



# Les Cahiers du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre

## ETUDE SUR LA PERTINENCE DU MANDAT DE GESTION A VOCATION SOCIALE A TRAVERS LA PRATIQUE DES AIVS<sup>®</sup>

Février 2007

En partenariat avec la FAPIL

Étude réalisée par : **LIEUX DITS SARL**  
6, rue Lucien Rolmer 13003 Marseille  
Tél 04.91.62.31.41 Fax 04.91.62.73.00  
courriel: [lieuxdits@libertysurf.fr](mailto:lieuxdits@libertysurf.fr)

---

Direction des Missions Sociales de la Fondation Abbé Pierre  
Contact : Véronique STELLA  
Courriel : [vstella@fondation-abbé-pierre.fr](mailto:vstella@fondation-abbé-pierre.fr)  
( : 01 55 56 37 32

# SOMMAIRE

---

<b><u>PRÉFACE</u></b>	<b>3</b>
<b><u>L'OBJECTIF DE L'ÉTUDE</u></b>	<b>5</b>
<b><u>I - DE LA CRÉATION DES PREMIÈRES AIVS À AUJOURD'HUI, QUEL SUIVI DES OBJECTIFS INITIAUX ?</u></b>	<b>7</b>
<b><u>I.1 Rappel historique sur le développement du mandat de gestion à vocation sociale</u></b>	<b>7</b>
I.1.1 L'émergence des AIVS	7
I.1.2 La volonté des acteurs historiques de créer un cadre de référence : l'organisation mise en place avec l'appui de la FAPIL	8
I.1.3 Les principales étapes de développement des AIVS	10
<b><u>I.2 Malgré l'augmentation du nombre de structures, une couverture inégale</u></b>	<b>12</b>
I.2.1 Le développement de deux autres réseaux : Pact-Arim et Habitat et Développement	12
I.2.2 La couverture du territoire par les structures pratiquant le mandat de gestion à vocation sociale : de l'urbain au rural ?	14
<b><u>I.3 De la réponse associative à la commande publique</u></b>	<b>19</b>
<b><u>I.4. Éclairage de l'enquête sur le parc géré par 34 structures</u></b>	<b>20</b>
I.4.1 Le parc en gestion	21
I.4.2 L'accueil d'un public défavorisé	23
<b><u>I.5. Une insertion dans le droit commun, dans une large majorité des cas</u></b>	<b>26</b>
<b><u>II - LES CONDITIONS D'UNE MISE EN ŒUVRE PERTINENTE DU MANDAT DE GESTION A VOCATION SOCIALE</u></b>	<b>29</b>
<b><u>II.1 La mise en oeuvre actuelle : outils et pratiques</u></b>	<b>29</b>
II.1.1 La forme juridique de la structure porteuse du mandat de gestion à vocation sociale.	29
II.1.2 Le mandat de gestion : la fonction de base pour la plupart des 34 structures interrogées	30
II.1.3 Comment se situer dans un équilibre entre deux clients : le locataire et le bailleur ?	30
II.1.4 Le développement d'outils communs	31
II.1.5 L'adaptation de la gestion locative et la prise en compte des coûts	33
<b><u>II.2 Les conditions de maintien de la pertinence</u></b>	<b>35</b>
II.2.1 Conserver une complémentarité avec le parc public	35
II.2.2 La pérennité du logement en mandat de gestion à vocation sociale	35
II.2.3 La recherche d'un équilibre économique risque t elle de nuire au projet social ?	36
<b><u>ANNEXES</u></b>	<b>40</b>

Parce qu'ils étaient jusqu'au début des années 2000 plus nombreux à être locataires du parc privé que du parc social, et parce que la location dans le parc privé précède la plupart du temps la location dans le parc social, le parc privé est longtemps resté le "premier logement des pauvres".

Aujourd'hui les ménages à bas revenus<sup>1</sup> sont actuellement pour 1/3 d'entre eux locataires d'un logement HLM, \_ sont locataires du parc privé et 35% sont propriétaires, les 10% restant étant dans des situations diverses ( sans habitat, hébergés, résidents en hôtel...). Nous pouvons conclure aisément de ces quelques chiffres, que le parc privé demeure un enjeu fondamental du logement des ménages à bas et très bas revenus, puisqu'il loge d'une façon ou d'une autre 60% d'entre eux.

Cependant cet état de fait est d'autant plus préoccupant car si à la fin des années 1980, pour 50% de son parc le loyer moyen d'un logement privé se situait au niveau du loyer moyen HLM, ce pourcentage est tombé à 6% en 2006.

En complément de cette première approche, nous rappellerons que le parc privé occupé par ces ménages est souvent le moins confortable et le moins économe en charges<sup>2</sup>, et que cumulé à un niveau de loyer, qui a de plus flambé ces dernières années, le taux d'effort peut représenter jusqu'à 50% des revenus<sup>3</sup>.

Pourtant, et cela pour trois raisons au moins, le parc privé doit pouvoir continuer de constituer, aux côtés du parc social HLM, l'une des solutions pour les ménages privés de l'accès au logement :

- A défaut le parc HLM constituerait "l'habitat de relégation des pauvres" alors qu'il doit pouvoir également être un lieu de mixité économique et sociale ;
- Le propriétaire privé doit pouvoir, en étant aidé pour cela par la collectivité, être l'un des acteurs contributifs à la crise du logement ;
- Le parc privé constitue un potentiel de logements "bien insérés" dans le tissu urbain, en capacité de permettre une bonne insertion pour des ménages.

Les auteurs du Plan de Cohésion Sociale, conscients de l'enjeu que constitue le privé, en ont fait l'une de leurs priorités d'intervention, sans toutefois que la cible visée soit toujours atteinte. Bien que nous ayons constaté une légère augmentation du nombre de logements privés conventionnés (17% en 2006 contre 14,5% en 2005), l'Anah n'arrive pas à atteindre les objectifs fixés, alors qu'elle dépasse ceux concernant les logements intermédiaires.

Les AIVS de la FAPIL, dès la fin des années 1980, puis les SIREs ou les CLÉS des réseaux Habitat et Développement et de la FNC PACT, ne sont pas trompées sur l'enjeu du parc privé pour contribuer au logement des ménages en difficulté : pas tant pour compenser le déficit d'offres de logements HLM que pour diversifier la palette des offres afin de pouvoir proposer le logement le plus adapté à la situation des ménages identifiés.

La frange du parc privé en cause est souvent qualifiée de « social de fait » parce qu'il loge une part importante des ménages à bas revenus. Il ne saurait toutefois être question de s'en contenter, le parc privé doit offrir les mêmes conditions de confort à l'ensemble des ménages qu'il loge, quelle que soit leur situation sociale : cette ambition passe obligatoirement par l'accroissement du nombre de logements conventionnés.

---

<sup>1</sup> Ménages appartenant au premier quartile de revenu.

<sup>2</sup> 42% des logements privés sont chauffés à l'énergie électrique (et de plus souvent mal isolés) contre 12% des logements HLM.

<sup>3</sup> Rappelons que 30% des ménages disposent, après impôts et prestations sociales comprises, de moins de 1 465€ par mois.

Cette ambition, que le "mandat de gestion à vocation sociale" s'est donnée dès l'origine, peine de plus en plus à se concrétiser, du fait de :

- L'accroissement continu depuis de nombreuses années de la tension sur l'ensemble du marché locatif ;
- La "concurrence" entre les diverses modalités de soutien de l'Anah, auxquelles s'ajoutent les nombreuses possibilités de défiscalisation : à ce jeu de "monopoly" les logements PST ou LIP ont les plus grandes difficultés à trouver preneur.

La Fondation Abbé Pierre, depuis son origine, s'est toujours préoccupée de la place accordée dans le parc privé aux ménages en difficulté ; au delà des aides qu'elle a apporté à la création d'offres, cette étude en est l'un des témoignages. Cette préoccupation est d'autant plus d'actualité que la récente loi sur le droit au logement opposable pourra s'appliquer, pour son effectivité, sur les logements PST de l'Anah.

Dans le cadre de son Rapport 2007 sur l'Etat du mal logement en France, la Fondation Abbé Pierre a fait des propositions tendant à renforcer la vocation sociale de l'Anah en proposant aux propriétaires privés des contreparties significatives au regard de son engagement en tant qu'acteur du logement social :

- Exonérer du paiement de la taxe foncière pendant toute la durée du conventionnement ;
- Exonérer fiscalement de 75% les revenus fonciers dès lors qu'il y a conventionnement très social ;
- Créer une prime de re-conventionnement égale à la moitié de la prime attribuée pour un logement vacant.

Pour conclure, si la pertinence du mandat de gestion à vocation sociale mis en œuvre par le secteur associatif ne saurait être remise en cause dans son principe, cette étude montre que sa capacité à produire de l'offre locative très sociale doit être renforcée. Cette exigence que la Fondation Abbé Pierre a toujours été disposée à accompagner, doit également être portée par les réseaux associatifs et constituer l'une des préoccupations des pouvoirs publics.

La pertinence des politiques sociales se mesure à l'aune de leurs bienfaits pour les plus éloignés de la vie économique et sociale, il en va de même pour les politiques du logement. Ainsi les écarts, ces dernières années, entre le nombre de logements mis en chantier et la faible part constituée par les logements locatifs sociaux au regard de l'accroissement des files d'attente, constituent un risque avéré de la transformation de la crise du logement en seule crise du logement social.

Dans ce contexte, le mandat de gestion à vocation sociale doit pouvoir continuer d'offrir une alternative exemplaire et la Fondation Abbé Pierre est disposée à soutenir cette démarche.

Patrick BRIENS

Fondation Abbé Pierre Chef de Projet

Véronique STELLA

Fondation Abbé Pierre Chargée de mission

# L'OBJECTIF DE L'ETUDE

---

**L'objectif de l'étude lancée par la FAP et la FAPIL était de définir si les principes d'actions fondamentaux de l'exercice du mandat de gestion à vocation sociale, établis à l'origine des premières AIVS dans les années 1980, restent encore pertinents dans un contexte social et économique fortement transformé.**

La mise en perspective historique et le rappel des fondamentaux d'origine sont des éléments indispensables pour mieux cerner le rôle et la place à attribuer aujourd'hui au mandat de gestion à vocation sociale dans l'ensemble de la « réponse logement » disponible, en tenant compte de la crise du logement social public, mais sans nécessairement le poser comme un élément de substitution.

Il s'agit de caractériser **les conditions de pérennité de l'exercice du mandat de gestion à vocation sociale**, en pointant ce qui, dans les contextes locaux ou nationaux, peut empêcher les AIVS d'assumer pleinement leur fonction ou les mettre en difficulté.

La question de la **cohérence entre la nature du parc capté et le public à loger** est essentielle, renvoyant à celle de la fonction générale du mandat de gestion et de l'adéquation entre une offre locale de logements et des besoins sociaux.

- 1 L'outil du mandat de gestion à vocation sociale est il encore une des solutions adaptées à la résolution de certaines situations de mal logement ?**
- 2 Quelle est sa capacité actuelle à garantir de manière pérenne le statut social du logement privé ?**
- 3 Quels sont les moyens d'actions et les conditions de son développement, en terme de captation et de gestion locative ?**

## PRECISIONS SUR LA METHODE

**L'objectif de l'étude était donc de questionner les pratiques actuelles des structures porteuses du mandat de gestion** afin de comprendre dans quelle mesure le respect de ces orientations fondamentales est aujourd'hui possible.

Pour cela la FAP et la FAPIL ont souhaité centrer l'analyse sur la situation des AIVS, structures créées dans la droite ligne de la formalisation du mandat de gestion à vocation sociale.

La méthode proposée au cahier des charges ne visait toutefois pas à tracer un portrait exhaustif des AIVS du réseau FAPIL.

Il s'agissait de repartir des objectifs initiaux tels qu'avancés lors de l'invention, puis de la formalisation de cet outil, pour comprendre comment les AIVS pouvaient aujourd'hui le mettre en œuvre, ceci notamment à partir d'un questionnaire adressé à chacune d'entre elles (soit 34 AIVS existantes au démarrage de l'étude) puis d'entretiens complémentaires avec une partie d'entre elles, offrant une palette diversifiée de situations.

Il est également apparu intéressant de disposer de quelques éléments de comparaison auprès de deux autres réseaux que sont les Pact Arim (Clés) et Habitat et Développement (Sires) : en accord avec les fédérations concernées 10 structures Clés ou SIRES ont donc été contactées, également avec le souci d'observer des situations variées en termes d'ancienneté, taille du patrimoine ou localisation.

Les chiffres présentés ci-après représentent donc la situation de 2/3 des AIVS du réseau FAPIL et donnent des points de comparaison avec le fonctionnement de quelques structures des réseaux SIRES et Clés.

- **Une première approche « historique » et documentaire** a permis de dresser une « carte d'identité » du mandat de gestion à vocation sociale, en reposant les fondamentaux d'origine au regard du contexte actuel (entretiens avec des personnes, ressources de chacun des réseaux, lecture documentaire).
- La **seconde phase de l'étude** s'est appuyée sur un **questionnaire adressé** aux 34 structures du réseau FAPIL et à 5 Clés et 5 SIRES choisis en partenariat avec les fédérations concernées.  
A partir des réponses de **34 de ces structures (soit 26 AIVS, 4 Clé et 4 Sires)**, ce recueil d'éléments d'ordre quantitatif a servi à dégager les grandes composantes actuelles de la pratique du mandat de gestion et à mettre en relation l'exercice d'un outil avec les principes fondateurs qui le déterminent, pour comprendre les enjeux actuels.  
Les éléments recueillis ont, par ailleurs montré la difficulté d'établir des comparaisons complètes entre les éléments fournis par ces 34 structures : ainsi, même au sein du réseau FAPIL, qui tente d'uniformiser le recueil d'information, certaines rubriques ne sont pas toujours renseignées de manière identique.  
Devant l'impossibilité pour certaines structures d'établir une partie des distinctions demandées par questionnaire, il a par exemple, pu être arbitré en fonction de leurs commentaires, l'intégration de l'ensemble des chiffres de leur public (cf. constat d'une absence de distinction entre le public accueilli en gestion directe et celui du mandat de gestion).
- **Une troisième étape** a été réalisée par des **entretiens** approfondis auprès d'un échantillon de **15 structures** (retenues par rapport à la diversité de situation qu'elles présentaient : ancienneté, taille, localisation).  
Elle a permis de dégager les principaux déterminants opérationnels issus des contextes locaux, de saisir les dichotomies éventuelles entre les projets et les outils de mise en œuvre, et d'analyser les écarts entre les objectifs recherchés et les résultats obtenus, pour s'interroger sur leurs causes.

# I - DE LA CREATION DES PREMIERES AIVS A AUJOURD'HUI, QUEL SUIVI DES OBJECTIFS INITIAUX ?

---

Avant le dépôt d'une marque garantissant l'identité des structures dénommées Agence Immobilière à Vocation Sociale au cours de l'année 1994, le concept de base a été testé par un certain nombre d'associations oeuvrant dans l'insertion par le logement et adhérentes de la FAPIL.

Il s'agissait en effet pour **répondre aux besoins** des ménages en difficulté d'accès au logement **d'offrir une alternative au parc social, en complémentarité et non en substitution**, notamment aux travers des principes fondamentaux suivants, repris ensuite dans la Charte de la FAPIL :

- 1 Elargir la réponse existante (par le nombre de logements captés, mais aussi par une diversification des catégories de logements concernés),
- 2 Etablir un partenariat de projet à base associative,
- 3 Favoriser un rapport locatif situé dans le droit commun

## I.1 Rappel historique sur le développement du mandat de gestion à vocation sociale

Historiquement, les premières associations ayant porté ce type de projet étaient proches de la FAPIL.

Lorsque la nécessité de créer un cadre de références a émergé, non seulement pour s'assurer du professionnalisme et de la déontologie des intervenants, mais aussi pour préserver leur identité et leur vocation et pour répandre ce savoir faire, c'est le réseau de la FAPIL qui a servi de point d'appui.

La FAPIL a formalisé avec les associations concernées la création d'une marque AIVS® et leur adhésion à la charte de la FAPIL qui fixe les principes des interventions des associations adhérentes FAPIL.

**Les 38 AIVS® de la FAPIL gèrent aujourd'hui environ 8 000 logements majoritairement mobilisés par l'intermédiaire d'un mandat de gestion au sens de la loi Hoguet (à plus de 80% soit 6400 logements environ).**

### I.1.1 L'émergence des AIVS

La formalisation de l'exercice du mandat de gestion à vocation sociale est née au début des années 1980, des constats et expériences d'associations oeuvrant dans le domaine de l'insertion par le logement.

Confrontées à des difficultés d'accès au parc social pour leur public, mais aussi à l'inadéquation de ce parc à une partie des besoins de leur public, elles ont cherché à développer d'autres moyens d'accéder à un logement autonome pour ces ménages.

La possibilité de capter une fraction du parc privé à destination des familles a donc été explorée par ces associations, **désireuses que l'encadrement de la relation bailleur/locataire soit fait, non par des agences privées ayant un objectif commercial, mais par des structures sociales ayant comme objectif premier l'insertion des ménages.**

Contrairement à ce qui se passait lorsqu'elles captaient directement un logement (suite à un don par exemple ou à une acquisition et rénovation par la structure elle-même) ou lorsqu'elles servaient d'intermédiaire dans le cadre de la sous

location, **ces associations ne se situaient plus comme des bailleurs mais comme un prestataire de service pour ces derniers.**

Il s'agissait in fine que l'occupant soit un locataire à part entière, donc placé dans la situation de droit commun : seul titulaire du bail.

En formalisant leur intervention auprès de bailleurs privés pour gérer leur parc de logement, **les associations entraînent donc de plain pied dans le champ d'activité des agences immobilières** : leur activité devait donc être soumise au cadre d'intervention dans ce domaine.

L'exercice d'activités de gestion et de transaction ouvrait aux agences immobilières à vocation sociale (au sens générique du terme) la possibilité de bénéficier des ressources du marché, grâce aux honoraires perçus dans ce cadre. Les associations qui s'investissaient dans ce domaine entraînent donc dans un champ nouveau où se mêlaient économie « de marché » et économie associative (subventions, voire dons).

Très rapidement, les acteurs intervenant sur ce champ ont donc pris conscience de la nécessité de cadrer leurs actions pour se conformer aux règles de fonctionnement définies par la loi, tout en se démarquant du secteur marchand par l'affirmation de leur vocation sociale.

Le terme d'Agence Immobilière à Vocation Sociale est apparu alors.

Les structures qui pratiquent le mandat de gestion à vocation sociale sont des agences immobilières au sens de la loi Hoguet (loi n° 70-9 du janvier 1970), ainsi **le mandat de gestion est le cadre juridique et contractuel du rapport locatif.**

Les métiers immobiliers de ces agences ne peuvent s'exercer qu'à la condition de détenir les cartes professionnelles de gestion et de transaction.

## **I.1.2 La volonté des acteurs historiques de créer un cadre de référence : l'organisation mise en place avec l'appui de la FAPIL**

**Dépôt de marque, adhésion à une charte et pratiques de formation : constituer une identité, affirmer une éthique et professionnaliser les pratiques.**

### Bâtir une identité

A la suite du développement des structures favorisé par la loi Besson, la marque AIVS® a été déposée auprès de l'INPI en 1994, dans la foulée du rattachement officiel des AIVS à la FAPIL.

Il s'agissait d'une part d'identifier clairement les structures pour lesquelles le mandat de gestion à vocation sociale était une activité prédominante et d'autre part de prévenir l'outil contre d'éventuelles dérives d'utilisation, et notamment de préserver sa vocation sociale, des agences immobilières purement commerciales ayant eu tendance localement à se prévaloir de l'étiquette AIVS pour capter des logements à gérer.

Le dépôt de marque est donc venu renforcer le nécessaire agrément issu de la loi Besson et l'obligation d'« agir à but non lucratif dans le domaine de l'insertion par le logement » pour garantir les objectifs sociaux de ce mandat de gestion.

Depuis cette date, l'utilisation de la marque AIVS est soumise à l'adhésion à la FAPIL et à la signature de la Charte de la FAPIL (**cf. annexe n°1 p 39**) mais aussi au respect d'un cahier des charges qui précise les objectifs et les modalités d'intervention des structures.

La signature de la charte de la FAPIL permet aux AIVS de se retrouver autour d'un « code de déontologie» qui rappelle notamment leur vocation sociale

essentielle et les objectifs communs aux diverses associations d'insertion par le logement en terme d'implication des ménages dans leur parcours.

**La labellisation est une démarche engagée au sein de la FAPIL dans l'objectif d'assurer la cohérence des pratiques au sein des AIVS dans un contexte de forte demande de création de nouvelles structures et d'inscription dans une époque charnière au regard de l'évolution des métiers, des financements, des moyens et des dispositifs.**

Le regroupement des premières structures porteuses du mandat de gestion à vocation sociale autour d'un nom de marque semble avoir favorisé l'ancrage de l'identité et de l'image des AIVS, ceci a favorisé la publicité auprès des partenaires publics.

Toutefois, les partenaires ne perçoivent pas toujours les différences qui peuvent exister entre les structures affiliées aux trois réseaux (cf. utilisation fréquente du terme AIVS comme un nom générique par les responsables des DDE ou des Conseils Généraux).

### La question de la formation

Pour répondre aux besoins dans la période de développement, la FAPIL a insisté sur la pertinence du projet de création de toute nouvelle AIVS, notamment par l'intermédiaire des séances dites de tutorat collectif : « avant l'outil, le projet ».

Dans un second temps, les structures établies ont sollicité la Fédération pour des appuis plus ciblés correspondant aux divers aspects pratiques. On est donc passé à des formations techniques sur l'outil du mandat de gestion.

Il existe en fait trois types de besoins : ceux de définition du projet social lors de la création de la structure, ceux d'outillage au fur et à mesure du développement de celle-ci, ceux d'évaluation de suivi des objectifs pour permettre le cas échéant les recalages nécessaires.

Au cours des entretiens nous avons noté que chaque structure avait des attentes différentes, selon l'étape de développement à laquelle elle se trouvait, mais aussi selon les ressources « techniques » spécifiques dont elle disposait (compétences et expériences des salariés comme des membres du conseil d'administration).

La FAPIL a jusqu' à aujourd'hui travaillé de façon prioritaire sur le montage de projet (porteurs de projet, tutorat collectif, procédure d'adhésion, administrateur, rapport ....) puis, sur la mise en place de l'activité de la structure, plus que sur l'évaluation du fonctionnement et des résultats (cf. le retour incomplet des enquêtes annuelles).

Néanmoins, l'équipe actuelle de la FAPIL note un meilleur retour des questionnaires envoyés aux adhérents (cf. réponses à l'enquête annuelle 2005) depuis qu'elle a pu reprendre de manière plus forte son activité de conseil, centre de ressources etc...

Certaines des AIVS interrogées ont fait part d'attentes pour que cette fonction se développe plus encore.

Les échanges actuels entre la FAPIL et les structures AIVS (tutorat, journées, cellule de veille) et la recherche de contractualisations globales sur certains points spécifiques (SOCAMAB, MAIF/MACIF, logiciel informatique, assurance professionnelle ...) ne paraissent pas toujours encore suffisant pour « consolider » le travail et les objectifs du mandat de gestion à vocation sociale selon l'évolution des situations des AIVS.

Il semble important comme nous le verrons au Chapitre II de renforcer aujourd'hui l'aspect de suivi des objectifs et d'appui aux AIVS pour les aider au bout de quelques années à reformuler un projet en adéquation dans un contexte

en pleine évolution (rappel des missions, établissement de normes, meilleure garantie de la cohérence des pratiques, amélioration du fonctionnement du réseau).

### **I.1.3 Les principales étapes de développement des AIVS**

#### La création de l'outil « mandat de gestion à vocation sociale » : 1983 - 1988

Une période pionnière avant la loi Besson, marquée par la création des deux premières AIVS : Immobilière Sociale à Paris en 1983 et Territoires à Grenoble en 1987.

Les associations intègrent la nécessité d'un positionnement professionnel pour exercer véritablement la fonction d'agence immobilière, le terme d'AIVS apparaît.

#### Un développement dans la mouvance de la loi Besson : 1989 - 1992

La loi Besson vient affirmer les possibilités de travailler à partir du logement privé pour les associations oeuvrant dans le domaine de l'insertion par le logement en définissant un certain nombre de cadres et d'outils.

Durant cette période, 9 AIVS sont créées, malgré les difficultés diverses qui aboutissent à la disparition de quelques-unes au cours des années 1990

1989 : Lyon, Le Havre, Montpellier, Nice

1991 : Saint Etienne, Chambéry

1992 : Beauvais, Valence, Amiens

#### Une phase de croissance et de structuration : 1993 - 1996

1993 : Arras, Nancy

1994 : Marseille

1995 : Rennes, Limoges, Toulon

1996 : Mulhouse, Bordeaux (et émergence de nombreux projets)

La marque AIVS est déposée en 1994 par la FAPIL.

Cette décennie marqua encore une croissance, avec la reprise de ce projet par le Pact-Arim (avec les Clés) et Habitat et Développement (avec les SIRES).

#### Un tassement dans la création et des projets d'AIVS qui n'aboutissent pas entre 1996 et 2000

Besançon, Val d'Oise et Lille sont créées

Des projets éphémères comme Valenciennes, Toulouse, Bourges

La création de l'Aide à la Médiation Locative en 1998 semble cependant avoir relancé les projets sur la fin de la période.

#### L'importance des créations depuis 2000

Les structures créées couvrent soit prioritairement des agglomérations : Annecy, Brest, Le Puy-en-Velay, Rouen, Tourcoing, soit des départements : l'Ariège, L'Aveyron, la Corse, La Guyane, la Saône et Loire, la Seine et Marne, la Seine-Saint-Denis (2 structures à Montreuil), le Vaucluse.

Les Agences Immobilières à Vocation Sociale (AIVS) de la FAPIL étaient au nombre de 24 au seuil de l'an 2000, les créations récentes ont porté leur nombre à 34 en 2005, enfin au début de l'année 2006, on comptait 38 Agences Immobilières à Vocation Sociale (dont 1 appartenant aussi à la fédération des Pact-Arim).

**Comme indiqué précédemment elles gèrent environ 6 400 logements en mandat de gestion (sur un total de plus de 8 000 logements) (voir annexe n°2 p.41 la liste des AIVS et extraits de l'enquête FAPIL 2003 et 2004).**

## **I.2 Malgré l'augmentation du nombre de structures, une couverture inégale**

### **I.2.1 Le développement de deux autres réseaux : Pact-Arim et Habitat et Développement**

Un outil repris par d'autres acteurs à partir du milieu des années 1990

Il est intéressant de se pencher à titre comparatif sur les modalités de développement de structures qui semblent, a priori, bâties sur les mêmes principes mais se rattachent à une histoire distincte : les SIRES et les CLES.

Parti d'initiative d'associations très autonomes initialement, le mandat de gestion à vocation sociale s'est répandu à des réseaux associatifs plus anciens et ayant des pratiques plus encadrées du fait de leur origine (statuts des Pact et HD, fédérations nationales). Ces réseaux se structurent alors pour bénéficier du développement des outils induits par la loi Besson au cours des années 1990, (ils pratiquaient de longue date la gestion de patrimoine pour leur propre compte ou pour des bailleurs sociaux ou des communes, par exemple).

Ces structures développeront des cadres de travail comparables avec le dépôt d'une marque, l'adhésion à une charte et la recherche de cadre de négociation commun pour certains aspects de leur fonctionnement, comme un dispositif de sécurisation des propriétaires par exemple (cf. **annexe n°3 p.46** « modèle d'adhésion au réseau SIRES et Charte Clés » et **annexe n°4 p.47**).

Par ailleurs, bien que liés à ces réseaux intervenant de longue date dans le domaine du logement et ayant une technicité souvent plus forte sur certains points (antériorité de l'intervention pour l'amélioration, le montage des dossiers de réhabilitation par exemple), ces deux catégories de structures semblent avoir été confrontées aux mêmes besoins de technicisation en matière de gestion locative de droit privé : comme dans les autres associations des écarts pouvaient exister entre les pratiques et l'application stricte du droit (par exemple : prise en gestion d'un appartement sans carte professionnelle à l'issue d'une réhabilitation, tel que relevé par une ancienne responsable de l'Anah).

Le parc géré en mandat de gestion par ces deux réseaux a donc globalement été capté plus récemment que celui des AIVS.

#### **Les SIRES dépendent du réseau Habitat et Développement.**

Ces structures ont été créées au milieu des années 1990. Elles sont restées longtemps peu visibles car fondées sur une approche de gestion « autonome », indépendante du financement public et totalement insérée dans la chaîne de prestations délivrées par le réseau Habitat et Développement.

On dénombre en 2006, 35 représentations locales des SIRES (agences fonctionnant au niveau départemental, structurées en 16 agences principales).

Cinq régions sont en effet organisées sous la forme d'une maison-mère et d'antennes départementales (la première est Rhône-Alpes, avec 8 antennes; puis Aquitaine avec 6 départements couverts, et trois régions, Normandie, Bretagne et Saône et Loire qui couvrent chacune 3 départements).

**Les SIRES géraient au total 2 200 logements en 2004, 2700 en 2005 et 3120 courant 2006.**

**Parmi ces logements, 2550 étaient gérés** en mandat de gestion à vocation sociale (le reste étant essentiellement un parc communal cf. annexes n°5 p.51 et 6 p.53 la liste des SIRES et les données sur leur activité).

### **Les Clés sont reliées au réseau PACT ARIM.**

La marque a été déposée en 2001. On dénombre 24 antennes (hors doubles affiliés SIRES ou AIVS, avec divers projets de création en cours).

Comme pour les SIRES deux régions sont organisées avec une agence principale et des antennes départementales : Midi-Pyrénées (Clé du Sud avec 7 antennes).

Les agences Clés gèrent environ 560 logements en mandat de gestion à vocation sociale pour des bailleurs privés (voir en annexe n°7 p.60 et en annexe n°8 p.64 la liste des Clés et leurs données sur leur activité).

Ceci est à comparer aux 3 865 logements du parc public qu'elles gèrent en sous-location ou convention de gestion et aux 710 logements gérés pour un Pact.

Dans les années 2000, on observe comme pour les AIVS, un fort développement des CLES (8 antennes ouvertes depuis 2 000 sur un total de 24) et des SIRES (27 antennes sur 35).

### **Structures pratiquant le mandat de gestion à vocation sociale en 2005**

<b>Date de création</b>	<b>1983-1988</b>	<b>1989-1992</b>	<b>1993 à 1996</b>	<b>1997 à 1999</b>	<b>depuis 2000</b>	<b>Total par réseau</b>
<b>AIVS</b> (sur 34 présentes en 2005)	2	7	8	3	18	<b>38</b>
<b>Clés</b> (sur 24 présentes en 2005)			7	9	8	<b>24*</b>
<b>SIRES</b>		1	1	5	28	<b>35*</b>
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>56</b>	<b>97</b>

\* Y compris les antennes

**L'offre cumulée en logements en mandat de gestion à vocation sociale des AIVS, SIRES et Clé représente donc aujourd'hui plus de 9 500 logements.**

## I.2.2 La couverture du territoire par les structures pratiquant le mandat de gestion à vocation sociale : de l'urbain au rural ?

La couverture du territoire français par les différentes catégories de structures pratiquant le mandat de gestion reflète en partie les spécificités d'implantation de chacun des trois réseaux et leur histoire.

### La localisation des AIVS

En 2005, près des 2/3 des AIVS étaient situées dans l'un des quatre grands pôles régionaux de plus forte densité démographique et urbaine.

Les régions Rhône-Alpes et le Sud Est, secteurs historiques d'implantation dès la création des premières AIVS, ont conservé un poids prépondérant avec respectivement 6 et 5 AIVS en 2005 (et un patrimoine géré conséquent).

Le Nord, associé à la Picardie (point d'ancrage historique de l'implantation géographique régionale), est également un territoire remarquable en nombre de structures avec 5 AIVS, de même que la région parisienne (5).

Les facteurs d'émergence des AIVS dans ces zones semblent de deux ordres : conception d'outils répondant aux besoins là où ils étaient les plus forts (accroissement de la pauvreté lié aux difficultés économiques dans la région Nord ou pénurie de parc social sur la Côte d'Azur), mais aussi à une logique « d'essaimage » à partir d'un exemple de proximité (cf. Lyon/St Etienne).

A l'inverse, seules 8 AIVS sur 34 sont situées à l'ouest du territoire français et pour quatre, ce sont des structures récentes.

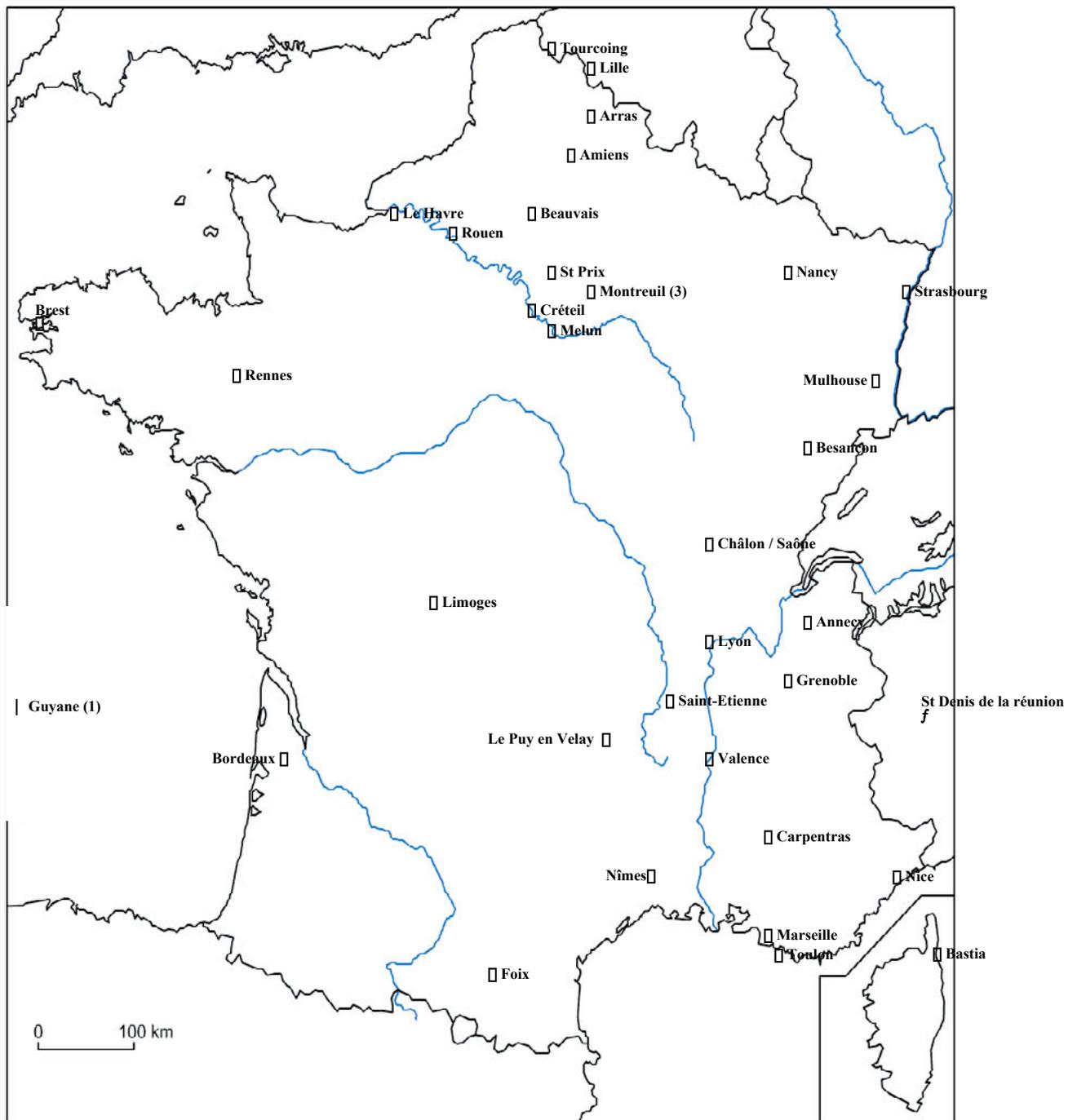
Globalement on constate que les AIVS sont plutôt liées à des départements très urbanisés, et parfois n'interviennent qu'à l'échelle d'une *seule grande ville* (cf. Paris, Nice, etc...).

De larges zones du territoire français ne sont pas couvertes par la présence d'une AIVS, cela correspond en partie seulement à ces territoires moins urbanisés, car on retrouve y compris certaines grandes agglomérations :

- La façade atlantique sud, à l'exception de Bordeaux,
- L'Ouest parisien : Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine et plus largement le sud Ile de France
- La région Centre,
- De grandes villes comme Nantes, Toulouse, Montpellier, Clermont-Ferrand (on pourrait y ajouter Strasbourg où l'AIVS n'a été créée qu'en 2006)...

Les besoins s'y faisaient-ils, jusqu'à peu, moins ressentir ? Ou bien est ce le manque d'une expérience pilote ayant pu « essaimer », ou encore la présence d'associations structurées autour d'un autre réseau qui répond déjà aux besoins ?

## Implantation géographique des Agences Immobilière à vocation sociale (A.I.V.S.)



## L'implantation des SIRES et des Clés : des départements moins densément occupés

On retrouve les Clés et les SIRES pour une grande partie dans des départements moins densément occupés, voire ruraux comme l'ouest français ou le massif central.

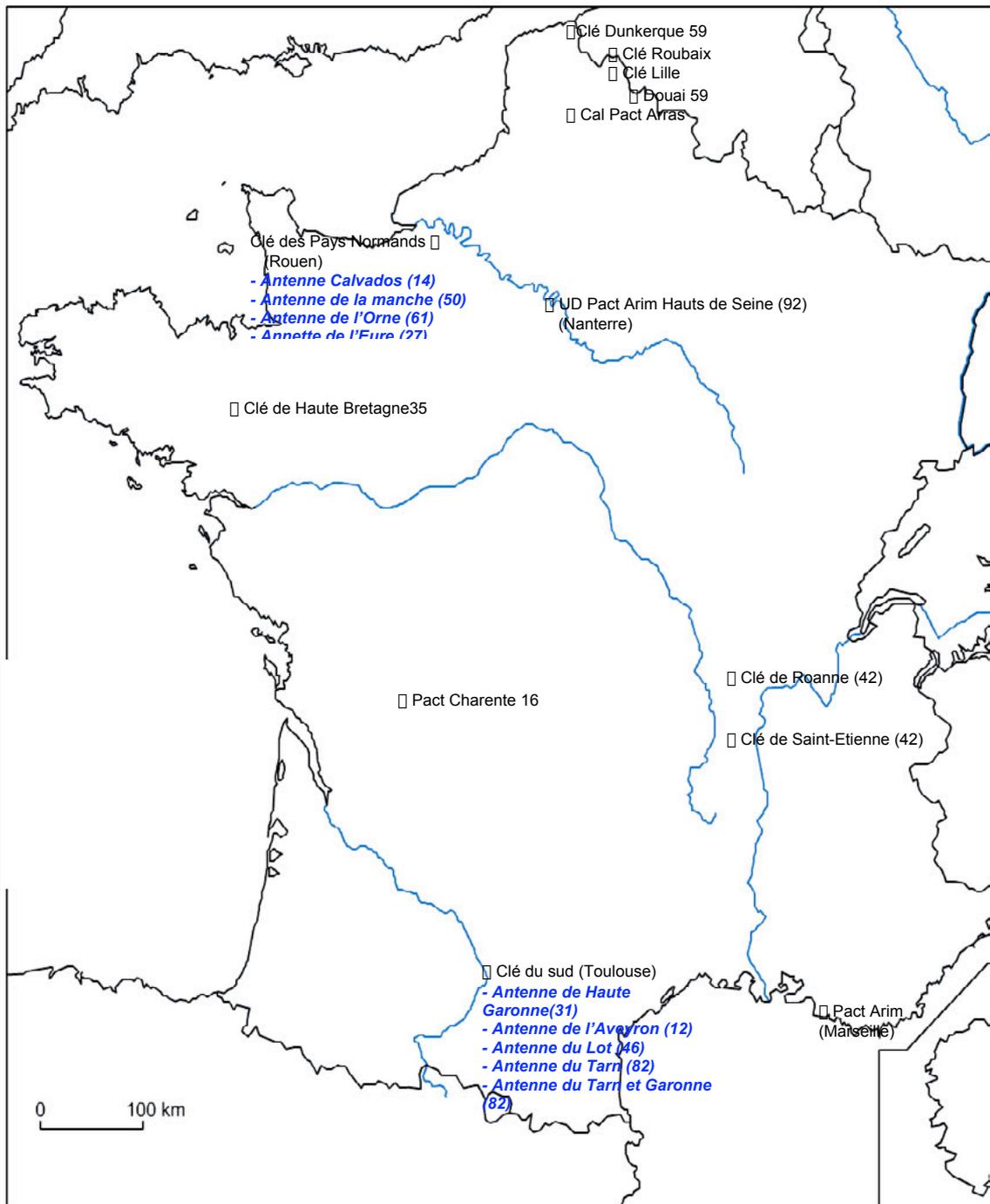
Cela correspond bien sûr en partie à l'histoire de la création et du développement des PACT-ARIM et d'Habitat et Développement.

Compte tenu de la faiblesse traditionnelle du parc locatif privé dans les secteurs les moins urbanisés, il serait intéressant de disposer de données très précises sur l'ensemble du patrimoine géré, pour déterminer :

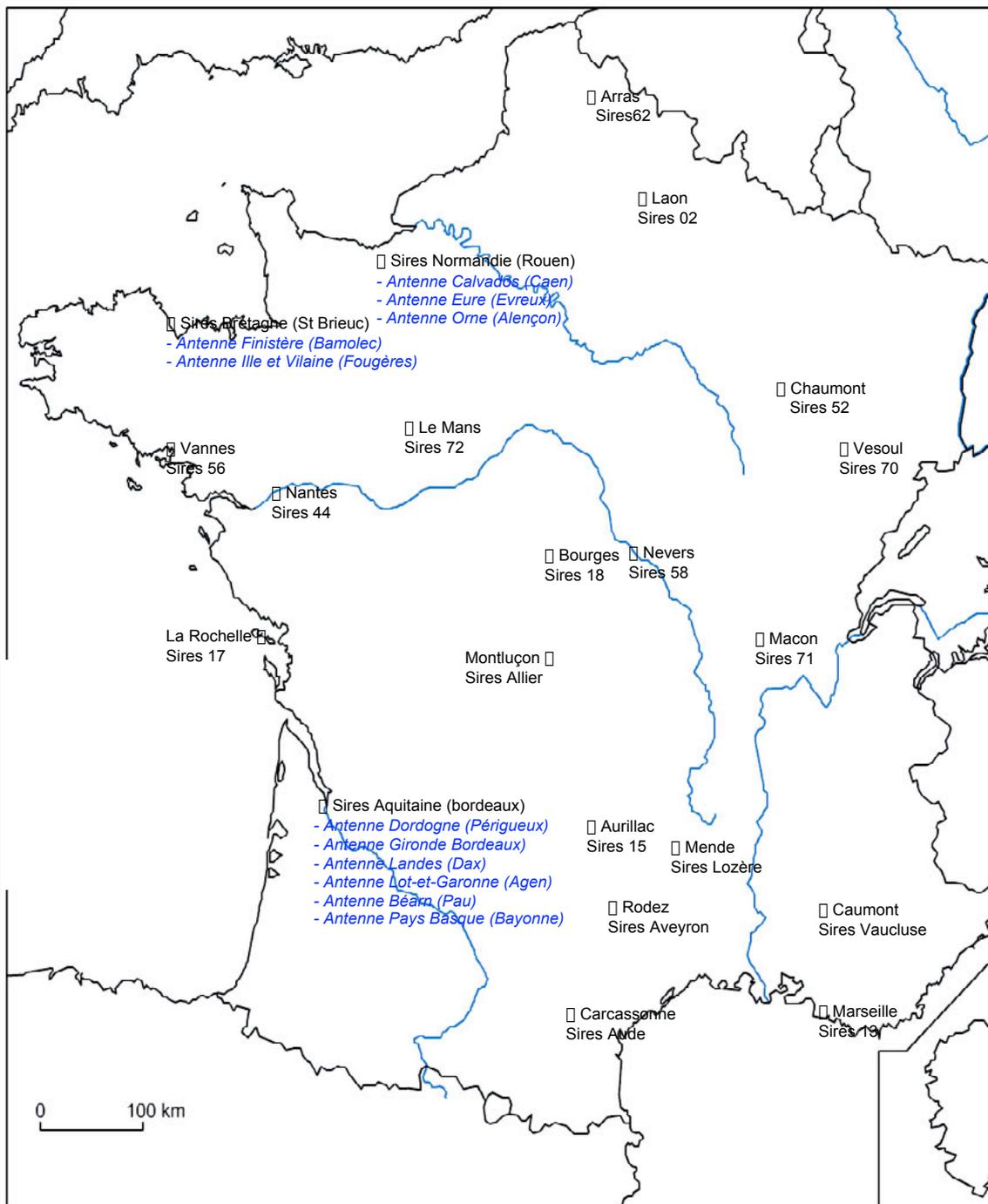
- S'il est en fait concentré dans les villes moyennes ou petites de ces départements désormais touchées par des tensions croissantes sur le marché immobilier, par l'insuffisance du patrimoine social public, et la déqualification d'une partie de ce parc social,
- Ou bien s'il inclut un parc qui correspondrait à un public spécifique, non pris en compte auparavant ou ayant émergé plus récemment ?

Toutefois dans certaines régions on retrouve les Clés et les SIRES dans des secteurs fortement urbanisés. Ils sont alors souvent voisins des AIVS (cf. Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes) mais pas toujours notamment dans l'Ouest (par exemple cas de Toulouse où n'existe que Clé du Sud).

## Implantation géographique des clés (PACT ARIM)



# Implantation géographique des SIRES



## Les implantations : fruits d'initiatives locales plus que d'une stratégie systématique de mise en œuvre de réponse ?

**La mise en perspective de l'implantation des trois catégories de structures porteuses du mandat de gestion à vocation sociale conduit à s'interroger sur leurs logiques d'implantation.**

**Comme on l'a vu, certaines villes où la tension est pourtant importante sur le secteur locatif n'ont connu le développement d'aucune structure, (ex. Clermont-Ferrand par exemple, ou Strasbourg jusqu'à peu).**

**À l'inverse, dans certaines agglomérations ou, dans certains départements on retrouve des structures issues des trois réseaux.**

Il semble que dans certains cas la coexistence des structures corresponde à « l'histoire » des structures initiatrices désireuses de développer des réponses pour des besoins différenciés, avec comme résultat le partage des publics logés (par exemple en Bretagne avec des AIVS dans les deux plus grandes villes et des SIRES ou CLES intervenant plutôt sur le secteur rural). Dans d'autres cas, le partage est lié plutôt au soutien ou non de certains acteurs institutionnels et, surtout politique (cf. agglomérations de Lille et de Roubaix).

Il resterait à préciser dans ces cas, de manière systématique, si la convergence des intervenants sur un même secteur augmente la possibilité de mobilisation, ou bien si elle induit un flou au niveau des partenaires et, éventuellement, une moindre efficacité pour la mobilisation du patrimoine.

### **I.3 De la réponse associative à la commande publique**

**Quantitativement, on relève donc une augmentation du nombre de structures de type AIVS et du parc géré. Ce développement est-il un signe suffisant permettant d'établir de fait la pertinence actuelle de l'outil ?**

De la période exploratoire du début des années 1980 à l'époque actuelle, on note des évolutions marquantes dans la pratique du mandat de gestion à vocation sociale.

Elles concernent à la fois une aggravation des tensions sur le marché du logement, le développement d'outils de réponses entérinées par les pouvoirs publics (rôle du FSL, mise en place de l'AML) et la capacité de certains acteurs du secteur à se saisir des opportunités du marché ou de la législation.

On note que si les premières créations ont été le fait d'initiatives locales associatives, de plus en plus de structures actuelles sont nées de la demande des pouvoirs publics qui se tournent vers des réseaux existant ou des associations pour se doter d'un outil de réponse complémentaire pour intervenir dans le logement d'insertion.

L'outil a été identifié et est recherché : il peut toutefois être mal compris (cf. demande de recevoir un public « monotype » comme les bénéficiaires du RMI par exemple).

Le poids des partenaires institutionnels peut donc parfois peser fortement dans les orientations prises et l'on peut s'interroger sur un éloignement éventuel des principes créateurs des AIVS (diminution d'un partenariat réellement ouvert avec le poids prépondérant d'un conseil général par exemple).

Les principes fondateurs semblent toutefois globalement être restés les mêmes.

On les retrouve dans les documents qui contractualisent la création et les modalités de fonctionnement des structures porteuses du mandat de gestion à vocation sociale aujourd'hui (cf. Cahier des charges FAPIL/ charte PACT ARIM).

Parmi les **objectifs principaux** du mandat de gestion à vocation sociale définis lors de son émergence dans les années 1980, il semble intéressant, dans le contexte actuel, d'en réinterroger un en particulier : « Offrir une alternative au parc social, en complémentarité et non en substitution ». Les réponses apportées par les 34 structures interrogées démontrent que le parc capté est effectivement différent du parc social public existant.

## I.4. Éclairage de l'enquête sur le parc géré par 34 structures

### Une grande variété en termes de volume et de statut locatif

Les réponses apportées par les 26 AIVS, 4 SIREs et 4 Clés ayant répondu à l'enquête conduite en 2005-2006 (sur 34 AIVS, 5 clés et 5 SIREs interrogés) donnent un éclairage chiffré sur les logements et les publics (situation à la fin de l'année 2004, voir les annexes n°8 et 9 « questionnaire » et liste des structures enquêtées).

Ces premiers éléments permettent d'étayer les points de vue formulés directement par les gestionnaires des structures et de relancer certains questionnements (évolution des loyers, des publics).

Toutefois, compte tenu d'une part de l'échantillon (quantitativement représentatif pour les AIVS mais pas pour les autres réseaux), d'autre part des modes de recueil et de comptabilisation qui varient fortement d'un réseau à l'autre, voire au sein d'une même fédération, il faut lire ces données comme une première approche des situations vécues au sein des structures pratiquant le mandat de gestion. La répartition et la sectorisation des tâches parc/public/les financements rend également certains croisements impossibles.

Ainsi, dans certains cas, l'éclairage porte plus sur le parc que sur le public, dans d'autres cas, le public est analysé sous forme de stock, ou inversement en terme de flux (des nouveaux arrivants).

Certaines structures n'ayant pas distingué entre les diverses catégories du parc géré celui-ci peut inclure du parc géré en sous-location par exemple.

## I.4.1 Le parc en gestion

Les 34 structures qui ont répondu à l'enquête comptabilisaient à la fin de l'année 2004, 7881 logements en gestion (ce chiffre s'entend hors logements gérés en M.O.I. pour les Clés, sinon il serait nettement supérieur, notamment du fait du Pact de Roubaix par exemple).

Cela représente près de 6 110 logements en mandat de gestion une fois décomptés les logements en sous location.

Quelques structures ont répondu par des estimations : les chiffres présentés ne portent donc pas toujours sur l'intégralité des réponses de 34 porteurs du mandat de gestion.

31 structures sur 34 ont été créées après 1992, elles avaient une moyenne d'âge de 8 ans au moment de l'enquête (2005).

**La taille moyenne des patrimoines en gestion reste donc restreinte, 238 logements**, avec une fourchette de 24 (Pact des Charente) à 1 070 logements (Régie Nouvelle 69).

Les parcs restreints (moins de 100 logements) correspondent soit, à une création récente (IS 59) soit, à une pratique du mandat de gestion comme activité partielle, adossée à d'autres activités principales (cas du Pact de Charente).

### Le parc majoritairement d'origine privée

L'activité de mandat de gestion domine (par opposition à la sous-location ou à la gestion de résidences sociales). **Pour plus des 3/4 du parc, on se situe donc dans un rapport locatif banalisé, dans le droit commun (6 110 logements pour 1 710 en mandat de gestion).**

Le statut privé correspond à celui d'un bailleur personnes physiques ou SCI dans la majorité des cas (75% du total pour les 29 structures ayant fournies des chiffres précis).

Communes et associations sont propriétaires de 15% du patrimoine géré.

On ne trouve que **6% de logements locatifs sociaux publics (comme rappelé les Clés n'ont fournis que les indications sur le parc en mandat de gestion, ce chiffre serait nettement plus élevé si l'on intégrait le parc géré pour des bailleurs publics par certains d'entre eux comme celui de Roubaix par exemple).**

L'élargissement de la réponse immobilière par recours au parc privé est donc majoritairement respecté.

### Un parc faiblement conventionné

Malgré l'ancienneté du parc on relève **la part relativement faible de logements ayant bénéficié de travaux financés par l'ANAH (28% des 6945 logements des 29 agences ayant répondu précisément sur ce point, soit 1950 logements).**

Cette proportion dépend souvent de l'insertion dans un réseau d'appui au montage. Aussi, elle monte par exemple à 40% pour le SIRES 38, 60% pour Actilog ou pour le SIRES Aquitaine.

Bien qu'il ne soit pas possible de comparer totalement les deux chiffres car les agences n'ont pas toutes répondu aux deux questions, ceci explique aussi **la part relativement faible des loyers conventionnés :**

- L'offre correspondant **au loyer conventionné ou au très social représente seulement 35,5%** des logements gérés pour 29 agences ayant répondues précisément).
- **41% sont en loyers « libres »** : même s'ils sont renégociés le plus souvent dans des fourchettes de 10 à 30% inférieures aux prix du marché (il s'agit, pour la quasi-totalité, 97%, d'un parc appartenant à des bailleurs personnes privées).
- **24%** des logements sont proposés en **sous-location**, sans être conventionnés lorsqu'il s'agit de logements appartenant à des bailleurs privés (parmi les logements mentionnés en sous-location, 62% appartiennent à des bailleurs personnes privées, 21% à des associations et 12% sont issus du parc social public).

Ces moyennes masquent des disparités fortes : certaines agences ont une part de logements à loyers conventionnés nettement plus conséquente (Locarythm 55%, ADLS ou Isba 50%) alors que d'autres ont une part plus restreinte (20% pour Oriel, 25% pour Clef 43).

**Le parc relevant de niveaux de loyers garantissant la meilleure couverture par l'APL (conventionné) est donc relativement restreint.**

Cela pose la question de l'adéquation des niveaux de loyers proposés pour un public cumulant des difficultés économiques et sociales.

### Des caractéristiques spécifiques du parc locatif privé

- Une **dominante de petits logements** : 31% de type 1 ou studio et 23% de type 2. Sur 27 structures ayant donné ce détail on compte 3 722 logements du studio au Type 2 sur 6 683 logements. La proportion de petit logements est la même si l'on observe uniquement la catégorie des logements conventionnés « simples », elle est moins importante dans le parc très social (45%) et plus forte pour les logements en loyers « libres » (66%),
- Une localisation principalement urbaine,
- Une offre non négligeable en **centre ville** des agglomérations urbaines 57%, des petites villes, 20,3%, ou à l'inverse dans le **rural** (7,5 %), donc un parc positionné dans des quartiers ou secteurs où les HLM sont peu présents,
- Un parc correspondant **au bâti ancien** et donc à des configurations banalisées par rapport à l'offre publique (cf. **maisons individuelles** en milieu rural ou petites villes, **immeubles de petite taille** en centre ancien).

**Il s'agit donc majoritairement d'un parc caractéristique de l'ancien, complémentaire du parc social par les tailles des logements et les localisations offertes.**

## I.4.2 L'accueil d'un public défavorisé

### Définition du public

A qui doivent s'adresser en priorité les logements gérés sous le régime du mandat de gestion à vocation sociale : y a-t-il une définition des catégories de public à accueillir parmi l'ensemble de la demande sociale?

On constate une oscillation à ce sujet au sein des porteurs de mandat de gestion et leurs partenaires entre :

- Une conception d'un public apte à entrer dans le logement « standard » mais qui ne peut accéder au parc privé classique soit du fait d'un niveau global de loyer trop élevé (marché très tendu) soit du fait de l'exigence de garantie des propriétaires et des agences (caution, garantie familiale, etc.).
- Une approche qui pointe plutôt l'absence d'accueil dans le parc social pour certaines catégories (insuffisance du parc ou familles « atypiques » ne pouvant y accéder du fait de leur taille, leur mode de vie...).

Le rattachement au métier d'agent immobilier dans le cadre de l'exercice du mandat de gestion à vocation sociale n'a pas pour objectif de produire une activité lucrative mais bien une action sociale : qu'il s'agisse des AIVS, Clés ou SIRES, tous ont pour finalité première de proposer une réponse « logement » adaptée aux difficultés pour le public d'accéder à un logement.

Ces structures doivent également proposer une autre réponse que celle offerte dans le parc social public par une démarche adaptée, qualitative, et axée sur la finesse du rapport locatif.

Selon ces objectifs, la **définition du public prioritaire se fait non par rapport à une catégorie familiale ou sociale** (à ce titre il vaudrait peut-être mieux parler « des publics prioritaires », dont la composition peut sans doute être très hétérogène), **mais plutôt par rapport à la position des ménages dans la chaîne des parcours résidentiels**, à l'articulation du social et du privé.

**Cela implique une analyse qui tienne autant compte des publics demandeurs que de la structure spécifique des marchés locaux.**

Ainsi, dans certaines régions, un public ne sera pas considéré comme relevant du parc d'une agence immobilière à vocation sociale (ou d'un SIRES ou Clé), car bénéficiant d'autres formes d'accueil, tandis qu'il pourra être « prioritaire » ailleurs.

Certaines structures n'accueillent par exemple qu'une catégorie de public (cf. les jeunes) sous prétexte qu'il y a une demande sociale spécifique qui n'est pas satisfaite, ni dans le logement social public, ni dans le privé.

Le partenariat de la structure, notamment celui qui a appuyé sa constitution, joue un rôle essentiel dans la définition du public à loger, puis dans la mise en œuvre des attributions.

Certaines agences sont nées directement des besoins relevés par des associations oeuvrant auprès d'un public spécifique et ne trouvant pas de réponse logement satisfaisante : elles se sont créées un outil adapté.

D'autres structures sont plutôt issues des sollicitations des institutions (dans le cadre du PDALPD par exemple) auprès d'acteurs locaux ou voisins (cf. essaimage des Clés par exemple).

Dans ce cas, elles peuvent parfois se trouver confrontées à un glissement de leur vocation : elles finissent par n'être sollicitées que pour loger les cas les « plus durs » ceux qui n'accèdent pas au parc public, ou lorsque celui-ci n'existe

pas vraiment (cas des SIRES en zone rurale où les projets sont perçus par certaines collectivités comme la solution pour loger « les cas sociaux »).

Le glissement, observé dans certains cas, du monde associatif vers la sphère institutionnelle, a ainsi des conséquences sur les modalités et l'organisation du système d'attribution mis en place pour les logements captés.

Le partenariat de la structure avec la sphère publique apparaît comme une réelle garantie d'inscription dans les circuits de la demande sociale (PDALPD, n° unique ...), mais crée aussi un manque prévisible de souplesse si le ménage ne remplit pas certains critères (repérage et établissement d'une fiche par un travailleur social, renouvellement de la demande HLM en bonne et due forme,...).

On assiste parfois à une demande forte de participation des financeurs aux commissions d'attributions.

Il semble se dessiner deux types d'approche :

- Celle des structures fondées sur le principe d'un travail exploratoire très minutieux à la création de l'agence (cf. cahier technique FAPIL AIVS, Elaboration du projet et scénario de montage), pour définir les publics à loger,
- Celle d'autres structures, situées souvent dans un réseau d'offre plus large (logement et l'accompagnement social), estiment que leur position permet de cibler au cas par cas la solution logement propre à chaque ménage et de l'orienter, soit vers un logement capté en mandat de gestion, soit vers d'autres structures du réseau.

Pour les 34 structures interrogées, les filières d'accès des ménages sont essentiellement celles des publics les plus défavorisés tels que définis par la loi Besson

**Elles s'appuient sur les procédures prévues par les PDALPD, PDI ou MOUS** visant des situations spécifiques (relogements de familles sortant de squats, familles d'origine étrangère, MSI par exemple).

**La plupart des agences expliquent qu'elles ne reçoivent donc pas le public directement.** Il est orienté par les services sociaux ou par les associations partenaires et notamment par les CHRS, les FJT ou résidences sociales qui peinent à trouver des logements accessibles pour les ménages disposés à quitter leur structure (cf. Oriel, ISBA, MSI). Certaines structures sont toutefois organisées pour accueillir le public en direct ou par leur propre réseau : cas des Pact interrogés mais aussi par exemple des structures liées à Habitat et Humanisme.

Pour vérifier l'adéquation entre les publics logés et les objectifs annoncés, **force est de constater une difficulté pour identifier complètement le public logé par ces structures :**

- Soit parce qu'il n'y a pas d'analyse systématique des données recueillies ;
- Soit parce que le recueil de données ne distingue pas le public AIVS de celui d'autres logements également gérés par les structures (malgré une nette amélioration des taux de réponse, l'enquête annuelle de la FAPIL reste incomplète).

**Il semble indispensable, notamment pour la reconnaissance des moyens de gestion adaptée à mettre en œuvre, de pouvoir étayer les éléments d'informations sur le public de manière beaucoup plus systématique.**

Cela implique un repositionnement des structures par rapport à la connaissance de la demande (utilisation des données fournies pour recevoir l'AML par exemple), mais aussi outils d'analyse permettant par exemple le suivi des évolutions du public sur la durée.

En effet diverses questions sont à traiter :

1. L'identification préalable des besoins locaux (lors de la création des structures) n'est pas toujours une garantie suffisante sur le long terme concernant la pertinence de la réponse sociale ;
2. Les évolutions locales impliquent d'actualiser la connaissance du « public cible » du mandat de gestion ;
3. Les garanties de prise en compte de la demande sociale la plus forte en termes de difficultés d'accès au logement restent à établir.

## Une confirmation : les ménages à faibles revenus sont très présents dans le public accueilli par ces 34 structures

Ainsi pour 28 structures ayant renseignés les éléments sur le public en place (ou accueilli au cours de l'année selon les modes de recueil), soit 5 868 personnes

- **48%** bénéficient de minima sociaux, dont **1/3 sont Rmistes (sur 26 structures ayant renseigné cet item)**,
- À l'inverse on ne relève **que 27% de salariés** et 9% de chômeurs parmi eux.

Là encore on constate des variations fortes, par exemple, « Le Toit » à Toulon recense 50% de bénéficiaires du RMI et 1/6 de bénéficiaires d'autres minima sociaux.

### **Le profil des ménages contraste avec celui du parc HLM et rejoint celui observé dans le parc privé :**

- Prédominance **des petits ménages**, 45% de ménages constitués d'une seule personne sur un total de 4 088 ménages pour 23 structures ayant répondu ;
- Des familles monoparentales (25.5% des situations des ménages pour 28 structures ayant renseigné cet item) ;
- Un nombre de jeunes ménages plus important, 11,5 % de moins de 25 ans parmi les 4 989 ménages comptabilisés par les 23 structures ayant renseignés cet item.

**Certaines agences récentes comptent cependant une proportion moindre de situations de grandes précarités** : ce sont soit des structures captant plutôt en milieu moins urbanisé, avec des ménages modestes mais exerçant une activité, soit des structures captant avec des loyers « libres » en plus grande proportion, les restes à charges plus forts définissant alors un public moins précarisé (cf. SIRES Aquitaine avec 30 % de minima sociaux seulement, MSI avec une plus forte proportion de salariés mais d'origine étrangère, AIVS 59).

## **I.5. Une insertion dans le droit commun, dans une large majorité des cas**

### Les parcours des locataires montrent que, dans la majorité des cas, on se trouve dans une démarche d'insertion par l'accès au droit commun

Les ménages accueillis sont en sortie de CHRS, cessation d'hébergement ou correspondent à des relogements d'occupants sans titre qui passent d'un logement temporaire ou non régulier à un statut de locataires, garanti par le bail.

Toutefois, 20% des logements en gestion dans les 34 structures interrogées sont en sous-location.

Cette moyenne est peu significative du fait de la présence de quelques structures atypiques qui gèrent un parc essentiellement en sous-location : AIVS de Rennes (parc social), Act à Annecy ou AGIS 06 à Nice, avec des parcs conséquents (240 et 600 logements essentiellement dans le privé).

On ne peut plus parler d'un fonctionnement de droit commun, puisque les occupants sont tous sous-locataires et que le risque locatif est porté par la structure et non par les bailleurs. Ainsi, même si les occupants sont totalement autonomes au fil du temps, leur accès au statut de locataire de droit commun ne peut se faire.

Il faut également distinguer selon que la structure est elle-même bailleur ou bien gère un patrimoine occupé en sous-location mais pour le compte d'une autre structure (cf. ACT).

### Mais nécessitant une gestion adaptée

Les structures interrogées rappellent toutefois l'indispensable effort de gestion adaptée pour accompagner ce passage au statut de droit commun.

La part d'apprentissage du statut de locataire (voire de l'occupation d'un appartement en collectivité) peut donc être très forte pour certaines structures qui louent essentiellement à des familles issues de squat par exemple (MSI).

Elles relèvent ainsi un temps passé nettement plus important et donc des surcoûts, liés à la nature des publics à loger, mais aussi comme dans certains départements à un parc très dispersé, ne permettant aucune économie d'échelle pour tous les actes de gestion quotidienne comme les visites, les états des lieux (voir détail sur ces questions Chapitre II.1.5 p. 33).

### Une place pas toujours lisible pour le partenariat associatif

Si les 34 structures interrogées ne fonctionnent jamais « seules », la place du partenariat associatif et son **mode de fonctionnement sont extrêmement variés**, en lien surtout avec la création de l'agence :

- Certaines agences sont avant tout adossées à une structure d'origine (cf. Oriel avec le CHRS JB CAILLOT, ou AGIS 06 avec l'ALAM, Actilog) ;
- Pour la plupart des AIVS « anciennes », c'est un collectif associatif qui a généré le projet (AICS, RN69, IS 62) ;
- Pour d'autres enfin, ce sont les institutions oeuvrant dans le champ du logement qui sont à l'origine. Ces agences « outils du PDALPD » comportent certes des associations dans leur Conseil d'Administration, mais avec un positionnement très différent par rapport à la commande publique (AIVS de Rennes, La Clef 43, ADLS, AIVS 59).

### Un partenariat intégrant une variété d'acteurs, dont les financeurs qui vont infléchir diversement le fonctionnement de la structure :

- Sur le public accueilli :
  - Prédominance de petits ménages issus de CHRS, ou de ménages relogés suite à des expulsions ;
  - Palette « large » de ménages arrivant par une diversité d'associations et de partenaires ;
  - Poids prépondérant d'institutions locales induisant un fort cadrage du public accueilli (cf. « spécialisation » dans les Rmistes dans le cadre de conventions avec les Conseils Généraux).
- Sur la nature des logements captés en gestion :
  - Un parc de logements conventionnés plus conséquent pour les agences insérées dans des réseaux de production et de gestion du parc (l'A.M.O., l'Acquisition Amélioration, structures animant des OPAH, PST). C'est plus souvent le cas des Clés bien sûr, mais aussi des structures liées à Habitat et Humanisme : ASL 42, RN 69, toutefois cela peut aussi être le cas de structures autonomes comme Actilog.
- Sur le fonctionnement des équipes :

- « Mise à disposition » de salariés, partage de locaux (réseaux Pact et Habitat et Humanisme), intervention de bénévoles dans les actions conduites (depuis l'entretien, jusqu'à l'accompagnement des familles), de représentation joué plus ou moins fortement par les présidents)...

## **II - LES CONDITIONS D'UNE MISE EN ŒUVRE PERTINENTE DU MANDAT DE GESTION A VOCATION SOCIALE**

---

Le cadre d'exercice du mandat de gestion à vocation sociale a fortement évolué depuis les premières expériences d'AIVS :

- Par une technicisation plus forte, par la structuration des acteurs en réseaux et la constitution d'outils de travail (logiciel de gestion, accord cadre MAIF/MACIF, accord cadre SOCAMAB) ;
- En raison de l'évolution générale du secteur du logement ;
- Et aussi par les évolutions législatives (loi Besson, création de l'A.M.L., réforme de l'A.M.L. dans le cadre de la décentralisation, etc.).

Les expériences des premiers intervenants ont permis de sensibiliser les pouvoirs publics pour faire évoluer le cadre de cette activité.

Par ailleurs, ces mêmes intervenants ont été rapidement confrontés à des difficultés les engageant à techniciser leur exercice et à développer de nouveaux outils de travail avec les bailleurs privés (dispositifs de sécurisation par exemple).

Les questionnaires remplis par les 34 structures pratiquant le mandat de gestion et les entretiens individuels conduits avec 15 d'entre elles permettent d'approfondir ces points à partir de leurs expériences concrètes.

### **II.1 La mise en oeuvre actuelle : outils et pratiques**

#### **II.1.1 La forme juridique de la structure porteuse du mandat de gestion à vocation sociale.**

Au démarrage de cet outil, les rapports produits par la FAPIL et les expériences des autres réseaux montrent les hésitations quant à la structure juridique à adopter.

Tout d'abord, les aides financières publiques progressivement mises en place en reconnaissance du rôle social de ces structures n'étaient attribuées qu'à la condition d'une vocation non lucrative. Ainsi, les structures créées sous la forme « SARL Union d'Economie Sociale » dans l'objectif de fonctionner « vraiment comme une agence immobilière » se sont parfois heurtées à l'impossibilité effective de recevoir des aides publiques ou à l'assujettissement à la TVA de celles-ci, (cf. cas des premiers SIREs).

Les partenaires publics (collectivités locales, services de l'Etat) avaient alors des difficultés à concevoir que la fonction « sociale » soit assurée hors du modèle associatif : les structures UES SARL ou SA ont eu plus de difficultés à faire reconnaître leur droit à bénéficier de certains dispositifs à cause de l'image d'une entreprise privée (et parfois du fait de l'impossibilité juridique relative aux destinataires des financements publics).

L'évolution du regard des partenaires publics et leur connaissance progressive de cet outil permettent globalement aujourd'hui aux structures de fonctionner aussi bien sous chacune des deux formes, avec des exceptions notables qui semblent surtout liées aux positions de certains partenaires (cf. la mise en question par la préfecture des Alpes Maritimes de la possibilité pour le conseil d'administration de l'Association Agis 06 de donner délégation à la Directrice pour la carte).

In fine, au vue des réponses des 34 structures enquêtées la forme juridique choisie ne semble pas avoir un impact conséquent sur la mission des structures porteuses du mandat de gestion à vocation sociale.

Dans les modalités d'exercice, l'impact est surtout lié au rapport au bénévolat et au rôle, plus ou moins actif, joué par les conseils d'administration.

Aujourd'hui la forme associative reste la plus représentée, parmi les 34 structures enquêtées.

### **II.1.2 Le mandat de gestion : la fonction de base pour la plupart des 34 structures interrogées**

C'est le cas pour la majorité des AIVS interrogées, quelques-unes revendiquent d'ailleurs de se centrer sur la **Gestion Locative Adaptée quasi exclusivement** (ISBA, Actilog, SHIDF, ALMA ...).

D'autres en revanche **ont ouvert plus largement leurs activités** (ASL 42, RN69, ALIS).

Elles s'étendent du montage d'opération, d'acquisition/amélioration en assistance à maîtrise d'ouvrage, à la mise en œuvre de l'accompagnement social ou à la gestion de résidences sociales ou foyers.

Dans le cas du réseau Pact en particulier, la GLA vient s'intégrer aux activités d'accompagnement social, d'animation d'OPAH ou à la gestion du parc propre.

Le mandat de gestion peut ne pas être alors la facette principale de l'activité (cas de certaines Clés, totalement intégrées aux Pact Arim desquels elles sont issues).

Dans les rares cas où l'exercice du mandat de gestion locative ne constitue qu'une partie restreinte de l'activité (une seule des structures interrogées n'a pour l'heure pas de carte de gestion et se situe par sa pratique exclusive de la sous-location, hors du mandat de gestion tel que conçu dans les fondements des AIVS), l'affichage de l'intitulé « Agence Immobilière » semble à la fois destiné aux bailleurs et aux clients potentiels, dans le but de renforcer la visibilité de l'activité et de la crédibiliser, aux partenaires publics, pour authentifier la réponse à leurs attentes en termes d'outil de PDALPD.

### **II.1.3 Comment se situer dans un équilibre entre deux clients : le locataire et le bailleur ?**

Les AIVS sont situées à la croisée des chemins entre leur **vocation sociale qui implique une gestion locative adaptée aux parcours des ménages locataires et leur fonctionnement d'agence immobilière qui définirait le bailleur comme le principal client.**

**La position recherchée est donc médiane.**

De la satisfaction du bailleur dépend le maintien du mandat de gestion, voire l'accroissement du portefeuille en gestion (effet du bouche à oreille positif).

Pour autant, les structures veillent à ce que le statut de bailleur « social » ne puisse être prétexte à une prestation « au rabais » par rapport au locataire.

Une fois « élagués » de leur portefeuille les bailleurs qui ne jouent pas le jeu, les agences recherchent les solutions qui permettront, notamment en matière d'entretien, de minimiser les frais pour chacune des deux parties (cf. Clef 43, Actilog, AICS).

- **La sécurisation du bailleur apparaît comme l'élément clé, avec la capacité à :**
  - Mettre en œuvre des systèmes adaptés de l'offre dans le privé (cf. assurances) ;
  - Adapter les modes de fonctionnement aux différentes catégories de bailleurs et à leur situation personnelle (écoute, minimisation des frais, etc.).

- Il en va de même **pour le locataire** : Aux dimensions pédagogiques déjà évoquées, s'ajoute la **nécessité d'une minimisation des dépenses annexes au loyer** (cf. caution, assurance, charges, etc.).

Les agences s'interrogent sur le **désengagement de certains conseils généraux qui ne couvrent plus les cautions** et sur les **règles concernant les assurances** qui empêchent de les intégrer comme des charges (cf. Oriel).

Les questions de maîtrise des dépenses restent indissociables de celles du niveau de loyer et du risque encouru lorsque le reste à charge est trop fort.

#### II.1.4 Le développement d'outils communs

Une des préoccupations de la FAPIL, puis des deux autres fédérations, a été de mettre à profit l'expérience des uns pour accompagner la création ou le développement des autres, mais aussi de rechercher un fonctionnement plus aisé pour l'ensemble des AIVS en se positionnant comme une force de négociation auprès de certains partenaires.

Cela a concerné d'une part les outils de sécurisation des bailleurs, permettant un cadre de travail plus attractif, mais aussi les outils de stabilisation du travail lui-même.

##### Techniciser les savoirs faire

Une des évolutions majeures au sein des AIVS depuis le début des années 90 a été la « technicisation » des métiers de gestion d'un milieu quasi exclusivement associatif à l'origine (présence de bénévoles sans formation reconnue dans le domaine) et constitué avec des professionnels issus le plus souvent du secteur social et ayant « glissés » vers ce métier de gestionnaire.

Cela s'est avéré nécessaire pour assurer la pérennité des structures et continuer à pouvoir assumer la difficile fonction d'assembleur de la production sociale au sein du parc locatif privé.

Cela nécessite en effet des compétences élargies dans divers domaines qui touchent au droit, au social, au financier, au commercial et au technique.

On trouve donc des cas très différents : des structures nées strictement dans le cadre associatif, où quasiment toutes les compétences, hors l'accompagnement social, étaient à créer, tandis que d'autres, adossées par exemple au réseau Pact Arim ou Habitat et Développement, pouvaient s'appuyer sur la technique déjà existante au sein de ces organismes pour certaines interventions.

Cela c'est traduit par la mise en place de journées de formation et d'outils comme le développement de logiciels adaptés pour la gestion.

## Assurer la sécurisation des bailleurs : un élément essentiel pour emporter leur conviction

### **L'accord cadre MAIF / MACIF pour les AIVS :**

La mise en place du FSL (puis du LOCAPASS) a permis, dans les premières années, une couverture partielle pour les bailleurs en cas d'impayés. Toutefois, les conditions étant variables d'un département à l'autre, et par ailleurs assez restrictives, le besoin d'aller au-delà de ce dispositif est apparu rapidement.

En ce qui concerne les impayés de loyer, le dispositif mis en place par la FAPIL vient en complément du FSL ou du LOCAPASS.

Un accord cadre a été signé le 19 octobre 2001 entre la FAPIL, la MAIF et la MACIF. Il a pour objectif de faire bénéficier des assurances contractualisées au niveau national aux AIVS du réseau :

- Une assurance « dégradations / deuxième ligne » (MAIF) ;
- L'assurance « impayés de loyers » (MACIF).

Il est important de signaler ici que s'applique la **règle de solidarité entre les AIVS** du réseau qui s'engage dans cette voie, en ce qui concerne les impayés de loyer : un dérapage de certaines AIVS en matière d'impayés de loyers peut donc conduire à une hausse générale des cotisations auprès de la MACIF pour l'ensemble des structures (accord cadre).

Les structures des deux autres réseaux ont également recherché à bâtir un tel cadre de travail, sans accord formalisé pour l'heure.

## La contractualisation avec un organisme de garantie financière et de contrôle des pratiques immobilières

Les cartes professionnelles ne sont accordées par la préfecture que si le détenteur du mandat peut justifier d'une garantie financière suffisante pour le remboursement des fonds détenus pour le compte de ses mandataires.

L'objectif est de pouvoir couvrir en permanence les fonds détenus pour le compte de tiers en cas de mauvaise gestion ou de faute dans l'exercice de la profession.

**Ce cautionnement obligatoire joue le rôle de garantie et de contrôle plus général concernant les activités immobilières des structures porteuses du mandat de gestion à vocation sociale et permet la vérification (aussi qu'un rôle de rappel réglementaire) des aspects qui relèvent de la loi Hoguet et de l'exercice de la profession d'administrateur de biens.**

Il est apparu rapidement nécessaire de pouvoir proposer une certaine homogénéité de traitement aux structures du réseau FAPIL compte tenu des différences de service et de couverture qui pouvaient exister selon les organismes (les associations pouvant au départ négocier une couverture par leur banque par exemple, mais selon des critères qui se sont avérés insuffisamment définis quand des difficultés se sont effectivement présentées).

La SOCAMAB est l'organisme de garantie financière avec lequel la FAPIL a conclu un accord de partenariat.

Elle effectue pour les AIVS adhérentes, une mission organisée autour de quatre axes distincts :

- Vérification de la garantie financière et du respect des obligations juridiques et professionnelles ;
- Analyse de l'organisation et de la fiabilité de la comptabilité ;
- Analyse de la gestion des immeubles ;

- Analyse de la gestion et de la situation financière de l'entreprise.

Dans le cadre de la démarche de labellisation initiée par la FAPIL, les structures AIVS sont vivement encouragées à recourir à la SOCAMAB. À défaut, elles doivent fournir les éléments attestant d'un rattachement à un autre organisme de garantie ainsi que les pièces permettant à la FAPIL de vérifier et d'analyser le respect des modalités juridiques, financières et professionnelles inscrites dans la loi Hoguet.

Le réseau des SIRES (Habitat et développement) n'a pas développé de recours systématique à un organisme, même si les pratiques existantes indiquent un recours quasi systématique à la SOCAMAB.

Le développement d'outils (cf. logiciels de gestion et suivi, contractualisation avec des organismes de garantie financière, assurances permettant de développer le système de sécurisation des propriétaires) a pour vocation d'apporter de meilleures conditions d'exercice au mandat de gestion à vocation sociale mais aussi de le rendre plus attractif pour les bailleurs privés.

Il n'est pas certain que ces éléments soient aujourd'hui suffisants pour garantir l'attractivité de la prestation dans le contexte actuel : la concurrence de la défiscalisation est forte et par ailleurs on ignore encore l'impact en termes de pratiques des assurances des évolutions légales envisagées quant aux obligations de proposer des produits « sociaux ».

### II.1.5 L'adaptation de la gestion locative et la prise en compte des coûts

Elle se traduit par :

- Un **temps** important affecté à la médiation ;
- **Une manière de traiter les situations difficiles** : négociation des échéanciers ou plan d'apurement de dettes, des droits et devoirs en matière d'entretien et de travaux, recherche systématique de solutions « douces », différentes des agences immobilières classiques.

De plus, compte tenu de la faiblesse des loyers encaissés, il ne peut être question de facturer certaines dépenses sans hésitation.

Les agences interrogées pointent l'importance de mieux gérer les dépenses en sensibilisant locataires et bailleurs afin d'assurer la pérennité des logements concernés (risque de revente lorsque le bailleur doit faire face à de lourds frais sur le logement ou l'immeuble).

Les réponses apportées par les agences incluent parfois le recours à des bénévoles qui peuvent minorer les coûts (cf. ISBA avec les « bénévoles dénicheurs »). Souvent c'est aussi une « polyvalence » forte des salariés (cf. « directeur – réparateur » à Actilog).

La question du **financement des travaux d'entretien** apparaît de plus en plus prégnante : les agences ne courent-elles pas le risque de perdre certains mandats par incapacité à entretenir les logements sur la durée ?

La réponse sociale liée à l'exercice du mandat de gestion à vocation sociale entraîne de fait un coût supplémentaire par rapport à une intervention immobilière classique.

La pratique de la prévention des impayés et de la négociation permettent ainsi de faibles niveaux d'impayés mais impliquent un temps passé plus important que la gestion classique du « contentieux ».

Le surcoût peut également trouver sa source dans les caractéristiques sociales des locataires, plus souvent primo locataires que ceux du parc social public et qui nécessitent donc un temps de préparation, d'explication avant l'entrée dans les lieux ou lors de celle-ci (cf. rapport sur la Gestion locative Adaptée).

Le réseau FAPIL a été particulièrement actif pour faire reconnaître ce coût, notamment par des études destinées à l'estimer, le quantifier en identifiant chacun de ses composants possibles (cf. cahier technique FAPIL AIVS, Elaboration du projet et scénario de montage).

Il s'agissait en effet **d'amener les pouvoirs publics à reconnaître cette gestion sociale comme un service réel et précis, mais aussi d'améliorer le travail de ceux qui la mettaient en œuvre** par une prise de conscience des divers aspects de cette gestion sociale (traduction en temps passé, en équivalence de poste, etc.).

En accueillant un public qui ne trouve sa place ni dans le parc public ni dans le parc privé « classique » les structures assurant le mandat de gestion à vocation sociale exercent bien une mission spécifique : Elle a été reconnue avec la mise en œuvre de l'AML.

Cependant celle-ci est remise en question dans sa forme initiale puisqu'elle doit, depuis 2005 et la mise en œuvre de la nouvelle loi de décentralisation, être remplacée par des aides négociées localement dans le cadre du FSL : le « service public rendu » sera donc soumis à des appréciations locales.

Cette approche peut avoir un impact intéressant en permettant des adaptations aux réalités locales (cf. avis de certains acteurs locaux de la région Rhône Alpes). Mais elle peut aussi montrer ses limites dans les contextes plus tendus ou bien lorsque le partenariat local débute avec difficulté du fait du faible investissement antérieur des conseils généraux sur certaines thématiques (cf. appréciations divergentes des pouvoirs publics concernant le versement de l'AML aux SIRES pour leur activité de mandat de gestion, notamment dans les secteurs ruraux).

La nécessité de renégocier localement ces aides implique de disposer d'éléments à jour sur l'évolution de ces coûts.

Les trois fédérations s'interrogent à ce sujet, et tentent de mettre en œuvre des outils d'observations pour leurs adhérents.

Toutefois ceux-ci ne le vivent pas toujours de la même façon et peuvent y voir une volonté de « contrôle » et de normalisation de leur activité.

Il serait intéressant de vérifier à partir d'un examen de chacune des situations s'il existe des différences notables selon les publics pris en compte ou si les évolutions sont globales, liées à des tendances générales (cf. augmentation des dégradations ? Augmentation des situations d'impayés, difficultés accrues pour la sortie du logement ?).

Si la question a été posée à une époque, il semble aujourd'hui acquis qu'une structure porteuse du mandat de gestion à vocation sociale n'est pas par vocation un outil économiquement auto suffisant en dehors des financements publics, sous peine de ne pouvoir rendre les services attendus.

Les négociations avec les pouvoirs publics à ce sujet ont toutefois entraîné la nécessité de réaliser des évaluations des coûts induits par ce volet d'activité.

Cependant le contexte de décentralisation a induit des « marches arrières » dans un nombre non négligeable de départements où la spécificité de la médiation locative n'est plus toujours prise en compte.

Comment peuvent se positionner les structures par rapport aux réalités locales et aux évolutions politiques qui créent des ruptures dans la prise en charge du financement de la gestion locative ?

## II.2 Les conditions de maintien de la pertinence

### II.2.1 Conserver une complémentarité avec le parc public

Malgré une croissance continue, le volume du parc capté n'est donc pas capable d'influer significativement sur l'ensemble des solutions logement. En revanche, il représente un enjeu en termes de type d'offre et d'accueil d'un public très démunis, compte tenu des difficultés croissantes en la matière.

**Le parc géré en mandat de gestion présente des avantages certains par rapport au parc HLM, mais il subsiste la nécessité de jouer sur la complémentarité entre les deux.**

Des avantages certains par rapport à l'offre existante en HLM :

- Des localisations plus centrales pour la plupart des logements ou au contraire dans des zones non couvertes par le HLM (secteur rural) ;
- Une typologie qui correspond plus à l'évolution de la taille des ménages et surtout aux situations des isolés ;
- Une meilleure insertion au niveau des services (emploi, santé, commerces) et une image moins inquiétante des quartiers d'implantation ;
- Une réelle adaptation de la gestion permettant un suivi du ménage et un travail concerté avec les services sociaux si besoin.

Mais aussi des limites :

- La faiblesse du parc en grands logements, voire la taille réduite de certains portefeuilles, **limitent les possibilités de s'adapter à l'évolution du ménage** (cf. union, enfants),
- **La question des niveaux de loyers pour une fraction du parc en loyer libre** qui crée des restes à charges trop élevés pour la stabilité d'occupation (aggravés encore dans certains secteurs où le coût du chauffage est particulièrement important).  
Certaines structures envisagent dans ces cas, pour assurer la pérennité de leur portefeuille en gestion, de chercher des locataires « adaptés » à l'évolution de ce parc, au risque de limiter la prise en compte des besoins de la catégorie la plus défavorisée à une fraction restreinte de l'activité (cf. SIREs 38).

**Maintenir la plus value du relogement dans le parc des AIVS par rapport au parc locatif social public et la pérennité de l'occupation sociale implique :**

- Un affermissement des liens avec le parc HLM pour permettre un parcours résidentiel des ménages vers de plus grands logements,
- Une captation élargie de logements à loyers conventionnés "social ou très social" pour répondre aux besoins d'une clientèle aux ressources souvent faibles et précaires.

### II.2.2 La pérennité du logement en mandat de gestion à vocation sociale

En dehors de la question de l'adaptation à l'évolution familiale déjà évoquée, la question de la pérennité des logements en mandat de gestion se pose à deux niveaux :

- Le devenir des logements à la fin du conventionnement : conserveront ils un loyer compatible avec la situation sociale de l'occupant ?
- L'objectif initial du bailleur : louer le logement réhabilité en attendant mieux ou se situer dans une démarche d'investissement locatif à long terme ?

Ceci est fortement lié aux types de bailleurs et au réseau par lequel on les capte. Certaines agences s'appuient sur des réseaux d'investisseurs sociaux dont les intentions sont théoriquement en cohérence avec l'AIVS dès le départ (cf. Habitat et Humanisme), d'autres sur des investisseurs qui ont un patrimoine « mixte », d'autres enfin sont surtout à la recherche d'une solution ponctuelle et ne veulent pas « bloquer » leur logement sur le long terme.

**La pérennité d'un parc à loyer accessible peut-elle s'envisager dans les marchés les plus tendus, sans le recours à des bailleurs associatifs voire communaux, quel partenariat doit être formalisé alors avec les institutions publiques ?**

### Comment renouveler son parc ?

Le risque de s'adosser à des partenaires « privilégiés » peut être de se donner un public « uniforme », dont les particularités peuvent aussi accroître les difficultés de gestion ou ne pas correspondre à la variété des besoins (cf. 60% de Rmistes à reloger chaque année pour AGIS 06). Ce type de réponse peut aggraver la fragilité des structures en cas de changements politiques ou de modifications des règles de financements.

Ainsi, certaines structures préfèrent **élargir leur activité pour se doter d'une capacité d'appui à la création d'une offre nouvelle** (AMO, MOE, etc) : RN 69, ASL 42 ...

Cela implique toutefois **une forte technicité et une équipe élargie** pour pouvoir maîtriser les savoirs adaptés.

Certaines agences font remonter la nécessité de faire évoluer leur métier en ce sens. D'autres, souhaitent au contraire conserver la gestion locative comme cœur de métier tout en s'insérant dans une chaîne globale.

Toutefois, la captation à loyers maîtrisés est elle encore possible sur les marchés les plus tendus sans de fortes incitations pour les bailleurs (cf. majoration des PST comme ce fut le cas dans les Alpes Maritimes ou le Tarn) et/ou un travail privilégié avec les procédures de captation (OPAH, PST dans la Drôme) ?

On peut ainsi s'interroger sur la place octroyée aux AIVS dans la future phase opérationnelle des PIG cohésion sociale.

**Il apparaît nécessaire de reposer les principes des modalités de soutien par les partenaires, au-delà de la seule AML.**

**Le recours à un parc privé ne peut être qu'une solution de moyen terme, qui implique à la fois le conventionnement pour aboutir à des loyers accessibles, un renouvellement constant du parc mais aussi des liens avec le parc public pour permettre aux ménages accueillis des parcours résidentiels.**

### **II.2.3 La recherche d'un équilibre économique risque t elle de nuire au projet social ?**

Si l'objectif du fonctionnement en AIVS est bien d'intégrer comme source de revenu le montant des honoraires, même les défenseurs d'un modèle qui rendait cette ressource « dominante » s'accordent aujourd'hui à pointer la nécessité d'un appui conséquent pour mettre en œuvre la gestion adaptée (cf. réseau SIRES).

L'existence d'un parc à loyer libre peut augmenter la part des honoraires dans les revenus de l'AIVS.

De même, celle-ci bénéficie de quelques économies d'échelle avec l'accroissement de la taille du portefeuille. La plupart des structures interrogées s'accordent en effet pour estimer qu'un nombre inférieur à 100 ou 150 logements ne permet pas un fonctionnement stable.

Toutefois, le système de fonctionnement n'est pas autonome.  
Certaines structures du fait de leur histoire ou de leur environnement peuvent faire le choix de se spécialiser dans l'accueil de public en fortes difficultés en bénéficiant de mesures d'accompagnement social.

Il devient alors parfois difficile de départager ce qui est du travail de gestion locative adaptée et ce qui est du ressort de l'accompagnement social (ACT Habitat par exemple et ALMA dans une moindre mesure).

Le nécessaire aller-retour entre les deux aspects ne risque t'il pas alors de se perdre et la position d'accompagnement social de prendre le pas sur celle du gestionnaire locatif ?

D'autres structures cherchent au contraire à élargir le parc capté et diversifié ainsi le public accueilli, pour répartir dans un patrimoine plus vaste la part du public nécessitant une gestion adaptée et entraînant des charges plus fortes.

### La nécessité d'une clarification du positionnement des partenaires publics :

Si les questionnements existent à la création des structures, on constate que les contextes politiques et économiques évoluent vite et que **le repositionnement se fait parfois par glissement progressif plus que par une renégociation claire.**

Les demandes des partenaires publics ne sont pas toujours en adéquation avec les moyens mis en oeuvre :

- Soutien renforcé à la création d'une offre conventionnée privée (orientation prioritaire des bailleurs dans le cadre du PST, prime supplémentaire) ;
- Soutien en termes de communication permettant de faire connaître les structures porteuses du Mandat de Gestion à Vocation Sociale ;
- Coordination avec l'offre du parc public.

# CONCLUSION

---

Certains des acteurs du réseau FAPIL rencontrés dans le cadre de cette étude estiment que l'agence immobilière à vocation sociale ne peut perdurer dans un équilibre économique seulement par la pratique de la gestion locative et qu'elle doit étendre son champ d'activité, développer par exemple des actions d'acquisition, voire de production, d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

D'autres considèrent que le champ d'intervention de la structure doit vraiment se resserrer fortement autour du mandat de gestion, avec deux principes :

- Tendre vers un équilibre économique « comme une agence privée » ;
- S'adosser, pour tenir, à un réseau fort qui intervient sur les autres champs et qui l'épaula (mise à disposition des moyens humains et compétences au démarrage, développement d'une offre, gestion d'un patrimoine public, accompagnement social, etc.). L'exemple est donné par le réseau Habitat et Humanisme au sein des AIVS FAPIL.

La Gestion Locative Adaptée (GLA) reste l'activité qui distingue une agence immobilière à vocation sociale d'une agence immobilière classique, cependant la composante sociale est bien une spécificité par rapport à l'activité classique d'agent immobilier, elle ne suffit pas cependant à définir le cœur de métier des AIVS.

En effet, la pratique de la gestion locative adaptée ne couvre pas complètement l'activité et le rôle d'une agence immobilière à vocation sociale.

Ainsi, la prospection et la captation de logements font également partie des fonctions de base pour exercer le mandat de gestion à vocation sociale.

Par ailleurs, les frontières peuvent être floues entre des activités « annexes » à la gestion locative sociale et des activités « autonomes ».

La diversité des activités et donc des profils des structures porteuses du mandat de gestion à vocation sociale n'est en effet pas un problème en soi, si les objectifs recherchés et affichés sont remplis et respectés, notamment ceux qui concernent la vocation sociale et la recherche de solutions logement adaptées à un public en difficulté.

La définition du cœur de métier des AIVS et la mise en réseau des pratiques peuvent-elles permettre de retrouver une cohérence des activités, sans toutefois empêcher l'autonomie des structures adhérentes, leur indépendance, et leur capacité d'innovation sur le terrain ?

C'est un des enjeux de la démarche de labellisation amorcée par la FAPIL qui doit pouvoir s'appuyer sur la définition d'indicateurs relatifs au concept et au métier de l'AIVS.

Ces remarques renvoient à la recherche d'un cœur de métier lié à la pratique du mandat de gestion à vocation sociale.

Le cœur de métier est - il par exemple plus lié à la capacité à mobiliser du logement sur un territoire donné ou plutôt axé sur la gestion d'un parc capté, la médiation locative et le service à proposer aux propriétaires bailleurs en terme de sécurisation ?

Les réseaux (PACT ARIM, FAPIL, H.&D.) hébergeant les structures pourront choisir dans les prochaines années de donner une direction particulière au mandat de gestion en travaillant sur de nouveaux domaines de compétences comme la fiscalité ou la maîtrise des charges.

Les principes fondateurs et les objectifs définis à l'origine du mandat de gestion à vocation sociale (public loi Besson, inscription dans le droit commun entre un propriétaire et un locataire, offre complémentaire au parc social, approche adaptée de la gestion locative) sont de plus en plus difficiles à atteindre dans le contexte actuel.

Les conditions de son maintien sont à rechercher dans deux directions principales :

### Le rattachement à une réponse logement plus large

Il est nécessaire qu'il soit rattaché à une gamme plus complète de propositions de logements à vocation sociale. Et aussi que soient définis le rôle et la place de la structure porteuse dans l'ensemble de la réponse proposée sur un territoire, dans l'objectif premier d'identifier le bon public associé au type de parc offert et d'en permettre une gestion adaptée sans mettre en difficulté les structures. Ce rattachement à une réponse plus globale peut également permettre d'établir des passerelles avec le parc social public, afin d'envisager une nouvelle approche des parcours résidentiels et favoriser une possible évolution des ménages logés.

### Le renforcement de la captation de logements à loyers réduits (conventionnés).

La seconde direction de travail est le renforcement des loyers adaptés au sein du parc locatif privé. Cet objectif peut s'affirmer par l'accroissement des liens entre les structures porteuses du Mandat de Gestion à Vocation Sociale et les outils d'animation qui permettent aujourd'hui de capter une offre à conventionner dans les parcs anciens. L'insertion dans les réseaux de production de type OPAH ou PST doit être préconisée de manière systématique, même dans les cas où la structure proposant le mandat de gestion à vocation sociale n'est pas l'opérateur de terrain. Cette politique doit s'accompagner d'un renforcement des missions liées à la création de l'offre et d'un élargissement des métiers de conseil aux bailleurs.

Dans ce cadre d'action, et en se situant au plan national, il semble important de définir une position de travail entre les structures AIVS, Clés et SIRES d'une part, et l'ANAH d'autre part, afin d'affirmer la nécessité de créer des liens opérationnels plus forts, en terme de création d'offre, mais aussi pour le suivi et la gestion du parc de logements captés par l'intermédiaire des produits issus de la réhabilitation aidée à vocation sociale ou très sociale.