

Aménagement, nature

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER,
EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES
ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT

*Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature*

*Direction de l'habitat,
de l'urbanisme et des paysages*

**Circulaire du 6 septembre 2010 relative aux agréments des organismes agissant
en faveur du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées**

NOR : DEVU1017090C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Résumé : la présente circulaire a pour objet la réforme du régime des agréments des organismes agissant en faveur du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées, elle précise les modalités d'octroi de ces agréments et apporte des précisions sur les modalités de contractualisation entre les organismes et les maîtres d'ouvrage publics.

Catégorie : instructions données par le ministre.

Domaine : logement.

Mots clés liste fermée : logement, agréments, personnes défavorisées.

Mots clés libres : réforme agréments – maîtrise d'ouvrage – ingénierie sociale, financière et technique – intermédiation locative – gestion locative sociale – ANPEEC – CGLLS – mode de contractualisation.

Références :

Article 2 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ;

Décret n° 2009-1684 du 30 décembre 2009 relatif aux agréments des organismes exerçant des activités en faveur du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées ;

Circulaire du 29 décembre 2009 relative au guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics ;

Circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations.

Date de mise en application : immédiate.

Publication : BO, site circulaires.gouv.fr.

Le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat à Madame et Messieurs les préfets de région (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement [DREAL]; direction régionale et interdépartementale de l'habitat et du logement d'Île-de-France [DRIHL]; direction départementale de l'équipement d'outre-mer [DDE]; préfiguration des directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement [DEAL]); Mesdames et Messieurs les préfets de département (pour exécution); secrétariat général (SPES-DAJ) (pour information).

La présente circulaire a pour objet la réforme du régime des agréments des organismes agissant en faveur du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées. Elle précise les conditions et modalités d'octroi de ces agréments, ainsi que les modalités de contractualisation entre les organismes et les autorités publiques.

1. **Objet de la réforme.**
2. **Entrée en vigueur de la réforme.**
3. **Statut des organismes pouvant être agréés.**
4. **Les différentes activités soumises à agrément (article R. 365-1 du code de la construction et de l'habitation [CCH]).**
5. **L'autorité administrative délivrant les agréments et les conditions d'obtention de ces agréments (articles R. 365-2 à R. 365.6 du CCH).**
6. **Le suivi dans le temps des organismes agréés (articles R. 365-7 et R. 365-8 du CCH).**
7. **Les modes de contractualisation entre les autorités publiques et les organismes sur ces activités : la prépondérance de la personne morale à l'initiative du projet.**

1. **Objet de la réforme**

Avant cette réforme introduite par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 il existait plus d'une trentaine d'agréments, comme ceux nécessaires pour bénéficier d'une subvention « prêt locatif aidé d'intégration » (PLAI), gérer une résidence sociale, participer à une commission d'attributions HLM, etc.

Un rapport du conseil général des Ponts et chaussées de 2003 (1) indiquait que « tous ces agréments créés entre 1990 et 2003 visaient à autoriser un organisme à construire, acquérir ou gérer des logements destinés à des personnes défavorisées, en bénéficiant, notamment à cette fin, de financements privilégiés ou d'exonérations fiscales ». Cette situation avait entraîné un certain manque de clarté notamment sur leurs modalités d'octroi. Les auteurs de ce rapport préconisaient une simplification en la matière, consistant notamment en la suppression d'un bon nombre d'entre eux.

L'article 2 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion simplifie donc le régime des agréments des activités conduites en faveur du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées par les organismes qui ne sont pas des bailleurs sociaux (associations, fondations, UES, etc.). La loi a créé trois grandes catégories d'activités, prévues à l'article L. 365-1 du code de construction et de l'habitation (CCH) :

- la maîtrise d'ouvrage ;
- l'ingénierie sociale, financière et technique ;
- l'intermédiation locative et la gestion locative sociale.

L'exercice de ces activités est conditionné par l'obtention d'agrément dont les modalités de délivrance ont été fixées dans le décret n° 2009-1684 du 30 décembre 2009 relatif aux agréments des organismes exerçant des activités en faveur du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées. De surcroît, la directive européenne dite « service » (2) excluant le logement social de son champ d'application conduit à définir le périmètre de ce service social et à clarifier les régimes d'autorisation et de mandat.

En effet, la loi a également pour objectif de transposer dans le domaine du logement, pour ce qui concerne les organismes autres que les organismes HLM et SEM, la directive 2006-123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Si cette directive exclut de son champ d'application les services sociaux liés au logement social, elle précise que cette exclusion n'est possible que dans la mesure où ces services sociaux « sont conduits directement par l'État, par des prestataires dûment mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État ». La directive incite les États membres à encadrer le régime d'accès des organismes aux activités liées au logement social et à préciser les modalités de leur mandatement. Elle implique aussi de définir ce que constitue ce service social lié au logement social.

C'est pourquoi, l'article 2 de la loi définit ce service social du logement social comme étant constitué par les trois catégories d'activités précitées dès lors qu'elles contribuent au logement des personnes et des familles éprouvant des difficultés particulières pour se loger ou se maintenir dans leur logement, visées à l'article L. 301-1 du CCH, qu'elles soient propriétaires ou locataires. En outre, ces ménages doivent ne pas avoir à leur charge plus de 50 % du coût final de la prestation dont ils bénéficient.

(1) Rapport sur la simplification du régime des agréments des structures et activités visant la mise en œuvre du droit au logement, conseil général des ponts et chaussées, 1^{er} novembre 2003.

(2) Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

L'article explicite également la notion de mandatement au sens de la directive « service » en indiquant qu'il consiste soit dans la passation d'un marché, soit dans la conclusion d'une convention. Le point 7 de la présente circulaire a pour objet de préciser aux maîtres d'ouvrage les modes de contractualisation possibles avec les organismes pour la réalisation de ces activités de service social d'intérêt général, en référence notamment à la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations.

2. Entrée en vigueur de la réforme

L'année 2010 constitue une année de transition, l'ensemble des agréments existants adoptés avant le 31 décembre 2009 demeurant valables jusqu'au 31 décembre 2010. À compter de cette date, ceux-ci deviennent caducs. Les préfets de département informeront les organismes auxquels ils ont délivré un agrément de la modification de la réglementation et pourront les sensibiliser aux délais d'instruction. Exemple : un gestionnaire de résidence sociale agréé à l'origine de l'opération devra obligatoirement se faire de nouveau agréer au titre de l'agrément d'intermédiation locative et de gestion locative sociale mentionné à l'article L. 365-4 du CCH.

De même, si un organisme souhaite se faire agréer pour une nouvelle activité, pour laquelle il n'a jamais été agréé par le passé, il doit se référer à ces nouvelles dispositions.

Par ailleurs, il est entendu que pour les activités de maîtrise d'ouvrage pratiquées par des organismes déjà agréés, les décisions de financement qui sont intervenues par le passé ou qui interviendront durant l'année 2010 ne seront pas remises en cause.

3. Statut des organismes pouvant être agréés

Le décret précise que tout organisme à gestion désintéressée peut être agréé. Il n'est donc pas visé un organisme à statut particulier mais bien l'ensemble des organismes qui ont une gestion désintéressée des activités pour lesquelles ils sollicitent un agrément, c'est-à-dire, qui sont « gérés et administrés à titre bénévole par des personnes n'ayant elles-mêmes, ou par personne interposée, aucun intérêt direct ou indirect dans les résultats de l'exploitation » comme le fixe l'article 261-7-1^{er}-d du code général des impôts et qui ne procèdent à aucune distribution directe ou indirecte de bénéfice, sous quelque forme que ce soit (cf. instruction fiscale 4H-5-06 N° 208 du 18 décembre 2006 paragraphe 14).

Les premiers acteurs sur ce champ sont les associations dont les statuts sont définis dans la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

Toutefois, les autres organismes à but non-lucratif comme, par exemple, les fondations (1), les groupements d'intérêt public (2) peuvent aussi prétendre, pour leur partie d'activité à gestion désintéressée, à être agréés.

Les sociétés commerciales (les unions d'économie sociale (3), SCI, SARL...) peuvent aussi se voir agréées dès lors que leur gestion est désintéressée.

En outre, ces organismes doivent avoir pour objet l'insertion par le logement ou l'hébergement des personnes défavorisées visées au II de l'article L. 301-1 du CCH.

Il n'est pas exigé que l'organisme ait une pratique ancienne sur les activités qu'il souhaite mener. Tout organisme qui justifierait des compétences adéquates (expériences des personnels bénévoles ou salariés), d'une gestion désintéressée et d'une situation financière satisfaisante pour mener ses activités peut se voir agréer, même s'il s'est constitué récemment (articles R. 365-2 et suivants du CCH).

Par ailleurs, ces nouvelles dispositions d'agrément ne sont pas applicables aux organismes HLM et SEM. En effet, il est considéré qu'au regard des missions générales qui leur sont confiées, il fait partie de leur compétence de mener l'ensemble de ces activités (gestion de résidences sociales, intermédiation locative, etc.). Ainsi, les bailleurs sociaux n'ont pas de demandes spécifiques à faire auprès de vos services pour réaliser l'ensemble des activités listées à l'article R. 365-1.

De même, il est précisé que les établissements publics locaux, dépendant des collectivités locales ou de leur groupement (centre communal d'action sociale, centre intercommunal d'action sociale) ainsi que les collectivités locales détentrices de patrimoine social pour leur activité de maîtrise d'ouvrage, n'ont pas nécessité d'être agréés pour conduire ces activités.

En ce qui concerne les agences départementales d'information sur le logement (ADIL), dont l'objet diffère de celui des agréments concernés par cette réforme, elles bénéficient d'un agrément spécifique fixé à l'article L. 366-1 du CCH (cf. également les articles R. 366-5 à R. 366-8 du CCH). Toutefois,

(1) Fondations dont les statuts sont définis dans la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

(2) GIP créés par la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France.

(3) Titre II *bis* de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.

si elles souhaitent exercer l'activité d'assistance des requérants dans les procédures du droit au logement opposable devant les commissions de médiation ou les tribunaux administratifs, elles doivent disposer de l'agrément relatif à l'ingénierie sociale, financière et technique pour cette activité.

Enfin, il est rappelé que l'article 2 de la loi du 25 mars 2009 et le décret du 30 décembre 2009 est applicable aux départements d'outre-mer. Toutefois, la présente circulaire ne traite pas des questions propres à ces départements qui feront l'objet, si nécessaire, d'instructions spécifiques adressées conjointement avec le ministère en charge de l'outre-mer.

4. Les différentes activités soumises à agrément (art. R. 365-1 du CCH)

4a. L'activité de maîtrise d'ouvrage

Elle comprend l'ensemble des opérations concourant au développement ou à l'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement des personnes défavorisées. Sont ainsi visées les opérations d'acquisition, de construction, de réhabilitation en tant qu'opérateur direct ou en tant que preneur à bail ou par convention d'usufruit ou attributaire de logements, l'acquisition de fonds de commerce d'hôtel meublé.

Les logements produits doivent à la fois être « adaptés » à la situation particulière des personnes défavorisées et contribuer à leur insertion sociale. Les logements répondant à ces conditions comprennent notamment :

- ceux qui font partie de structures collectives soit d'hébergement (centre d'hébergement d'urgence, de stabilisation, de réinsertion sociale) soit de logement ; il s'agit dans ce dernier cas des logements foyers dénommés résidences sociales destinées au logement temporaire, avec leur déclinaison dédiée au logement pérenne telles que les pensions de famille et les résidences accueil (logement des handicapés psychiques) ;
- ceux qui sont localisés dans le « diffus », maisons individuelles ou petits immeubles, financés majoritairement en PLAI ou avec les aides très sociales de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), dont la vocation est de faciliter l'insertion par le logement de leurs occupants.

Il s'agit d'autoriser les organismes à produire ces logements d'insertion en vérifiant leur capacité à mener à bien ces programmes. En contrepartie, les opérateurs agréés pourront bénéficier des dispositifs d'aides de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS, article L. 452-1).

Cet agrément relève du ministre chargé du logement et est instruit par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN). Toutefois, le préfet de région, ainsi que les préfets de département concernés par la demande auront à connaître les demandes d'agrément puisque l'avis du comité régional de l'habitat est nécessaire à la constitution du dossier (cf. 5a).

Les organismes maîtres d'ouvrage ont un rôle reconnu en matière de logement des personnes défavorisées même si quantitativement le nombre des logements concernés est plus faible que celui produit par les bailleurs sociaux. Ainsi pendant les trois dernières années :

- l'Anah a financé 1 660 logements conventionnés (social et très social) ;
- l'État a financé en PLAI 1 007 logements ordinaires et 2 408 logements en résidences sociales.

Cette réforme conduit donc à ce que tout organisme, autre que les organismes HLM et les SEM, souhaitant bénéficier de subventions et de prêts PLAI pour financer des logements sociaux ou des établissements d'hébergement, à compter du 1^{er} janvier 2011, devra obligatoirement au préalable avoir été agréé par le ministre en charge du logement (1).

Dans un premier temps la DGALN instruira en priorité les dossiers des organismes qui ont produit des logements de manière régulière ces quatre dernières années afin de ne pas remettre en cause ce flux d'environ 900 logements par an en maîtrise d'ouvrage d'insertion (aides de l'Anah et PLAI) et environ 800 en structures collectives.

S'agissant des aides de l'Anah, elles ne sont pas conditionnées à l'obtention de l'agrément. L'organisme a le choix de le demander ou non. Si l'opérateur ne souhaite pas être agréé, il pourra tout de même obtenir une aide selon le régime de droit commun de l'Anah mais ne bénéficiera pas des aides de la CGLLS.

Le bénéfice de l'agrément permettra en outre d'accéder aux aides très sociales spécifiques de l'Anah et par ailleurs aux aides de la CGLLS.

L'agrément est également indispensable pour toutes les opérations de maîtrise d'ouvrage relatives à des structures d'hébergement afin de créer de nouvelles places destinées au desserrement de structures existantes (financement par les crédits dédiés au logement locatif social) ou

(1) En vertu des dispositions du 4^e de l'article R. 331-14 seuls les organismes agréés pourront bénéficier des subventions et de prêts PLAI. Il ne peut donc être envisagé d'agrément « ponctuel » d'opération financée en PLAI.

d'améliorer/humaniser ces structures (financement par l'Anah) sauf lorsqu'il s'agit de travaux dont la convention liant le propriétaire au gestionnaire prévoit explicitement qu'ils sont pris en charge par ce dernier et dont le montant est inférieur à 100 k€ (cf. articles 33 et 34 du règlement général de l'Anah).

La professionnalisation des acteurs de la maîtrise d'ouvrage d'insertion conduit à ce que les activités immobilières soient menées par des organismes disposant d'une compétence avérée dans ce domaine. Les organismes possédant du patrimoine qui ne disposent pas de cette compétence peuvent transmettre leur droit réel immobilier à des organismes agréés ou à des bailleurs sociaux. À cette fin plusieurs outils sont mis à leur disposition : la mise en œuvre de coopérations, l'emphytéose ou encore la recomposition de patrimoine (ventes, transferts...) entre organismes agréés ou bailleurs sociaux.

Sur ce dernier point, un régime fiscal facilitant pour ces organismes les transferts de patrimoine a été voté par le Parlement. L'article 13 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 est venu compléter l'article 1051 du code général des impôts en prévoyant des droits de mutation réduits (droit de mutation fixe à 125 € contre un taux de droit commun fixé à 5,09 % de la valeur vénale de l'immeuble) pour :

- les transferts de biens entre les organismes agréés au titre de l'article L. 365-2 du CCH, les organismes HLM et les sociétés anonymes d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété ;
- les acquisitions de logements réalisées avant le 31 décembre 2011 par les organismes cités ci-dessus auprès d'opérateurs qui avaient été agréés par le passé pour réaliser des logements très sociaux et qui ne solliciteront pas le nouvel agrément « maîtrise d'ouvrage ».

Cette dernière disposition doit donc favoriser la recomposition du patrimoine immobilier très social sur les territoires.

4b. *L'ingénierie sociale, financière et technique*

Elle concerne les missions de conseil, d'appui et d'expertise menées par les organismes auprès de particuliers en difficulté socio-économique, quel que soit leur statut d'occupation (locataire, accédant à la propriété ou propriétaire occupant).

Sont référencées cinq activités :

1. Les activités d'accueil, de conseil, d'assistance (assistance à maîtrise d'ouvrage avec ou sans mission technique, maîtrise d'œuvre) pour l'amélioration ou l'adaptation de l'habitat conduites en faveur des personnes défavorisées ou des personnes âgées et handicapées.
2. L'accompagnement social des personnes pour favoriser leur accès ou leur maintien dans le logement.
3. L'assistance des requérants dans les procédures du droit au logement opposable devant les commissions de médiation ou les tribunaux administratifs.
4. La recherche de logements adaptés.
5. La participation aux réunions des commissions d'attribution HLM.

Les opérateurs peuvent prétendre à être agréés pour tout ou partie de ces activités. Les préfets de département lorsque l'organisme conduit son action dans un seul département, ou les préfets de région dans les autres cas veilleront à ne les agréer que dans la mesure où ils sont en capacité à les mener.

Ainsi, pour l'activité 1, seules les structures disposant de personnes qualifiées dans les métiers sociaux et techniques (bâtiment) pourront prétendre à cet agrément. Les personnes âgées ou handicapées concernées sont celles qui sont sous les plafonds de ressources réglementaires de l'Anah ou pour l'accès au PLUS/PLAI.

Pour l'activité 2, il est précisé que les gestionnaires de centres d'hébergement, de logements d'urgence ou de dispositifs de veille sociale n'ont pas à solliciter cet agrément, ceux-ci ayant un conventionnement spécifique avec les préfets de département (articles L. 312-1, L. 322-1 et L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles) pour le suivi du public hébergé mais aussi pour le « post-suivi » de ces personnes après une période d'hébergement. Si l'exercice de cette activité ne nécessite pas d'agrément, par contre, ce dernier est indispensable si l'opérateur souhaite mener des missions dépassant ce champ comme, par exemple, l'accompagnement social dans du logement ordinaire de personnes non issues de l'hébergement ou pour accompagner des personnes sorties de structures d'hébergement non gérées par lui même.

Pour l'activité 3, l'agrément prévu pour l'assistance des requérants du droit au logement opposable (DALO) devant les commissions de médiation et devant les tribunaux administratifs ne concerne que les organismes autres que les associations de défense des personnes en situation d'exclusion et les services sociaux des collectivités locales ou de leurs groupements. En effet, ces associations de défense des personnes en situation d'exclusion restent soumises à l'agrément préfectoral spécifique prévu à l'article L. 441-2-3-1 du CCH et pour les services sociaux (CCAS, CIAS...), l'article 75 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 précise qu'ils n'ont pas besoin d'agrément pour l'exercice de ces activités.

En ce qui concerne les collecteurs d'Action Logement, ils sont agréés automatiquement pour cette activité d'assistance dans les procédures DALO, ils n'ont donc pas à le solliciter (cf. II de l'article R. 441-13-1 du CCH introduit par l'article 3 du décret n° 2010-398 du 22 avril 2010). Par contre, un agrément est nécessaire si un collecteur souhaite mener une autre activité d'ingénierie comme, par exemple, des missions d'accompagnement social.

L'activité 4 consiste à agréer des organismes qui ont pour mission de développer du logement en faveur des personnes défavorisées en ayant une activité de mobilisation de logements, situés dans le parc public ou le parc privé.

Enfin, l'activité 5 précise la participation des organismes agréés aux commissions d'attribution HLM. Ceux d'entre eux, bénéficiant d'un agrément pour cette activité au titre de l'article L. 365-3 du CCH, désignent leurs représentants au sein de ces commissions. En cas de désaccord, le préfet de département établit la liste de ces représentants. Cet article doit ainsi permettre une participation effective des associations à ces commissions qui aujourd'hui sont encore peu présentes dans le dispositif.

4c. L'activité d'intermédiation locative et de gestion locative sociale

Elle est constituée par les fonctions d'intermédiaire que jouent les organismes entre un propriétaire et une personne défavorisée. Sont ainsi visées les activités suivantes :

1. La location de logements en vue de leur sous-location auprès d'un organisme agréé pour son activité de maîtrise d'ouvrage ou d'un organisme HLM.

2. La location de logements en vue de leur sous-location auprès de bailleurs autres que des organismes HLM : il s'agit notamment des bailleurs privés, personnes physiques ou morales, des sociétés d'économie mixte et des collectivités locales.

3. La location de logements en vue de l'hébergement de personnes défavorisées auprès d'un organisme conventionné à l'allocation logement temporaire (ALT) : le décret ne prévoit d'agrément que dans le cas où l'organisme qui loue les logements aux fins d'hébergement a conclu une convention ALT.

4. La location d'un hôtel destiné à l'hébergement auprès d'un organisme HLM.

5. Les activités de gestion immobilière en tant que mandataire.

6. La gestion de résidences sociales.

Par ailleurs, le décret précise au dernier alinéa que les organismes qui exercent des activités de maîtrise d'ouvrage au titre du L. 365-2 du CCH en tant que propriétaires, preneurs à bail ou de convention d'usufruit, attributaires de logements sont considérés comme étant agréés, pour leur parc, au titre du L. 365-4 du CCH et n'ont pas à solliciter l'agrément « intermédiation locative et de gestion locative sociale » pour la gestion de ces logements. Ainsi, ils pourront donc prétendre aux aides accordées au titre des suppléments de dépenses de gestion des fonds solidarité logement ou des aides similaires de gestion locative adaptée qui seraient éventuellement accordées par d'autres partenaires. Ils n'auront pas non plus à solliciter l'agrément de gestionnaire de résidence sociale pour gérer leur propre patrimoine.

L'activité 3 remplace l'agrément existant délivré au titre de l'article R. 353-165-1 du CCH qui exigeait d'obtenir une autorisation préalable pour devenir gestionnaire de toute nouvelle résidence sociale conventionnée à l'aide personnalisée au logement (APL). Désormais, un organisme agréé pour cette activité n'aura pas à demander un agrément spécifique pour être gestionnaire d'un nouveau programme, cet agrément lui valant reconnaissance générale de sa compétence de gestionnaire, que cela soit pour une résidence sociale « classique », une pension de famille/maison-relais ou une résidence accueil. Bien entendu, le préfet de département demeure compétent pour se prononcer sur l'opportunité en amont du projet et sur le financement, en fonctionnement comme en investissement (sauf en cas de délégation de compétence).

Tous les gestionnaires actuels de résidences sociales doivent se faire agréer selon ces nouvelles dispositions. Les préfets de département les inviteront donc à faire des demandes d'agrément dès 2010 pour éviter toute césure dans l'exercice de leur mission.

Au regard du public diversifié auquel s'adressent les résidences hôtelières à vocation sociale (1) (RHVS), ces dernières ne sont pas concernées par ces nouveaux agréments dédiés aux activités menées en faveur des personnes défavorisées. Les dispositifs d'autorisation spécifiques des RHVS prévus aux articles R. 631-9 et suivants du CCH demeurent applicables (cf. également circulaire NOR MLVU0803943C du 8 avril 2008).

Il en est de même pour les agréments des opérations visées à l'article 101 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 (cf. décret n° 2009-1681 du 30 décembre 2009) qui concernent des opérations de location de locaux vacants pour une occupation par des résidents temporaires.

(1) Article L. 631.11 du CCH et décret n° 2007-892 du 15 mai 2007

5. L'autorité administrative délivrant l'agrément et les conditions d'obtention de ces agréments (articles R. 365-2 à 6 du CCH)

a) L'activité de maîtrise d'ouvrage est délivrée par le ministre en charge du logement sans limitation de durée. L'instruction du dossier se fait par la direction générale de l'aménagement du logement et de la nature (DGALN). Les demandes doivent donc être transmises à cette direction par l'organisme.

Toutefois, l'avis du comité régional de l'habitat sur la demande d'agrément étant requis dans le dossier, les services du préfet de région avec l'appui des services des préfets de département (logement et action sociale) concernés par la demande d'agrément auront à l'examiner au préalable. L'organisme doit saisir le comité régional de l'habitat (CRH), dont le secrétariat est tenu par la DREAL (DRIHL en Île-de-France et DDE en outre-mer), en transmettant, les pièces figurant à l'article R. 365-5 du CCH. Il joint ensuite cet avis au dossier pour instruction par la DGALN. De même, s'il intervient dans plusieurs régions, il saisit tous les CRH concernés et transmet chaque avis dans sa demande d'agrément.

Pour éviter de longs délais d'instruction des demandes d'agrément, le préfet de région veillera à ce que le CRH se prononce dans les deux mois suivant la demande. L'avis du CRH en formation plénière n'est pas obligatoirement requis ; l'article R. 362-2 du code de la construction et de l'habitation prévoit que le CRH peut déléguer la compétence relative aux agréments « maîtrise d'ouvrage » à son bureau ou aux commissions spécialisées.

En parallèle à sa demande d'avis au CRH, l'organisme peut, afin d'accélérer l'instruction, transmettre son dossier à la DGALN, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, sous-direction de la législation de l'habitat et des organismes constructeurs, bureau LO4, arche sud, 92055 La Défense Cedex. Toutefois, le dossier ne sera réputé complet qu'à réception de l'avis du CRH. Le préfet de région transmettra directement cet avis ainsi qu'une analyse, à la DGALN en informant l'organisme (copie de l'avis).

Les critères de délivrance de l'agrément de maîtrise d'ouvrage fixé à l'article R. 365-2 du CCH portent sur la capacité financière, technique et sociale de l'opérateur à réaliser ce type de programmes qui nécessitent un engagement sur une longue période.

Pour l'analyse, la DREAL (DRIHL en Île-de-France et DDE en outre-mer), avec l'appui des services des préfets de départements concernés, s'attachera aux éléments suivants :

- les personnels bénévoles et salariés disposent-ils d'expériences et de connaissances dans le domaine du logement ou de l'hébergement, dans le montage et dans les équilibres financiers des opérations ?
- le rapport de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) établi, le cas échéant, sur ces organismes et suivi des observations éventuelles ;
- l'activité de l'organisme : a-t-il eu une activité régulière et conséquente de maîtrise d'ouvrage ces dernières années et a-t-il établi un programme de réhabilitation et de développement de son patrimoine ? Il est, en effet, important que les opérateurs qui bénéficieront de l'agrément soient réellement actifs. L'appui de partenaires, locaux ou nationaux, publics ou privés, en termes financiers (capital, garanties...) constitue aussi un élément à prendre en compte. Ces critères seront évidemment appréciés en tenant compte du fait que l'organisme débute ou non son activité.

L'avis du CRH devra porter sur le projet présenté par l'organisme pour sa demande d'agrément. Il devra particulièrement porter sur la qualité de l'implantation territoriale de l'organisme et la pertinence de son projet de développement au regard des besoins identifiés sur le territoire régional ou infrarégional. Cette pertinence se mesurera à l'aune de l'articulation entre les différents documents programmatiques sur lequel le CRH s'est prononcé (programme local de l'habitat [PLH], plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées [PDALPD] dans lequel le plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion [PDAHI] est inclus) et le projet de développement porté par l'organisme. La cohérence avec les objectifs fixés par le PDALPD (en termes de localisation et de spécificité des ménages à loger), le volet « logement des personnes défavorisées » des PLH et, le cas échéant, des conventions de délégation de compétence devra être examinée et commentée dans l'avis qui sera joint au dossier.

Le 10° de l'article R. 365-5 ne concerne que les organismes sollicitant l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage : le demandeur doit faire un état des lieux du patrimoine en sa possession et fournir son plan pluriannuel d'investissement.

Afin d'aider les organismes à prendre la décision de demander ou non l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage, ou à constituer le dossier, le II de l'article 8 de la loi du 25 mars 2009 et l'arrêté du 14 août 2009 prévoient un budget de 20 M€ géré par l'ANPEEC et destiné, d'une part, à la consolidation financière des organismes et, d'autre part, à l'accompagnement et à la professionnalisation des fédérations professionnelles.

Ces crédits doivent faciliter :

- la rédaction des plans stratégiques de patrimoine et les projections financières correspondantes ;
- l'élaboration d'une réorganisation éventuelle de la maîtrise d'ouvrage d'insertion existante dans le but de renforcer son implantation territoriale et sa lisibilité pour les acteurs locaux du logement et de l'hébergement, notamment les élus ;
- la réflexion sur la restructuration des patrimoines en vue de faciliter leur gestion sociale et immobilière.

Pour ce faire, l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) subventionne les programmes d'actions prévues par les projets de conventions pluriannuelles de trois ans avec les fédérations professionnelles en vue de leur donner les moyens d'assister leurs adhérents dans cette réforme. Afin de garder la cohérence des actions prévues dans ces conventions engagées en 2010, leur suivi sera réalisé par un comité de pilotage regroupant l'ANPEEC, la CGLLS et la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN/DHUP) sous l'égide de cette dernière.

b) L'activité d'ingénierie sociale, financière et technique et l'activité d'intermédiation et la gestion locative sociale sont agréées par arrêté publié au recueil des actes administratifs, pour une durée de cinq ans renouvelable, par le préfet de département lorsque l'organisme conduit son action dans un seul département, ou par le préfet de région dans les autres cas.

Les dossiers de demandes d'agrément d'ingénierie sociale, financière et technique et de l'activité d'intermédiation et la gestion locative sociale sont à adresser à la préfecture du département où agit l'opérateur ou à la préfecture de région lorsque l'organisme demande un agrément pour plusieurs départements au sein de la même région.

Le choix a en effet été fait de confier la délivrance de ces agréments non pas au préfet du département où l'organisme a son siège social, mais au préfet du département où l'organisme agit, afin de mesurer la capacité de l'opérateur à pouvoir mener à bien son action sur le territoire. La connaissance des problématiques locales (publics bénéficiaires, acteurs en présence...) nécessite, en effet, que l'instruction de la demande soit faite par les services locaux de l'État les mieux à même à vérifier ces différentes exigences.

Vous veillerez en particulier à ce que l'organisme ait une présence effective sur le territoire et qu'il dispose d'un ancrage territorial suffisamment important.

Si l'activité dépasse le périmètre d'un département, l'agrément est délivré par le préfet de région. De même, si un organisme mène des activités distinctes dans plusieurs départements, il effectue sa demande auprès du préfet de région. Si l'activité s'étend sur le périmètre de plusieurs régions, l'agrément devra être demandé auprès des différents préfets de région concernés. Ce dernier fixe dans l'arrêté le territoire d'action de l'organisme. Il peut couvrir uniquement le territoire où l'organisme intervient déjà sans que cela représente toute la région, mais il peut aussi faire référence à un (ou des) département(s) où l'organisme souhaiterait développer son activité.

De plus, lorsqu'un organisme agissant sur un département souhaite étendre son activité, il effectue une nouvelle demande d'agrément auprès du préfet de région. Ce nouvel arrêté rend caduc le précédent arrêté.

Pour l'agrément relatif à l'activité d'ingénierie sociale, financière et technique, les critères d'obtention de cet agrément fixés à l'article R. 365-3 du CCH prévoient que sont analysées les compétences de l'organisme dans les domaines où il souhaite intervenir, les moyens dont il compte disposer sur le territoire concerné, ses statuts et le soutien éventuel d'une fédération à laquelle il adhère. Vous veillerez donc à vérifier si l'opérateur dispose d'une expérience sur ce champ ou s'il justifie de connaissances dans le domaine et qu'il est en capacité de mener à bien les missions qu'il souhaite conduire. Pour l'analyse des comptes de l'organisme, l'appui des services de la trésorerie générale pourra être sollicité.

Pour l'activité d'intermédiation locative et de gestion locative sociale, les modalités et critères d'obtention de l'agrément sont similaires à l'activité précédente. Toutefois, la seule différence notable réside dans l'exigence de la production de la carte professionnelle d'agent immobilier prévue par la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970, lorsque l'organisme souhaite exercer une activité de mandataire.

L'article R. 365-5 du CCH fixe l'ensemble des pièces communes à chacun des agréments que les organismes doivent transmettre. Pour le 4°, qui renvoie à la qualification des personnels, la transmission notamment des attestations de diplômes, de suivi de formations qualifiantes et de leur expérience professionnelle serait particulièrement utile et pertinente. En ce qui concerne le 8°, il est fait référence à la compétence et à la qualification des personnels, que ces derniers appartiennent à l'organisme lui-même ou à ses sociétaires, qui seront effectivement affectés sur le territoire concerné à la réalisation de l'activité pour laquelle l'agrément est demandé, l'Île-de-France étant considérée comme un seul territoire.

Vous disposez d'un délai de trois mois à réception du dossier complet de demande pour prendre votre décision. Ce délai qui déroge au droit commun de deux mois fixé à l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations a été choisi pour donner un temps suffisant d'instruction.

Vous accuserez réception du dossier de demande et préciserez, par la suite, au demandeur si son dossier est complet ou si certaines pièces sont manquantes et restent à transmettre. Le silence gardé durant cette période de trois mois vaut rejet implicite de la demande d'agrément. Cette absence de décision peut faire l'objet d'un recours auprès du tribunal administratif compétent.

6. Le suivi dans le temps (art. R. 365-7 et R. 365-8 du CCH) des agréments délivrés

L'agrément que vous délivrez est valable cinq ans.

Il est fixé à l'article R. 365-7 du CCH que l'organisme doit vous transmettre chaque année un bilan de son activité ainsi que ses comptes financiers. Vous veillerez donc, même si la structure ne reçoit pas de financement public pour la réalisation de ses activités, à ce qu'elle respecte cette obligation.

Vous veillerez aussi à tenir à jour une liste de l'ensemble des organismes agréés sur le territoire régional et départemental précisant la date de délivrance de cet agrément, et ce afin d'être en mesure d'alerter les organismes sur l'arrivée à échéance de leur agrément.

Par ailleurs, vous pouvez contrôler à tout moment l'activité d'un organisme si vous le jugez opportun. L'article R. 365-8 du CCH indique que vous pouvez retirer un agrément relatif à l'ingénierie ou à l'intermédiation, en cas d'irrégularité grave. Vous devez au préalable entendre les observations de l'organisme, dans les conditions prévues par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leur relation avec les administrations.

Les modalités spécifiques de retrait de l'agrément pour l'activité de maîtrise d'ouvrage par le ministre chargé du logement sont fixées au niveau législatif à l'article L. 365-6 du CCH. Néanmoins, les services du préfet de région avec l'appui des services du préfet de département concernés par la demande d'agrément veilleront à communiquer à la DGALN toutes informations dont ils auront connaissance, relatives à l'exercice de cet agrément, qui permettraient un meilleur contrôle des organismes concernés.

7. Les modes de contractualisation entre la collectivité et les organismes : la prépondérance de la personne morale à l'initiative du projet

Comme précisé dans le paragraphe relatif à l'objet de la réforme, ces nouvelles dispositions visent à définir le périmètre du service social d'intérêt général lié au logement très social et à définir la notion de mandat au sens de la directive service liant la collectivité publique et l'organisme.

Ce mandat peut prendre la forme d'un marché ou bien la forme d'une convention. Comme le spécifie la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations, les modalités de cette contractualisation dépendent de la personne morale à l'initiative du projet :

- soit l'action est initiée et menée par l'organisme qui poursuit des objectifs propres. Dans ce cas, la collectivité peut lui verser une subvention. Autre variante, le projet émane de l'organisme, et la collectivité doit simplement rendre publique la subvention, ou le projet développé par l'organisme s'inscrit dans le cadre d'un appel à projets lancé par la collectivité publique. Cette dernière forme correspond à la définition d'un cadre général dans lequel s'inscrivent les associations qui restent toutefois à « l'initiative de ces projets et en définissent le contenu ». Ainsi, la collectivité n'a pas l'exigence de traiter par voie de marché public ;
- soit la collectivité est à l'origine du projet. Elle s'inscrit alors dans les règles de la commande publique, qui impliquent de recourir aux marchés publics ou à la délégation de service public. (cf. circulaire du 29 décembre 2009 relative au guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics).

Ainsi, dans le cas d'une mission dont l'initiative est revenue à l'organisme (comme la création d'une résidence sociale), la procédure des marchés n'est pas à exiger. Elle peut se traduire par la conclusion d'une convention de subvention ou le lancement d'un appel à projets.

Dans tous les cas, la durée du mandat est précisée ainsi que les objectifs poursuivis, y compris dans la convention pluriannuelle d'objectifs, dont un modèle nouveau a été adopté dans la circulaire du 18 janvier 2010 visée précédemment. Cette nouvelle convention est obligatoire pour l'État et ses établissements publics et conseillée pour les collectivités locales. Elle servira de base aux nouvelles conventions pluriannuelles.

Pour que les organismes soient exclus du champ de la directive services, il faut qu'ils soient « mandatés », c'est-à-dire qu'ils soient à la fois bénéficiaires d'un agrément et qu'ils soient ou bénéficiaires d'une subvention, ou titulaires d'un marché. Ainsi, lorsque l'État, une collectivité territoriale

ou un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) sera à l'initiative d'une mise en concurrence, le cahier des charges des activités prévues en faveur du logement des personnes défavorisées précisera obligatoirement que les réponses devront être émises par des organismes agréés.

En revanche, si la procédure concerne un public aux niveaux de ressources diversifiés, comme pour une opération programmée d'amélioration de l'habitat, alors tout type d'organisme est en droit de répondre à l'appel d'offres qui demeure donc ouvert. Ainsi, pour les programmes d'intérêt général, les maîtrises d'œuvre urbaine et sociale autres que celles concernant uniquement les publics défavorisés, l'appel d'offres doit être ouvert afin de favoriser l'éventail le plus large de réponses au problème posé, qui peuvent être faites par des bureaux d'études techniques comme des organismes agréés.

En fonction des bénéficiaires du programme, il revient donc au maître d'ouvrage de décider s'il exige ou non l'existence de l'agrément pour les associations et autres organismes.

8. Articulation avec la procédure de demande d'agrément des associations prévues par la circulaire du 18 janvier 2010

Lorsque l'agrément sera demandé par une association, celle-ci devra préciser si c'est la première fois qu'elle fait une demande d'agrément auprès d'un ministère. Si tel est le cas, les instructeurs du dossier, quel que soit l'échelon de l'État concerné (DGALN, niveau régional ou départemental), devront s'assurer que l'association répond bien aux critères d'intérêt général, de mode de fonctionnement démocratique et de transparence financière qui forment le « tronc commun » des agréments d'association (point 3 de la circulaire du 18 janvier 2010).

À cette fin, vous veillerez à ce que, lors du dépôt de son dossier, l'organisme fournisse bien les justificatifs permettant de répondre aux critères précisés dans l'annexe 5 de la circulaire.

Je compte sur votre engagement pour assurer une bonne mise en œuvre de cette réforme. Toute question ou observation peut être adressée à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

La présente circulaire sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.

Fait à Paris, le 6 septembre 2010.

Pour le ministre d'État et par délégation :

*Le directeur de l'habitat, de l'urbanisme
et des paysages,*
É. CRÉPON

Le secrétaire général,
J.-F. MONTEILS