

Rapport de stage de Master 2 pro
« Urbanisme et aménagement – projets d'aménagement »
Juin 2007

**LES LOGEMENTS PRIVÉS VACANTS
EN FRANCE**

Enjeux opérationnels d'une remise sur le marché

Alexandre DJIRIKIAN



Rapport de stage de Master 2 pro
« Urbanisme et aménagement – projets d'aménagement »
Juin 2007

LES LOGEMENTS PRIVÉS VACANTS
EN FRANCE

Enjeux opérationnels d'une remise sur le marché

Alexandre DJIRIKIAN



Magistère aménagement - Paris 1

Sommaire

Introduction. Le logement vacant : un des boucs émissaires de la crise du logement	4
1. Identifier les problèmes. Repérer et caractériser les logements vacants	7
1.1. <i>Logements vacants et logements disponibles</i>	8
1.1.1. Pourquoi les logements sont-ils vacants ?.....	8
1.1.2. Estimer le nombre de logements vacants à remettre sur le marché	15
1.2. <i>Des sources statistiques imparfaites mais complémentaires</i>	19
2. Trouver les solutions. Acteurs et outils opérationnels	24
2.1. <i>Dans quels projets politiques s'inscrit la lutte contre les logements vacants ?</i>	24
2.2. <i>Le cadre réglementaire : présentation des dispositifs existants</i>	27
2.2.1. Le cadre d'action national : les initiatives étatiques	28
2.2.2. Les initiatives locales	33
3. Trouver des solutions. Quel dispositif de remise sur le marché des logements vacants ?	40
3.1. <i>Le choix du dispositif incitatif : quelles aides et quels moyens pour solliciter les propriétaires ?</i>	43
3.1.1. Aider financièrement les propriétaires.....	43
3.1.2. Les services d'assistance et garanties associées.....	45
3.2. <i>Le cadre géographique d'intervention</i>	49
3.2.1. Centralisation ou décentralisation des équipes et des moyens.....	49
3.2.3. La répartition des rôles au sein du dispositif en fonction des compétences : des partenaires indispensables	50
3.3. <i>La communication</i>	53
3.3.1. Deux niveaux de communication	54
3.3.2. Schéma de synthèse de la communication et de ses outils	56
Conclusion générale : une politique publique à perfectionner	58
Annexe	62

Introduction. Le logement vacant : un des boucs émissaires de la crise du logement

Depuis quelques années la lutte contre la vacance est affichée par les collectivités comme une **action indispensable au bon fonctionnement du marché du logement** et comme une **action rétablissant la justice sociale**. Les associations de défense du droit au logement sont les premières à avoir mis en avant les contradictions inacceptables que posaient les logements vacants, notamment dans les centres-villes. Les collectivités, les administrations, les grandes entreprises laissent de grands logements vides pendant plusieurs années alors que des populations démunies vivent dans des hôtels meublés insalubres et aux tarifs prohibitifs. L'actualité a montré récemment les risques encourus par ces familles réfugiées dans ces chambres qui présentent parfois des risques d'incendie.

On dénombre aujourd'hui plus de 100 000 demandeurs de logements sociaux à Paris, et cette pénurie de logements soulève la problématique des logements inoccupés.

Face à des marchés boursiers aux performances ralenties, et encouragés par des prêts immobiliers toujours plus faciles à souscrire, l'investissement immobilier dans les centres-villes contribue à l'envolée des prix. La spéculation provoque également des ventes à la découpe, des logements vacants et autres expulsions de locataires. Le logement vacant est devenu l'un des symptômes les plus polémiques du dysfonctionnement du marché du logement.

Dans un contexte de crise du logement, c'est-à-dire d'offre bien inférieure aux besoins réels, notamment pour les ménages modestes, **la lutte contre la vacance peut être aisément présentée comme un moyen de récupérer facilement des logements, et surtout plus rapidement qu'en en construisant**. Ce moyen revêt aux yeux des politiques le double avantage d'être moins onéreux (ce qui n'est pas toujours le cas), mais aussi moins consommateur d'espace que la construction neuve¹.

¹ Le manque de disponibilité foncière contribue largement à freiner la construction massive de logements neufs. Il est évidemment absent dans le cadre d'une remise sur le marché de logements déjà existants.

Les populations aux revenus modestes et moyens sont de plus en plus forcées à quitter les centres urbains sous la pression de l'augmentation des prix immobiliers, et la présence de ces logements vacants se fait d'autant plus remarquée.

La question des logements vacants existe également dans les campagnes reculées, mais la pression immobilière y étant très faible, cela ne constitue pas un enjeu social ou politique. En effet, peu de maires de petites communes rurales à la démographie en berne ont engagé des actions pour lutter contre les maisons abandonnées : la demande en logements y est moins forte, voire absente, et les enjeux urbains sont quasi inexistant.

Géographiquement, la vacance côtoie souvent les populations modestes dans le parc privé. Les taux de vacance sont anormalement élevés dans les secteurs en crise (régression démographique, crise économique). L'habitat y est particulièrement dégradé et il accueille une population fragile, voire captive. C'est de cette proximité physique que provient le malaise ressenti par le public et les politiques.

Le nombre de logements vacants n'a cessé d'augmenter en France depuis 1968, passant de 1,2 million à près de 2,0 millions en 1999². En proportion sur l'ensemble du parc de logements, la vacance tend cependant à diminuer : le taux de logements vacants est passé de 7,6% en 1975 à 6,9% en 1999. Depuis 1999, le phénomène semble en net repli, en termes de volume, comme en termes de taux.

Dans ce contexte, **URBANiS**, bureau de conseil privé spécialisé en politique locale de l'habitat³, a été choisi par le Conseil Général du Nord pour définir **un dispositif incitatif de remise sur le marché des logements vacants privés du département du Nord**. Nous illustrerons de cet exemple notre argumentation tout au long de ce rapport.

Pour mon stage de fin d'études, j'ai participé à la réalisation de cette étude dès son démarrage en avril 2006, et jusqu'au rendu final en juillet 2006, ce qui m'a

² Source : INSEE, Recensements Généraux de Population entre 1968 et 1999

³ Pour plus d'informations sur Urbanis : <http://www.urbanis.fr>

permis de mesurer tout l'intérêt que pouvait porter la collectivité à ce projet. Après le dernier comité de pilotage du 12 juillet 2006 et la remise du rapport, le Conseil Général n'a pas cherché à nous recontacter malgré sa satisfaction affichée, et malgré son intention d'organiser en septembre une réunion avec les différents acteurs du projet afin de préparer l'opérationnalité du dispositif. Aujourd'hui, au printemps 2007, le projet ne semble toujours pas être opérationnel, faute sans doute d'une décision des élus.

Ce rapport de stage s'inspire en partie du document final remis au maître d'ouvrage en juillet 2006, mais il s'efforce avant tout de retracer les échanges et les réflexions qui ont nourri son élaboration. L'objectif de ce rapport n'est donc pas de décrire le phénomène de vacance dans le département du Nord ou en France, mais de **mettre en perspective les enjeux opérationnels d'une politique de lutte contre le phénomène de vacance dans le parc privé**. Ces enjeux opérationnels se manifestent à plusieurs étapes : tout d'abord la prise de connaissance des problèmes de vacance, puis les outils réglementaires existants mis à disposition de différents acteurs publics, enfin le choix et l'adaptation du dispositif au contexte local. Le plan de ce rapport traduit les enjeux de chacune de ces trois étapes. Nous nous attacherons dans un premier temps à comprendre comment les logements vacants sont repérés sur le territoire, préalable indispensable à toute politique de lutte contre les logements vacants. Puis, nous analyserons le contexte d'une telle politique, en rappelant ses principaux acteurs et les outils opérationnels contribuant à la remise sur le marché de logements vacants. Enfin, le contenu du dispositif à adapter en fonction des besoins et du contexte local sera étudié.

1. Identifier les problèmes. Repérer et caractériser les logements vacants

Toute action politique cherchant à résorber la vacance de logements cherche au préalable à **quantifier le phénomène**. Urbanis, dans sa mission demandée par le Conseil Général du Nord, doit aussi s'atteler à mesurer le volume de logements vacants mobilisables, et caractériser ces derniers (typologie de la vacance). L'objectif étant de s'assurer de la faisabilité du projet souhaité par le maître d'ouvrage, et de calibrer le dispositif opérationnel. Si cette quantification est indispensable à toute mise en place d'un dispositif de lutte contre les logements vacants, elle se heurte à deux problèmes, que nous verrons l'un après l'autre dans cette partie.

Le premier problème est celui de la définition même d'un logement vacant : quand un logement peut-il être considéré comme vacant et potentiellement mobilisable ? Il convient d'identifier chacun des motifs qui peuvent expliquer la vacance d'un logement, et de définir pour chacun de ces motifs, les leviers d'action possibles pour les pouvoirs publics.

Le second problème réside dans le repérage des logements vacants : quelles sources nous permettent de s'assurer qu'un logement est bien vacant ? Une fois la question de la définition du logement vacant mise de côté, il est nécessaire de trouver les sources de données susceptibles d'éclairer sur la connaissance quantitative et qualitative du parc dans un secteur donné. Cette recherche doit non seulement permettre de repérer géographiquement les logements vacants mais aussi d'identifier leur propriétaire pour pouvoir les informer du dispositif et les solliciter le cas échéant.

Ces deux problèmes ont une incidence importante sur les objectifs à définir, et donc sur la marge de manœuvre de la collectivité à agir sur la vacance des logements privés.

1.1. Logements vacants et logements disponibles

La définition d'un logement vacant est loin d'être évidente, et il n'est quasiment jamais fait état de ce problème dans les discours des politiques ou des médias quand il s'agit de contenir le phénomène. Les choses paraissent simples, mais elles sont présentées de manière simpliste, et ne recourent pas la réalité.

La première distorsion de la réalité réside dans **l'amalgame entre un logement vacant et un logement disponible**. Un logement vacant n'est pas toujours disponible et mobilisable du jour au lendemain. De même, il est faux de penser qu'on peut agir sur l'ensemble des logements vacants repérés : la marge de manœuvre de mobilisation des logements vacants dépend sans doute davantage du dispositif d'aide mis en place que du nombre de logements vacants repérés. Pour mieux comprendre cette définition, il convient d'analyser en détail les différentes raisons de la vacance des logements.

1.1.1. Pourquoi les logements sont-ils vacants ?

Les motifs de la vacance se combinent souvent pour former des situations complexes. Il est ainsi fréquent qu'un logement soit vacant pour plusieurs raisons⁴. C'est pourquoi il est difficile de saisir les raisons de la vacance des logements. Le propriétaire est rarement à l'initiative d'une vacance de longue durée. Celle-ci est souvent subie par le propriétaire. Rappelons ici ne serait-ce que le coût pour un propriétaire de garder un logement vacant : non seulement il ne perçoit pas de loyer, mais il doit toujours s'acquitter de la taxe foncière, et des charges de copropriété s'il y a lieu.

Regardons quelles sont ces différentes situations, et vérifions les moyens de levier des pouvoirs publics.

⁴ L'enquête Nationale Logement de 2002 (INSEE) montre que pour un quart des logements vacants repérés plusieurs motifs sont évoqués, et que pour plus d'un tiers aucun des motifs proposés n'est retenu par les propriétaires. Les motifs proposés sont les suivants : simple inoccupation passagère entre deux habitants, difficulté à rassembler un budget travaux, temps nécessaire pour réaliser les travaux, problème de partage ou d'indécision familiale, difficulté de vendre, difficulté de louer.

Les motifs de la vacance dans le parc privé peuvent se regrouper en 3 grands groupes :

- les motifs liés aux caractéristiques du marché du logement ;
- les motifs liés aux caractéristiques du logement vacant (vacance technique) :
- les motifs liés aux caractéristiques ou aux difficultés des propriétaires concernés.

- **les motifs liés aux caractéristiques du marché du logement :**

- **Logement mis en vente ou en location sur le marché, ou en attente d'occupation prochaine.** Il s'agit dans ces cas précis de ce que l'on appelle la « vacance frictionnelle », ou « vacance de rotation », ou encore « vacance incompressible ». Elle est inhérente au bon fonctionnement du marché. C'est le temps d'inoccupation entre deux occupants, qu'ils soient locataires ou propriétaires occupants. Il n'est ni souhaitable, ni vraiment possible d'agir sur ce type de vacance, qui ne doit d'ailleurs pas être considéré comme un problème. Son estimation n'est utile que par défaut, pour connaître les autres cas de vacance, susceptibles d'être mobilisables. La vacance frictionnelle est de courte durée, quelques mois tout au plus. Elle est plus fréquente dans les centres urbains, et de manière générale là où les proportions de locataires de logements privés sont les plus élevées, notamment quand il s'agit de petits logements, destinés à des petits ménages, plus jeunes, et à la mobilité plus fréquente. La vacance frictionnelle varie aussi fortement d'une saison à l'autre.

A Paris et dans les grandes agglomérations la vacance totale est traditionnellement plus élevée. Or il s'agit pour l'essentiel de vacance de rotation entre deux locataires ou deux propriétaires et donc de courte durée, mais très fréquente (très forte activité immobilière, mobilité des ménages importantes, petits ménages et population jeune, proportion importante de locataires).

Fréquence comme motif principal : entre 20% et 40%.

Moyens de repérage : très faibles. Le fichier EDF peut apporter un aperçu de la vacance frictionnelle, mais aucune autre source ne permet d'isoler la vacance

frictionnelle. Le meilleur moyen est encore d'enquêter auprès des agences immobilières et des notaires pour avoir une estimation du temps moyen de mise en vente et de mise en location d'un bien.

Moyens d'actions : nuls.

- **Difficultés à trouver un locataire ou un acquéreur.** Il s'agit de vacance frictionnelle anormalement longue. Elle peut s'expliquer par deux facteurs. Tout d'abord par un secteur où le marché du logement est très distendu : ce peut être le cas dans des zones dépréciées démographiquement ou économiquement, là où les biens peinent à trouver preneur. Autre situation : quand le logement proposé sur le marché ne correspond pas à la demande (travaux trop importants, défauts majeurs...). En général, le temps de mise en location ou en vente excède 3 mois, voire plus d'un an.

Fréquence comme motif principal : entre 5% et 10%.

Moyens de repérage : très faibles. Le meilleur moyen est encore d'enquêter auprès des agences immobilières et des notaires pour connaître les biens qui peinent à se vendre ou à se louer.

Moyens d'actions : quasi-nuls. Tenter de fluidifier le marché du logement en aidant à améliorer ou supprimer les biens difficilement louables ou vendables, et en rapprochant la demande de l'offre.

- **les motifs liés aux caractéristiques du logement vacant (vacance technique) :**

- **Temps nécessaire pour réaliser des travaux ou le rafraîchissement du logement.** Ce type de vacance est assez fréquent. Il peut s'agir de logements neufs en construction, déjà achetés par leur propriétaire, et sur le point d'être achevés, ou bien de logements anciens refaits à neufs, avec des travaux ne permettant pas leur occupation. Ce type de vacance est à rapprocher de la vacance frictionnelle. C'est en effet souvent lors de mises en location ou de ventes que des travaux importants sont entrepris.

Fréquence comme motif principal : environ 15%

Moyens de repérage : quasi-nuls.

Moyens d'actions : nuls. Attente de la fin des travaux.

- **Problèmes d'indivision avec un autre local.** Les baux commerciaux englobant des immeubles entiers peuvent être un facteur de vacance, que le local commercial soit vacant ou non. Les combles ou chambres annexes habitables peuvent aussi faire l'objet d'une indivision de bail avec le logement principal. La complexité de ces situations nécessite une analyse souvent au cas par cas : ce qu'autorise la bail en terme de sous-location, aménagement d'accès indépendant aux étages ou à la chambre annexe, etc.

Fréquence comme motif principal : environ 5%

Moyens de repérage : visuel, sur le terrain. Enquêtes auprès des agences immobilières et des commerces actifs.

Moyens d'actions : au cas par cas, difficile. Apporter une expertise juridique au propriétaire pour trouver des solutions relatives aux droits inscrits dans le bail (pouvant aller jusqu'à la scission du bail), et une expertise technique pour étudier les possibilités d'aménagement d'un accès indépendant aux étages (avec aides financières en cas de travaux). Possibilité nouvelle de récupération des locaux par le bailleur commercial⁵.

- **Logement en instance de disparition.** Il s'agit de logements dans des situations variées : arrêté de péril, arrêté d'insalubrité irrémédiable, opération d'urbanisme en cours prévoyant la démolition, transformation d'usage à venir (changement de nature des locaux). Ces logements sont vidés par nécessité pour répondre à des projets portés par les collectivités, ou bien pour des raisons de sécurité ou d'hygiène.

Fréquence comme motif principal : moins de 5%.

Moyens de repérage : visuel. Souvent très vétuste. Repérage souvent effectué par la police ou les services de la commune.

⁵ Art. L145-23-1 du Code de commerce, inséré par la loi du 13 juillet 2006 : « le bailleur peut, à l'expiration d'une période triennale, [...] reprendre les locaux d'habitation loués accessoirement aux locaux commerciaux s'ils ne sont pas affectés à cet usage d'habitation. [...] »

Moyens d'actions : Coercitifs (action de la commune déjà en cours). Attente de démolition ou de la disparition du logement (pas de moyens d'action particuliers).

- **Logement abandonné sans propriétaire.** Ces situations relèvent de vacance de plus longue durée. Elles correspondent à différentes situations : recherche d'héritier en cas de décès du propriétaire, abandon pur et simple par son propriétaire. Ces logements sont la plupart du temps en très mauvais état, demandant soit des travaux très lourds, soit une démolition totale.

Fréquence comme motif principal : moins de 5%.

Moyens de repérage : visuel. Souvent très vétuste. Repérage souvent effectué par la police ou les services de la commune.

Moyens d'actions : Coercitifs. Pour les communes uniquement, proposition d'état d'abandon manifeste à la préfecture pour autoriser la démolition ou la réfection totale par la commune. Aucuns moyens d'actions pour un département.

- **les motifs liés aux caractéristiques ou aux difficultés des propriétaires :**

- **problèmes d'indécision ou de partage familial.** Les situations de divorces ou d'héritage au décès d'un ascendant ou d'un proche peuvent être l'occasion de mésententes concernant le partage ou l'usage des biens immobiliers. Les biens en indivision entrent dans cette catégorie.

Fréquence comme motif principal : entre 5% et 10%.

Moyens de repérage : quasi-nuls. Le meilleur moyen est encore d'enquêter auprès des notaires pour connaître la fréquence et la cause de ces situations.

Moyens d'actions : nuls. Attente de fin de la procédure juridique en cours.

- **difficultés à rassembler un budget pour des travaux.** Les logements vacants pour vétusté sont la manifestation la plus courante du phénomène. Elles s'expliquent principalement par le coût important que représentent ces travaux pour des propriétaires (souvent multi-propriétaires) qui n'ont pas les moyens de déboursier une telle quantité d'argent. Les situations les plus onéreuses sont

celles d'immeubles entiers en monopropriété, où la réfection de plusieurs logements mais aussi des parties communes représente un coût souvent prohibitif pour leur propriétaire. Il peut s'agir d'un manque de moyens financiers disponibles, mais aussi de problèmes d'accès à des crédits (en particulier quand le propriétaire est une personne âgée).

Fréquence comme motif principal : entre 15% et 20%.

Moyens de repérage : visuel, car lié à l'état du bâti.

Moyens d'actions : élevés. Aider financièrement les propriétaires à la réalisation de travaux. Informer sur les subventions déjà existantes et proposées par l'ANAH⁶. Difficultés quand le logement vétuste accueille un ménage modeste qu'il faut reloger, au moins le temps des travaux. Proposer une aide technique pour évaluer les besoins en travaux.

- **logement conservé en réserve pour soi ou un proche, ou le propriétaire a peur de s'engager dans des baux sans pouvoir reprendre son bien quand bon lui semble.** La rétention de logement est un effet pervers des droits et protections du locataire, intervenus depuis les années 80 (loi Quillot en 1982, puis loi Méhaignerie en 1986, et surtout loi de 1989 encore en application aujourd'hui). Le manque de souplesse dans la durée des baux ainsi que dans leurs motifs de résiliation, les demandes d'expulsion légitime qui n'aboutissent pas sont autant de facteurs qui favorisent le maintien dans les lieux des locataires, même de manière illégale et contre le droit des propriétaires à jouir de leurs biens, et qui font, indirectement, hésiter le propriétaire à mettre en location son bien.

Fréquence comme motif principal : entre 5 et 10%.

Moyens de repérage : quasi-nuls. Le meilleur moyen est encore d'enquêter auprès des agences immobilières et des notaires pour connaître les comportements des propriétaires réticents.

Moyens d'actions : proposer au propriétaire une gestion locative du bien pour une durée déterminée (et un bail correspondant à cette durée), lui assurant la

⁶ Agence Nationale de l'Amélioration de l'Habitat

récupération de son bien au terme du bail. Informer les propriétaires sur leurs droits de récupérer leur bien, afin de les rassurer.

- **crain**tes relatives à des risques d'impayés ou de dégradations. Suite à de mauvaises expériences, ces propriétaires font part de craintes à la remise en location de leur bien : impayés à répétition, dégradations du logement. Les réparations dues au propriétaire ne sont pas toujours versées, même après des poursuites et les procédures elles-mêmes sont onéreuses pour le propriétaire.

Fréquence comme motif principal : entre 5% et 10%.

Moyens de repérage : très faibles. Le meilleur moyen est encore d'enquêter auprès des agences immobilières et des notaires pour connaître les expériences des propriétaires.

Moyens d'actions : élevés. Convaincre le propriétaire de ses droits en cas d'impayés ou de dégradation en l'informant. Proposer des garanties (système d'assurance) en cas d'impayés (solvabilisation des locataires avec le Fonds Solidarité Logement⁷ par exemple) ou de dégradation, afin de sécuriser le bailleur. Trouver un compromis entre un loyer intéressant pour le propriétaire, et suffisamment bas pour le locataire et éviter les risques d'impayés.

- **démarches de mises en location ou de réalisation de travaux jugées trop complexes ou demandant trop d'effort ; manque de connaissance des aides disponibles ; désintérêt**. Certains propriétaires sont découragés par les démarches administratives. Par flegme parfois, ou parce qu'ils n'ont pas le temps de s'en occuper, ou parce qu'ils ont d'autres soucis (santé pour personnes âgées notamment). Certains n'ont pas non plus la connaissance du fonctionnement de la mise en location, de leurs droits ainsi que de ceux de leurs locataires. Ces propriétaires n'ont souvent pas acquis par eux même le logement, et ne s'investissent pas dans la valorisation de leur bien. Parfois ils habitent à l'étranger et ne sont pas suffisamment proches géographiquement de leur bien pour se sentir à l'aise dans sa mise en location. Il peut enfin s'agir de

⁷ Le Fonds Solidarité Logement (FSL) a été créé par la loi Besson de 1990. Il a pour objectif principal de solvabiliser les ménages à faibles ressources afin qu'ils puissent accéder à un logement autonome dans le parc privé, ou au maintien dans un tel logement.

propriétaires qui considèrent que la mise en location de leur bien n'est pas suffisamment rentable.

Fréquence comme motif principal : entre 5% et 10%.

Moyens de repérage : très faibles. Le meilleur moyen est encore d'enquêter auprès des agences immobilières et des notaires pour connaître les comportements des propriétaires.

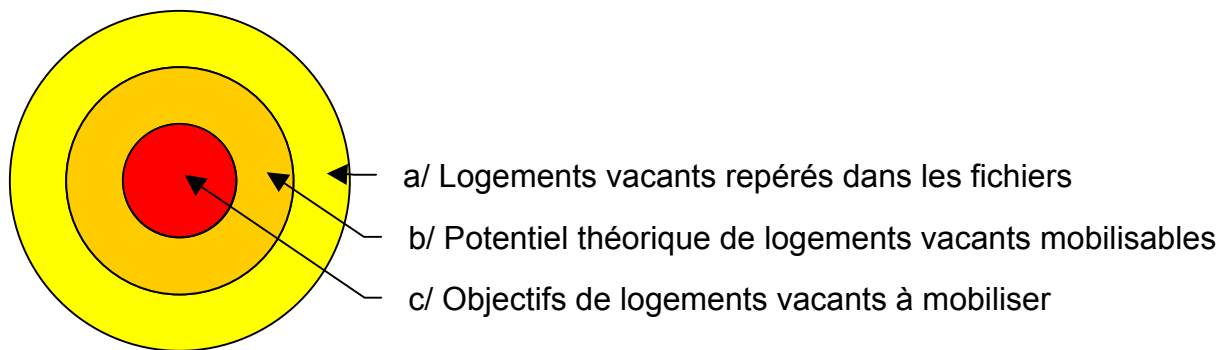
Moyens d'actions : élevés. C'est ici essentiellement une affaire de persuasion de l'intérêt qu'ont les propriétaires à mettre en location (sinon à vendre) leur bien. Informer sur les droits de chacun, sur les aides à l'amélioration de l'habitat, mais aussi proposer une gestion locative complète du logement ou encore une aide technique pour définir les besoins en travaux éventuels sont autant de solutions relativement simples et efficaces à mettre en place.

On le voit, **pour chaque motif de vacance, il existe des moyens de pression variés et des solutions adaptées.** Mais avant d'apporter les solutions à ces différents motifs de vacance, regardons quels sont les moyens de quantifier les logements vacants et de les repérer sur un territoire donné. Cette étape est indispensable pour évaluer l'intérêt à mettre au point un dispositif aidant à la remise sur le marché de logements vacants.

1.1.2. Estimer le nombre de logements vacants à remettre sur le marché

L'estimation du nombre de logements vacants mobilisable est une tâche délicate qui peut paraître hasardeuse tant les sources sont de qualité médiocre. Mais cette estimation permet de relativiser la surestimation quasi généralisée de la vacance dans les différentes sources citées, et de comprendre que le dispositif ne pourra pas atteindre l'ensemble des logements vacants potentiellement mobilisables.

L'estimation consiste à partir des données issues des sources citées, et de leur retrancher une série de facteurs qui limitent la mobilisation du parc.



Entre a/ et b/, on retire les motifs de vacance sur lesquels on sait qu'il n'est pas possible d'agir. En d'autres termes, on ne conserve que les logements vacants susceptibles d'être concernés par une action des pouvoirs publics (du Conseil Général du Nord dans le cas présent).

Nous avons vu précédemment que les motifs suivants ne pouvaient pas faire l'objet d'une mobilisation, par quelque moyen que se soit, par un Conseil Général : vacance frictionnelle, temps nécessaire pour la réalisation des travaux, logements en instance de disparition ou abandonnés, logements sans propriétaire, problèmes de partage familial. Ces situations regroupent environ 60% en moyenne des cas de vacance. Il reste donc un potentiel théorique d'action sur 40% des logements vacants repérés dans les fichiers.

Par exemple, pour le département du Nord, les sources les plus récentes font état de 54 000 logements privés vacants. Le potentiel théorique d'action s'élève donc à 40% de ces 54 000 logements, soit approximativement 21 500 logements vacants.

Entre b/ et c/ on retire les logements vacants qu'on ne pourra pas mobiliser par le dispositif, car ce dernier ne peut être efficace pour 100% des logements vacants « potentiellement mobilisables », même à terme. Les différents facteurs limitant l'efficacité du dispositif sont les suivants :

- certains propriétaires ne parviendront pas à être contactés ou mis au courant du dispositif (fichiers non mis à jour, renouvellement de la vacance, propriétaires habitent trop loin...);
- certains propriétaires ne trouveront pas le dispositif suffisamment intéressant ou motivant pour susciter la remise en location de leurs biens ;
- certains logements vacants seront dans des situations complexes, mêlant différents types de vacances, et notamment ceux pour lesquelles une action est difficile ou inenvisageable ;
- certains propriétaires ne pourront pas prétendre aux aides du Département (propriétaire résidant à l'étranger, propriétaire personne morale et notamment institutionnel, plafonds de travaux dépassés, vacance depuis trop peu de temps, conditions trop restrictives...);
- certains propriétaires resteront récalcitrants à toute intervention des pouvoirs publics dans la gestion de leur patrimoine immobilier.

Ces différentes situations peuvent représenter environ 90% des cas. L'action publique sera donc effective sur 10% du potentiel théorique. Ceci peut paraître très faible, mais elle reste ambitieuse comparées aux expériences passées ou en cours de diverses opérations (comme la SIEMP à Paris ou l'ADIL dans les Alpes-Maritimes)

Pour le Conseil Général du Nord, il faut donc espérer mobiliser 10% des 21 500 logements vacants du potentiel théorique. Cela représente 2 200 logements, sur l'ensemble du Département du Nord. Ce nombre correspond à une prévision des logements effectivement mobilisés, après 5 années consécutives de phase opérationnelle.

Au final, **le dispositif peut espérer récupérer 5% de l'ensemble des logements vacants** (tous motifs de vacance confondus), repérés dans les fichiers. Il ne faut donc pas espérer renverser les tendances structurelles du marché. La vacance est peut-être plutôt à interpréter comme un **symptôme à d'autres problèmes** qui, quand ils font l'objet de traitements particuliers, peuvent contribuer à faire chuter la vacance des logements de manière à la fois efficace et durable. Le dynamisme économique, l'attrait démographique, et bien

sûr la qualité des logements sont peut-être des facteurs qui contribuent davantage à faire baisser les taux de vacance que les dispositifs créés de toute pièce et particulièrement onéreux pour les collectivités.

La lecture de ces 5% d'efficacité doit aussi s'inscrire dans le moyen ou long terme. Les logements vacants remis aux normes et mis en location sont autant de logements en moins à construire. Ils sont sortis de la vacance pour plusieurs décennies. Le dispositif permet aussi de gagner la confiance de propriétaires jusque là hésitants voire récalcitrants, et tente de changer les comportements sur le moyen terme. L'efficacité peut donc être grandement augmentée si le dispositif s'inscrit dans le temps et s'il parvient à prévenir les cas futurs de vacance.

Mais qu'en est-il des sources disponibles pour analyser le phénomène sur un secteur précis et permettre l'établissement de priorités, pour identifier les logements vacants et leur propriétaire ?

1.2. Des sources statistiques imparfaites mais complémentaires

L'analyse des logements vacants est tributaire des données dont on dispose sur ces derniers.

Chaque source se distingue d'une autre par :

- sa **définition** d'un logement vacant (définition d'un logement comme entité physique d'habitation ? comme local imposable ? quelle durée minimale d'occupation pour affirmer qu'un logement est vacant ?...)
- sa **méthode** de repérage (par le biais des propriétaires ? par le biais des logements vacants ? par le biais d'une taxe, d'une enquête de terrain ou encore d'abonnement à des contrats d'eau ou d'électricité ?...)
- sa **couverture géographique** (exhaustif ou échantillon ? données selon identifiant géographique ou selon chaque logement vacant ?)
- son **accessibilité** (quelles conditions d'accès aux données ? demande d'autorisation à la CNIL ? gratuit ou payant ? quels délais ? quelles utilisations permises ?)
- son **champ** (prise en compte de la vacance frictionnelle ? prise en compte des logements vacants abandonnés ou en ruine ?)
- son **contenu** (caractéristiques des propriétaires ? caractéristiques du local vacant ? motifs de la vacance ? possibilité de distinction parc privé / parc public ? données nominatives ou non ?...)
- sa **fraîcheur** (fréquence d'actualisation du fichier) et son **ancienneté** (date de création du fichier)

Ces différentes caractéristiques vont déterminer l'utilisation qu'il est intéressant de faire pour chacun des fichiers. Sans revenir dans le détail sur chacune des sources, nous préférons synthétiser en un tableau les avantages et les inconvénients de chacune d'entre elles.

Avantages et inconvénients des sources qui repèrent les logements vacants

Source (gestionnaire)	Avantages	Inconvénients
RGP (INSEE)	<ul style="list-style-type: none"> - très bonne accessibilité (pas de délais, accès direct depuis http://www.insee.fr, gratuité, pas de déclaration à la CNIL...) - exhaustivité, permettant analyses très localisées (jusqu'à l'iris2000) - ancienneté des données (depuis 1968) : permet une véritable analyse rétrospective 	<ul style="list-style-type: none"> - pas de distinction possible logements vacants privés et logements vacants sociaux publics - qualité médiocre concernant le volume et les caractéristiques des logements vacants (déclaratif des voisins, risques d'erreur d'appréciation par l'agent recenseur...) - faible fraîcheur des données (tous les 7-9 ans, dernières données datent de 1999) - inclut parmi les logements vacants, les logements en instance de démolition (démolition, désaffectation...) - données non nominatives (ne permettent pas de contacter les propriétaires) - aucune caractéristique des propriétaires
Enquête nationale Logement (INSEE)	<ul style="list-style-type: none"> - apporte un cadrage sur les différentes causes de la vacance (seule source à le faire) - caractéristiques des propriétaires 	<ul style="list-style-type: none"> - non exhaustif et donc pas de données localisées (au mieux, données de cadrage régional) - actualisation des données tous les 4 ans seulement (fraîcheur relative) - repérage des logements vacants par les déclarations de leurs propriétaires ; - tous les logements vacants d'un même propriétaire ne sont pas caractérisés - aucune caractéristique physiques des logements vacants identifiés - données non nominatives (ne permettent pas de contacter les propriétaires)

fichier de la TH (DGI)	<ul style="list-style-type: none"> - données nominatives (permettent de contacter les propriétaires) - mise à jour tous les ans - précise la date de début de vacance pour chaque logement - les locaux abandonnés ou sans propriétaires ne figurent pas dans le fichier - quelques caractéristiques des propriétaires - possibilité de distinction parc privé / parc social public 	<ul style="list-style-type: none"> - risques élevés de fraudes à la TH - cas complexes des meublés, et des annexes soumises à la TH (inutiles si elles ne sont pas habitables) - mauvaises actualisations du fichier, en particulier pour les locaux qui ne sont plus vacants, et qui devraient sortir du fichier - forte surestimation du nombre de logements vacants⁸ - très difficile d'accès, notamment pour les données nominatives (délais, démarches auprès de la CNIL, temps d'utilisation restreint...)
FILOCOM (DGI)	<ul style="list-style-type: none"> - apporte des données jusqu'à l'échelle communale - accessibilité relativement bonne (même si délais parfois longs, et fichier payant) - permet de croiser les caractéristiques des propriétaires avec celles des logements vacants (seule source unique à pouvoir le faire) - fraîcheur relativement bonne (tous les deux ans) - possibilité de distinction parc privé / parc social public 	<ul style="list-style-type: none"> - données non nominatives (ne permettent pas de contacter les propriétaires) - les locaux abandonnés ou sans propriétaires figurent dans le fichier (tendance à surestimer la vacance)
Fichiers EDF (EDF)	<ul style="list-style-type: none"> - fraîcheur : actualisation tous les trimestre (permet d'avoir une idée de la vacance frictionnelle et des variations saisonnières) - données disponibles depuis 1991 	<ul style="list-style-type: none"> - ne couvre que les zones couvertes par le réseau EDF-GDF - impossibilité de distinguer parc privé / parc social public - définition : local d'habitation avec

⁸ Urbanis a réalisé une enquête téléphonique à la mi-2006 auprès de 280 propriétaires de logements vacants au 1^{er} janvier 2006 figurant dans le fichier DGI, sur la commune de Cambrai (59). Il s'est avéré que seuls 11% des logements pour lesquels le propriétaire a été contacté étaient effectivement vacants à la mi-2006, soit environ 6 mois après leur présence dans le fichier. Ce résultat montre à la fois l'important turn-over des logements vacants, et la médiocre qualité des données du fichier DGI.

	- données disponibles jusqu'à la commune	compteur sous contrat d'abonnement en cours (or un logement vacant ne coïncide pas toujours avec un compteur) - vacances de longue durée souvent surestimées (cas d'abandons) - aucunes caractéristiques des logements vacants, ni des propriétaires
Fichiers des Eaux (Concessionnaires)	- sans doute fraîcheur (mais dépend des concessionnaires)	- Éclatement géographique très important de ces fichiers (dépendent de chaque concessionnaire)
Agences immobilières et notaires	- permettent une véritable connaissance des dysfonctionnements du marché et des comportements des propriétaires - permettent d'apporter une meilleure connaissance de la vacance frictionnelle - informations qualitatives assez localisées (quartier en milieu urbain, quelques communes en milieu rural) - fraîcheur des informations (dernières tendances).	- pas de données exploitables sous forme de liste ou de fichiers. - dépend du bon vouloir de chaque agence immobilière / notaire de participer à ce type d'entretiens - le marché immobilier ne passe pas systématiquement entre les mains des agents immobiliers et des notaires. - les logements vacants ne sont pas précisément l'objet dont s'occupent les agents immobiliers. - Comparaisons difficiles avec informations à échelle départementale, régionale ou nationale

Au vu de ces différentes sources, on constate qu'aucune d'entre elles ne comble tous les besoins, de l'analyse des caractéristiques des logements vacants, au contact des propriétaires, en passant par la connaissance des motifs de la vacance, il est indispensable de **compléter ces sources** pour couvrir les besoins de l'étude et de l'opération de remise sur le marché de logements vacants. Mais compléter les sources ne veut pas dire pour autant qu'il soit possible de comparer les résultats, de faire des estimations de volumes et des extrapolations sur les

caractéristiques. C'est une des difficultés majeures de l'analyse des logements vacants : **aucune source n'est totalement satisfaisante**. Si la vacance est un objet difficile à saisir, les sources qui permettent d'en avoir un aperçu sont très imparfaites, et les pouvoirs publics ne se donnent pas les moyens d'outils de repérages susceptibles d'être à la hauteur des attentes des collectivités et de leurs volontés d'action. Pourtant, ces sources conditionnent la connaissance du parc de logements vacants, et donc l'efficacité des politiques publiques visant à leur résorption.

La vacance reste donc un objet flou, difficilement appréciable et quantifiable, et aux leviers d'action limités et mal définis. Malgré cela, et sans doute pour pallier ce manque d'informations statistiques satisfaisantes, le législateur a mis au point de nombreux outils opérationnels qui permettent aux collectivités de mettre véritablement en œuvre leur politique de lutte contre les logements vacants.

2. Trouver les solutions. Acteurs et outils opérationnels

Il s'agit de comprendre maintenant quel est le cadre institutionnel de la politique de lutte contre les logements vacants en France. Cette politique ne se suffit pas à elle seule : elle s'inscrit dans des projets plus larges qu'il convient de rappeler. Elle ne peut être effective que grâce à des outils préalablement encadrés par le législateur. Nous répondrons dans ce chapitre à deux questions : quels sont ces outils ? et quels sont les acteurs qui peuvent utiliser et mettre à profit ces outils ?

2.1. Dans quels projets politiques s'inscrit la lutte contre les logements vacants ?

Après avoir expliqué en introduction en quoi l'actualité reposait à la fois sur une crise du logement douloureuse et sur des malentendus statistiques et politiques, il est temps d'analyser la place de la lutte contre la vacance dans l'action publique : dans quels types de projet s'inscrit-elle ?

La lutte contre la vacance est étroitement liée à une volonté d'**amélioration du parc privé**. Les quelques données montrent en effet que beaucoup de logements vacants le sont car ils nécessitent de gros travaux de remise aux normes, et que leur propriétaire n'a pas les moyens de les réaliser. Les dispositifs consistent alors essentiellement en une aide financière des propriétaires à la réalisation de travaux et dans le but de remettre sur le marché leur logement. Actuellement en France, ces aides constituent le socle de la politique de lutte contre la vacance des logements.

La lutte contre la vacance est aussi porteuse d'espoirs pour les politiques en terme de **revitalisation urbaine** : repeuplement de centres dépeuplés, redynamisation de commerces moribonds.

La volonté du Conseil Général du Nord de lutter contre le logement pour permettre de loger des populations pauvres, améliorer le confort des logements, contribuer à repeupler les centres-villes, à redynamiser le commerce, et à renforcer l'image et l'identité du centre-ville par une politique volontariste, peut donc sembler ambitieuse, voire peu réaliste. Pourtant, le département du Nord se caractérise par une population plus modeste que la moyenne française : le revenu fiscal médian déclaré en 2003 par unité de consommation s'élève à 13 700 € dans le département du Nord, contre 15 400 € pour l'ensemble de la France métropolitaine. L'écart entre les 10% les plus riches et les 10% les plus pauvres y est aussi plus important que dans le reste du pays. Le parc de logements du département souffre aussi d'un inconfort persistant : près d'une résidence principale sur 4 ne dispose pas de tout le confort (WC intérieurs, douche ou baignoire, chauffage fixe). Enfin, le département connaît dans son ensemble un faible dynamisme démographique et économique, en lien avec la désindustrialisation qui se poursuit. Plus qu'ailleurs les conditions de logement des populations les plus pauvres sont problématiques. Il devient naturel de mobiliser le parc de logements vacants pour permettre aux ménages modestes de trouver à se loger dans de meilleures conditions et plus facilement.

D'ailleurs, pour un département, la lutte contre la vacance s'inscrit parfaitement dans le champ de ses compétences et est donc pleinement légitimée : aide aux populations démunies (c'est le département qui attribue les minima sociaux par le biais des CAF), amélioration de la santé liée à l'insalubrité des logements...

La lutte contre la vacance est donc très séduisante pour les décideurs qui y voient un moyen de résoudre, ou en tout cas de limiter de nombreux dysfonctionnements sociaux et spatiaux. Elle constitue aussi, en seconde lecture, un message porté par les politiques démontrant leur bonne volonté de prendre en compte les « aberrations » du marché du logement. C'est une manière de prouver que la collectivité s'intéresse aux problèmes de logement de façon générale (difficultés à trouver un logement, inconfort, ...), et qu'elle tente de contrôler ses méfaits. La lutte contre la vacance, ou du moins la préoccupation de ce phénomène, est devenue un **symbole de l'implication des pouvoirs publics dans la**

gestion de la crise du logement. Elle constitue un enjeu de visibilité pour la collectivité. La lutte contre la vacance sert d'ailleurs systématiquement à servir la cause des populations modestes.

L'exemple du Conseil Général du Nord est à ce titre intéressant. Urbanis doit donc évaluer la faisabilité du projet (combien de logements vacants espérer remettre sur le marché), avant de proposer un montage opérationnel (quelle/s structure/s, quelles personnes pour gérer les dossiers, quel champ géographique etc.) et d'estimer le coût financier d'une telle opération (budget à voter). Dans la réalité, cette étude sert officiellement (auprès du conseil qui votera le budget notamment) à justifier l'action départementale : le CG59 est décidé à entreprendre cette lutte contre la vacance. Le rôle d'Urbanis n'est donc pas tant dans les faits de tester la faisabilité (le choix est arrêté par le président), mais plutôt de mettre en place la stratégie d'intervention. Cette commande montre donc bien l'enjeu politique qui se cache derrière ce projet, au-delà des nécessités réelles de résorber la vacance : lancer un message d'action fort, clairement porté par le département (son président), à destination des populations modestes, et sans perdre de vue les échéances électorales. Ce n'est pas dire que pour le CG59 les problèmes de logement des ménages modestes n'ont pas d'importance en tant que telles, c'est simplement préciser l'effet d'annonce et d'image pour la collectivité que peut relever un tel projet.

2.2. Le cadre réglementaire : présentation des dispositifs existants

Après avoir expliqué pourquoi la vacance est un thème d'actualité, et dans quels types de projets elle s'inscrit, nous pouvons désormais rappeler comment s'exprime cette lutte contre la vacance : quels sont les principaux dispositifs, à l'échelle nationale et à l'échelle locale ? quels sont les acteurs qui contribuent à endiguer la vacance des logements ?

Rappelons que toute action touchant à la propriété privée en France est limitée, ou du moins très encadrée. La Révolution française, notamment, a introduit le droit quasi inaliénable de la propriété dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen⁹, et dans les Constitutions des Républiques successives, reflétant une valeur profonde difficile à remettre en question. Ainsi, toucher à l'usage d'un bien que souhaite en faire un propriétaire n'est pas chose aisée en France. La lutte contre la vacance des logements peut donc apparaître comme une atteinte au droit de propriété et à sa libre jouissance. C'est pourquoi les pouvoirs publics, également garants de la Constitution, se limitent souvent à des incitations ou pénalités financières, et ne peuvent engager une action coercitive (jusqu'aux menaces d'expropriations) pour de simples raisons d'inoccupation de leur logement, sans aucun doute radicalement plus efficaces.

Regardons donc successivement l'action nationale et l'action locale qui se complètent dans leurs compétences. Rappelons que le rôle de l'Etat est d'édicter des lois et d'apporter aux acteurs locaux un arsenal d'outils opérationnels de remobilisation du parc vacant, et de les modifier les cas échéant. Le rôle de la commune et des autres collectivités locales est d'initier ces politiques en mettant en pratique les outils mis à disposition par l'Etat.

⁹ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (1789) : « Art. 17 - La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité »

2.2.1. Le cadre d'action national : les initiatives étatiques

- **La loi de réquisition des logements vacants**

Depuis l'ordonnance n°45-2394 du 11 octobre 1945, la réquisition de logements vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés peut être décidée par le préfet de département¹⁰. Cette disposition s'inscrivait dans le contexte de Reconstruction d'après guerre, mais s'est prolongée du fait de la crise persistante du logement, même si elle est restée relativement peu appliquée par la suite. La loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a créé en parallèle un dispositif de réquisition avec attributaire, en particulier des immeubles vacants, dans les grandes agglomérations¹¹. L'ordonnance de 1945 paraissait désuète et surtout particulièrement contraignante pour les propriétaires, ce qui rendait la réquisition difficilement applicable. La nouvelle procédure introduite en 1998 cible davantage les locaux à réquisitionner : elle prévoit la possibilité pour un préfet de département de réquisitionner des locaux vacants (et pas uniquement des logements) détenus par des personnes morales, dans les communes qui souffrent de la crise du logement. Autre changement par rapport à l'ordonnance de 1945 : cette réquisition se fait au profit d'un attributaire, qui peut être l'Etat lui-même, une collectivité territoriale, un organisme HLM, une SEM, et qui se voit chargé de mettre en location le local réquisitionné à un ménage à faibles ressources. L'attributaire peut réaliser les

¹⁰ CCH, art. L641-1 : « Sur proposition du service municipal du logement et après avis du maire, le représentant de l'Etat dans le département peut procéder, par voie de réquisition, pour une durée maximum d'un an renouvelable, à la prise de possession partielle ou totale des locaux à usage d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés, en vue de les attribuer aux personnes mentionnées à l'article L. 641-2. [...] A titre transitoire, le représentant de l'Etat dans le département peut, après avis du maire, exercer le droit de réquisition prévu au présent article dans toutes les communes où sévit une crise du logement. [...] ». CCH, art. L641-2 : « Sont seules susceptibles de bénéficier des dispositions du présent titre : les personnes dépourvues de logement ou logées dans des conditions manifestement insuffisantes ; les personnes à l'encontre desquelles une décision judiciaire définitive ordonnant leur expulsion est intervenue. »

¹¹ CCH, art. L642-1 : « Afin de garantir le droit au logement, le représentant de l'Etat dans le département peut réquisitionner, pour une durée d'un an au moins et de six ans au plus, des locaux sur lesquels une personne morale est titulaire d'un droit réel conférant l'usage de ces locaux et qui sont vacants depuis plus de dix-huit mois, dans les communes où existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logement au détriment de personnes à revenus modestes et de personnes défavorisées. La réquisition donne la jouissance des locaux à un attributaire, à charge pour lui de les donner à bail à des personnes bénéficiaires visées à l'article L. 642-5. [...] »

travaux nécessaires à ses frais pour rendre les locaux habitables. Cette disposition est souvent appelée « loi de réquisition des logements vacants », mais elle reste méconnue, et délicate à appliquée. Certains considèrent qu'elle ne permet de récupérer que des logements vacants à la marge, d'autres trouvent la procédure toujours trop contraignante pour les propriétaires et longue à mettre en œuvre.

- **L'investissement locatif Besson, de Robien et Borloo**

Favoriser l'investissement locatif pour inciter les propriétaires à acheter et surtout à louer leurs biens conduit indirectement à limiter la vacance des logements, ou du moins certains types de vacances (ceux relevant de choix des propriétaires ou d'un manque de rentabilité du bien¹²). Quoique limité au neuf, les mécanismes de défiscalisation initiés par la loi Besson de 1990 contribuent à contenir la vacance des logements.

L'encouragement de l'investissement locatif privé est à rapprocher du désinvestissement de l'État dans le financement de la construction de logements sociaux, depuis la fin des années 70. Aider l'investissement locatif privé revient en effet, la plupart du temps, moins cher pour la puissance publique que de financer la construction de logements sociaux. Mais le propriétaire n'a plus d'obligation sociale (bail à destination des populations plus modestes). Les loyers « de Robien » sont d'ailleurs souvent supérieurs à ceux du marché.

Avec la loi d'engagement national pour le logement, les dispositifs Borloo (« Borloo populaire » et « Borloo dans l'ancien ») tentent donc de remédier à ce manque, en imposant une finalité sociale à cet investissement locatif. Elle encourage l'accès des populations plus modestes à des baux peu onéreux dans le secteur privé. Le parc privé se voit donc attribué un rôle social, jusque là essentiellement dévolu aux logements publics sociaux. Le lien entre la lutte contre la vacance des logements privés et la mission sociale que peut jouer ce parc devient donc clairement affiché. Concrètement, le propriétaire s'engage à pratiquer un loyer au moins 30% inférieur aux loyers moyens du marché (au m²)

¹² Un rapport du Sénat de 2003 évoque une enquête menée par le journal *Le Particulier* qui montre qu'un quart des bailleurs interrogés laisse leurs logements vides pour des raisons de rentabilité insuffisante.

et à louer à un ménage dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond, ceci pendant 9 ans. En contrepartie, le dispositif autorise le propriétaire à financer son acquisition immobilière avec les impôts payés sur les revenus locatifs. Ainsi, 65% du montant total d'achat du bien peut être amorti en 15 ans, du fait de cette défiscalisation. Le propriétaire peut en plus déduire de ses impôts les intérêts de ses emprunts immobiliers, ainsi que 30% du montant des loyers perçus.

Ces dispositifs d'encouragement à l'investissement ont cependant une limite importante : ils ne concernent que les logements qui sont achetés à partir de 2006. Les logements anciens actuellement vacants et qui ne sont pas mis sur le marché par leur propriétaire d'ici un an ou deux n'ont donc aucune chance de se voir louer avec ces dispositifs.

- **La taxe sur les logements vacants**

La loi de lutte contre les exclusions de 1998 instaure également une **taxe annuelle sur les logements vacants (TLV)** pour les plus grandes agglomérations¹³. Les logements vacants n'étant pas, de fait, imposables à la taxe d'habitation (sauf dans des cas particuliers, comme une location meublée par exemple). Le message est fort : pénaliser la rétention abusive de logements par des propriétaires peu scrupuleux. Cette taxe est due par le propriétaire, qu'il soit une personne physique ou morale (à l'exception des bailleurs sociaux HLM et SEM). Le montant de la taxe due par propriétaire varie entre 10 et 15% de la valeur locative. Cette loi de 1998 (entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1999) met aussi en place une prime attribuée par l'ANAH lorsque le propriétaire réalise des travaux pour la remise en location.

En 2006, cette initiative a été étendue à toutes les communes et EPCI¹⁴ qui le souhaitent, par la loi d'engagement national pour le logement¹⁵ : la taxe sur les logements vacants devient alors une véritable taxe d'habitation pour les

¹³ Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasses-Antibes. La TLV est créée par l'art. 232 du Code Général des Impôts.

¹⁴ Etablissement Public de Coopération Intercommunale : communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines.

¹⁵ Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006, ch. III, art 47 : « Les communes [...] peuvent, par une délibération [...], assujettir à la taxe d'habitation, pour la part communale et celle revenant aux établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre, les logements vacants depuis plus de cinq années au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. [...] »

logements vacants (on devrait plutôt dire « taxe d'inhabitation »), que devront acquitter les propriétaires (et non les occupants comme pour la TH). La durée minimale de vacance qui détermine l'imposition à cette taxe passe de 2 ans avec la TLV à 5 ans depuis le 1^{er} janvier 2007. Cette taxe n'est pas associée à des mesures incitatives ni mêmes informatives : elle se limite à sanctionner pécuniairement les abus. L'argent est récolté au profit de l'ANAH. La taxe s'applique aux logements repérés par les services fiscaux, et notamment ceux ayant demandé une exonération de taxe d'habitation pour vacance de logement. La TLV ne concerne qu'une partie du parc de logements vacants :

- les logements vacants depuis au moins 2 ans consécutifs (5 ans avec la nouvelle taxe) ;

- les logements dont la vacance est « volontaire » : en sont donc exclus les logements qui « ne pourraient être habitables qu'au prix de travaux importants », les logements mis en location ou en vente sans trouver preneur, les logements destinés à disparaître ou ceux faisant l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou de démolition.

Ces conditions sont loin d'être aisées à déterminer, et elles peuvent même s'avérer faciles à contourner pour certains propriétaires voulant y échapper.

À Paris, la SIEMP¹⁶, missionnée par la ville pour diminuer la vacance des logements, a utilisé le fichier de la taxe sur les logements vacants pour contacter par courrier les propriétaires. C'est à ce jour la seule utilisation de ce fichier.

Il s'avère que ce fichier est difficilement exploitable compte tenu de l'imprécision du champ (vacance « involontaire ») et de nombreux cas de fraudes.

En terme d'efficacité sur la vacance, les résultats de cette taxe sont peu concluants. Elle n'a pas permis de résorber efficacement et durablement le taux de vacance : la baisse du taux de logements vacants s'inscrit davantage dans un contexte global que comme une résultante de cette taxe, peu susceptible de changer les comportements¹⁷. Par ailleurs, les propriétaires préfèrent payer la

¹⁶ Société Immobilière d'Economie Mixte de la ville de Paris

¹⁷ Un rapport du Sénat de 2003 explique que le taux de vacance des logements a plus fortement baissé ces dernières années en milieu rural alors que la TLV n'y est pas applicable. Il prétend par ailleurs que les frais de gestion occasionnés par le prélèvement de cette taxe ont été quasiment équivalents à ce qu'a rapporté la taxe à l'ANAH. Deux raisons : le coût important que représente la gestion de cette taxe, et des dégrèvements considérables accordés aux propriétaires. L'ANAH a

taxe que de remettre sur le marché leur bien. En 2004, 118 693 logements vacants ont été concernés par cette taxe, soit 6% du nombre total de logements vacants en France métropolitaine.

- **Le Plan de cohésion sociale**

En 2004, le Plan de cohésion sociale vise à remettre sur le marché 100 000 logements vacants d'ici à 2009. L'accès aux données de repérage des logements vacants et surtout de leur propriétaire a été facilité. Les demandes auprès de la CNIL¹⁸ sont simplifiées par un décret de décembre 2005 : les collectivités et leurs prestataires peuvent accéder plus rapidement aux données personnelles des propriétaires de logements vacants, en vue de réaliser des mailings d'informations ou de sollicitations dans le cadre d'enquête¹⁹. La norme simplifiée n°49 relative à la lutte contre les logements vacants figure en annexe.

- **Les aides à l'amélioration de l'habitat**

La lutte contre la vacance est essentiellement liée à l'amélioration de l'habitat dégradé. En effet, les aides de droit commun de l'ANAH encouragent la sortie de vacance dans la mesure où le logement vacant a besoin de travaux. Sur l'ensemble du territoire français, l'ANAH attribue depuis 1999 une **prime** aux propriétaires de logements vacants désireux de réaliser des travaux et de remettre leur logement sur le marché. Depuis 2005, cette prime s'élève à 5 000 € en zones A et B (en ville), et de 2 000 € en zone C (en campagne). Pour être éligible, le logement doit être vacant pendant au moins 1 an et nécessiter des

perçu 16,8 millions d'euros en 2002 grâce à la TLV (environ 20 millions par an en moyenne depuis 1999). *Source : http://www.senat.fr/rap/r03-022/r03-022_mono.html#toc357. Voir aussi : www.ena.fr/index.php?module=doc&action=getFile&id=187&actiarbo=-563-476-477-499-*

¹⁸ Commission Nationale Informatique et Libertés

¹⁹ Dorénavant, la liste des logements vacants recensés pour l'établissement de la taxe d'habitation de l'année précédente devra être transmise aux collectivités locales qui en font la demande (art. 118 de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005).

Cette liste indique, pour chaque logement, son adresse, sa nature, sa valeur locative, la première année de vacance du local, le nom et l'adresse du propriétaire et, le cas échéant, l'année à partir de laquelle le local a été soumis à la taxe sur les locaux vacants et le taux d'imposition à cette taxe.

Cette disposition, encadrée par les règles habituelles de confidentialité fixées par la CNIL, permettra de mieux connaître la réalité du parc de logements vacants et d'entrer plus facilement en contact avec les propriétaires concernés pour leur proposer en particulier les différents dispositifs d'aide à la remise sur le marché de ces logements.

travaux subventionnables d'au moins 15 000 €. Le propriétaire doit aussi s'engager à pratiquer un loyer maîtrisé (loyers intermédiaire ou conventionné). Cette prime est accordée aux propriétaires particuliers comme aux personnes morales, sans condition de ressources. Le logement n'a pas nécessairement besoin d'être situé dans un périmètre d'OPAH pour bénéficier de la prime.

Ce dispositif d'aide global n'est cependant appuyé par aucune campagne d'information et de communication auprès des propriétaires. Ainsi, seuls les propriétaires avisés sont susceptibles de bénéficier de cette aide. Beaucoup de propriétaires ne connaissent pas l'ANAH et ses propositions de subventions. Le manque de communication est un des problèmes majeurs des aides de l'ANAH, comme de toute aide incitative. L'Etat, comme souvent, se donne les moyens de mettre en place des outils, mais trop peu pour en permettre sa connaissance auprès du large public. Et ce manque de communication contribue au moins autant que le dispositif lui-même au succès de ce dernier.

En 2001, l'ANAH a financé la remise sur le marché de 35 500 logements vacants. Entre 1993 et 2001 319 000 logements vacants ont été remis sur le marché avec les subventions de l'ANAH., soit près de 40 000 par an. Chaque année, l'ANAH remet sur le marché environ 2% des logements vacants.

D'autres aides de l'ANAH contribuent à aider financièrement les propriétaires de logements nécessitant des travaux pour permettre leur habitation. En effet, en cas d'arrêté d'insalubrité ou d'arrêté de péril, l'occupation et l'utilisation du logement peut être interdite, et conduit de fait à une vacance du logement. L'ANAH propose des **subventions à la sortie d'insalubrité (SSI) ou de péril**, et donc aidant à remettre sur le marché des logements inoccupés de fait.

2.2.2. Les initiatives locales

Les collectivités locales, et en particulier les communes, disposent de droits pour tenter de mobiliser des logements vacants ou abandonnés. Ce cadre réglementaire, mis en place par l'Etat, constitue des outils à disposition de toutes les communes du pays. Elles n'ont ainsi pas besoin de créer des structures *ad hoc* spécifiques au traitement de la vacance, et peuvent s'appuyer sur leurs services

internes pour mettre en œuvre ces actions. On peut en citer plusieurs pour exemple : imposer des travaux à un propriétaire pour rendre habitable ses biens vacants, se constituer maître d'œuvre en cas de défaillance des propriétaires pour la réalisation de travaux urgents, exproprier un propriétaire qui ne souhaite pas réaliser les travaux nécessaires, s'approprier un bien sans propriétaire connu, acquérir de manière prioritaire des biens immobiliers (Droit de Prémption Urbain), proposer des arrêtés d'insalubrité ou de péril. Toutes ces actions sont autant d'outils à la disposition des collectivités locales pour contribuer à contenir la vacance des logements. Il s'agit la plupart du temps de situations demandant des mesures coercitives, complémentaires aux dispositifs incitatifs déjà en place. Regardons de plus près ces principaux outils.

- **La déclaration d'état d'abandon manifeste de biens immobiliers**

Depuis 2005, le Code des Collectivités Territoriales offre aux communes la possibilité de déclarer un bien en état d'abandon manifeste, en zone urbaine²⁰, et éventuellement susceptible de menacer la sécurité des passants sur la voie publique. La commune rend public un procès-verbal provisoire déclarant le bien vacant et déterminant la nature des travaux indispensables pour faire cesser l'état d'abandon. Le ou les propriétaires dispose(nt) alors d'un délai de 6 mois pour se manifester, et apporter son (leur) engagement à cesser l'état d'abandon en réalisant les travaux nécessaires. La commune ne peut pas se substituer au propriétaire pour la réalisation de ces travaux (à la différence de l'arrêté de péril par exemple). En cas de refus des propriétaires de réaliser les travaux, ou d'absence de manifestation des propriétaires, la commune peut alors exproprier les propriétaires et s'approprier le bien concerné. La commune peut toutefois renoncer à la propriété du bien, auquel cas ce dernier deviendra propriété de l'Etat. Cette déclaration d'état d'abandon manifeste est une forme particulière d'expropriation, précisément adaptée aux cas de vacance ou d'abandon d'un bien.

²⁰ Code des Collectivités Territoriales, L2243-1 : « Lorsque, dans une commune, des immeubles, parties d'immeubles, voies privées assorties d'une servitude de passage public, installations et terrains sans occupant à titre habituel ne sont manifestement plus entretenus, le maire, à la demande du conseil municipal, engage la procédure de déclaration de la parcelle concernée en état d'abandon manifeste. La procédure de déclaration en état d'abandon manifeste ne peut être mise en œuvre qu'à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune. »

- **La procédure de bien vacant et sans maître**

La commune a la possibilité, par un arrêté, de déclarer des biens vacants et sans maître²¹. La subtilité par rapport à la procédure précédente d'état d'abandon manifeste réside ici dans l'absence de propriétaire connu, et non plus de simple vacance ou abandon par le propriétaire. Le propriétaire a 6 mois pour se manifester après publication de l'arrêté, faute de quoi, la commune (ou à défaut l'Etat) pourra se rendre propriétaire du bien concerné. Initialement dévolu à l'Etat, cette procédure a été ouverte aux communes depuis 2004²², en particulier aux communes rurales, non concernées par la déclaration d'état d'abandon manifeste.

- **L'OPAH et le PIG**

La vacance des logements est souvent traitée dans le cadre d'**Opérations Programmées d'Amélioration d'Habitat (OPAH)**, engagées par les collectivités territoriales. Mais la lutte contre la vacance n'est alors que secondaire, et n'est pas clairement affichée comme une priorité. Elle n'est en effet traitée que dans le cas où elle est associée à la dégradation d'un logement ne permettant pas son habitation en l'état, sans nécessiter de travaux importants. C'est d'ailleurs ce qui caractérise de manière générale la politique de lutte contre la vacance en France. L'OPAH s'appuie sur les aides de droit commun de l'ANAH. Mais chaque OPAH renforce à sa manière, selon le contexte et les enjeux du terrain, ce dispositif national d'aides financières incitatives. Dans le cadre de

²¹ Code Général de la Propriété des Personnes Publiques, L.1123-1 : « Sont considérés comme n'ayant pas de maître les biens autres que ceux relevant de l'article L. 1122-1 et qui :

1° Soit font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté ;

2° Soit sont des immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels depuis plus de trois ans les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers. Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application des règles de droit civil relatives à la prescription. ».

²² Loi n°2004-809 du 13 août 2004. L'art. 713 du Code Civil a été modifié pour l'occasion : « les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés. Toutefois, la propriété est transférée de plein droit à l'Etat si la commune renonce à exercer ses droits ». En revanche, l'art. 539 du Code Civil ne semble pas avoir été modifié, et peut semer le trouble concernant les successions en déshérence : « les biens des personnes qui décèdent sans héritiers ou dont les successions sont abandonnées appartiennent à l'Etat. »

ces OPAH, les propriétaires de logements vacants sont souvent contactés et informés des possibilités de subventions.

Dans le cadre d'OPAH, la collectivité locale et ses partenaires signataires de la convention sont libres de majorer la prime de l'ANAH pour accélérer le processus de remise aux normes des logements vacants. Elles contribuent ainsi à renforcer l'efficacité du dispositif existant.

Plus spécifiquement centré sur des thématiques précises liées à l'habitat, le **Programme d'Intérêt Général (PIG)** est une alternative à l'OPAH, sur des territoires souvent plus vastes que des OPAH, et sans dysfonctionnements urbains ou sociaux particuliers. En ce sens, un PIG peut clairement avoir pour premier objectif la remise sur le marché de logements vacants. Les OPAH et les PIG peuvent couvrir jusqu'à un département entier. Le PIG est cependant rarement mis en place par une seule commune sur son territoire.

L'OPAH et le PIG recouvrent ainsi les **avantages** suivants au regard de la lutte contre la vacance des logements :

- ils définissent un périmètre d'action prioritaire où la vacance est souvent anormalement élevée et où une action ciblée renforcée s'avère nécessaire ;
- quand la vacance est reconnue comme un problème important, les propriétaires sont contactés dans le cadre d'enquêtes spécifiquement consacrées à la connaissance du parc de logements vacants et aux possibilités de subventions auxquelles peuvent prétendre les propriétaires. Les OPAH et les PIG contribuent donc à la fois à une meilleure connaissance du parc, et à informer les propriétaires des aides de remise sur le marché ;
- ils sont initiés par les collectivités locales (communes, EPCI, éventuellement département) et non par l'Etat ;
- ils mobilisent des partenariats variés, relatifs au financement, à l'accompagnement juridique ou social, ainsi qu'à la communication. Ces différents partenaires constituent un comité de pilotage, responsable du bon déroulement et de l'efficacité de l'opération.

- ils sont mis en œuvre par une équipe de spécialistes dédiée, permettant une meilleure communication et un suivi rapproché et personnalisé des dossiers.

Mais l'OPAH et le PIG, parce qu'ils sont des dispositifs encadrés par la loi, revêtent un certain nombre de **contraintes** :

- l'amélioration de l'habitat et non le traitement de la vacance est affichée comme une priorité. Ainsi l'OPAH ou le PIG ne peuvent financer exclusivement la remise sur le marché des logements vacants ;
- le champ géographique d'intervention doit être un périmètre précis (ou éventuellement multi-site) justifié par une étude pré-opérationnelle. Il ne peut pas concerner ponctuellement certains types de biens, selon des critères précis à déterminer par la collectivité, et disséminés sur un territoire donné. Les logements susceptibles d'être touchés par les aides doivent être généralement concentrés géographiquement ;
- les conditions d'attribution des aides restent essentiellement définies par l'ANAH, qui reste le principal pourvoyeur des aides financières.

- **Des missions spécifiques de mobilisation de logements vacants**

De plus en plus de départements, de communes ou d'EPCI souhaitent aller au-delà du simple renforcement des aides globales de l'ANAH, comme le permettent les OPAH ou les PIG, et s'affranchir de leur contrainte. Les collectivités peuvent proposer alors un véritable dispositif autonome, relevant clairement de la volonté et des moyens de la collectivité. La structure mise en place est spécialement missionnée pour prendre en charge le suivi des dossiers à traiter et pour répondre à l'objectif de lutte contre la vacance. Elle est directement sous la responsabilité de la collectivité. Une structure ad hoc peut alors être créée pour répondre à cette mission précise, ou bien une structure préexistante peut se voir attribuer ce rôle. Pour la ville de Paris, la SIEMP s'est vue attribuée cette mission. Les orientations et objectifs sont définis par la collectivité : elle peut choisir de concentrer ses efforts sur des secteurs cibles ainsi que les conditions d'attributions des aides. Le champ géographique est donc du ressort de la collectivité. Les moyens financiers attribués à la structure sont également définis

par la collectivité : ils s'appuient sur les aides nationales de l'ANAH, mais peuvent se focaliser sur un type particulier de vacance selon le contexte, ou élargir le champ des aides de base. Les moyens humains sont également mis en place par la collectivité : équipe opérationnelle, intervenants extérieurs comme des techniciens pour des visites de terrain pour évaluer voire suivre les travaux, des juristes pour dénouer les situations complexes d'indivision de bail...

La collectivité n'a pas forcément à assumer seule le coût et la mise en œuvre du dispositif : elle peut trouver des partenaires (financiers, sociaux, techniques suivant les actions à entreprendre), mais peut aussi être le principal financeur. Cette mission n'est pas à proprement parlé un dispositif prévu par la loi, mais elle peut s'apparenter à une OPAH ou un PIG, sans toutefois leurs rigidités qu'impose le législateur pour leur mise en œuvre. Cette souplesse permet à toute collectivité qui le décide de mettre les moyens nécessaires à la remise sur le marché de logements vacants, et de trouver les partenaires susceptibles d'aider à la réalisation de cet objectif.

Revenons précisément au cas du **Conseil Général du Nord**. Quel peut être l'intérêt pour un département d'intervenir sur le thème de la vacance ? L'amélioration du confort des logements privés est un premier élément. Mais il s'agit surtout de permettre un débouché supplémentaire pour les demandeurs de logements sociaux qui ne peuvent y avoir accès parce qu'ils dépassent (de peu) les plafonds de revenus. Cette visée sociale s'inscrit dans les **compétences de solidarité** que revêt le département. Rappelons un des dispositifs mis en œuvre par les départements : le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD)²³. Lutter contre la vacance des logements, encourager la production de logements et favoriser l'accès au logement des ménages modestes sont autant d'objectifs qui s'inscrivent pleinement dans la finalité du PDALPD. Il s'agit en effet de libérer une offre de logements, dans le parc privé, permettant de loger des ménages modestes mais pas suffisamment pauvres pour prétendre à un logement social. La visée sociale du dispositif

²³ Le PDALPD a été pour la première fois créé en 1990 (Loi Besson), et remanié en 1998 par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

souhaité par le Conseil Général du Nord est donc primordiale, et elle ne peut être dissociée du simple objectif de remise sur le marché de logements vacants qui ne peut se suffire à lui seul.

En terme d'outil opérationnel, pour qu'un département réponde à ces objectifs, la marge d'action est plus réduite, et surtout plus complexe que pour une commune. Plus réduite car un département n'a pas de délégation des aides à la pierre et **n'a pas le pouvoir de toucher aux situations les plus fragiles** (logements nécessitant une action coercitive). Plus complexe car il couvre un **territoire vaste** et n'a **pas les moyens financiers de l'Etat**. Il doit nécessairement définir une stratégie d'intervention ciblée, sur des territoires prioritaires, mais aussi sur certains types de vacance, afin de limiter les dépenses, et de ne pas disperser inutilement l'argent. Réfléchir à la mise en place d'un dispositif performant est donc un préalable indispensable. Avec une OPAH départementale ou un PIG, le Conseil Général du Nord s'expose à plusieurs risques :

- diluer spatialement l'argent injecté dans le dispositif ;
- n'aider financièrement que les remises sur le marché de logements nécessitant des travaux ;
- ne pas maîtriser les attributions de logements nouvellement mis sur le marché ;
- entrer en concurrence avec les OPAH déjà présentes sur le territoire du département du Nord.

Le plus efficace est donc pour le Conseil Général du Nord de mettre en place son propre dispositif original, en réfléchissant à une cible prioritaire, et en s'appuyant sur les opérations déjà existantes.

Au-delà de ces dispositions réglementaires qui offrent un cadre d'intervention pour les collectivités, il revient à ces dernières le choix et le contenu du dispositif le plus approprié au contexte local.

3. Trouver des solutions. Quel dispositif de remise sur le marché des logements vacants ?

Il est important de comprendre que le phénomène de vacance est sans doute davantage le fait du fonctionnement inhérent du marché que de dysfonctionnements remédiables : ceci signifie que la marge de manœuvre de l'action publique reste faible et dotée d'une efficacité limitée pour renverser des tendances structurelles. C'est donc la légitimité d'une telle action qui est remise en question. Dans certains secteurs, la vacance est effectivement problématique, parce qu'anormalement importante. Mais est-il raisonnable de mener une politique de lutte contre la vacance à une échelle nationale, ou départementale ?

Un autre problème réside dans la difficile évaluation d'une action luttant contre la vacance des logements. Si un phénomène est difficile à chiffrer en amont pour mettre en place une action efficace, il est tout aussi difficile à chiffrer en aval, pour évaluer si l'action a été efficace. Comment montrer que la lutte menée par le Conseil Général du Nord est efficace si la tendance générale en France est à la baisse du nombre de logements vacants ? en comparant avec les autres départements ? mais les évolutions statistiques peuvent être le fait de changements de structure du parc, de la qualité des données, d'évolutions sociodémographiques ou économiques..., rendant ainsi les comparaisons territoriales délicates et faussées.

Pour justifier une action de lutte contre la vacance à une échelle départementale, il est donc indispensable de bien préparer le dispositif afin de l'adapter aux besoins et aux problèmes, et de le rendre le plus pertinent possible. Pour ce faire, plusieurs règles s'imposent concernant la conduite d'une telle opération :

- **centrer l'action sur certains types de vacance**, dont on est sûr qu'il y a un potentiel, une chance de les remettre sur le marché, mais qui nécessitent toutefois un soutien pour débloquer la situation. Les efforts peuvent ainsi se concentrer sur la vacance de plus d'un an, laissant de côté la vacance frictionnelle et les cas les moins problématiques, susceptibles de se résoudre par eux-mêmes.

La vacance liée à la vétusté du logement est sans aucun doute le motif où il est le plus simple d'agir. Si la vétusté est trop importante et qu'elle nécessite des mesures coercitives (arrêtés, substitution pour réaliser les travaux), la commune peut relayer l'action du département.

- **cibler des secteurs géographiques** qui bénéficieront du dispositif. Un dispositif complet, proposant une assistance technique ou juridique aux propriétaires qui le souhaitent, des garanties sur les loyers et les dégradations, une gestion locative, nécessitent la proximité et la disponibilité d'une équipe opérationnelle dédiée à cette action. Un département entier ne peut être couvert par le dispositif.

- **communiquer** le plus largement possible sur la lutte engagée dans les secteurs choisis, comme dans le reste du département. Les propriétaires sont les premiers à être informés des possibilités offertes par le nouveau dispositif, mais aussi par les dispositifs existants (droits du bailleur, aides de l'ANAH...) Les acteurs du logement sont aussi des destinataires essentiels, car ils constituent un relais d'information : associations, agences immobilières et notaires, organismes d'orientation et d'information...

- établir des **partenariats** avec des institutions, des entreprises et des collectivités pour créer un réseau d'acteurs motivés, au courant et prêts à apporter leur pierre à l'édifice. Ces partenariats permettent de participer au financement de l'opération (banques, Caisse des Dépôts et Consignations, ANAH, collecteurs du 1% Logement...), d'apporter une meilleure connaissance de la vacance sur le terrain (communes et EPCI), de compléter les compétences en cas de situations complexes (communes et EPCI), d'apporter une liste de demandeurs de logements sociaux pour attribuer les logements nouvellement disponibles (communes, EPCI, bailleurs sociaux), d'apporter leur savoir-faire technique (entreprises du bâtiment, conseils juridiques), de relayer l'information aux propriétaires (ADIL, AIVS, communes et EPCI, agents immobiliers et notaires...)

- inscrire le **projet dans la durée**, pour se donner le temps de tester le dispositif, de faire des ajustements éventuels, et pour donner du temps à l'information de circuler (importance du bouche-à-oreille). La vacance est d'autre part rarement fixe : elle est en perpétuelle rotation, les logements à une date T sont rarement les mêmes 5 ou 10 ans plus tard. Il faut donc agir en préparant l'avenir, et se donner le temps et les moyens de déterminer quels sont les types de logements susceptibles d'être concernés par la vacance dans les années à venir. La lutte contre l'inconfort et la vétusté des logements est une première piste essentielle.

3.1. Le choix du dispositif incitatif : quelles aides et quels moyens pour solliciter les propriétaires ?

3.1.1. Aider financièrement les propriétaires

Le dispositif le plus courant consiste à renforcer les aides financières existantes de l'ANAH dans le cadre de l'amélioration de l'habitat. Trois moyens s'offrent au Conseil général pour renforcer ces aides. Ces moyens peuvent se cumuler.

- **Déplafonner les aides**

Les subventions proposées par l'ANAH sont un pourcentage du montant des travaux (hors taxe), dans la limite d'un certain montant. Or les situations de vacance d'un logement sont souvent dues à une vétusté importante, qui demande à être traitée avec des travaux importants et donc plus coûteux que la moyenne. Déplafonner le montant maximum des travaux subventionnables permet donc d'encourager les travaux importants, en particulier quand il faut reprendre la structure du bâtiment.

- **Majoration des subventions**

Les subventions peuvent avoir un taux augmenté. Par exemple, Urbanis propose au Conseil Général du Nord de moduler l'augmentation des taux pour une meilleure équité territoriale, suivant les zones, afin d'atteindre un taux de 60% de subvention pour tout logement vacant sur lequel sera appliqué un loyer intermédiaire, et de 80% quand le propriétaire choisira un loyer conventionné. On obtient donc :

Zone	ANAH (subventions existantes)			CG59 (renforcement des subventions)		
	A	B	C	A	B	C
Loyers intermédiaires	40%	30%	20%	20%	30%	40%
Loyers conventionnés	50%	50%	30%	30%	30%	50%

Nota : Le département du Nord n'est pas concerné par la zone A.

- **Prime supplémentaire**

Le Conseil Général peut choisir d'accorder une prime (montant fixe) pour encourager certains efforts des propriétaires, comme des travaux contribuant à la maîtrise de charges ou aux économies d'énergie, à la création d'un loyer conventionné, ou bien encore en cas de remise sur le marché de grands logements (demande plus forte). Cette prime complètera donc la prime de sortie de vacance déjà proposée par l'ANAH. C'est par exemple ce que pratique le Conseil Général de la Martinique.

- **Instaurer une série de critères d'accès aux aides : cibler les besoins**

Pour ne pas disperser l'argent, et orienter les remises sur le marché, le Conseil Général peut poser des conditions d'attribution de ces aides :

- répondre à des objectifs sociaux : réalisation de logements à loyers maîtrisés (loyers intermédiaires, loyers conventionnés, PST) ;
- répondre à des objectifs écologiques et de maîtrise de charge : travaux liés à l'isolation thermique ou phonique, à la ventilation, aux systèmes de chauffage, aux économies de consommation d'eau potable...
- fixer un montant minimum de travaux, des conditions de ressources des propriétaires, une taille minimum du logement...

Les modalités d'aides du dispositif sont donc très variables suivant les orientations et les choix de la collectivité qui souhaite mettre en œuvre un tel dispositif. Équité territoriale, encouragement des loyers maîtrisés, encouragement à la réalisation des travaux les plus coûteux, à la réalisation de travaux aux normes HQE, etc.

La pléthore des alternatives offertes ne doit pas faire oublier qu'il est fondamental que le dispositif reste simple et clair, afin de faciliter son intérêt et surtout sa lisibilité auprès des propriétaires, d'autant que les sommes d'argent allouées par la collectivité et ses partenaires sont limitées. Il serait néfaste de mettre en place une série de conditions et de modulations des aides, rendant le

système d'aides trop complexe et décourageant les propriétaires. Il est donc indispensable que la collectivité fasse des choix de priorités d'action.

3.1.2. Les services d'assistance et garanties associées

- **Des compétences de l'équipe opérationnelle**

Au-delà des aides financières, qui ne concernent que les logements nécessitant des travaux, une série de mesures peut encourager le propriétaire à remettre sur le marché son logement vacant. L'objectif est de démontrer au propriétaire l'intérêt qu'il peut avoir à remettre sur le marché le logement vacant, et de l'accompagner en fonction de ses craintes et de ses besoins, tout au long de la démarche de remise sur le marché. C'est le rôle de l'équipe opérationnelle que de proposer ces différents services d'aide au propriétaire. Cette équipe est tenue de prendre en charge les démarches administratives, facilitant les décisions et limitant les contraintes pour le propriétaire. Mais l'équipe d'animation de l'opération ne doit pas se réduire aux compétences habituelles de suivi-animation d'OPAH (aide à la définition d'un programme de travaux, à la recherche d'entreprises et à la demande de devis, montage des dossiers de subvention, accompagnement social si besoin...). L'équipe doit également être en mesure d'apporter aux propriétaires des conseils sur la valorisation de leurs biens immobiliers (connaissance des dispositifs de défiscalisation, évaluation du coût des travaux, simulations financières).

- **L'assistance administrative**

L'opérateur devient le référent administratif du propriétaire motivé pour remettre sur le marché son logement vacant. Voici les différents services administratifs proposés par l'équipe opérationnelle :

- Aide à la décision (estimations du montant des travaux, du coût des emprunts, des aides financières, des loyers de sortie ; calcul de rentabilité).
- Assistance administrative au financement des travaux (simulations financières et fiscales, montage des dossiers de demande de financement).

- **L'assistance technique ou juridique**

L'assistance technique ne concerne que les logements vacants nécessitant des travaux. Elle consiste en plusieurs tâches :

- visite du logement (diagnostic gratuit des travaux à réaliser).
- rechercher un maître d'œuvre pour proposer un devis et mettre en place un programme de travaux.
- conseiller sur la recherche d'entreprises qualifiées pour la réalisation des travaux
- suivre l'avancement des travaux en conformité avec les exigences de l'ANAH et du Conseil Général.

Ces différentes aides ne sont pas systématiquement obligatoires. Le choix du propriétaire doit rester la règle. Certains services peuvent aussi être facturés (honoraires de gestion), à prix préférentiel.

- **La gestion locative améliorée et adaptée**

Une fois que le bien est remis en état, et que la mise en location devient possible, la gestion locative consiste pour le propriétaire à déléguer la mise en location de ses biens immobiliers : recherche de locataires, état des lieux, signature du bail, encaissement des loyers, gestion courante (charges, problèmes d'impayés, petits travaux), etc. Les agences immobilières sont nombreuses à proposer ce service, moyennant des honoraires qui correspondent à un pourcentage du loyer pratiqué, la plupart du temps environ 10%. Il s'agit a proprement parlé d'administrateurs de biens. Ce service, très courant, permet un gain de temps et d'énergie pour le propriétaire, et surtout cela lui évite d'entrer dans les détails de la gestion courante de ses biens, notamment quand celui-ci est multi-propriétaire.

Un dispositif d'incitation à la remise sur le marché de logements vacants pourrait parfaitement se contenter des services de gestion locative déjà proposés par les administrateurs de biens habituels. Mais la gestion locative améliorée et adaptée dans le cadre du dispositif peut revêtir plusieurs avantages :

- en diminuant les frais par rapports aux honoraires moyens des administrateurs de biens, la gestion locative peut devenir plus attractive pour le propriétaire et pourra l'inciter à prendre part au dispositif de remise sur le marché de ses logements vacants. Les coûts de la gestion locative constituent parfois des freins à la mise sur le marché de biens, pour des propriétaires peu fortunés et dont les biens nécessitent des travaux de mise aux normes importants.
- mieux répondre aux objectifs sociaux du dispositif en orientant le choix du locataire aux moyens modestes ou qui ont le plus besoin de changer de logement au regard de leur situation actuelle. Les administrateurs de biens habituels se contentent de louer au meilleur prix les biens détenus par leurs clients. Mais lorsqu'un loyer plafonné est obligatoirement pratiqué (après des travaux ou une sortie de vacance), et lorsque l'objectif est de loger des ménages modestes, il devient nécessaire pour le maître d'ouvrage de contribuer au contrôle de la mise en location des biens nouvellement mis sur le marché. Les locataires potentiels peuvent ainsi être sélectionnés sur une liste de demandeurs de logements sociaux, ou de ménages en situation de surpeuplement, etc.

La gestion locative requiert un savoir faire, une connaissance du fonctionnement de la location, et surtout du temps. Une équipe opérationnelle dont la priorité est la remise sur le marché de logements vacants, ne peut d'emblée pratiquer la gestion locative. La proximité géographique avec les biens mis en location s'avère être un frein supplémentaire pour qu'une équipe opérationnelle gère les biens convenablement, ne serait-ce que pour les mettre en location. Se pose alors la question de la délégation de la gestion locative. Cette délégation doit nécessairement s'appuyer sur des équipes de spécialistes de l'immobilier et de la gestion immobilière et couvrir l'ensemble du territoire du dispositif, avec des antennes locales.

Les Agences Immobilières à Vocation Sociales (A.I.V.S.) peuvent constituer un tel relais. Ces structures associatives ont d'ailleurs la vocation de favoriser l'accès des ménages à très faibles ressources à un logement dans le parc locatif privé. Recrutant les propriétaires par le bouche-à-oreille (pas de publicité possible), ces derniers font appels aux AIVS pour la tranquillité, la sécurité et la rentabilité de

la gestion locative. Les honoraires de gestion y sont inférieurs à ceux des administrateurs de biens, et la sécurisation contre les impayés ou les dégradations y est supérieure. Enfin, les AIVS fonctionnent par agences : on en compte 4 dans le département du Pas-de-Calais et 2 dans le département du Nord.

Les agences immobilières pourraient constituer un relais encore plus rapproché, mais le dispositif proposé peut leur sembler entrer en concurrence avec leurs propres services, et il paraît dès lors délicat de leur demander de relayer l'information, et a fortiori de contribuer à la mise en place du dispositif. Un système de partenariat peut néanmoins être mis en place entre les agences immobilières qui le souhaitent et le Conseil Général, afin par exemple, que ce dernier participe aux frais de gestion en contrepartie de recherche de locataires à plafonds de ressources. Les agences immobilières constituent dans tous les cas des relais essentiels dans l'information du dispositif, ne serait-ce que pour les subventions de travaux de sortie de vacance.

- **Les garanties**

On parle de garanties associées à la gestion locative pour les services suivants :

- assurances contre les impayés de loyers ;
- assurances contre les dégradations de biens ;
- avance de caution.

Sans entrer dans le détail de ces garanties, il convient de préciser que la plupart des administrateurs de biens associent déjà ces garanties à la gestion locative qu'ils proposent, en les facturant plus ou moins cher selon le degré de couverture. Intégrer ces garanties au sein du dispositif peut donc contribuer à inciter un peu plus un propriétaire à remettre sur le marché son bien, avec des tarifs préférentiels sur ces garanties associées.

3.2. Le cadre géographique d'intervention

3.2.1. Centralisation ou décentralisation des équipes et des moyens

Le Conseil Général du Nord pourrait choisir de s'appuyer sur les opérations d'incitations en cours ou en élaboration et qui contribuent à l'amélioration de l'habitat privé. Mais ces dispositifs classiques d'intervention (OPAH, PIG, PST) ont plusieurs inconvénients. Tout d'abord, ils ne couvrent pas l'ensemble du département du Nord en particulier les territoires ruraux à fort repli démographique assez fréquents dans le Nord, et qui souffrent d'une vacance diffuse importante (même si en terme de volume de logement vacants, ils représentent peu). En ce sens, ces opérations ne peuvent constituer un appui suffisant pour le nouveau dispositif du Conseil Général qui a l'intention de couvrir tout le département. D'autre part, ces dispositifs habituels ne sont qu'incitatifs, et ne permettent de mobiliser que les logements vacants dont les propriétaires sont déjà motivés et volontaires, et généralement ceux pour lesquels des travaux sont nécessaires, laissant de côté d'autres causes de vacance.

Mais ces opérations locales préexistantes peuvent néanmoins revêtir des atouts pour ancrer le dispositif sur certains territoires prioritaires, et renvoyer les besoins ou les cas complexes vers l'équipe du nouveau dispositif départemental.

Pour Urbanis, le seul moyen de succès et d'articulation possible du nouveau dispositif est de mettre en œuvre **un dispositif à vocation d'ensemblier, mais qui s'appuie sur des moyens et des expériences locales.**

Une équipe opérationnelle peut centraliser tous les appels et gérer à distance les dossiers, mais dans la mesure où la rencontre avec les propriétaires et leurs biens vacants ne s'avère pas indispensable. Dès lors que le dispositif prévoit la visite d'un logement du propriétaire pour telle ou telle raison, ou que le propriétaire doit transmettre la copie de tel ou tel document indispensable au montage du dossier de subvention, la question se pose de la disponibilité géographique de l'équipe opérationnelle (ou de sa proximité avec le propriétaire). Les relais locaux

permettent ainsi de palier à cette contrainte en s'appuyant sur un réseau d'experts qui ont la possibilité d'intervenir rapidement et à moindre frais sur les lieux.

Ainsi, deux cas de figure géographiques se complètent :

- les territoires couverts par des opérations locales (OPAH, PIG, missions locales...) : s'associer avec ces partenaires pour le montage des dossiers et le suivi des travaux.
- les territoires non couverts par des opérations locales : définir des secteurs prioritaires d'intervention et s'associer avec les collectivités concernées.

3.2.2. L'attribution des logements nouvellement mobilisés

Remettre un logement sur le marché implique la recherche d'un locataire.

Le propriétaire n'est pas totalement libre de choisir le locataire qui occupera son logement. En effet, la collectivité locale propose quelques ménages susceptibles de louer ce logement. Le propriétaire devra choisir parmi ceux-ci.

Le choix des ménages se fait donc par la collectivité, maître d'ouvrage de l'opération. Elle peut donc sélectionner un type de ménages particuliers à loger dans ces logements nouvellement disponibles, en jouant sur des critères de ressources, de taille ou composition du ménage, notamment en regard de l'offre créée. La mobilisation de logements vacants permet donc directement de délester la liste des demandeurs de logements sociaux.

3.2.3. La répartition des rôles au sein du dispositif en fonction des compétences : des partenaires indispensables

• L'indispensable soutien des acteurs publics locaux

La mobilisation des acteurs locaux paraît essentielle dans la réussite d'un dispositif émanant du Conseil Général du Nord, tant pour des raisons géographiques (taille du territoire concerné) que pour des raisons d'efficacité (relais locaux, compétences différentes).

Les acteurs locaux sont d'abord les **communes** et les **EPCI**. Ce sont aussi les opérateurs (comme les **pact-arim**) qui sont déjà sur le terrain pour l'amélioration de l'habitat.

Les acteurs locaux apportent dans un premier temps leur **connaissance du terrain** : fréquence de la vacance, motifs de la vacance et caractéristiques des logements vacants, situations de blocages, secteurs à forte concentration de vacance, etc.

Rassembler les acteurs locaux permet aussi de sentir leur **degré de motivation** pour un tel projet : sont-ils prêts à s'investir pour relayer l'information, voire même à apporter leurs propres moyens financiers, humains, techniques au dispositif. Certaines communes ont sans doute mené des repérages de logements vacants sur leur territoire, d'autres savent que plusieurs propriétaires ont des logements vacants sur leur territoire, certaines ont même peut-être déjà lancé des sollicitations auprès des propriétaires, d'autres vont saisir l'occasion du dispositif lancé par le Conseil Général pour y regarder de plus près. Les communes rurales notamment n'ont pas en régie les moyens humains, techniques ou financiers d'entreprendre des actions pour résorber la vacance ou améliorer l'habitat. Il est ainsi important de connaître les différents degrés d'intérêt et d'efforts locaux. Cela peut éviter d'entrer en concurrence avec des dispositifs déjà existants, même si ces dispositifs sont informels, ou non encore dans leur phase opérationnelle.

Un travail de proximité avec les acteurs de terrain facilite par ailleurs le contact et la négociation avec le propriétaire. Cela contribue aussi à le rassurer. Les mairies sont d'ailleurs des points de relais de l'information qui semblent indispensables, du moins pour une prise de connaissance initiale.

Enfin, les acteurs locaux, et notamment les communes, s'avèrent être un relais intéressant quand les situations sont les plus problématiques : faire la demande d'un arrêté de péril, d'insalubrité, d'un état d'abandon manifeste. Un Conseil Général n'a pas les compétences pour faire ce type de démarche ; il ne peut pas imposer au propriétaire la réalisation de travaux, il ne peut pas se substituer au propriétaire en cas de travaux urgents, il ne peut pas racheter un bien si besoin est. Si la structure porteuse du dispositif est une SEM créée pour l'occasion, elle

pourra le faire. Mais le Conseil Général ne souhaite pas une telle structure, lourde et coûteuse à gérer. Il doit donc se contenter d'une action incitative, qui complète les compétences coercitives des communes et EPCI

Les agences immobilières et les ADIL constituent des relais important de l'information et peuvent eux aussi orienter les propriétaires vers l'équipe opérationnelle du dispositif. L'ADIL a également la compétence juridique pour orienter les propriétaires en cas de situations complexes d'indivision ou d'imbroglia successoral. L'AIVS (cf. précédemment) peut quant à elle être sollicité pour sa compétence relative à la gestion locative sociale.

- **Les financeurs**

Des partenaires financiers s'avèrent essentiels pour abonder l'effort financier important qu'un tel dispositif demande. Bien sûr le maître d'ouvrage, à savoir le Conseil Général dans notre cas, sera le principal pourvoyeur de fonds. Mais il ne peut à lui seul assurer le financement de l'opération et doit trouver des partenaires, à l'instar d'une OPAH.

Outre le paiement de l'équipe opérationnelle et de son fonctionnement, d'autres postes de dépenses demandent la contribution de partenaires variés. Le pré-financement des travaux et les prêts pour travaux à taux préférentiel peuvent demander la contribution de banques, comme la Caisse des Dépôts et Consignations par exemple. Les assurances et garanties associées à la gestion locative sont souvent abondées par les collecteurs du 1% Logement. Les majorations des subventions ANAH pour les travaux resteront principalement du ressort du Conseil Général. etc.

3.3. La communication

Ce que l'on appelle communication regroupe les différentes méthodes qui permettent d'entrer en relation avec les propriétaires de logements vacants.

Les principaux objectifs de la communication sont les suivants :

- **faire connaître les aides existantes de l'ANAH.** Le dispositif mis en place, renforcé par rapport au dispositif déjà existant de l'ANAH, a pour premier rôle d'informer sur les aides préexistantes. Ce dernier peut parfois suffire à remettre sur le marché des logements vacants, en particulier si le propriétaire ne rentre pas dans les conditions du nouveau dispositif créé. A ce titre, la création d'un dispositif permet d'abord la prise de connaissance des aides simples qui fait souvent défaut aux propriétaires. L'ANAH communique assez peu sur ses possibilités de subventions. Les collectivités ou les associations relayent parfois l'information. Mais seuls les propriétaires avisés et surtout motivés feront la démarche de se renseigner sur ces aides, une fois qu'ils auront connaissance de l'existence de l'ANAH.
- **faire connaître le nouveau dispositif créé.** Dans bien des cas, les aides de l'ANAH ne suffisent pas, et il est nécessaire de communiquer sur l'implication de nouveaux moyens publics par les collectivités ou d'autres relais pour avoir une chance de récupérer des logements vacants.
- **lancer une logique de bouche-à-oreille.** Une campagne d'information suffisamment bien diffusée permet de couvrir un public plus large, sans se cantonner aux seuls propriétaires de logements vacants. Cette méthode de communication à grande échelle revêt un double avantage : elle permet d'abord de mettre en marche une logique de bouche à oreille, susceptible d'atteindre des propriétaires qui n'auraient pas pu être visés directement par une autre campagne d'information plus ciblée. Elle permet ensuite d'atteindre les futurs propriétaires de logements vacants, ceux qui ne le sont pas encore, mais qui peuvent le devenir. L'anticipation de la vacance est un élément clé dans la réussite sur le moyen terme d'un tel dispositif.

3.3.1. Deux niveaux de communication

La mise en œuvre du dispositif de mobilisation du parc vacant repose sur deux logiques complémentaires d'approche du propriétaire : la « communication descendante », et la « communication montante ». La première consiste à contacter directement le propriétaire de logement vacant. La seconde consiste à attendre le contact du propriétaire intéressé.

Ces deux types de communication se complètent dans leur cible et leurs moyens mis en œuvre.

La **communication descendante** relève d'une démarche de marketing directe, comme peuvent le faire des entreprises de prospection commerciale : l'équipe doit elle-même chercher le propriétaire et trouver les arguments susceptibles de susciter son intérêt. Les outils dont dispose l'équipe opérationnelle résident dans les fichiers nominatifs de propriétaires de logements vacants communiqués par le maître d'ouvrage : il s'agit des données fiscales gérées par la Direction Générale des Impôts (DGI). Afin de ne pas trop disperser l'effort, des zones prioritaires où la vacance est élevée (en proportion comme en volume) peuvent être déterminées au préalable afin de limiter le champ de l'enquête. Les coordonnées des propriétaires concernés permettent l'envoi de mailings ciblés, et le cas échéants, peuvent faire l'objet de recherches dans les pages blanches pour une relance téléphonique.

Cette prise de contact avec les propriétaires dépend donc directement de la qualité et du niveau de mise à jour des fichiers. Les données de la DGI sont connues pour leur fiabilité relative, en particulier sur l'inoccupation des logements repérée par le biais de la taxe d'habitation. L'opérateur peut donc, en plus de ces fichiers fiscaux, solliciter les communes pour entrer en contact avec des propriétaires connus des services municipaux.

La **communication montante** relève d'une démarche à première vue plus passive de la part de l'équipe opérationnelle, qui attend le contact d'un propriétaire intéressé. Mais pour qu'un propriétaire contacte l'équipe, il faut qu'il soit informé, et que l'information soit relayée par différents moyens.

L'information des propriétaires ne sera pas ciblée comme dans la communication descendante. La **communication à grande échelle** est un premier élément essentiel de la communication montante : il s'agit concrètement de faire la publicité du dispositif (articles ou encarts publicitaires) : presse spécialisée dans l'immobilier, quotidiens régionaux, publicités sur des sites internet (ceux des mairies par exemple), affiches publicitaires dans la rue, le métro, etc. Un autre élément essentiel est la **constitution d'un réseau de relais locaux**, proches des propriétaires, et susceptible de faire remonter les contacts : les mairies, les agences immobilières, administrateurs de biens ou notaires, les professionnels de l'amélioration de l'habitat. Pour ces différents relais, des plaquettes de présentation du dispositif peuvent être disponibles pour le propriétaire. La prise de contact avec tous ces relais et la mise en place de la communication à grande échelle demanderont du temps à l'équipe opérationnelle, notamment dans la première année. Mais avant même de se lancer dans cette information des partenaires relais, il faudra au préalable mettre en place une série d'outils de contacts, pour que le propriétaire trouve sans difficulté à contacter l'équipe et à obtenir des renseignements complémentaires. Ces outils de prise de contacts sont :

- un numéro vert qui centralise les appels vers l'équipe opérationnelle ;
- la création et la maintenance d'un site internet qui développe les aides proposées ;
- la possibilité pour les intéressés de se rendre dans les locaux de l'équipe opérationnelle pour discuter du dispositif.

En plus de ces deux types de communication (descendante et montante), il est apparu essentiel de **rendre le dispositif clair et lisible**. En ce sens, la mise en place d'un nom à la mission, associé à un slogan (« louez gagnant ! » pour la SIEMP à Paris) et à une charte graphique, contribue à renforcer l'identité de la mission auprès du public, qu'il se sente directement concerné ou non.

Un exemple de site internet : <http://www.louezgagnant.com> de la SIEMP :

Navigation: [QUI SOMMES NOUS ?](#) | [NOS PARTENAIRES](#) | [FICHES PRATIQUES](#) | [CONTACTEZ-NOUS](#)

PROPRIÉTAIRES

d'un appartement vacant à Paris

LOUEZ GAGNANT

avec la Mairie de Paris et la SIEMP

UN ENSEMBLE DE SERVICES adaptés à vos attentes

TRAVAUX
Évaluation et diagnostic, financement, conduite et réception des travaux... La SIEMP prend en charge votre projet de rénovation de votre appartement avant de le louer.

[En savoir +](#)

MISE EN LOCATION
Lorsque votre appartement est prêt à être loué (après réception des travaux ou en l'état), la SIEMP vous propose vos futurs locataires, organise les visites, établit le contrat de location...

[En savoir +](#)

GARANTIES
Pour une location en toute sécurité, vous bénéficiez des avantages du régime fiscal "Borloo ancien" et on vous assure une garantie du paiement du loyer ainsi qu'une aide en fin de bail...

[En savoir +](#)

GESTION DU BIEN
Pour une location sans soucis, la SIEMP peut gérer votre location : relations avec le locataire, avec le syndic, réparations...

[En savoir +](#)

DES SOLUTIONS LOCATIVES clés en main

- ▶ **LOCAJEUNES**
Louez votre appartement à un étudiant
- ▶ **LOCADIRECT**
Une fiscalité privilégiée
- ▶ **LOCAPLUS**
Des garanties locatives renforcées

ACTUALITÉS

> **Quoi de neuf :**

- **Taxe sur les logements vacants :** La Ville de Paris et la SIEMP s'adressent aux propriétaires de logements vacants
- **Quelle vacance à Paris ?**
- **La plaquette :** Mise à jour

[>> LIRE](#)

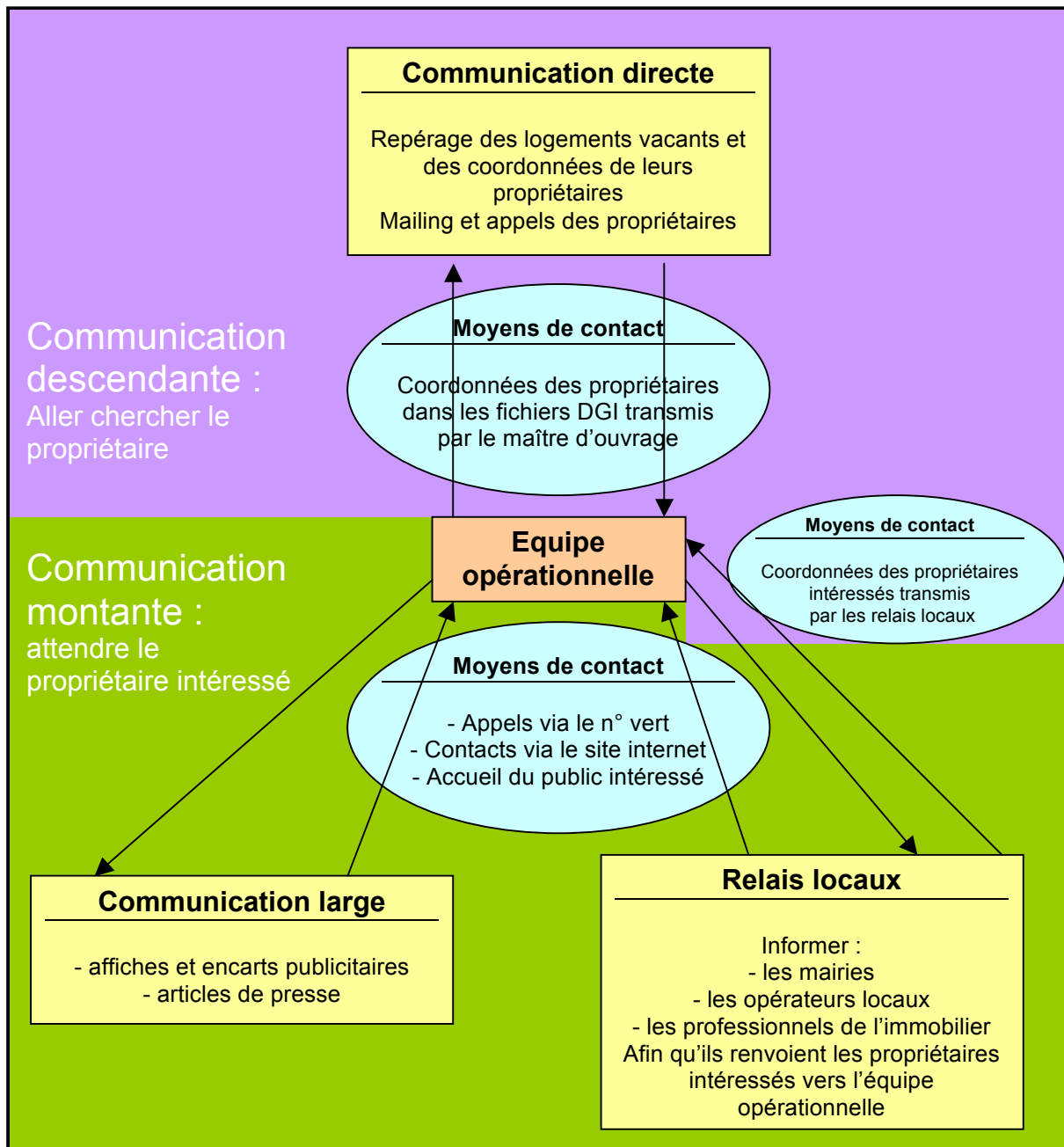
NOS LOCATIONS DISPONIBLES

Mentions légales

Pour nous joindre [N° Vert 0 800 2002 75](tel:0800200275) Appel gratuit depuis un poste fixe

3.3.2. Schéma de synthèse de la communication et de ses outils

Le schéma de la page suivante synthétise les modes de communication en vue d'entrer en contact avec les propriétaires de logements vacants.



Conclusion générale : une politique publique à perfectionner

Le phénomène de vacance est perçu comme un des symptômes de la crise du logement. Il apparaît comme une des raisons de la crise, une de ses manifestations, mais aussi une partie de sa solution. Le logement vide est en effet à la fois décrié pour ses méfaits et courtisé pour son potentiel de réserve. **Ce paradoxe du logement vide, méprisé et sollicité, témoigne de la complexité de la politique en France à l'égard de ce phénomène.** Entre taxes spéciales sur la vacance, incitations financières à la remise sur le marché, injonctions de travaux et menaces d'expropriations ou appropriation d'office par la puissance publique, le propriétaire de logement vacant subit une politique ambivalente, "entre carotte et bâton". La pléthore des outils mis à disposition par le législateur apporte sans aucun doute une grande souplesse dans l'adaptabilité des outils aux contextes locaux et aux exigences des acteurs politiques locaux. Il s'agit incontestablement d'un atout. L'exemple du Conseil Général du Nord que nous avons développé tout au long de notre exposé le montre bien. Mais il faut faire attention à conserver de la **lisibilité** et de la **cohérence** dans le dispositif choisi, en particulier concernant l'articulation entre les différents dispositifs adoptés à différentes échelles, par différentes collectivités et couvrant les mêmes territoires. Le risque est en effet de brouiller l'action publique, et de semer le trouble, l'incompréhension, voire le rejet du propriétaire.

On observe trois catégories de solutions pour résoudre la vacance. Ces solutions s'adaptent aux configurations locales, et aux motifs de vacance les plus présents sur les différentes parties du territoire.

1/ les **actions incitatives** : elles encouragent la remise sur le marché de logements vacants dont les propriétaires ont manifestement besoin d'une aide et de conseils. L'amélioration de l'habitat dégradé ou simplement obsolète relève de ce type d'actions : motiver les propriétaires, et leur proposer un soutien financier et technique peuvent suffire à mobiliser leurs logements vacants. Quand le logement est vacant parce que son propriétaire n'a pas les moyens de réaliser les

travaux, ou quand le propriétaire craint la mise en location pour diverses raisons, il peut suffire de le convaincre, et de l'accompagner à la remise sur le marché.

2/ les **actions coercitives** : elles constituent le seul moyen de mobiliser un parc vacant qui fait obstacle aux projets publics locaux (opérations d'aménagement) ou qui mettent en jeu la responsabilité de la collectivité (menace sur la sécurité publique). Ces actions vont de la simple injonction de travaux à l'expropriation ou à l'appropriation par la puissance publique. Dans tous les cas, il s'agit de contraintes imposées au propriétaire, sous peine de sanction.

3/ les **actions plus larges**, contribuant à la revitalisation économique et sociale d'un territoire, afin de le rendre plus attractif, et d'accroître la demande en logements. Ces actions ne relèvent pas à proprement parlé de la politique de logement, mais s'inscrivent dans des problématiques globales de dynamisme territorial. Par exemple, la vacance dans le département du Nord est en grande partie due au faible dynamisme de zones rurales ou anciennement fortement industrialisées et en perte de vitesse. La vacance structurelle anormalement longue et la vacance due à l'obsolescence des logements, en lien avec les faibles moyens financiers des propriétaires peuvent ainsi être contenues en relançant l'économie et l'attractivité de la région. Ces actions sont trop souvent sous-estimées pour résorber la vacance, or elles doivent, à mon sens, être le socle de la politique de lutte contre la vacance, avant toute action spécifique de traitement de la vacance. Ces actions de grande envergure permettent non seulement d'endiguer la vacance actuelle, mais elles sont aussi les seules à pouvoir réellement agir sur le phénomène de vacance à moyen terme. Cette capacité à anticiper les problèmes futurs est trop souvent oubliée, et les acteurs publics se cantonnent la plupart du temps à parer aux problèmes actuels.

Les premières expériences de dispositifs de lutte contre la vacance semblent avoir des résultats modestes au regard des objectifs fixés d'une part, et au regard des moyens humains et financiers mis en œuvre dans le dispositif d'autre part. **La question de l'intérêt d'une telle politique devient donc pleinement légitime.** Nous avons vu précédemment que de nombreux motifs de vacance ne peuvent se voir régler avec des lois ou des dispositifs spécifiques, mais qu'ils sont

en revanche dépendants du fonctionnement naturel du marché immobilier. La vacance pour cause de vétusté (besoins en travaux) reste en effet le motif principal qui justifie ces dispositifs mis en place par les collectivités ou l'Etat lui-même. Or c'est précisément ce motif qui coûte le plus cher à la puissance publique. Les efforts financiers d'aide aux propriétaires, l'assistance et le suivi de leur dossier par des spécialistes, ainsi que la campagne de communication indispensable, représentent un coût, par logement remis sur le marché, particulièrement élevé. **Aujourd'hui, on parvient à remettre sur le marché une faible part du parc privé effectivement vacant, et sur cette petite partie, le coût par logement mobilisé est très élevé.** Les outils incitatifs que nous connaissons aujourd'hui (aides ANAH, renforcées selon le souhait des collectivités), et qui restent les outils les plus utilisés pour lutter contre la vacance, sont-ils réellement les plus efficaces ?

Les aides de l'ANAH de droit commun doivent à mon sens suffire à aider les propriétaires qui le souhaitent (et le peuvent) à réaliser des travaux et à remettre sur le marché leurs logements vacants. Il n'est nul besoin de renforcer, et complexifier ces aides financières, à moins que ce ne soit dans le cadre d'une OPAH qui ne traite pas prioritairement de la vacance. Mais pour que cela fonctionne, l'ANAH devra elle-même communiquer sur ses aides bien plus qu'elle ne le fait aujourd'hui.

Pour remettre sur le marché des logements vacants qui ont besoin de travaux importants que leurs propriétaires ne souhaitent pas ou ne peuvent pas réaliser, je pense que seuls les outils coercitifs doivent répondre à ce besoin : ils limitent le coût pour la collectivité, et placent le propriétaire comme responsable de la situation. En d'autres termes, si un propriétaire dispose d'un bien dont il ne peut plus s'occuper ou qu'il peine à gérer, il faut qu'il s'en dessaisisse, et passe la main à un autre propriétaire susceptible de réaliser des travaux et de le remettre sur le marché. Mais pour permettre une telle action, c'est-à-dire contraindre un propriétaire à vendre, des modifications des outils coercitifs actuels s'imposeraient. Les injonctions de travaux sous menace d'expropriation, les périmètres de restauration immobilière ou encore la déclaration d'état d'abandon manifeste ne peuvent être utilisés aujourd'hui que sous couvert d'une

Déclaration d'Utilité Publique (DUP), c'est-à-dire seulement si la collectivité a un projet d'aménagement, ou si l'action se justifie dans le cadre d'un plan d'urbanisme (POS-PLU, PLH, schéma directeur). Sans aller jusqu'à l'expropriation, l'injonction de travaux ou la prescription de travaux de restauration immobilière incite le propriétaire à vendre son bien du fait de son incapacité à réaliser les travaux. Il faudrait donc **créer une sorte d'utilité publique pour cause de vacance dans un secteur à forte demande en logement**, et qui pourrait s'inscrire dans les objectifs d'un PLH par exemple.

En somme, il s'agit de limiter l'incitatif aux situations réellement les plus simples, et les moins coûteuses pour la puissance publique : quand le propriétaire a simplement besoin des aides habituelles de l'ANAH, et le cas échéant d'un soutien renforcé dans le cadre d'une OPAH. Le coercitif doit davantage être mis en place afin de répondre aux situations où le propriétaire apparaît en incapacité à remettre son logement vacant sur le marché. Ces deux dispositifs doivent cependant rester secondaires par rapport à la troisième catégorie d'action, portant sur la revitalisation économique et sociale des territoires, qui assure un endiguement la vacance sur une longue période.

Si les outils opérationnels de lutte contre la vacance sont nombreux, on ne peut pas en dire autant concernant les **outils de repérages efficaces et fiables des logements privés vacants**. Ces derniers permettent pourtant de d'avoir une bonne connaissance du processus de vacance, et de choisir les dispositifs les plus adaptés, et anticiper l'avenir. Identifier en amont les problèmes, c'est mieux répondre aux besoins en ajustant des dispositifs plus pertinents, et donc plus efficaces. C'est aussi se donner les moyens de mieux évaluer les résultats d'une telle politique.

Annexe

Norme simplifiée n°49 de la CNIL

Délibération n°2005-232 du 18 octobre 2005 portant adoption d'une norme simplifiée concernant les traitements automatisés mis en œuvre par les collectivités locales et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre aux fins de la lutte contre la vacance des logements

J.O n° 266 du 16 novembre 2005

[...]

Article 1er

Finalité du traitement

Les seuls traitements automatisés qui peuvent être déclarés par référence à la présente norme sont ceux mis en oeuvre par les communes, départements ou groupements de communes dotés d'une fiscalité propre qui développent une politique d'aide au logement, dont les finalités sont :

1. la production de données statistiques sur l'évolution de la vacance de logements ;
2. l'envoi, aux propriétaires concernés, d'un questionnaire à finalité statistique sur les causes de la vacance de leurs logements. Les réponses au questionnaire doivent, par conséquent, avoir un caractère anonyme ;
3. la réalisation d'actions en faveur de la résorption de la vacance, notamment dans le cadre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat, par l'envoi de courriers personnalisés aux propriétaires de logements vacants.

Les courriers adressés à ce dernier titre doivent se limiter à une présentation du dispositif d'aides financières, juridiques, techniques ou administratives mis en place par la collectivité pour inciter les propriétaires à réhabiliter leurs logements et à les remettre sur le marché locatif. En est exclue notamment toute communication de nature commerciale sur les partenaires privés de l'opération ou d'un message à connotation politique.

Les données traitées ne peuvent pas être intégrées dans d'autres fichiers, ni faire l'objet d'interconnexions dans le cadre de la présente norme.

Article 2

Informations traitées

Les informations sont directement transmises par l'administration fiscale au vu d'une demande écrite, présentée pour l'année en cours. Elles se rapportent aux logements vacants recensés l'année précédente pour l'établissement de la taxe d'habitation et concernent exclusivement :

1. l'adresse, les références cadastrales, la nature, l'affectation (habitation, mixte ou autre local imposable à la TH), la valeur locative, la date de la dernière mutation de propriété et la première année de vacance du local ;
2. les nom, prénoms ou raison sociale et adresse du domicile du propriétaire ;

3. s'il y a lieu, la première année d'imposition et le taux d'imposition à la taxe sur les logements vacants.

Dans l'hypothèse où des courriers de relance seraient prévus, ces informations peuvent être complétées sur les éléments suivants : motif de la vacance, motif de l'absence d'intérêt, NPAI, exercice du droit d'opposition.

Seules sont conservées dans le fichier provenant de l'administration fiscale les informations pertinentes au regard des finalités poursuivies.

Article 3 ***Durée de conservation***

Les informations ne sont pas conservées au-delà de la phase d'expédition des courriers personnalisés, à moins que les personnes concernées ne puissent plus être identifiées, même indirectement.

Dans l'hypothèse où il est prévu de demander plusieurs années de suite la version actualisée du fichier des logements vacants pour l'envoi de relances personnalisées, seule la dernière version du fichier est conservée. La liste des personnes ayant précédemment exercé leur droit d'opposition est conservée jusqu'à la réception du fichier actualisé aux fins de prise en compte lors des prochains envois.

Article 4 ***Destinataires des informations***

Les informations communiquées par l'administration fiscale restent soumises au secret professionnel. Il ne peut être procédé ni à leur communication, ni à leur cession à un tiers en tout ou partie.

Seuls sont habilités à y accéder les personnels qui interviennent au titre de l'une des finalités de l'article 1er.

Article 5 ***Recours à un prestataire***

La réalisation des opérations mentionnées à l'article 1er peut être confiée par le responsable du traitement à un tiers prestataire de service.

Conformément à l'article R. 135 B-4 du livre des procédures fiscales, le traitement est nécessairement effectué sur le territoire français. La convention signée avec le prestataire décrit les opérations que celui-ci a pour mission de réaliser à partir des données à caractère personnel, ainsi que les engagements qu'il prend pour garantir leur sécurité et leur confidentialité, en particulier l'interdiction d'utiliser les données à d'autres fins que celles indiquées par la convention.

Le prestataire de service doit, sous réserve de l'application de l'article 4, s'engager à procéder à la destruction des fichiers manuels ou informatisés stockant les données personnelles dès l'achèvement de son contrat.

Article 6 ***Sécurités***

Conformément à l'article R. 135 B-3 du livre précité, des mesures de protection physique et logique doivent être prises afin de préserver la sécurité du traitement et des informations et d'empêcher leur utilisation détournée ou frauduleuse, notamment par des tiers non autorisés.

Lorsqu'elles sont transmises sur support amovible, les données de l'article 2 soumises au secret fiscal sont chiffrées. La clé de déchiffrement est délivrée de manière sécurisée. Le support amovible utilisé pour la transmission du fichier n'est utilisé que pour l'installation des données sur un poste de travail dont les accès à l'application sont strictement limités aux destinataires visés à l'article 4. Le support amovible ne peut être ni dupliqué, ni transmis en dehors des locaux du service destinataire. Les destinataires visés à l'article 4 accèdent aux informations au moyen d'un identifiant et d'un mot de passe individuel ou par tout autre dispositif sécurisé.

Article 7 ***Information et droits des personnes***

Les courriers adressés aux propriétaires de logements vacants précisent l'identité de la collectivité du responsable du traitement, sa finalité, l'origine des données traitées, ses destinataires, le caractère facultatif de la réponse demandée ainsi que, lorsque le responsable du traitement prévoit l'envoi de plusieurs courriers successifs aux mêmes personnes et donc la conservation des données personnelles les concernant, les modalités d'exercice des droits d'accès, de rectification et d'opposition des informations traitées. Le droit d'opposition est, dans cette hypothèse, organisé de manière à en simplifier l'exercice (ex. : numéro vert, adresse électronique dédiée).

Article 8 ***Exclusion du bénéfice de la norme simplifiée***

Les traitements qui ne seraient pas conformes à l'une au moins des dispositions de la présente décision, par exemple en cas de recours à un système d'information géographique, ne peuvent pas faire l'objet d'une déclaration simplifiée auprès de la CNIL en référence à la présente norme.

Article 9

La présente délibération sera publiée au Journal officiel de la République française.

Le président Alex Türk

Dernière modification : 22/11/05