- Le parc locatif public*

Les municipalités possèdent des Sociétés de Logements d'Intérêt Général (SLIG) (*Allmännyttiga Bostadsföretag*) avec des parcs de logements importants à loyers modérés. Ces logements ne sont pas attribués à des catégories particulières de la population ou sous condition de ressources, ce qui constituerait une discrimination. Le terme même désignant ces sociétés de logements d'intérêt général, « *Allmännytta* », signifie « pour le bénéfice de tous ». Des listes d'attente sont mises en place par les SLIG et le critère principal pour obtenir un logement est celui du temps d'attente. Les SLIG prennent toutefois en compte la situation familiale des individus, les ménages avec des enfants en bas âge disposant par exemple de conditions préférentielles.

D'après la loi sur l'action sociale, les municipalités ont la responsabilité de s'assurer que leurs résidents reçoivent le soutien et l'assistance dont ils ont besoin. Ainsi, les communes sont, à titre d'exemple, tenues de fournir des logements adaptés aux personnes âgées et aux handicapés. Elles fournissent également différentes formes de logements dits d'adaptation pour des durées plus ou moins longues aux personnes qui, pour des raisons de dépendance ou d'autres problèmes psychosociaux, ne sont pas en mesure de se procurer un logement sur le marché immobilier ordinaire. Pour aider les personnes qui ont des problèmes d'accès au marché du logement pour des raisons financières, sociales ou de santé des priorités peuvent également être mises en place par les municipalités. La municipalité peut alors louer le logement en première main pour ensuite le sous-louer à la personne dans le besoin.

Par ailleurs, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, les SLIG se doivent de combiner objectif de rentabilité économique et responsabilité sociale, d'après une loi votée par le Parlement en 2010. Ainsi, les SLIG investissent une partie de leurs ressources dans des projets offrant des logements à loyers réduits comme les nouvelles « *Kombohus*<sup>17</sup> ». En 2014, sur 1 553 000 logements en location en Suède, 825 000 faisaient partie du parc d'intérêt général, « *Allmännyttan* ».

#### *b- Le parc locatif privé*

---

<sup>17</sup> Pour inciter les SLIG à construire davantage de logements, *SABO*, confédération des sociétés de logements d'intérêt général, a mis en place une série d'immeubles de logement "clef en main" à des prix de construction 25% moins élevés que les prix du marché. Ces solutions de logement s'appellent « *Kombohus* » et existent en trois variantes : la version de Base avec seulement 2 à 4 étages, la version Plus de 8 étages et la version Mini composée essentiellement de T1 et T2 de 35 à 45m<sup>2</sup>.

La coutume en Suède veut que chaque propriétaire privé de plus de deux logements en location inscrive un logement sur deux sur le marché public et que chaque propriétaire puisse définir ses propres règles d'attribution. Ainsi, des particuliers mettant en location leur logement demandent souvent aux potentiels locataires de disposer de revenus annuels équivalents à trois fois le prix du loyer annuel du logement et de ne pas être en situation de défaut de paiement. Des fondations disposant d'un parc de logement peuvent également privilégier certains individus en lien avec l'objectif de la fondation ou la démarche d'intérêt public défendue (ex : logement pour les veufs/veuves, logement pour les employés de la Défense etc.). Pour obtenir un logement de *Stockholms studentbostäder*, l'inscription à une université du pays est par exemple un prérequis. Considérant la pénurie de logements qui frappe les villes étudiantes du pays, il est souvent demandé d'avoir même déjà étudié pendant une durée minimale de deux ans pour pouvoir espérer obtenir un appartement. Les étudiants Erasmus bénéficient d'un traitement particulier. Dans le cas où les critères d'attribution de logements ne sont pas clairement renseignés, et qu'une personne en recherche de logement est victime de discrimination, elle peut alors faire appel au médiateur responsable de ces questions (*Diskrimineringsombudsman*).

Il est difficile pour l'Etat d'avoir une vision d'ensemble précise du marché et des conditions d'attribution des logements, prérogative des municipalités dans le cas du parc d'intérêt général (*Allmännyttan*) et des propriétaires privés lorsque ceux-ci disposent d'un parc de logement propre.

## II. *Des affaires récurrentes touchant la classe politique suédoise, qui témoignent du problème du logement des agents publics*

Alors que des logements de service sont mis à disposition des députés suédois, originaires des différentes régions du pays, pour leur permettre de séjourner à Stockholm lors de sessions parlementaires, les ministres suédois doivent régler eux-mêmes la question de leur hébergement dans la capitale. Ils font souvent appel à des fondations ou syndicats qui disposent d'un parc de logements et de files d'attentes spécifiques avec des critères d'obtention de logements qui leur sont propres ; ceci est une source récurrente de difficultés.

Les grandes aires urbaines du pays font face à une pénurie de logement et que *Boverket*, agence nationale suédoise chargée du logement et de l'urbanisme, indique que le pays doit construire 700 000 nouveaux logements d'ici 2025 pour résorber ce déficit.

Historiquement, l'Etat suédois disposait d'un système d'aides à la pierre dont l'objectif était de stimuler la construction de logements. Les entreprises publiques et privées pouvaient ainsi recevoir une aide dans le cas où elles construisaient des maisons pour les personnes en difficulté, pour les personnes âgées ou encore si elles trouvaient des solutions innovantes pour répondre à la pénurie de logements chez les jeunes et les étudiants. Un système de prêts avantageux pour les projets de construction de nouveaux logements avait été mis en place pour les promoteurs puis finalement supprimé en 1992. L'ensemble de ces aides a progressivement disparu depuis les années 2000. Selon *Boverket*, agence nationale suédoise chargée du logement et de l'urbanisme, les fonds de



pension investiraient de plus en plus dans les projets de construction de nouveaux logements. Ainsi, la plus grande société publique de logements suédoise (de droit privé), *Rikshem*, est la propriétaire de deux fonds de pensions : *Fjärde AP-Fonden* et *AMF*.

*a- Le parc de logements privé*

Les aides fournies par l'Etat ayant disparu, les promoteurs immobiliers financent désormais les projets sur les marchés financiers et auprès des banques. Par ailleurs, selon notre interlocuteur au sein du Ministère des entreprises, 70% des projets immobiliers sont en partie financés avant que les travaux ne soient commencés. En effet, dans une grande majorité de cas, les promoteurs immobiliers ne débute les travaux qu'après avoir eu l'assurance que les logements construits seraient bien vendus et que les finances des futurs habitants sont stables. Ainsi, les ménages doivent le plus souvent signer un contrat avec le promoteur et lui fournir un apport avant même que les premiers coups de pioche ne soient donnés. Les ménages portent ainsi une part du risque.

*b- Le parc de logements public*

Selon l'institut suédois des statistiques (*Statistiska Centralbyrå*), 38 500 logements ont été construits en 2014 en Suède. Cette même année, les 20 plus grandes villes du pays, à travers leurs sociétés de logements d'intérêt général (SLIG), ont construit 4 734 logements, représentant 12,3% des nouvelles constructions de l'année 2014.

Depuis 2011, les SLIG doivent construire de manière « compétitive » et « commerciale » tout en gardant leur rôle social et universel d'intérêt général. L'Etat les incite ainsi à générer des bénéfices dans une mesure raisonnable par la construction de logements, argent ensuite réinvesti dans des projets de logements devant toujours respecter l'intérêt général, créant ainsi un cercle vertueux. Les SLIG financent donc leurs projets immobiliers à travers les loyers perçus et leurs fonds propres.

Selon notre interlocuteur du ministère des entreprises, (département du développement urbain et du logement), le démembrement de propriété est une pratique très peu courante en Suède. Afin de maîtriser les coûts du foncier et de permettre la construction de logements à bas prix, **les municipalités, qui sont propriétaires de l'essentiel du foncier renouvelable, mettent plutôt en place un système de location des terrains constructibles.** Cette solution permet au promoteur de limiter les coûts de portage du foncier et donc de produire de nouveaux logements à des prix réduits. La mise en place d'un tel dispositif avantageux pour le promoteur permet en échange à la **collectivité d'imposer plus facilement** des conditions concernant le type de logements construits, les matériaux utilisés ou encore **les prix de sortie et les catégories de logements construits.**

En Suède, il n'existe pas de politique spécifique en faveur de l'accès au logement des agents publics ou encore des ménages modestes, la politique de logement suédoise se voulant universelle et non discriminatoire.

Cependant, l'Etat suédois accorde un avantage substantiel aux ménages souhaitant devenir propriétaire par rapport aux individus/ménages locataires. En effet, la Suède dispose d'un système de déduction des intérêts des emprunts pour l'achat de biens immobiliers : « *ränteavdrag* ». Ce dispositif permet à un individu ou un ménage contractant un crédit immobilier de déduire les intérêts payés de ses impôts sur le revenu, donnant ainsi la

possibilité à l'individu ou au ménage d'augmenter la somme empruntée<sup>18</sup>. Ce mécanisme est censé stimuler la construction de logements mais de nombreux spécialistes soulignent également le fait que ce dispositif est l'une des raisons, avec l'absence de taxe foncière et les contraintes portant sur la construction, expliquant la flambée des prix en Suède et la montée de l'endettement des ménages ces dernières années.

Selon notre interlocuteur du ministre des entreprises, il existe un dispositif complexe, rarement mis en place par la municipalité qui devrait permettre à une personne ou un ménage ne remplissant pas les conditions pré-requises pour accéder à la propriété de demander à la municipalité de se porter caution, dans le cas où cette dernière aurait confiance dans les capacités de l'individu ou du ménage à honorer son contrat avec le propriétaire du logement. La municipalité paierait alors le loyer dans le cas où le locataire se trouverait en incapacité de payer et l'Etat interviendrait ensuite pour rembourser la municipalité. Le gouvernement suédois réfléchit actuellement à une nouvelle législation permettant de faciliter et de clarifier le dispositif.

### Quelques ordres de grandeurs :

De manière générale, le pays connaît une flambée des prix immobiliers avec des signaux de surchauffe du marché. Selon l'institut suédois des statistiques SCB, le prix moyen pour un logement de type « *bostadsrätt* » était de 0,9 MSEK (soit 106 500€ (2000) contre 2,7 MSEK (soit 296 700€) en 2014. Dans la région du Västernorrland où les prix de l'immobilier sont les plus bas du pays, le prix moyen pour un logement de type « *bostadsrätt* » était de 85 000 SEK soit 10 059€ (2000) en 2000 contre 460 000 SEK (soit 50 549€) en 2014. Par ailleurs, dans la région de Stockholm, une villa coûtait en moyenne 1,9 MSEK en 2000 (soit 225 000€ (2000) contre 5,1 MSEK en 2014 (soit 560 000€). Dans la région du Västernorrland, une villa coûtait 0,5 MSEK en 2000 (soit 60 000€ (2000) contre 1,2 MSEK en 2014 (soit 132 000€).

Loyers des principales sociétés de logements d'intérêt général dans les villes de Stockholm, Göteborg et Malmö en 2016 fixés suite aux négociations entre la confédération des SLIG (*SABO*) et la confédération des locataires (*Hyresgästföreningen*).

Ville	Compagnie	Nb de logements	Prix moyen au m2 2016 en SEK/mois
Stockholm	Arbetarebostadsfonden	1415	1220,79
	Stockholmshem	25600	1124,60

<sup>18</sup> Deux tranches ont été mises en place :

- L'abattement est de 30% si le ménage paie des intérêts annuels jusqu'à 100 000 SEK (soit environ 10 700€)
- Au-delà des premiers 100 000 SEK l'abattement est de 21%.

	<b>Svenska Bostäder</b>	23672	1160,49
<b>Göteborg</b>	<b>Göteborgs Bostads AB</b>	23162	1036,68
	<b>Poseidon</b>	25801	1059,97
<b>Malmö</b>	<b>MKB</b>	23104	1131,96

## 5. Les Etats-Unis

*Il n'existe pas aux Etats-Unis d'exemple de fonds de pension investissant dans des logements destinés exclusivement à leurs souscripteurs, mais certains fonds investissent dans des projets de logements abordables et dans d'autres secteurs, qualifiés de sous-financés. Longtemps réservés aux secteurs public et religieux, ces investissements pourraient se développer, le critère d'impact social ayant été récemment reconnu comme pouvant contribuer au choix d'un investissement par les fonds privés.*

- 1. Le cadre juridique encadrant les investissements des fonds de pension a longtemps été défavorable aux investissements à impact social.** La loi ERISA, qui régule les fonds de pension privés, et les lois des Etats, qui régulent les fonds publics et qui s'inspirent de l'ERISA, limitent les utilisations potentielles des fonds. Afin de respecter leur devoir fiduciaire<sup>19</sup>, les gestionnaires doivent en effet optimiser le retour et le risque de leurs investissements, ce qui limite leur capacité à investir dans des investissements « sociaux » (le risque de se voir accuser d'avoir sacrifié des possibilités de retour est important). Une autre composante majeure de ce devoir d'optimisation est la diversification, qui limite la part du portefeuille pouvant être investie dans un type d'actif unique (l'immobilier par exemple). Tolérés depuis les années 80, ces investissements « sociaux » ont été davantage limités en 2008 par une nouvelle interprétation de l'ERISA du *Department of Labor* (DoL), qui a imposé aux administrateurs des fonds de choisir des investissements ayant pour objectif exclusif de produire des retours pour les participants. Dans cette règle dite « rigide », le DoL affirmait explicitement que les investissements à impact social devaient être rares (au nom de la diversification) et qu'ils devaient, lorsqu'ils étaient envisagés, être documentés par une analyse écrite démontrant qu'ils étaient économiquement similaires à des investissements plus traditionnels. L'interprétation comportait également des exemples d'investissements qui allaient à l'encontre de cette nouvelle interprétation, notamment l'émission d'obligations finançant des logements abordables pour les personnes appartenant à la communauté locale du fonds de pension. Cette interprétation a découragé nombre de fonds à se lancer dans des investissements dans du logement abordable.
- 2. Le cadre juridique s'est assoupli depuis 2015 et a permis le développement d'investissements dans des produits et secteurs habituellement sous financés (notamment le logement abordable) : les « economically**

<sup>19</sup> Les gestionnaires des fonds sont soumis à une obligation de moyens dans le choix des investissements qu'ils réalisent, c'est-à-dire qu'ils peuvent être tenus responsables de l'échec d'investissements qui n'auraient pas été réalisés dans de bonnes conditions

*targeted investments* » (ETI). Une nouvelle interprétation a été émise en octobre 2015 par le *Department of Labor* (DoL) et a mis fin à la « règle rigide ». Selon la nouvelle interprétation, « à retour et risques égaux, le fiduciaire peut utiliser des objectifs collatéraux comme éléments permettant de choisir entre des alternatives d'investissement ». Le DoL dit également que des avantages environnementaux et sociaux peuvent avoir un lien direct avec la valeur économique d'un investissement, et ne doivent pas être considérés simplement comme des objectifs collatéraux, mais intégrés à l'analyse des mérites économiques des alternatives. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs (risques, liquidité, sécurité, structure d'investissements comparables), l'impact social peut désormais être un critère permettant de choisir un type d'investissement par rapport à un autre. Ces ETI sont majoritairement utilisés dans des projets de développement économique, en permettant de financer des secteurs généralement sous financés – notamment l'accès au logement abordable. **Aucun fonds de pension n'investit directement et exclusivement dans du logement pour les participants au plan : les bénéficiaires de ces ETI sont plus larges et moins ciblés.**

**3. Face aux contraintes longtemps imposées par le *Department of Labor* et l'ERISA sur les fonds privés, les investissements dans les logements abordables ont surtout été réalisés par des fonds publics.** Les fonds publics sont régulés par des lois propres à chaque Etat ou ville, qui s'inspirent souvent de l'ERISA mais qui ont néanmoins permis plus de flexibilité pour les investissements dans les ETIs, notamment à New York. La grande majorité des investissements ETI dans le logement ont en effet été effectués par la ville de New York via son fonds de pension, le New York City Retirement Systems (NYCERS), qui regroupe les cinq fonds de pension de la ville (travailleurs municipaux, policiers, pompiers, enseignants et employés du *board* de l'éducation) et gère plus de 165 Mds USD d'actifs. Un des objectifs écrits du NYCERS est de consacrer au moins 2% de ses actifs à la construction et la rénovation de logements dans des zones défavorisées de NY. Les investissements en ETI du NYCERS ont prouvé leur capacité à générer des retours : le retour annuel du portefeuille ETI était de 7,42% en 2014, un niveau proche du taux cible et supérieur à la moyenne du portefeuille. Dans la plupart des cas, ce type de financement à taux fixe et de long terme ne permet néanmoins pas de baisser suffisamment les coûts pour offrir des logements réellement abordables : des subventions publiques sont nécessaires (mais réduites). D'autres Etats, notamment le Massachusetts via le Massachusetts Pension Reserves Investment Management Board, ont commencé à investir une partie de leurs fonds dans des projets immobiliers similaires.

**4. Les fonds de pension liés aux églises ont également développé des programmes immobiliers importants.** Depuis 1990, la *United Methodist Church* et l'administrateur de son fonds (21 Mds USD d'actifs sous gestion), Wespath, gèrent le *Positive Social Purpose Lending Program*, qui investit des ressources du fonds de pension dans des prêts pour des logements abordables et des projets de développement dans des communautés désavantagées. L'Eglise a investi plus de 855 MUSD dans le programme, qui a aidé à construire ou préserver 50 000 logements abordables à travers le pays. Ces investissements ont délivré un taux de retour de 7,5% - équivalent aux autres investissements immobiliers dans son portefeuille.

*Si aucun programme d'investissement dans des logements réservés aux souscripteurs n'existe aujourd'hui aux Etats-Unis, les investissements dans des programmes de logements abordables se développent. Longtemps réservés aux fonds publics et religieux, ces programmes ont prouvé leur efficacité économique et un nouveau cadre réglementaire devrait permettre leur développement dans les fonds privés.*

## **1. Programmes de la ville de New York**

Plusieurs programmes sont menés en parallèle :

- Le Public Private Apartment Rehabilitation Program (PPARP) a investi plus de 757 MUSD dans la préservation ou la construction de 30 000 unités de logement abordable depuis 1980.
  - La NYCERS garantit un crédit immobilier à taux fixe de long terme (jusqu'à 30 ans après la construction) à un prêteur local privé et à but non lucratif (des branches de banques, BoA, Wells Fargo par exemple)
  - Le prêt est garanti à 100% par la State of NY Mortgage Agency (SONYMA), une agence publique
  - Grâce à la garantie SONYMA et à la promesse du NYCERS, le prêteur local fait un prêt de court terme à l'acheteur (*low income* ou minorité) pour la construction.
  - A l'issue de la construction, le prêt de court terme lié à la construction est converti par le prêteur privé vers un *permanent financing*, qui est revendu au NYCERS.
  - Les retours sur ces investissements ont dépassé les estimations (6% en moyenne), sans faire peser de risque sur le fonds grâce à SONYMA.
  - SONYMA a connu un faible taux d'échec sur ces prêts.
  
- HIT

NYCERS a annoncé en octobre 2015 investir 150 MUSD dans le AFL-CIO Housing Investment Trust (HIT). Le HIT a annoncé en parallèle lancer un nouveau programme d'investissement de 1 Md USD pour construire et réhabiliter des logements abordables à NY. L'investissement de 1 Md USD devrait générer des bénéfices économiques de 2,6 Mds USD pour la ville de NY (création d'emplois, accès au logement).

Le HIT est un fonds mutuel qui investit le capital des fonds de pension (historiquement, des fonds de pension des syndicats) dans des actifs à rémunération fixe. Les deux objectifs du HIT sont de garantir des retours compétitifs à ses investisseurs tout en servant des objectifs sociaux – notamment l'accès au logement. Le fonds se spécialise dans les instruments financiers garantis par des prêts immobiliers (*mortgage-backed obligations and securities*). La plupart des investissements du HIT sont garantis par des entreprises publiques (Fannie Mae et Freddie Mac) ou par le gouvernement (Federal Housing Administration, agences locales).

L'investissement devrait permettre de construire 20 000 unités de logement abordable. Le HIT a prouvé dans le passé qu'il était capable de réaliser des investissements qui offraient des retours intéressants. Le NYCERS investit depuis 2002 auprès du HIT (788 MUSD au total).

- Access Capital Strategies Separate Account (NY)

NYCERS a investi 100 MUSD dans le compte établi en 2007 et géré par un fonds mutuel (RBC/Access Capital). Le compte concentre ses investissements dans des *single-family mortgage backed securities* (MBS). Chaque prêt dans un MBS est contrôlé pour vérifier qu'il a donné lieu à un prêt sûr et juste pour l'acheteur (bas revenus et minorité, y compris femmes).

## 2. Programmes religieux

Le programme utilise plusieurs intermédiaires, souvent des prêteurs à mission sociale (Community Development Financial Institutions, CDFIs). Ces intermédiaires gèrent le projet, contractent l'emprunt et couvrent une partie des pertes en cas d'échec. Ils revendent ensuite le prêt à Wespath (l'administrateur du fonds de pension). Les prêts peuvent parfois comprendre des subventions publiques ou autres méthodes d'amélioration du prêt : des garanties par Fannie Mae et Freddie Mac, des assurances par la Federal Housing Administration, des crédits d'impôts etc.

## 6. L'Italie

Du fait de la très forte proportion de ménages propriétaires en Italie (près de 75 %)<sup>20</sup>, le logement social y est nettement moins développé qu'en France : il représente 5 % du stock total de logements (contre une moyenne de 25 % en Europe) et environ 5 % des ménages en bénéficient.

La compétence de principe en matière de logement social revient aux régions. L'État joue un rôle limité : il fixe des lignes directrices et intervient en cofinancement. Les régions décident de leur politique de logement social de manière autonome (ce qui entraîne d'importantes disparités régionales), ainsi que des conditions d'accès et du calcul des loyers. Les communes, pour leur part, sont propriétaires des logements, les attribuent, allouent des subsides et gèrent le stock de logements avec les organismes de gestion des logements. Ces derniers s'occupent de la location, de l'entretien des bâtiments et jouent souvent le rôle de syndic.

Il n'existe pas de tensions sur le marché immobilier italien. Fin 2014, le volume des ventes est inférieur de 40 % à son niveau de 2008, même si une évolution positive a été enregistrée en 2014 (+3,6 %). Les prix de l'immobilier résidentiel ont globalement baissé de près de 15 % entre 2008 et 2014, tandis que le stock d'habitations nouvelles invendues reste élevé. Dans les treize plus grandes villes italiennes, le prix de l'immobilier a enregistré des baisses encore plus importantes sur cette même période selon le think tank Nomisma : -21,7 % pour les logements neufs et -22,6 % pour les logements anciens. Les prix à la location ont également diminué y compris dans les grandes villes, dans une proportion moindre (-12,6 % en moyenne sur la même période dans les 13 plus grandes villes italiennes)<sup>21</sup>.

Il n'existe pas de politique en faveur de l'accès au logement des agents publics en Italie. Certaines catégories de fonctionnaires tels que les préfets, les magistrats, et la police disposent néanmoins de logements de fonction.

La notion même de logement social n'a été définie que par un décret du 22 avril 2008 comme une « unité immobilière destinée à un usage résidentiel, en location permanente, qui participe à l'intérêt général de réduction

---

<sup>20</sup> Rapport annuel 2014 de la Banque d'Italie

<sup>21</sup> Evaluation Censis-Nomisma, rapport Investire sulla casa, mai 2015.

de la privation de logement des individus et ménages défavorisés qui ne peuvent pas accéder à la location de logement sur le marché libre ». En général, en tenant compte du caractère régional du logement social, on peut identifier trois types d'aide :

- a) Le logement subventionné (Logement Résidentiel Public – ERP), financé entièrement (ou principalement, entre 60 et 100 %) par l'État. Ce type de logement social est destiné surtout à la location à loyer réduit pour les fractions les plus pauvres de la population ;
- b) Le logement facilité, financé par le secteur public jusqu'à 50 % (prêts à taux d'intérêts avantageux/minimes/indexés). Cette catégorie fournit des logements aux catégories sociales à revenus faibles et moyens
- c) Le logement conventionné, dont le financement est privé. Pour réaliser ce type de projet, une convention est conclue entre le bénéficiaire de la surface de construction et la Commune d'appartenance, et prévoit la concession de la surface en question à un prix avantageux.

La loi n°431 du 9 décembre 1998 relative aux règles locatives définit plusieurs types de contrats de location, dont notamment les locations à loyer dit conventionné (plafonnement du montant du loyer en contrepartie de certains avantages pour le propriétaire ; baux de 3 ans renouvelables deux ans automatiquement). Le taux d'imposition du propriétaire d'un logement en loyer conventionné est moins élevé que celui applicable à un logement à loyer libre : les propriétaires peuvent opter pour l'assujettissement de leurs revenus locatifs à un impôt cédulaire « sec » qui a été abaissé par le Piano Casa (décret-loi du 25 juin 2008, actualisé par le Piano Casa 2, décret-loi du 28 mars 2014) de 15 à 10 % pour la période 2014-2017 pour les locations à loyers encadrés par un accord territorial (contre 21 % pour celles à loyer libre). Enfin, les entreprises qui mettent en location des logements sociaux nouveaux ou rénovés bénéficient d'une déduction de 40 % des montants engagés de leur base fiscale pendant les 10 années qui suivent les travaux de construction ou de rénovation. Cet ensemble de dispositifs n'est pas spécifiquement tourné vers les agents publics.

Il n'existe aucune politique de soutien au logement intermédiaire. Les gestionnaires de logements sociaux ont dû faire face à d'importantes contestations syndicales lorsqu'ils ont souhaité diversifié leur parc immobilier à destination des catégories modestes, afin notamment d'assurer leur équilibre financier, et ont dû renoncer à élargir les catégories de bénéficiaires.

Les lois n°457/78 et n°179/92 définissent, avec les lois régionales pour chaque territoire, les critères d'accès au logement social, en particulier :

- Etre citoyen italien, citoyen de l'Union Européenne, ou résider en Italie depuis au moins cinq ans et avoir une activité professionnelle stable ;
- Etre résident ou avoir une activité professionnelle dans une des communes appartenant à la province dans laquelle est situé le logement ;
- Ne pas disposer d'un logement (propriété, usufruit ou droit d'usage) adapté aux besoins du ménage situé dans la même province ;
- Ne pas être propriétaire d'un logement acquis avec l'aide des pouvoirs publics ;

- Disposer d'un revenu inférieur au plafond défini à l'article 21 de la loi n°457/1978 : actuellement 28 020€ dans le Piémont par exemple, net des cotisations sociales. Les ménages peuvent déduire environ 500€ de leur revenu par enfant mineur à charge.

Les agents peuvent bénéficier dans certains cas d'une indemnité de mission lorsqu'ils sont mutés en dehors du siège de leur administration d'appartenance. L'existence ou non de cette indemnité et son montant dépendent de la convention collective de chaque secteur. La plupart des administrations prévoient des indemnités en cas de déménagement (indemnités de transfert pour l'agent et sa famille, remboursement des frais de voyage et du transport de meubles, indemnité de première installation). Par ailleurs, certaines catégories d'agents reçoivent une indemnité mensuelle pendant une période limitée. Les agents de police par exemple peuvent bénéficier d'une indemnité mensuelle équivalente à 30 indemnités journalières (613,15€) pendant les douze premiers mois de la mutation, le montant de l'indemnité étant réduit de 30% pendant les douze mois suivants. Si l'agent de police ne dispose pas d'un logement de fonction, il peut demander à la place de l'indemnité un remboursement de 90% des frais de logement pendant une période maximum de 36 mois.

Depuis 2009 avec le lancement du « Piano Casa » (plan logement)<sup>22</sup>, afin de soutenir la réalisation, l'acquisition et la reprise de logements qui seront ensuite proposés en location avec des loyers modérés ou à l'achat, il existe principalement deux dispositifs de financement des logements sociaux :

- Un réseau de fonds fermés auxquels contribuent des investisseurs privés et la Caisse des dépôts et des prêts par l'intermédiaire du Fonds d'investissement pour l'habitat (FIA)

Le FIA est un fonds commun d'investissement immobilier réservé aux investisseurs qualifiés opérant dans le domaine du logement social. Créé en 2009, il est géré par la CDP<sup>23</sup> via sa filiale à 70 % CDP Investimenti Sgr (société de gestion de l'épargne CDP Investissements) ; les autres actionnaires de CDP Investimenti Sgr à hauteur de 15 % chacun sont l'ACRI (association des fondations et des caisses d'épargne) et l'ABI (association des banques italiennes).

Le FIA intervient par l'intermédiaire de prises de participation de 40 % à 100 % dans des fonds d'investissement immobilier opérant au niveau local, ayant pour finalité le financement du logement social et constitués sous forme de sociétés de gestion de l'épargne, les autres partenaires étant des acteurs publics ou privés. Ces fonds fermés forment un réseau, le SIS (système intégré de fonds). Initialement limitée à 40 %, la part de cofinancement par le FIA a été augmentée à 60 % minimum compte tenu de la difficulté à trouver des investisseurs locaux, notamment dans le Sud du pays. Le cofinancement peut aller jusqu'à 80 % en cas d'intervention sociale forte et peut représenter 100 % dans la limite de 10 % du patrimoine. Le FIA est doté de 2 Mds€ (1 Md€ de la CDP, 150 M€ du ministère des infrastructures et des transports, le reste provenant de banques, compagnies d'assurance et caisses de prévoyance).

<sup>22</sup>Qui a été actualisé par le décret-loi du 28 mars 2014 N.47, dit Piano Casa 2.

<sup>23</sup> Pour mémoire, la CDP est détenue à 80 % par l'Etat et 18,5 % par les fondations bancaires.



Au 31 décembre 2015, le FIA détenait des participations dans 32 fonds pour un montant souscrit de 1,78 Md€ et un montant décaissé de 451 M€. Ces montants doivent financer 240 projets immobiliers qui permettront la création de 22 200 logements sociaux et 6.900 lits en résidence temporaire.

- Un financement conjoint de l'État, des collectivités territoriales et des organismes publics locaux dans le cadre d'accords de programme.

Ces programmes, qui ont été conclus avec toutes les régions d'Italie et avec certaines provinces (niveau départemental), bénéficient d'une dotation annuelle de l'État et sont destinés à l'augmentation du parc immobilier résidentiel public et social. Des accords de programme ont en outre été conclus en 2010 et 2011 avec 14 communes en zone d'habitat tendu, financés à moitié par l'État et à moitié par des partenaires publics et privés.

Les locataires d'un logement social ont la possibilité de racheter leur logement au bout de 7 ans, avec certains avantages financiers d'accompagnement.

Les coûts du foncier ont baissé en Italie depuis 2008, cf. remarques générales ci-avant.

Le Fonds de garantie pour l'achat de la première résidence, institué par le décret-loi n°112 de 2008, a pour objectif de faciliter l'accès aux prêts des jeunes de moins de 35 ans en contrat précaires et des familles monoparentales avec des enfants mineurs à charge. Les prêts ne doivent pas dépasser un montant de 200 000€ et la superficie du logement doit être inférieure à 90m<sup>2</sup>. Les candidats doivent avoir un revenu brut inférieur à 35 000€, la part liée à une activité salariée à durée indéterminée ne doit pas excéder 50%. Ils ne doivent pas être propriétaires d'un autre logement. Le fonds de garantie est doté de 200 millions d'euros par an.

Quelques ordres de grandeurs :

Selon Federcasa (fédération des bailleurs sociaux), le prix moyen d'une location dans un logement social de 55m<sup>2</sup> est de seulement 105€, mais il varie fortement selon les régions :

- Nord : 121€
- Centre : 110€
- Sud : 71€.

Le prix moyen au m<sup>2</sup> d'une location au 1/1/2016 en logement libre est le suivant (source : Immobiliare.it) :

- A Milan : 15,84 € pour l'ensemble de la commune ; 21,76 € pour le centre-ville.
- A Rome : 12,68 € pour l'ensemble de la commune ; 13,7 € pour le centre-ville (ce montant atteint 18,1 €/m<sup>2</sup> dans les très bons quartiers).

D'après des données de l'Istat (2013), le poste logement représente en moyenne 29,4% du budget des ménages, hors services pour la maison.

Le salaire brut d'un infirmier en début de carrière est fixé par la convention collective du secteur de la santé et atteint 20 348,18€ (hors primes et treizième mois).

Le salaire brut d'un enseignant en collège en début de carrière est fixé par la convention collective du secteur scolaire et atteint 20 973,22€ (hors primes et treizième mois).

Le salaire brut d'un policier en début de carrière est fixé par la convention collective de la police et atteint 17 485,88€ (hors primes et treizième mois).

Le salaire brut d'un pompier en début de carrière est fixé par la convention collective des pompiers et atteint 17 687,41€ (hors primes et treizième mois).

## Annexe 12 : Les fonds d'investissement en faveur du logement intermédiaire : l'exemple du FLI

---

**Le Fonds de logement intermédiaire** est une SCI à capital variable gérée par AMPERE Gestion, filiale à 100 % du groupe Société nationale immobilière (SNI) filiale de la Caisse des dépôts.

Le FLI est un fonds d'une durée de 20 ans, visant la constitution d'un portefeuille de logements intermédiaires, au sens **de l'article 279-0 bis A du CGI**.

Le Fonds a réuni, au terme de deux tours de table ou « closings », un montant total d'engagements de 1,045 Md€, de 18 investisseurs institutionnels dont la SNI. Sa capacité d'investissement s'élève à 1,8 Mds€, soit une taille cible d'environ 10.000 logements.

Le Taux de rendement interne (TRI) cible est de 6 à 7 %, se décomposant entre un rendement locatif net courant de 3,5 à 4 % et des plus-values de cessions. Le taux de rendement brut est attendu à 4,9 % et le rendement locatif net avant frais de gestion du fonds de 3,94 %<sup>24</sup>.

Les lots de logements sont acquis en vente en état futur d'achèvement (VEFA) auprès de promoteurs, à un prix moyen de 2.992 €/m<sup>2</sup> TTC (soit 2.720 €/m<sup>2</sup> HT), soit en moyenne avec une décote d'acquisition de 27 % par rapport aux prix de marché TTC et sont loués pendant 10 ans minimum, à un loyer inférieur d'environ 10 à 15 % du prix de marché (de - 6 % à - 24 % selon les sites). La surface moyenne des logements est de 57 m<sup>2</sup>, distribuée principalement en T2 et T3, dans des ensembles de taille maîtrisée (de l'ordre de 33 logements). Sur le portefeuille déjà constitué, les loyers projetés se situent en moyenne 39 % au-dessus du loyer PLS, environ 10 % sous le plafond réglementaire du loyer intermédiaire et 13 % sous le plafond de marché.

En moyenne, pour un logement type, les loyers pratiqués par le fonds se traduisent pour chaque locataire par une économie de 1.266 € par an, soit 105 € par mois (123 € par mois en zone Abis).

---

<sup>24</sup> Le taux de rendement brut égalise le loyer brut/VEFA TTC. Le taux de rendement net (TRN) s'apprécie après déduction des vacances, impayés, charges non refacturables, honoraires de gestion locative, frais de maintenance. Le rendement locatif net (3,6 %) s'apprécie en déduisant du TRN les frais de gestion du fonds.

Pour mémoire, en zone Abis, les loyers de marché moyens sur le portefeuille constitué par le FLI sont de 18,11 €/m<sup>2</sup>, le LI de 15,95 €/m<sup>2</sup> et le loyer PLS de 11,68 €/m<sup>2</sup>. Ces valeurs sont respectivement de 14,90 €/m<sup>2</sup>, 12,86 €/m<sup>2</sup> et 9,06 €/m<sup>2</sup> en zone A et de 11,65 €/m<sup>2</sup>, 10,23 €/m<sup>2</sup>, 7,74 €/m<sup>2</sup> en zone B1. L'objectif cible est de situer 10 % des logements en zone Abis. Les logements en portefeuille se situent à 64 % en zone A. Les implantations sont variées (secteurs à forte prédominance résidentielle, projets d'aménagement, diversification en zone d'activités marchandes).

Sur les 5000 premiers logements sécurisés par le fonds, plus de 72 % sont ainsi situés en zones tendues et très tendues (A et A bis), dans un contexte tendanciel d'évolution divergente de ces zones et du reste du territoire.

Le fonds effectue un choix minutieux de l'attractivité présente et tendancielle du quartier d'implantation. 91 % des actifs sont à moins de 500 m d'une offre de transport en commun.

En outre, le fonds intègre dans ses décisions d'investissement des critères extra-financiers, en complément des critères de performance économique. Les certifications des promoteurs et des projets sont ainsi relevés (près des deux tiers des promoteurs pourvoyeurs de projets ont une certification NF logements).

La gouvernance est assurée par un conseil de surveillance réunissant les investisseurs ayant un engagement supérieur à 30 M€. Le fonds sélectionne des programmes, validés par son comité d'investissement et en fonction de la valeur des programmes avec l'accord de son conseil de surveillance. En décembre 2015, 65 actifs représentant 2.146 logements étaient contractualisés.

La performance en termes de responsabilité sociétale (RSE) du fonds a été auditée. Conformément à la réglementation, toutes les opérations comportent des logements sociaux conventionnés et 90 % d'entre elles ont une tranche réservée à l'acquisition des particuliers.

Par ailleurs, la SNI effectue **un programme de 12.000 logements intermédiaires sur fonds propres**. Dans ce cadre, la Caisse des dépôts, actionnaire de la SNI, s'est engagée à augmenter le capital de cette dernière de 900 M€. Après recours à l'emprunt (effet de levier), la capacité d'investissement s'élève à 2,3 milliards d'euros.

Enfin, l'Etat a effectué en 2015 un appel d'offres pour la gestion d'un fonds de 1 Md€, permettant la construction de **13.000 logements intermédiaires**. L'appel d'offres a été remporté par la SNI. Le fonds a le statut d'OPCI et sa capacité d'investissement est de 2,3 Mds€, effet de levier compris.

## Annexe 13 : l'Immobilière du Moulin vert

Fondée par l'abbé Jean Viollet en 1914, l'Immobilière du Moulin Vert est une entreprise sociale pour l'habitat qui a pour actionnaire de référence l'Association du Moulin Vert. Bailleur centenaire, l'Immobilière du Moulin Vert compte plus de 8 000 logements en Île-de-France. Elle est le partenaire privilégié de plus de soixante-dix collectivités dont elle partage les objectifs de mixité et de cohésion sociales. L'Immobilière du Moulin Vert est un acteur de proximité pour ses clients et les collectivités locales. Depuis 2012, l'Immobilière du Moulin Vert participe pleinement au réseau Habitat en Région dont elle partage les valeurs et les ambitions.

En pleine croissance, l'entreprise s'attache à répondre aux immenses besoins de la région Île-de-France, notamment à destination des classes moyennes. Ainsi, une production de 300 logements par an est envisagée dans le cadre de la création de la Foncière sous forme d'une SAS à 100 % filiale de la société HLM.

## ❖ CALCUL DE LA SURFACE DU LOGEMENT

La surface du logement (S) à prendre en compte pour calculer le montant du loyer est la suivante :

$$\text{Surface Habitable} + \frac{1}{2} \text{ Annexes plafonné à } 8 \text{ m}^2$$

Annexes = Terrasse plafonnée à 9 m<sup>2</sup> + balcon + cave

## ❖ CALCUL DU LOYERS PLAFONDS

Le loyer de base mensuel, par mètre carré, charges non comprises, pour les baux conclus en 2015 :

	Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2
Loyer de base	16,82 €/m <sup>2</sup>	12,49 €/m <sup>2</sup>	10,06 €/m <sup>2</sup>	8,74 €/m <sup>2</sup>

On applique un coefficient multiplicateur au loyer de base :  $0,7 + 19/S$

Le coefficient est arrondi à la deuxième décimale la plus proche et ne peut excéder 1,2.

**⚠** Le coefficient multiplicateur doit être appliqué à chaque logement et non à la totalité du programme. Ce coefficient permet de moduler le prix du loyer en fonction de la taille du logement. ➔ Plus le logement est grand, plus le loyer est faible et inversement.

## ❖ CONDITIONS DE RESSOURCES

Pour les baux conclus en 2015, les plafonds annuels de ressources des locataires sont les suivants :

COMPOSITION DU FOYER LOCATAIRE	Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2
Personne seule	36 971 €	36 971 €	30 133 €	27 120 €
Couple	55 254 €	55 254 €	40 241 €	36 216 €
Personne seule ou couple ayant une personne à charge	72 433 €	66 420 €	48 393 €	43 554 €
Personne seule ou couple ayant deux personnes à charge	86 479 €	79 558 €	58 421 €	52 579 €
Personne seule ou couple ayant trois personnes à charge	102 893 €	94 183 €	68 725 €	61 853 €
Personne seule ou couple ayant quatre personnes à charge	115 782 €	105 985 €	77 453 €	69 707 €
Majoration par personne à charge supplémentaire à partir de la cinquième	12 900 €	11 809 €	8 641 €	7 775 €

# Annexe 14 : ERAFP, IRCANTEC, Préfon

## **L'ERAFP**

**L'ERAFP** a collecté 1,81 Mds€ auprès de 4,5 millions d'agents cotisants, fonctionnaires des trois versants de la fonction publique et versé 305 M€ de prestations en 2015. Le régime de retraite additionnel, obligatoire permet le versement en complément de la pension principale d'une prestation additionnelle prenant en compte les primes et rémunérations accessoires. L'assiette des cotisations ne peut à ce stade excéder 20 % du traitement indiciaire brut.

Les investissements de l'Etablissement de retraite additionnelle de la fonction publique, par classe d'actifs, à fin 2014 et à fin 2015 sont les suivants :

Au 31 décembre 2014, en prix de revient amorti, un total de **17 431M€**, dont liquidités 1,5%, obligations 70,4%, actions 23,4%, actifs diversifiés 1,6%, immobilier 3,1% - au sein de cette dernière poche, 8,5% de logement.

Au 31 décembre 2015, en prix de revient amorti (chiffres estimés, non audités), un total de 19 681M€, liquidités 1,2%, obligations 65,8%, actions 25,2%, diversification 2,6%, non-coté 0,1%, immobilier 5,0% - au sein de cette dernière poche, 12% de logement. La valeur de marché des actifs est de 23,5 Mds€.

### **Les véhicules de placement autorisés à l'ERAFP pour l'immobilier sont les suivants :**

- Droits réels immobiliers afférents à des immeubles situés sur le territoire de l'un des Etats membres de l'OCDE et actions de sociétés d'épargne forestière relevant du paragraphe 4 de la sous-section 2 de la section 2 du chapitre IV du titre Ier du livre II du code monétaire et financier ;
- Parts ou actions des sociétés à objet strictement immobilier, parts des sociétés civiles à objet strictement foncier, ayant leur siège social sur le territoire de l'un des Etats membres de l'OCDE ;
- Parts ou actions d'organismes de placement collectif immobilier mentionnés à l'article R. 214-120 du code monétaire et financier, lorsqu'ils exercent la dérogation prévue à ce même article du même

code<sup>25</sup>.

- Parts ou actions d'organismes de placement collectif immobilier relevant du paragraphe 3 de la sous-section 2 de la section 2 du chapitre IV du titre Ier du livre II du code monétaire et financier, autres que les précédentes.

L'ERAFP a recouru uniquement jusqu'ici à des sociétés civiles immobilières (SCI) pour ses mandats et depuis peu a pris des participations directes dans des fonds d'actions de société foncière.

Les articles 57 à 59 du Code des marchés publics encadrent les appels d'offres de gestion financière.

Pour ce qui concerne sa participation dans le FLI, AEW Europe SGP, le gestionnaire d'un de ses mandats d'actifs immobiliers en France a participé à la première levée de fonds en 2014 pour 30 M€, puis à la seconde en 2015 pour 30 M€ à nouveau. Au total, cela représente un peu moins de 6% des engagements du fonds, qui s'élèvent à 1 045 M€.

*Source : ERAFP.*

## **La PREFON**

Préfon-Retraite est un régime de retraite facultatif par points garantissant une rente viagère dont le montant minimum est connu dès le versement des cotisations. Le régime dénombre 393 500 affiliés.

---

<sup>25</sup> **Article R214-120** : Un organisme de placement collectif immobilier dont le document d'information des souscripteurs prévu au III de l'article [L. 214-35](#) prévoit que l'organisme est réservé à vingt porteurs de parts ou actions au plus ou à une catégorie d'investisseurs dont les caractéristiques sont définies dans le règlement général de l'Autorité des marchés financiers conformément au cinquième alinéa de l'article L. 214-73 peut, conformément à l'article R. 214-95 et dans les conditions prévues par cet article, comprendre des parts ou actions d'organismes mentionnées au 5° du I de l'article L. 214-36 représentant plus de 10 % de l'actif de l'organisme de placement collectif immobilier, sous réserve du respect des conditions suivantes :

1° Le document d'information des souscripteurs de l'organisme fait mention de l'usage de cette dérogation ;

2° Les titres mentionnés au 5° du I de l'article L. 214-36 ( 5° Des parts ou actions d'organisme de placement collectif immobilier et d'organismes de placement collectif immobilier professionnel et de parts, actions ou droits détenus dans des organismes de droit étranger ayant un objet équivalent, quelle que soit leur forme), émis par un même organisme ne peuvent excéder 10 % de l'actif de l'organisme de placement collectif immobilier, à l'exclusion des créances d'exploitation de l'organisme.



Son portefeuille est de 12,7 Mds€ au 31 décembre 2014, soit 15 Mds€ en valeur de marché. La poche « immobilier et infrastructure » représente 2,7%. Le montant des cotisations reçues s'élève à 436 M€ en 2014 et le montant des rentes versées à 382 M€.

*Source : Préfon, rapport de gestion 2015*

## **L'IRCANTEC**

L'Ircantec dénombre 2,89 millions de cotisants et 1,97 millions de retraités en 2014. Le régime a été créé par le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 modifié, afin de proposer aux agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques un régime complémentaire au régime général et au régime agricole. Il s'ajoute aux régimes de base de la sécurité sociale : la Caisse nationale d'assurance vieillesse (l'Assurance retraite) et/ou la Mutualité sociale agricole. Le régime s'applique à titre obligatoire à des personnels juridiquement définis, cadres ou non cadres.

Le régime fonctionne selon un principe de répartition, dont les conditions sont définies par décret. Les cotisations des actifs permettent de payer les pensions des retraités. Il s'agit également d'un régime par points : les cotisations sont transformées en unités de compte appelées « points de retraite » et le montant de la retraite se calcule en multipliant le nombre de points acquis par la valeur du point.

Le régime a collecté 2,94 Mds€ de cotisations et versé 2,58 Mds€ de prestations en 2014. Il dispose de 8,6 Mds€ en portefeuille (valeur de marché au 31 décembre 2014). La poche immobilière peut se voir allouer 5 % des actifs, soit près de 450 M€, sur décision du Conseil d'administration. A ce stade, cette poche très majoritairement dans le cadre d'un OPCI représente 278 M€. Les résidences étudiantes et pour personnes âgées sont privilégiées. L'IRCANTEC envisage une augmentation de ses actifs immobiliers.

*Source : Ircantec, rapport d'activité 2014*

## Annexe 15 : Dissociation de propriété : les baux

La dissociation de propriété entre foncier et bâti conduit un propriétaire à conserver le terrain et à céder des droits réels sur un bâti existant ou à créer, moyennant un loyer.

### LE BAIL EMPHYTEOTIQUE DE DROIT PRIVÉ

*Articles L 451-1 à L 451-13 du Code rural et de la pêche maritime*

Le bail emphytéotique concerne les **biens des collectivités relevant de leur domaine privé**. Il est conclu pour une **durée comprise entre 18 et 99 ans**. Il peut être prévu une reconduction, dans la limite d'une durée totale de 99 ans. Il ne peut y avoir de clause de résiliation.

Durant le bail, **le preneur a la charge de réaliser tous travaux d'amélioration, de construction et de démolition**, définis par le contrat, ainsi que d'entretenir et réparer le bien. Il **verse une redevance** périodique et paye les contributions et charges inhérentes au bien. Il dispose de droits réels et peut également sous-louer le bien ou vendre, échanger ou hypothéquer la jouissance du bail.

Pour sa part, **le propriétaire-bailleur a la faculté de vendre ses droits de propriété** liés au bail. En cas de défaillance du preneur (défaut de paiement pendant deux années consécutives, inexécution des termes du contrat ou détériorations graves), il peut demander la **résolution judiciaire** du bail.

A l'issue du bail, **le preneur quitte les lieux sans contrepartie, ni indemnité**. Le bailleur retrouve la pleine propriété de son bien. Concernant les locaux à usage d'habitation, régis par les dispositions d'ordre public de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, les contrats de bail conclus par l'emphytéote avec les locataires se poursuivent automatiquement avec le propriétaire de l'immeuble jusqu'au terme de chacun des contrats de bail signés avec les locataires.

### LE BAIL EMPHYTÉOTIQUE ADMINISTRATIF

*Articles L 1311-1 à L 1311-4-1 du Code général des collectivités territoriales, articles L 451-1 à L 451-13 du Code rural et de la pêche maritime*

Le bail emphytéotique administratif (BEA) concerne les biens du domaine public des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ou de leurs groupements. D'une durée de 18 à 99 ans, il peut être conclu pour les cas suivants : mission de service public (ex. distribution d'eau), opération d'intérêt général (ex. construction de logements sociaux), affectation d'un édifice culturel à une association, services publics de la police, de la santé, de la justice ou encore d'incendie/secours.

Durant le bail, si le preneur a des obligations similaires à celles du bail emphytéotique (amélioration/construction/entretien..., versement d'un loyer et paiement des charges), les droits qui lui sont conférés sont strictement encadrés :

- ils ne peuvent être cédés qu'avec l'agrément de la collectivité et à une personne reprenant l'ensemble des droits et obligations découlant du bail ;
- ils sont susceptibles d'hypothèque uniquement pour la garantie des emprunts contractés en vue de la réalisation/amélioration des ouvrages situés sur le bien loué ; le contrat constituant l'hypothèque doit par ailleurs être approuvé par la collectivité, à peine de nullité.

En raison du caractère administratif du contrat de bail et en vertu du principe de "continuité des services publics", la collectivité bailleuse a la faculté de résilier un BEA.

En fin de bail, les réalisations effectuées deviennent propriété inaliénable de la collectivité.

## LE BAIL A CONSTRUCTION

*Articles L 251-1 à L 251-9 et R 251-1 à R 251-3 du Code de la construction et de l'habitation*

Le bail à construction concerne les terrains des collectivités relevant de leur **domaine privé**. Il peut être utilisé pour réaliser des **logements sociaux, des équipements collectifs, industriels ou commerciaux**.

Le bail à construction est similaire au bail emphytéotique – le preneur dispose de droits réels - à la différence près qu'il a **une obligation de construire**.

Le **prix du bail** peut être versé :

- par **remise d'immeubles** ou de fraction d'immeubles **ou de titres** donnant vocation à la propriété ou à la jouissance d'immeubles ;
- par un **loyer** périodique (le montant peut être symbolique dès lors que le bailleur devient propriétaire des constructions réalisées, et/ou en fonction de la durée du bail).

Le bail à construction est conclu pour une durée de **18 à 99 ans**, sans tacite reconduction possible. Il est cependant **résiliable** en cas de manquement du preneur (non réalisation des constructions dans les délais prévus, mauvais entretien, non-paiement des loyers). Il peut également prendre fin, lorsqu'il a été

prévu l'achat par le preneur du terrain dans le cadre d'une opération d'accession sociale à la propriété, à la date de la vente.

Les servitudes passives, autres que celles mentionnées au quatrième alinéa de l'article L. 251-3, privilèges, hypothèques ou autres charges nées du chef du preneur et, notamment, les baux et titres d'occupation de toute nature portant sur les constructions, s'éteignent à l'expiration du bail sauf pour les contrats de bail de locaux d'habitation. Cependant, lorsque le bail prévoit une possibilité d'achat du terrain par le preneur dans le cadre d'une opération d'accession sociale à la propriété et que le preneur lève l'option conformément au quatrième alinéa de l'article L. 251-1, les privilèges et hypothèques du chef du preneur inscrits avant la levée de l'option ne s'éteignent pas à l'expiration du bail mais conservent leurs effets, jusqu'à leur date d'extinction, sur l'immeuble devenu la propriété du constituant. Ils s'étendent de plein droit au terrain et peuvent garantir les prêts consentis pour l'acquisition dudit terrain.

Au terme du bail, le **bailleur bénéficie des constructions réalisées, sans indemnité pour le preneur, sauf disposition contraire**. Le contrat de bail peut en effet prévoir des droits respectifs de propriété sur les constructions existantes et édifiées.

## **LE BAIL A REHABILITATION**

*Articles L 252-1 à L 252-4 du Code de la construction et de l'habitation*

Le bail à réhabilitation est réservé à **l'amélioration et à la réhabilitation de l'habitat social**. D'une durée minimale de 12 ans, il ne peut être conclu qu'avec une collectivité territoriale, un organisme HLM, une SEM compétente en matière de construction et de mise en location de logements ou un organisme agréé contribuant au logement des personnes défavorisées. Le contrat de bail est en outre assorti d'une convention signée entre le preneur et l'Etat.

Le preneur s'engage à réhabiliter/améliorer, louer à des fins sociales et entretenir l'immeuble du bailleur.

Il paye les contributions et charges inhérentes au bien, détient des droits susceptibles d'hypothèque et de saisie. Il peut également les céder, avec l'accord du bailleur, mais uniquement au profit de l'un des organismes sus-cités et si la cession porte sur l'ensemble de l'immeuble. Il reste le garant de l'exécution du bail, en tant que preneur originel.

Le loyer est fixé selon des modalités définies librement entre les parties.

A l'issue du bail, le bailleur dispose des constructions réalisées, sans indemnité pour le preneur, lequel est tenu de restituer l'immeuble libre de location et d'occupation. Néanmoins, six mois avant la date d'expiration, 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'échéance du bail, d'offrir aux occupants un logement correspondant à leurs besoins et à leurs possibilités. L'occupant, n'ayant 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.

Six mois avant l'expiration du bail à réhabilitation, le bailleur peut, s'il est occupant, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, informer le preneur de son intention de prolonger le bail à réhabilitation. Dans le même délai, le bailleur qui n'est pas occupant peut proposer au locataire un nouveau bail prenant effet au terme du bail à réhabilitation.

Trois mois avant l'extinction du bail à réhabilitation, le preneur propose au locataire qui n'a pas conclu un nouveau bail avec le bailleur et qui remplit les conditions de ressources fixées par décret la location d'un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités.

Le non-respect de cette obligation par le preneur est inopposable au bailleur.

Au terme du bail à réhabilitation, le preneur est tenu de restituer au bailleur l'immeuble libre de location et d'occupation.

Le locataire qui n'a ni conclu le contrat de location proposé par le bailleur ni accepté l'offre de relogement faite par le preneur est déchu de tout titre d'occupation sur le logement à l'expiration du bail à réhabilitation.

## **LE BAIL DANS LE CADRE D'UNE CONVENTION D'USUFRUIT**

*Articles L 253-1 à L 253-8 du Code de la construction et de l'habitation*

L'usufruit d'un logement ou d'un ensemble de logements peut être établi par convention au profit d'une personne morale, pour une durée minimale de quinze années, en vue de la location de ce ou ces logements.

La convention d'usufruit précise la répartition des dépenses de l'immeuble entre nu-propiétaire et usufruitier. L'usufruitier supporte seul, pendant la durée de la convention, le paiement des provisions prévues aux articles 14-1 et 14-2 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis qui lui incombent au titre de la convention.

Par dérogation à l'article 23 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 précitée, si la convention d'usufruit porte sur un ou plusieurs lots dépendant d'un immeuble soumis au statut de la copropriété, l'usufruitier est de droit le mandataire commun et assume seul la charge financière définitive.

La convention d'usufruit précise la répartition des charges à son expiration, le sort des avances et provisions appelées pendant la durée de la convention ainsi que les régularisations de charges intervenant après l'extinction de l'usufruit. Ces clauses sont inopposables au syndicat des copropriétaires.

Les logements dont l'usufruit est détenu par les bailleurs visés à l'article L. 253-1 peuvent être financés par des prêts aidés dans des conditions définies par décret.

Ils peuvent faire l'objet d'une convention mentionnée à l'article L. 351-2, conclue pour une durée identique à celle de l'usufruit.

Dans l'hypothèse où la convention mentionnée au deuxième alinéa du présent article est conclue, les articles L. 353-7 et L. 353-16 sont applicables aux locataires et occupants présents au moment de la conclusion de ladite convention.

Le bail doit expressément indiquer, de manière apparente, le statut juridique du logement, préciser le terme ultime du contrat tel que prévu à l'article L. 253-4 et reproduire les termes des articles L. 253-5 à L. 253-7.

Le bail conclu dans le cadre d'un usufruit prend fin de plein droit au plus tard à la date de l'extinction des droits d'usufruit sur le bien loué.

Six mois avant l'extinction de l'usufruit, le nu-propiétaire, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, peut :

- soit, s'il est occupant, informer l'usufruitier de son intention de renouveler la convention d'usufruit ;
- soit proposer au locataire un nouveau bail prenant effet au terme de l'usufruit, conforme aux dispositions de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 ;
- ou bien donner congé pour vendre ou pour occuper le bien selon les modalités prévues à l'article 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée, avec effet au terme de l'usufruit. Le congé est dans ce cas valablement donné par le seul nu-propiétaire au locataire.

Trois mois avant l'extinction de l'usufruit, le bailleur propose au locataire qui n'a pas conclu un nouveau bail avec le nu-propiétaire et qui remplit les conditions de ressources fixées par décret la location d'un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités.

Le non-respect par l'usufruitier-bailleur de cette obligation est inopposable au nu-propiétaire.

Le locataire qui n'a pas conclu le contrat de location proposé par le nu-propiétaire ni accepté l'offre de relogement faite par l'usufruitier-bailleur est déchu de tout titre d'occupation sur le logement à l'expiration de l'usufruit.

## LE BAIL REEL IMMOBILIER

### *Article L 254-1 du Code de la construction et de l'habitation*

Constitue un contrat dénommé " bail réel immobilier " le bail par lequel un propriétaire personne physique ou personne morale de droit privé consent, pour une longue durée, à un preneur, avec obligation de construire ou de réhabiliter des constructions existantes, des droits réels en vue de la location ou de l'accession temporaire à la propriété de logements :

- destinés, pendant toute la durée du contrat, à être occupés, à titre de résidence principale, par des personnes physiques dont les ressources n'excèdent pas des plafonds, fixés par décret en fonction de la typologie du ménage, de la localisation et du mode d'occupation du logement, lesquels ne sauraient être inférieurs, pour les logements donnés en location, aux plafonds prévus au chapitre unique du titre III du livre III ;
- dont, pendant toute la durée du contrat, le prix d'acquisition ou, pour les logements donnés en location, le loyer n'excède pas des plafonds fixés par décret en fonction de la localisation du logement, de son type et, le cas échéant, de son mode de financement, lesquels ne sauraient être inférieurs, pour les logements donnés en location, aux plafonds prévus au chapitre unique du titre III du livre III.

Ce contrat peut également être conclu par les collectivités territoriales, leurs groupements, leurs établissements publics ainsi que par les établissements publics fonciers de l'Etat.

Il est régi par les dispositions du présent chapitre.

Le bail réel immobilier est consenti pour une durée de dix-huit à quatre-vingt-dix-neuf ans par les personnes qui ont le droit d'aliéner. Il ne peut prévoir aucune faculté de résiliation unilatérale ni faire l'objet d'une tacite reconduction.

Le bail réel immobilier oblige le preneur à effectuer les travaux mentionnés aux trois premiers alinéas sur l'immeuble objet du bail, dans le respect des règles applicables à de telles opérations. Le preneur ne peut, sauf stipulations contraires, exécuter d'autres ouvrages ou travaux que ceux prévus initialement.

Les constructions et améliorations réalisées par le preneur demeurent sa propriété en cours de bail et deviennent la propriété du bailleur à son expiration. A l'issue du bail, le preneur ne peut réclamer, sauf stipulations contraires, d'indemnité au regard des améliorations qu'il a effectuées.

Le contrat de bail détermine, le cas échéant, les activités accessoires qui pourront être exercées dans l'immeuble objet du bail et subordonne à l'accord du bailleur tout changement d'activité.

La plupart des professionnels considèrent que ces outils législatifs suffisent, s'ils sont effectivement utilisés, à maîtriser le foncier.

**Par ailleurs le législateur a créé un nouvel outil de gestion du foncier.**

## **LES OFFICES FONCIERS SOLIDAIRES**

### **Article L329-1 CCH - LOI n°2014-366 du 24 mars 2014 - art. 164**

Les organismes de foncier solidaire sont des organismes sans but lucratif agréés par le représentant de l'Etat dans la région, qui, pour tout ou partie de leur activité, ont pour objet d'acquérir et de gérer des terrains, bâtis ou non, en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs conformément aux objectifs de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation.

L'organisme de foncier solidaire reste propriétaire des terrains et consent au preneur, dans le cadre d'un bail de longue durée, s'il y a lieu avec obligation de construire ou de réhabiliter des constructions existantes, des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété des logements, à usage d'habitation principale ou à usage mixte professionnel et d'habitation principale, sous des conditions de plafond de ressources, de loyers et, le cas échéant, de prix de cession.

L'organisme de foncier solidaire peut bénéficier de la décote prévue à l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques.

*Sources : Légifrance, documents des Etablissements publics fonciers.*



## Annexe 16 : Le démembrement de copropriété : un focus sur l'usufruit locatif social

Dans ce cadre, une société opérant en zone tendue et très tendue, achète du foncier bâti, ou non, fait réhabiliter ou construire, et vend, tout en continuant à rester un intermédiaire entre les investisseurs et les bailleurs, jusqu'à l'issue du contrat de démembrement de propriété. L'investisseur est nu propriétaire, le bailleur social, usufruitier.

Le droit du locataire au maintien dans les lieux s'éteint à l'échéance des droits d'usufruits, en application de l'article L.231-3 CCH, le locataire conservant un droit au maintien dans le parc du bailleur social, s'il y est toujours éligible au regard de ses revenus.

Les investisseurs sont des particuliers, pouvant, s'ils le souhaitent recourir à l'emprunt – la nue-propriété est un droit réel - ou investir via les réseaux des banques et des compagnies d'assurances (en unités de compte). En effet, les OPCI et SCPI peuvent proposer des produits de démembrement destinés à la location.

L'investisseur achète à prix décoté (en général de la totalité des loyers inflatés, sur la période de démembrement, après charges et frais de gestion, sans déduction au titre des vacances.

Le schéma conduit à autoriser une valorisation de l'ordre de 3,4 %, avant plus-values éventuelles de cession.

En sortie du bail à usufruit locatif social, les droits de propriétés sont réunis : le propriétaire peut reprendre le logement pour l'utiliser, continuer à le louer au même locataire, faire une offre de vente au locataire, ou le vendre à autrui, si le locataire ne souhaite pas acheter. L'usufruit peut également être prorogé.

40.000 logements sociaux sont produits chaque année en zone tendue, à Paris et en petite couronne, en application de ce schéma de démembrement de propriété et 18 % des locataires sont des agents publics.

Ce dispositif, à articuler avec d'autres dispositifs existants, peut permettre une offre supplémentaire de logements sociaux, et semble pertinente dans les localisations où l'immobilier est orienté à la hausse et les besoins certains de moyen terme.

Le ministère de la Défense a cédé, dans ce cadre, une emprise, fixé le niveau de loyers des 65 logements du programme et présente des locataires au bailleur.

# Annexe 17 : Réguler l'usage du foncier : Nice

La métropole de Nice a adopté une **charte « pour un cadre constructif en faveur du logement social durable »** liant la Métropole, les promoteurs et les organismes HLM pour la période 2012-2016, axée sur la mobilisation de foncier par un aménagement des PLU, assorti de droits à bâtir et conditionnés à des prix de cessions et des loyers plafonnés, la forte tension du marché de l'immobilier pénalisant les plus modestes et les actifs disposant de revenus moyens qui rencontrent d'importantes difficultés pour accéder à un logement de qualité répondant à leurs besoins.

- **la maîtrise du foncier** : pour répondre à cette nécessité de produire du logement accessible, les Plans Locaux d'Urbanisme approuvés ou en cours d'élaboration mobilisent les outils réglementaires favorisant la production de foncier dédié au logement en accession aidée ou en locatif social. En effet, pour que les PLU soient compatibles avec le PLH 2010-2015, un travail commun entre les communes et les services Nice Côte d'Azur a été effectué pour définir des secteurs de mixité sociale (article L123-1-16 du Code l'Urbanisme) et des servitudes de mixité sociale ou emplacements réservés « logement social » (article L123-2-b). L'objectif est d'améliorer la production de logements locatifs sociaux, d'inciter les promoteurs à la mixité, y compris dans les périmètres les plus tendus, et donc de réguler les prix du foncier. Ces nouvelles règles donnent un cadre qui contraint à la négociation lors des acquisitions foncières, devant être conclues à un niveau inférieur ou égal à 300 € m<sup>2</sup>/surface de plancher HT pour le locatif social et à un niveau inférieur ou égal à 450 € m<sup>2</sup>/surface de plancher HT pour l'accession sociale.

- **le montant de cession de la charge foncière** dédiée au logement locatif social (art. 4) et au logement en accession sociale (art. 3.1) est déterminé par la collectivité dans les cahiers des charges relatifs aux procédures de consultation. Lorsque la consultation concernera des programmes mixtes, elle exigera la constitution de groupement comprenant à minima un promoteur privé et un organisme HLM, le promoteur en assurera, en règle générale, la mission de mandataire. A titre d'exemple, la production de logement locatif social en VEFA est plafonnée entre 2300 et 2800 €/m<sup>2</sup> TTC.

- **les droits à bâtir** : parallèlement, en contrepartie des efforts demandés aux promoteurs sur les conditions financières de cession des logements, et pour atteindre les objectifs de production de logements déterminés par le PLH, la métropole Nice Côte d'Azur s'engage, avec l'accord des communes, à dégager dans l'élaboration des documents d'urbanisme des droits à bâtir pour l'habitat, droits nécessaires à la mise en œuvre de cette politique publique. Ces droits traduiront des formes urbaines qui à la fois garantiront une qualité architecturale et d'urbanisme et prendront en compte le niveau des dessertes par les équipements publics.

Les subventions de la Métropole sont conditionnées au respect de ces plafonds et de conditions de rendement énergétique.

# Annexe 18 : Réguler l'usage du foncier : Montreuil

**A Montreuil, le Conseil municipal a approuvé en juillet 2015 une Charte de construction durable.**

**Le document rassemble les engagements que prend le maître d'ouvrage d'une opération immobilière neuve, de manière à obtenir la meilleure qualité de projet sur un site donné.**

La ville a revu son objectif de production de logements, soit 550 par an, dont 30 % à vocation sociale, avec l'ambition de maintenir à 37 % le maintien de l'offre locative sociale sur l'ensemble de son territoire.

La Charte met l'accent sur :

- l'insertion urbaine du projet, sa qualité architecturale (insertion du projet dans son environnement, en fonction des contraintes de site et de parcelle, harmonisation avec le bâti existant, choix techniques permettant d'assurer la pérennité du bâtiment et d'anticiper sa future gestion, optimisation de la valeur d'usage) ;
- la qualité environnementale (qualité globale, maîtrise de la consommation énergétique, espaces libres végétalisés) ;
- un programme répondant à la diversité des besoins en termes de superficie de logements, et de niveau de loyers (30% de logements financés par les prêts conventionnés du logement social, dont 20 % de logements sociaux au moins en PLAI et 20 % au plus en PLS) et favorisant la mixité fonctionnelle des quartiers. Les opérations de plus de 4.500 m<sup>2</sup> de superficie destinées à l'habitat doivent répondre aux enjeux de diversité des statuts d'occupation (accession libre, accession maîtrisée, accession sociale, locatif privé et social).
- Une maîtrise des prix de vente des logements et des locaux d'activités (de 3.900 €TTC/m<sup>2</sup> à 4.800 € TTC/m<sup>2</sup> selon les secteurs, avec un abattement de 15 % pour les opérations situées dans les quartiers prioritaires du contrat de ville, ou les zones immédiatement limitrophes à ces quartiers.

**La ville a par ailleurs été active en matière de baux à construction. Elle en dénombre à ce stade 32 représentant 300 logements sociaux.**

# Annexe 19 : Mobiliser du foncier d'Etat : l'exemple d'Issy-les-Moulineaux

## **L'éco-quartier du Fort d'Issy**

A la fin des années 1990, le Ministère de la Défense décidait de céder le fort. Par délibération du Conseil municipal en date du 7 octobre 1999, la ville d'Issy confiait l'aménagement du Fort d'Issy à une société d'économie mixte, la SEMADS. En sa qualité d'aménageur, la SEMADS est entrée en négociation avec l'Etat pour l'acquisition du Fort. Le Ministère de la Défense et la SEMADS ont signé une convention de gestion et de financement de la dépollution du Fort d'Issy le 30 avril 2007. La DGA a quitté les lieux en octobre 2007.

En qualité d'aménageur du site du Fort, la SEMADS est devenue titulaire du droit de préemption urbain renforcé. La vente a été réalisée le 13 octobre 2010. Les premiers habitants sont arrivés dans les logements en 2013 et les derniers équipements ont été livrés en 2015.

Le montant total de l'investissement a représenté 40 M€ HT (hors acquisition du fort) et 60 M€ HT (acquisition comprise). L'opération a été financée par la vente de terrains assortis droits à construire et 1,26 M€ de subventions ont été reçues pour les équipements publics (crèche, écoles).

L'opération immobilière comprend 1.623 logements, dont 300 logements sociaux. 163 d'entre eux sont réservés auprès d'un bailleur par le ministère de la Défense. Le projet intègre également des bureaux, des commerces et des équipements publics (établissements scolaires, crèche, piscine, espaces verts ouverts au public). Il fait l'objet d'une labellisation Ecopolis.

## Annexe 20. Mobiliser des biens saisis : le rôle de l'AGRASC

---

**L'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués** a assuré le traitement, depuis sa création en 2011, de 1.585 saisies pénales immobilières, dont 51 ont fait l'objet d'une décision définitive de confiscation. Par ailleurs 75 confiscations sans saisie préalable ont été effectuées. 126 biens confisqués ont été confiés à l'AGRASC, dont 20 ont été vendus. A ce stade, le produit issu de la vente de ces biens est affecté au budget général de l'Etat, ou à la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et les conduites addictives. Au 31 décembre 2014, 2,2 M€ d'adjudications judiciaires avaient été réalisées, et après désintéressement des créanciers, 1,44 M€ a été versé au budget général de l'Etat.

Une fois les créanciers désintéressés, les immeubles s'y prêtant (en termes de localisation) pourraient faire l'objet d'apports en nature à un fonds de gestion permettant le financement d'opérations de logements mixtes.

Un traitement rapidement de ce type de dossiers permettrait en outre de solder des situations précaires (maintien dans les lieux d'occupants sans titre, poursuite de la location du bien par des personnes déjà condamnées).

Sans prétendre résoudre quantitativement les questions de logement, le réemploi à fin de logement social et intermédiaire d'immeubles saisis, a une indéniable valeur emblématique.

## Annexe 21 : Caractéristiques d'un OPCI

---

L'Organisme de placement collectif en immobilier se caractérise, par rapport à la Société civile de placement immobilier (SCPI) par les éléments suivants.

### **Une liquidité renforcée**

L'OPCI est un fonds ouvert (à capital variable) à liquidité intrinsèque, ce qui signifie que les porteurs de parts peuvent à tout moment sortir de la société, en demandant à l'OPCI de racheter leurs parts à la prochaine valeur liquidative. Dans ce but, l'actif de l'OPCI doit en permanence comporter au minimum 10% d'actifs liquides.

La périodicité de la valeur liquidative, choisie par chaque OPCI, est au plus de deux fois par mois et au moins de deux fois par an. Une valorisation des parts calculée sur l'actif net réévalué, l'équivalent de la valeur de réalisation des SCPI.

Il n'existe pas de décote telle qu'on a pu en constater sur le marché secondaire des SCPI à capital fixe. Pour cette valorisation, la fréquence des évaluations des immeubles est trimestrielle, au lieu d'annuelle, et repose sur une double évaluation, réalisées par deux experts, indépendants de la société de gestion. Une gestion immobilière élargie et dynamisée

L'OPCI peut en effet investir non seulement en immeubles, mais également en actifs immobiliers "indirects" (parts de sociétés à prépondérance immobilière). Il peut également détenir d'autres instruments financiers, utiliser l'effet de levier du crédit, mieux profiter des opportunités de valorisation des immeubles, par des travaux de restructuration par exemple.

### **Une fiscalité modernisée et adaptée à la situation patrimoniale des souscripteurs**

Ils peuvent choisir la forme juridique la mieux appropriée à leur cas personnel (régime des capitaux mobiliers ou des revenus fonciers).

L'OPCI bénéficie d'une transparence fiscale intégrale, c'est-à-dire que les porteurs de parts ne sont imposés que sur le montant effectivement distribué, tant pour les revenus courants que pour les plus-values de cession, et non sur les résultats nets de l'OPCI. La contrepartie de cette transparence fiscale est une obligation pour l'OPCI de distribuer l'essentiel des revenus nets et des plus-values réalisées,

selon les règles suivantes :

85% minimum du résultat afférent au produit des immeubles (SPPICAV et FPI),

50% minimum des plus values nettes de cessions des actifs (SPPICAV),

85% minimum des plus values nettes de cessions des actifs (FPI).

Enfin, le rachat des parts ou actions d'un OPCI est exonéré des droits d'enregistrement (à l'exception des cas de détention massive : plus de 10% des parts de l'OPCI pour les particuliers et plus de 20% pour les personnes morales).

Par ailleurs, les actions de SPPICAV pourront être souscrites sous forme d'Unités de Compte dans un contrat d'assurance vie dans la mesure où elles seront prévues dans la liste des supports éligibles au contrat.

*Source : Association française de gestion financière, Ciloger, Aspim.*

## Annexe 22 : La caution locative Visale

---

Cette caution, créée par une convention signée fin décembre 2015 entre l'Etat et Action Logement et mise en place par Action logement, se substitue depuis le 1<sup>er</sup> février 2016, au dispositif Garantie des risques locatifs (GRL). Le dispositif permet au salarié-locataire de sécuriser un futur bailleur, le locataire restant entièrement responsable de ses obligations envers son bailleur.

Visale s'adresse aux salariés du secteur privé hors agricole de moins de 30 ans, quel que soit leur contrat de travail, et aux salariés de 30 ans et plus en contrat précaire (CDD, période d'essai d'un CDI, intérim, intermittent, contrat d'apprentissage ou contrat aidé, d'une durée d'au moins un mois). Les ménages en intermédiation locative - dont le bail est souscrit par une association, sont également éligibles.

Le bail doit être conclu en application de la loi ° 89-462 du 6 juillet 1989. Le loyer ne doit pas excéder 1.500 euros dans Paris intra-muros et 1.300 euros dans le reste du territoire. Les baux conclus entre membres d'une même famille sont exclus ; les colocations sont éligibles si les baux sont individualisés.

Le locataire du parc locatif privé ne doit pas dépasser un taux d'effort (loyer et charges rapporté aux revenus d'activité) de 50 %, ou de 30 % à 50 % pour les jeunes salariés de moins de 30 ans en CDI et ayant terminé leur période d'essai.

La caution prend en charge tous les impayés de loyers, quelle que soit la cause des difficultés de paiement, au cours des trois premières années de bail, mais ne couvre pas les dégradations locatives. Elle doit être souscrite au maximum douze mois après l'embauche du salarié pour les moins de 30 ans, et 3 mois après pour les plus de 30 ans.

En cas d'impayés, le locataire devra rembourser à Action Logement les sommes réglées pour son compte au bailleur et pourra solliciter un échéancier. Action Logement pourra demander la résiliation du bail en justice, en cas de non-respect par le locataire de ses engagements. Action logement finance le dispositif, et y consacrera quelque 130 millions d'euros par an.



## Annexe 23. La dépense fiscale en faveur du logement

Le tableau ci-dessous recense les dépenses fiscales identifiées par la Direction de la Législation Fiscale en faveur du logement.

Dépense fiscale	Articles compris dans le champ de la dépense fiscale
DF 050102	1384, 1384 A à D
DF 050106	1388 bis
DF 050107	1388 ter
DF 110261	199 <i>novovicies</i>
DF 120201	81-2° <i>bis</i>
DF 120508	158-5-b <i>quinquies</i> et 163 <i>bis</i>
DF 130215	31-I-1°-m
DF 730204	278 <i>sexies</i> -I-1
DF 730210	Articles 278 <i>sexies</i> -I-2,3,4,5,8,9,10,12, -II et 278 <i>sexies</i> A
DF 730216	278 <i>sexies</i> -I-11 et 11 <i>bis</i> , II
DF 730213	279-0 <i>bis</i>
DF 730222	279-0 <i>bis</i> A
DF 730223	278-0 <i>bis</i> A

Le tableau ci-dessous fournit ainsi les chiffrages par numéro de dépense fiscale, selon la présentation du tome 2 du document « Voies et Moyens » annexé au projet de loi de finances, en M€. Les trois principales dépenses sont en 2015 le taux de TVA réduit à 10 % en rénovation/transformation (n° 730213) avec 3.280 M€, les taux de TVA réduits en construction rénovation et livraison à soi-même (n° 73210) avec 1.630 M€, le taux de TVA réduit à 5,5% pour la rénovation énergétique (n°730223) avec 1.120 M€.

Numéro de la mesure	Intitulé	Article CGI Bénéficiaire	2012 (constaté)	2013 (constaté)	2014 (constaté)	2015 (prévision)	2016 (prévision)
050102	Exonération en faveur des immeubles à caractère social	1384 A à D, 1384 Bénéficiaires 2014 : 1 500 000 ménages	30	37	40	34	Nc
050106	Abattement en faveur des immeubles en ZUS (jusqu'en 2015) puis situés dans les quartiers prioritaires de la ville (à compter de 2016)	1388 bis Bénéficiaires 2014 : 1 100 000	103	89	71	47	Nc
050107	Abattement en faveur des immeubles anti-sismiques des départements d'outre-mer	1388 ter Bénéficiaires 2014 : 0 entreprise et ménage	0	0	0	0	0
110261	Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel)	199 novovicies Bénéficiaires 2014 : 7 106 ménages	-	-	20	85	240
120201	Exonération de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement	81-2° bis Bénéficiaires 2014 : 5 069 000 ménages	50	50	60	60	60
120508	Prélèvement libératoire, sur option, au taux de 7,5% sur les prestations de retraite servies sous forme de capital à compter de 2011. Etalement sur 5 ans de l'imposition du versement en capital issu d'un plan d'épargne retraite populaire avant 2011	158-5-b quinquies et 163 bis Bénéficiaires 2014 : (nombre non déterminé ) ménages	E	E	0	-	-
130215	Déduction spécifique sur les revenus des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH : Dispositif BORLOO ancien	31-1°-m Bénéficiaires 2014 : 36 000 ménages	20	24	28	28	28
730204	Taux de 5,5% applicable aux terrains à bâtir achetés par des organismes d'HLM ou des personnes bénéficiaires de prêts spécifiques pour la construction de logements sociaux à usage locatif	278 sexes-l-1 Bénéficiaires 2014 : (nombre non déterminé)	170	140	190	190	190

		entreprises					
730210	Taux de 5,5% pour certaines opérations (livraisons à soi-même d'opérations de construction, livraisons à soi-même de travaux de rénovation, ventes, apports, etc.) et taux de 10 % pour les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien lorsqu'ils ne bénéficient pas du taux réduit de 5,5%, portant sur les logements sociaux et locaux assimilés suivants : - logements sociaux à usage locatif ; -logements destinés à la location accession - logements relevant des structures d'hébergement temporaire ou d'urgence ; - logements relevant de certains établissements d'hébergement de personnes âgées ou handicapées ; - partie des locaux dédiés à l'hébergement dans les établissements d'accueil pour enfants handicapés	278 sexes-I-2,3,4,5,8,9,10,12, -II et 278 sexes A  Bénéficiaires 2014 : (nombre non déterminé) entreprises	1150	1110	1620	1630	1630
730216	Taux de 5,5% applicable aux logements en accession sociale à la propriété dans les zones faisant l'objet de la politique de la ville	278 sexes-I-11 et 11 bis, II  Bénéficiaires 2014 : (nombre non déterminé) entreprises	70	70	80	90	105
730213	Taux de 10% pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que ceux mentionnés à l'article 278-0 ter du CGI, portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	279-0 bis  Bénéficiaires 2014 : 304 070 entreprises	5 040	5 050	3 785	3 280	3 280
730222	Taux de 10% de TVA applicable aux livraisons de logements neufs soit à des organismes mentionnés au 4° du 1 de l'article 207 ou soumis à contrôle, au sens du III de l'article L.430-1 du code de commerce, des organismes collecteurs agréés mentionnés au deuxième alinéa de l'article L.313-18 du code de la construction et de l'habitation, soit à des personnes morales dont le capital est détenu en totalité par des personnes passibles de l'impôt sur les sociétés ou des établissements publics administratifs, qu'elles destinent à la location à usage de résidence principale dans le cadre d'une opération de construction ayant fait l'objet d'un agrément préalable entre le propriétaire ou le gestionnaire des logements et le représentant de l'Etat dans le département, qui précise le cadre de chaque opération et porte sur le respect des conditions prévues aux a à c de l'article 279-0 bis A du CGI	279-0 bis A  Bénéficiaires 2014 : 0 ménages	-	-	-	45	45
730223	Taux de 5,5% pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés	278-0 bis A  Bénéficiaires 2014 : 280 000 entreprises	-	-	730	1120	1120

# Annexe 24 : Récapitulatif des dépenses budgétaires des ministères en faveur du logement

## Les politiques d'action sociale en faveur du logement dans les ministères

(montants en M€, crédits de paiement)	Programme	Montant AS*	dt logement	dt réservation et assimilés	Commentaire
Action extérieure de l'Etat	105	4,70	1,22	1,22	Conventions pluriannuelles de réservation de logement avec les bailleurs sociaux ; effectifs concernés : 378 agents
Intérieur/Ad gale et territoriale de l'Etat	216	30,64	0,00	0,00	
Agriculture, alimentation, forêt	215	7,75	0,13		réservations non mentionnées
Contrôle et conseil de l'Etat	165/164/126	2,32	0,10		réservations non mentionnées
Culture	224	0,40			non précisé
Défense	212	88,48	<b>72,93</b>	<b>67,15</b>	AS non dédiée au logement ; hors AS, entretien des logements domaniaux : 5,78 M€ ; garanties d'occupation : 3,9 M€, loyers OM et étranger : 46,94 M€, loyers métropole : 6,595 M€ chiffres hors hébergement des forces
Direction de l'action du GVT	129/308/333	2,82	0,14		
Ministères économiques et financiers	134	134,83	25,36	17,40	24,9 versés à l'association pour le logement des personnels des ad financières (ALPAF); 225 logements réservés en 2014 et parc de 10000 en IDF hors réservations, 7,5 M€ de prestations d'aide au logement dt 5,5 M€ d'aide primo installation
Intérieur/police nationale	176	23,70	14,85	13,85	réservation de 389 logements et 262 bonifications de prêts à taux 0
Intérieur/gendarmerie nationale	152		<b>11,20</b>	<b>11,20</b>	hors AS : 11,2 M€ de subventions aux collectivités locales pour les opérations immobilières de casernements
Sécurité hors police et gendarmerie	207	0,37	nd		
Education nationale, enseignement supérieur, recherche	214	41,21	1,60	0,13	hors réservations : aides au logement
Justice	310	23,92	1,53	1,22	dt 38 nouveaux logements réservés à Paris et dpt du Nord
Fonction publique	148	116,46	6,90	1,80	dépenses autres que réservation : aide à l'installation : 5,1 M€ ; 7800 bénéficiaires ; 1,8 M€ pour la réservation conventionnelle de logements ds 7 régions : Aquitaine, Bretagne, Île-de-France, Languedoc, Martinique, Midi- Pyrénées et Rhône-Alpes
Travail	155	6,81	0,00	0,00	
Ecologie, dvt et mobilité durable	217	18,21	0,33	0,33	
Solidarité, insertion	124	5,53	0,00	0,00	
		<b>508,13</b>	<b>136,29</b>	<b>114,30</b>	

Source : Rapports annuels de performance 2014

\* Hors dépenses de personnels affectés aux services d'action sociale, hors dépenses des opérateurs, non disponibles

# Annexe 25 : Les autres aides ministérielles et interministérielles en faveur du logement

---

## A. Les aides temporaires

Les Sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS) proposent des aides (très) temporaires pour faciliter l'arrivée : en IDF, des chèques service sont alloués aux primo arrivants et mutés, dans la limite de 450 € par agent.

## B. Les aides individuelles

- **Aide à l'installation des personnels**, couvrant les dépenses engagées lors de la conclusion du bail. Financée par la DGAFP, dite **AIP ou AIP ville** (pour les personnels en ZUS, le plafond est respectivement de 500 € ou 900 €. La mesure s'élève à 5,475 M€. 63 % des bénéficiaires relèvent du MENESR, pour une aide moyenne de 684 €/personne.

Le MENESR a développé de son côté des dispositifs similaires permettant d'élargir la population bénéficiaire :

- **ASIA** logement (action sociale d'initiative académique) : une aide monétaire à la caution, au déménagement, aux frais d'agence et au déménagement ;
- **ASIA/CIV** : une aide à l'arrivée en ZUS, non cumulable avec l'AIP ville, de même montant, soit 900 €.

Les deux enveloppes ASIA s'élèvent au total à 1 M€, dont la moitié est concentrée sur trois académies (Guyane, Créteil et Versailles).

**Les aides et prêts aux agents des ministères financiers** concernent :

- des « **Prêts** » à l'**installation** : la prestation est une subvention, fonction du logement, dans la limite de 4.600 € sur 3 ans, conditionnée à la signature d'un bail d'au moins 3 ans.

- la **Prestation à l'amélioration de l'habitat** : dédiée à l'équipement du logement, pour des travaux ou du mobilier, dans la limite de 2.500 euros pour chacun des deux volets ; son remboursement est effectué sur 48 mois.

## Annexe 26. Liste des personnes rencontrées

---

Les rapporteurs remercient vivement :

M. Jean-Claude LENOIR, Président de la Commission des affaires économiques du Sénat

Mme Frédérique MASSAT, Présidente de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale

M. Jean-Pierre JOUYET, Secrétaire général de la Présidence de la République

M. Michel PEBEREAU, Inspecteur général des finances honoraire, Président du Centre des professions financières,

M. Bruno BEZARD, Directeur général du Trésor

M. Jérôme FILIPPINI, Secrétaire général de la Cour des comptes

M. Gérard RAMEIX, président de l'Autorité des marchés financiers

M. Nicolas DUFOURCQ, Directeur général, BPI-France

Mme Claude REISMAN-SUIRE, Directrice régionale des finances publiques, PACA

Mme Emmanuelle D'ACHON, Inspectrice générale des finances

M. Yves MENARD, Inspecteur général honoraire de la Police nationale

M. Pierre FLEURIOT, Président du Crédit suisse, France

M. Alain FERRAN, Général de division aérienne, administrateur suppléant de l'ERAFP

M. Jean de PREAUDET, Colonel, Président de l'Association Ecole militaire lieu de mémoire, qui ont facilité leurs entretiens.

Les rapporteurs remercient vivement les personnes suivantes, rencontrées dans le cadre de la mission :

M. Roger MADEC, Sénateur de Paris

Mme Marie-Christine LIENEMANN, Sénatrice de Paris, ancien Ministre

Mme Dominique ESTROSI-SASSONE, Sénatrice des Alpes-Maritimes

M. Daniel GOLBERG, Député de la Seine-Saint-Denis

M. Jean-François PUPPONI, Député du Val d'Oise, Président de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

M. François SCELLIER, Député du Val d'Oise

M. Patrick KANNER, Ministre de la Ville, de la Jeunesse et des sports

M. François LOOS, ancien Ministre, ancien député

M. Edmond ALPHANDERY, ancien Ministre, associé-gérant, EA Conseils

M. François LOGEROT, Premier président honoraire de la Cour des Comptes

M. Michel YAHIEL, Conseiller social, Cabinet du Président de la République

M. Jean-Jacques BARBERIS, Conseiller Conjoncture, commerce extérieur, financement de l'économie et artisanat, Cabinet du Président de la République

Mme Delphine PRADY, Conseillère adjointe, énergie, environnement, transport, logement, Cabinet du Président de la République

Mme Maud BAILLY, Conseillère économie, finances, entreprises, Cabinet du Premier Ministre

Mmes Sophie LEBRET, Frédérique LAHAYE, Cabinet du Premier Ministre

M. Jean-Yves RAUDE, Directeur de cabinet de la Ministre de la décentralisation et de la fonction publique

M. Michel PRADA, Inspecteur général des finances honoraire, Président du Conseil de Normalisation des Comptes Publics

M. Denis FRANCOIS, CBRE, Président

MM. Dominique LAMIOT, Président de l'Etablissement de retraite additionnelle de la fonction publique, Philippe DESFOSES, Directeur, Lionel BRUN, Mmes Linda YAM, Anne BARTHE, ERAFP

M. Nicolas MACCIONI, Chef de cabinet de la Ministre de la décentralisation et de la fonction publique

M. David PARLONGUE, Conseiller du Ministre de l'économie, en charge du financement des entreprises, de l'investissement et du logement

M. André YCHE, Président du directoire du groupe SNI, M. Vincent MAHE, Secrétaire général du groupe SNI, M. Thomas LE DRIAN, Directeur de cabinet du Président, SNI

M. Michel ROUZEAU, Chef du service de l'Inspection générale de l'administration, Ministère de l'Intérieur

M. Jean-Baptiste de FOUCAULD, Inspecteur général des finances honoraire

Mme Anne BOCQUET, MM. Bertrand BRASSENS, Jean-Michel CHARPIN, Pierre DEPROST, Michel FUZEAU, Jérôme FOURNEL, Jean-François VERDIER, André TANTI, Inspecteurs généraux des finances

M. Marc ESTOURNET, Sous-directeur des politiques sociales et des conditions de travail, Mme Yanne HENRY, Chef du bureau des politiques sociales, Secrétariat général des ministères économiques et financiers, Direction des Ressources humaines

Mme Nathalie MORIN, Chef du Service France Domaine, M. Nicolas VANNIEUWENHUYZE, Sous-directeur, France Domaine

M. Thierry LAGET, Directeur adjoint du cabinet de la Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, M. Noam LEANDRI, Conseiller budgétaire et social

Mme Annick WAGNER, Chef de service, Mme Annick DEBORDEAUX, Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la recherche, Direction des ressources humaines

M. Jérôme REBOUL, Chef de bureau, Direction générale du Trésor



MM. Nicolas de SAUSSURE, Chef de service, Laurent CRUSSON, Sous-directeur, Alexandre CASTET DE BIAUGUE, Mme Sophie GUILBOT-CHRISTAKI, Direction générale de l'administration et de la fonction publique

M. Vincent VERROYE, Directeur de l'ALPAF

Mme Amélie VERDIER, Secrétaire générale de l'AP-HP, M. Jérôme HERVIER, Chef du département logement et gérance locative, Assistance publique-Hôpitaux de Paris

M. Christian CIGANER-ALBENIZ, Président de la SAS COFIC

M. Pierre PONCHARREAU, Président du directoire, RLF

M. Yves CHEVALIER, Mme Salwa BOUSSOUKAYA-NARS, Fonds de réserve des retraites

M. Philippe SOUBIROUS, Fédération générale des fonctionnaires - Force Ouvrière

M. Christian CARREGA, Directeur général, Préfon

M. Pierre MICHEL, Délégué général de la Fédération française des sociétés d'assurance, Mme Christine TARRAL, Directrice adjointe, FFSA

M. Arnaud DEWACHTER, Délégué général, Association française des sociétés de placement immobilier

M. Philippe LERAITRE, Sous-directeur de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel, Ministère de l'Intérieur

M. Guillaume BOUDY, Président de section, Cour des comptes

Mme Patricia LEMESLE, M. Gérard FORGEOT, Direction générale des finances publiques

M. Pierre-Olivier CHOTARD, Agence des participations de l'Etat

Mme Isabelle CHAZAL, Directrice des relations et des ressources humaines, Rectorat de l'Académie de Créteil

M. Guillaume LEROY, cabinet d'actuaire Prim'Act

M. Laurent GIROMETTI, Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, Ministère du logement

Mme Myriam ACHARI, Directrice de la mémoire, du patrimoine et des archives, Mme Kristine GLUCKSMANN, Sous directrice du logement, ministère de la Défense

MM. Pierre FA, Président du directoire, Claude PREBE, Directeur général, Vincent DEPOND, Directeur, SOFIAP/SOCRIF

M. Bruno DELETRE, Directeur général, Crédit foncier

M. Marcel HIPSZMAN, Chambre française de l'économie solidaire

M. Emmanuel CHENUT, Vice-Président de la MGEN

M. Emmanuel CONSTANS, Président du comité consultatif du secteur financier, Banque de France

M. Edouard FERNANDEZ-BOLLO, Secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel

M. Michel CHPILEVSKI, Directeur de la DRIHL, Mmes Christine RICHARD, Marine GATSCHON, Préfecture d'Ile-de-France

M. Maurice SISSOKO, Caisse des dépôts et consignations

Mme Guillemette KARPELES, RATP

M. Stéphane SAR, LOGIS TRANSPORT, filiale de la RATP

M. BEUZELIN, Directeur, M. Patrick BADILIAN, IRCANTEC

M. TOULLALAN, Comité de gestion des œuvres sociales des hôpitaux (CGOS)

M. DUCHAINE, Directeur de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), M. Bernard LIDIN, Secrétaire général

M. Olivier MEILLAND, Chef du bureau Logement, ville et territoires ; Alexis GUYOT, Chef du bureau des retraites et des régimes spéciaux, Direction du Budget

Mme Arlette FRUCTUS, Conseillère régionale de PACA, Adjointe au maire de Marseille, déléguée au logement et à l'habitat

M. Pierre HANNA, Préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Direction de la cohésion sociale

MM. Jean-Luc LASFARGUES, M. BIDARD, M. PONS, Direction régionale des finances publiques, Provence-Alpes-Côte d'Azur

Mme Claude BERTOLINO, directrice de l'Etablissement public foncier de PACA

M. Philippe SAVARY, directeur, Alexandra PASQUIER, Direction Interrégionale des Douanes et droits indirects de Méditerranée

M. François de RICOLFIS, directeur du Fonds de garantie de l'accession sociale

M. Daniel RIGNY, Twenty Two Real Estate

M. Philippe COUTURIER, SCAPRIM

M. Gilles OBERRIEDER, Confédération générale du travail

M. Jean-Luc VIDON, Directeur, Mme Sylvie CAVROT, Directeur financier, ICF Habitat La Sablière, filiale du groupe SNCF

M. GOUBEAULT, Directeur financier de l'AGIRC-ARRCO

M. Jean-François BAY, Directeur général, MORNING STAR France

M. Richard WEISS, Président, M. Philippe GIRAUD, Groupe GTI

M. Pascal-MARTIN-GOUSSET, Directeur général, Mme Marion GERARD, Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)

M. Serge CONTAT, Directeur de la RIVP

MM. Alain LAURIER, Président, Laurent MOGNO, Directeur général, Marc BONJOUR, PERL

M. LEVI, SGAR, Mme GUILLABERT, M. WILLEMAN, Préfecture de la région Rhône-Alpes

M. Stephan RIVARD, Direction régionale des finances publiques, région Rhône-Alpes

MM. Frédéric COUTY et Xavier ROBERT, Métropole du Grand Lyon

M. Frédéric SCHMIDT, Région Rhône-Alpes

M. Philippe CLERC, Agent comptable principal, Hospices civils de Lyon

M. Jean-François GRANGERET, Responsable de la politique immobilière de l'Etat, DGFIP, région Rhône-Alpes

Mme Brigitte JUMEL, MM. François JABOEUF, Maurice LECAUDEY, Alexis MASSE, Confédération française démocratique du travail

M. Eric LUCAS, Secrétaire général, Mme Frédérique CADET-BEAUVILLAIN, Responsable du pilotage opérationnel, Mme Stéphanie RENAUD, Chef du bureau de l'action sociale, Ministère de la Justice

MM. Stéphane MOUTY, La Banque Postale, Patrick L'HOMER, La Banque Postale Asset Management

Mme Isabelle ROSSIGNOL, Ciloger, filiale de la Banque Postale

M. Jean-Louis ROIDOT, Président, M. Robert ILUNZE, Directeur, Marceau Finances

M. Ivan BAQUER, Président du Comité interministériel d'action sociale

M. Frédéric GALLIERE, co-animateur de la Section logement du CIAS

M. Hervé HULIN, Directeur de l'EPA Masse des douanes

M. Fabrice LOMBARDO, Mme Christèle NOUVELLON, Swiss Life

Mme Jutta KRUTHOFFER-ROWEKAMP, Referat Z B 2, Bundesministerium der Finanzen

M. Yves LAFFOUCRIERE, Directeur général, Immobilière 3F

M. Bernard HONDERMARCK, Direction de la stratégie sociale, EDF

Mme Blanche SOUSI, Directeur du Centre européen de recherches en banque et Finance

M. Médéric MONESTIER, Directeur général, Banque française mutualiste

M. Philippe BROSSARD, Economiste de l'ERAFP

M. Pierre BOLLON, Mme Laure DELAHOUSSE, Association française de gestion financière (AFG)

MM. Alain DININ, Président-Directeur général, François-Xavier SCHWEITZER, Directeur, Nexity

Mme Elizabeth LINDEN, M. Frédéric GUILLEMOT, Fondation d'Aguesseau

M. Bruno ARBOUET, Directeur général, Action Logement

MM. Antoine LISSOWSKI, Directeur financier, Daniel THEBERT, Responsable des investissements immobiliers, CNP Assurances

MM. Philippe MAZY, Directeur des personnels militaires, Jean-Pierre GESNOT, Philippe DEBROSSE, Directeur des soutiens et de la finance, Laurent THIRY, adjoint au Sous -directeur de l'immobilier et du Gendarmerie nationale, Direction générale de la gendarmerie nationale

M. Gilles MONTALESCOT, Professeur des universités-praticien hospitalier, Chef du service de cardiologie, Hôpital de la Pitié-Salpêtrière

MM. François d'HUART, Directeur général, Franck DARSE, Directeur général délégué, Astria

Mme Colette LE BARON, Déléguée pour la politique sociale, Ministère des affaires étrangères

MM. Roger THUNE, Directeur logement, Islem BELKHOUS, MEDEF

M. Marc LAGLACE, Directeur de la Division agrément et suivi, Julien PAILLE, Division agrément et suivi, Autorité des marchés financiers

M. Philippe SAILLARD, Délégué au logement, La Poste

MM. Philippe ZIVKOVIC, Président du conseil de surveillance, Olivier BOKOBZA, BNP Paribas Real Estate

MM. Florian GUYOT, Arnaud LUNEL, conseillers, cabinet du Ministre des Finances

M. François GUILLOUET, Conseiller du Comité de direction, CDC

M. Jean MAIA, Directeur des affaires juridiques, Mmes Muriel DEROC, Catherine DELORT, MM. Benoît DINGREMONT, Michel LEJEUNE, Direction des affaires juridiques, Ministères économiques et financiers

M. Jean VECCHIERINI de MATRA, Délégué général, Groupement français des bancassureurs

Mme Anne-Sophie GRAVE, Directrice des retraites et de la solidarité, Caisse des dépôts

M. Michel GOUTORBE, Directeur général, M. Emmanuel ROLAND, Directeur de la promotion, Crédit agricole immobilier

M. Serge BRICHET, Président, Mutuelle des fonctions publiques

M. Jean-Luc NODENOT, Vice-Président, MFP Services

Mme Anne PEYRICOT, Directrice, Agence nationale pour la rénovation urbaine

M. Didier DAVYDOFF, Directeur, Observatoire européen de l'épargne

MM. Jean-Marie ALEXANDRE, Président, Benoît HOINE, Directeur général, Crédit social des fonctionnaires

Mme Marie-Christine JOUANNET-ARNAUD, Directeur des produits immobiliers, La Française

M. Jean LEMIERRE, Président, M. Harold de VILLEMANDY, Pôles immobiliers France, BNP-Paribas

M. Pierre BOCQUET, Directeur, banque de détail, Mme Virginie LA REGINA, Fédération bancaire française

M. Guy MARTY, Institut de l'épargne immobilière et foncière

M. Alain DEBETZ, Directeur général, M. Dominique LOISON, DG adjoint, Comité de gestion des œuvres sociales des établissements hospitaliers publics (CGOS)

Mmes Mireille GAUZERE, Responsable du pôle social, Paule IGNATIO, Ministère de la Ville de la jeunesse et des sports

M. Alain VALTAUD, Contrôleur général des armées, Secrétaire général du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, Mme Catherine THEILLER, HCECM

MM. Christian NICOL, Simon MOLESIN, Délégation interministérielle à la mixité sociale dans l'habitat

Mme Caroline GRANDJEAN, Directrice de l'habitat, Ville de Paris

Mme Cloë COLIN, MM. Florent BARROIS, Olivier ARNAL, Aurélien PERRIER, Patrice BOUVIER, Arnaud BILLOUE, Nicolas POTIER, Direction de la législation fiscale

M. Philippe LAURENT, Président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, Maire de Sceaux, Secrétaire général de l'Association des maires de France, M. Jean-Robert MASSIMI, Directeur général du CSFPT

MM. Jean DRIOL, Président de chambre honoraire de la Cour des comptes, Administrateur, Fabrice GRANDCLERC, Directeur général, Mme Marina MARCHI, Société immobilière du Moulin vert

M. Patrice O'MAHONNY, Inspecteur général de l'administration honoraire, Préfet honoraire

Mme Ariane AZEMA, Directrice de cabinet de la ministre du Logement et de l'habitat durable, M. Grégoire FREREJACQUES, Conseiller budgétaire et social

M. Jean-Guy de WAEL, ancien Co-président de la Fédération internationale des analystes financiers, ancien Vice-président du Centre des Professions financières

M. Jean-Pierre MAUREAU, Président du Club des Investisseurs de long terme (Centre des Professions financières)

MM. Christophe ROBERT, Délégué général, Pierre MARCENAC, Administrateur-trésorier de la Fondation Abbé Pierre

MM. Philippe KNUSMANN, Gérard MARTIN, maires-adjoints chargés respectivement de l'urbanisme, et de l'habitat, Julien LARNICOL, directeur du service de l'urbanisme, Mairie d'Issy-les-Moulineaux

Mme Colette NEUVILLE, Présidente de l'Association pour la défense des actionnaires minoritaires

M. Jean-Pierre COLY, Directeur général, Amundi immobilier

Mme Nathalie ROBIN, Paribas Cardif

M. Michel GERIN, Directeur-adjoint, Etablissement public foncier d'Ile-de-France

M. Loïc LECALLO, Président, Covéa immobilier

M. Bernard COLOSSE, Fédération française du bâtiment

M. André RENAUDIN, Directeur général, Mme Isabelle CLERC, Directeur de l'immobilier de placement, AG2R La Mondiale

M. Alain MAILLARD, Directeur général, Urbanisme, Habitat, Mairie de Montreuil

M. Jacques LEREBoullet, Président de la Société française des analystes financiers

MM. Joël DARNAUD, Directeur, Financement et pilotage du réseau, Gérard Lévy, BPI France

M. Pol LAVEFVE, Expert-comptable, Caisse de retraite des experts-comptables et des commissaires aux comptes

Mme Isabelle ROUGIER, Conseillère auprès de Valérie PECRESSE, Présidente de la Région Ile-de-France

M. Elias-Antoine CHEBAK, Directeur de cabinet de M. Geoffroy DIDIER, Vice-Président chargé du logement et de la politique de la ville, Région Ile-de-France

M. Helman LE PAS DE SECHEVAL, Vice-Président exécutif, Veolia Environnement

M. Jacques-Armel SIMON, chef de mission de contrôle honoraire, Contrôle général économique et financier

M. Jean-Louis KIEHL, Président de la Fédération des associations CRESUS

---

Les rapporteurs remercient vivement M. Jean-Luc TAVERNIER, Directeur général de l'INSEE, pour son appui, et MM. Fabrice LENGART, Jérôme ACCARDO, Bernard CHEVALIER, Guillaume MORDANT, INSEE, pour leurs extractions de données statistiques.

Les rapporteurs remercient également vivement les équipes des services de la Direction du Trésor en Allemagne, Suède, Italie, au Japon, Etats-Unis, Canada et Royaume-Uni pour leurs contributions.

---



## Annexe 27. Bibliographie

---

Les rapporteurs ont notamment consulté les documents suivants.

### Monographies :

André Yché : « Logement nouvelle donne », Economica, 2015

Institut Montaigne : « Politique du logement : faire sauter les verrous », 2015

ASPIM : « 10 Idées pour le logement », 2012

IEIF : « Livre Blanc de l'innovation dans l'immobilier », 2012

MEDEF : « Livre Blanc pour le logement », 2015

Gilbert Emont : « Logement : pronostic vital engagé », 2012

### Rapports, documents, études :

Dominique Figeat, Rapport aux ministres du Logement et du Budget, « Mobilisation du foncier privé en faveur du logement », mars 2016

Observatoire Clameur, « La conjoncture du marché locatif privé », février 2016

Commissariat général au développement durable, « Comptes du logement », et « Chiffres et statistiques, 2015

DGAFP, « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique », éditions 2015 et 2014

Ordre des Experts-comptables, « Démembrement de propriété : Aspects juridiques et financiers », 2015

CGEDD, « Bail solidaire : Expertise des propositions de production d'une offre de logements à loyer minoré dans le parc privé », octobre 2015

ANRU, « Renouvellement urbain, attributions dans le parc social et politiques d'équilibre ente les territoires », juillet 2015

DRHIL, « L'accès au logement social interministériel en Ile-de-France », guide pour les agents de l'État, 2015

DRHIL, « La construction de logements en Ile-de-France », Notes de conjoncture trimestrielles, 2015

Cour des Comptes, « Les aides personnelles au logement, communication à la Commission des finances du Sénat », juillet 2015

Chambre régionale des comptes, « Le logement en Ile de France : donner de la cohérence à l'action publique », avril 2015

Etablissement public foncier PACA, « Programme pluriannuel d'intervention 2016-2020 », 2015

Terra Nova, « Propositions pour une relance durable de la construction de logements », février 2015

EPF Ile-de-France, « Rapport annuel 2014 », 2015

Agence départementale sur le logement : « Le logement parisien en chiffres », octobre 2014

Caisse des dépôts, « Eclairages », Etude n°4, juin 2014

Terra Nova, « Des logements trop chers en France, une stratégie pour la baisse des prix », avril 2014

Fédération française du bâtiment, « Analyse de l'évolution comparée des prix et des coûts dans le bâtiment », Rapport du groupe de travail présidé par M. Tommasini, juillet 2013

Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, « Changeons de regard sur les quartiers », avril 2013

Caisse des dépôts, « Eclairages », Etude n°1, novembre 2012

Institut de l'Épargne immobilière et foncière, « Livre blanc de l'innovation dans l'immobilier », juin 2012

IGA, « Rapport sur la gestion du contingent préfectoral de 5 % réservé au logement social des agents publics de l'Etat », décembre 2011

CGEFI, IGAS et CGES, « L'action sociale dans la fonction publique de l'Etat », octobre 2011

Union sociale pour l'habitat, « Le dossier territoires et besoins en logement », juin 2011

Centre d'analyse stratégique, L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans, avril 2011

Cour des Comptes : « Relevé d'observations définitives : la gestion territoriale de l'immobilier de l'Etat », octobre 2009

Autres publications :

Union des Caisses nationales de Sécurité sociale, « Rapport sur l'emploi », novembre 2015

Haut comité d'évaluation de la condition militaire, « 9ème rapport : Revue annuelle de la condition militaire/ Perspectives de la condition militaire », octobre 2015

Association Française de la gestion financière, « Caractérisation statistique de la population des SGP », août 2015

Association Française des investisseurs institutionnels (AF2I), « Panorama Institutionnel France 2015 », juillet 2015

Mairie de Paris, « La politique parisienne pour le logement en 2014 », 2015

Immobilière 3F, « 3F présente 25 quartiers renouvelés », juin 2015

Astères, « Investir dans l'immobilier tertiaire pour soutenir la croissance », février 2015

Préfon, « La Préfon : 50 ans au service de la retraite complémentaire dans la fonction publique », septembre 2014

Haut comité d'évaluation de la condition militaire, « 8ème rapport : l'Administration des militaires », mai 2014

Aleksandar Andonov, Université de Maastricht, « Pension fund asset allocation and performance », mai 2014

EY, « Panorama du marché de l'investissement immobilier 2014 et perspectives pour 2015 », 2014

European Economy, « Rental market regulation in the European Union », avril 2014

Observatoire de l'Épargne Européenne (OEE) : « Household structure and household wealth : evidence from Germany, France, Spain, Italy and Portugal », janvier 2014

Alain Trannoy, « L'intérêt de l'usufruit locatif social, point de vue de l'économiste », septembre 2012

Rapports d'activité :

ERAFP, Rapports annuels 2015 et 2014

IRCANTEC, Rapport d'activité 2014 et Règlement financier 2015

Prefon, Rapport 2015

AF2I, Panorama institutionnel 2015

ADIL, Le logement parisien en chiffres, 2015

ACPR, Rapport annuel 2014

ALPAF, Rapport annuel 2014

AGRASC, Rapport annuel 2014

Résidences Le logement des fonctionnaires, Rapport de gestion 2014

Association Française de gestion financière : Rapport 2014

Observatoire statistique transfrontalier (Ain, Haute Savoie, Genève, Vaud), « Synthèse 2014 »

Mission Interministérielle d'Inspection du logement social, « Rapport public 2013 », 2014

ICF Habitat La Sablière, Rapport de gestion sociale, 2014

ANPPEC, Rapport annuel statistique et financier 2013

Régie Immobilière de la ville de Paris, Rapport annuel 2014