



Cadrage régional francilien du développement de l'offre de logements sociaux en usufruit locatif social (ULS)

Ref. : - L. 253-1 à L. 253-8, R. 253-1 à R. 253-2 du code de la construction et de l'habitat
- note technique du 22 octobre 2019 de la DHUP relative à l'usufruit locatif social

L'usufruit locatif social (ULS) consiste en un démembrement temporaire du droit de propriété :

- la nue-propriété du bien appartient à des investisseurs privés, qui la financent sans prêt aidé de l'État ;
- l'usufruit est acquis par un bailleur social, qui perçoit l'intégralité des loyers et assure l'entretien de l'immeuble : l'acquisition bénéficie alors des prêts aidés de l'État PLAI, PLUS ou PLS et des aides directes et indirectes associées ;
- la convention d'usufruit est établie pour une durée minimale de 15 ans, pendant laquelle les logements en ULS sont dûment conventionnés à l'APL et décomptés SRU (sur ce dernier point, pendant cinq ans à l'issue de la durée de l'usufruit et de l'arrivée à échéance de la convention).

L'exigence de relance de la production de logement social dans le contexte de la crise sanitaire actuelle, qui a encore exacerbé les tensions sur la demande, impose de mobiliser tout le panel des leviers disponibles parmi lesquels l'ULS.

La note technique de la ministre en charge du logement en date du 22 d'octobre 2019 souligne la **nécessité de promouvoir de mobiliser ce produit « plus activement que par le passé », avec l'appui des services déconcentrés », afin de mieux répondre aux besoins en développant un patrimoine social complémentaire au parc pérenne, pendant une période d'au moins quinze ans.** Elle ouvre par ailleurs la possibilité d'adapter les conditions du développement de l'ULS à la situation de chaque territoire, en maîtrisant notamment la production dans les territoires déficitaires de logements sociaux, où ce dispositif a vocation à compléter la dynamique de production de logement social pérenne et non à s'y substituer par effet d'aubaine.

Le présent cadrage vise à mettre en œuvre ces orientations, en définissant un cadre clair, partagé par l'ensemble des acteurs, pour soutenir le développement de l'ULS en Ile-de-France.

Une position favorable et ouverte sera ainsi portée par les services instructeurs, moyennant des points de vigilance et de vérification définis par le présent cadrage et à intégrer lors des discussions avec les opérateurs sur les conditions de programmation et de montage des opérations et lors de l'instruction des demandes d'agrément, en se limitant aux points strictement nécessaires.

1. L'ULS peut être développé sur l'ensemble du territoire francilien, et en mobilisant tous les produits de financement (PLS mais également PLUS et PLAI)

Entre 2015 et 2021, 3 274 logements ont été agréés en ULS, soit 468 logements par an en moyenne, représentant 1,7 % des logements agréés. Ce taux varie néanmoins significativement entre les départements et atteint 7,2 % dans les Hauts-de-Seine, où les opérateurs sont les plus mobilisés. Par ailleurs, 2 841 logements ont été agréés en PLS (87 %), contre 262 en PLUS (8 %) et seulement 171 en PLAI (5 %, avec sur ce produit une inflexion très récente -150 en 2021-). La marge de progression du produit, même s'il demeurera minoritaire de la production pérenne, semble donc importante et le développement du produit doit être encouragé.

La possibilité de recourir à l'ULS, et d'alléger le poids des fonds propres dans les plans de financement, doit en particulier être plus systématiquement envisagée dans les territoires et sur les sites fortement tendus où les opérations pérennes sont très difficiles à équilibrer. Il convient en effet de veiller à ce que les fonciers et/ou bâtis disponibles ne deviennent pas « captables » uniquement au profit du logement libre. L'ULS ne doit pas y être alors positionnée en tant que produit concurrent du logement social pérenne, mais en tant que solution sociale alternative à la production non sociale.

Les opérateurs doivent être soutenus en ce sens, avec une incitation à diversifier également la production sur les produits PLUS et PLAI, étant rappelé que 93 % des ménages demandeurs de logements sociaux en Île-de-France sont sous les plafonds PLUS. Comme le rappelle la note technique du 22 octobre 2019, le montage d'opérations en ULS est en effet adapté à toutes les formes de financement. Pour favoriser l'équilibre financier des opérations, l'opération en ULS en PLAI pourra faire l'objet de subventions directes, au travers des forfaits locaux de financement applicables, proratisés sur la durée de conventionnement de l'opération d'usufruit par rapport à la durée des conventionnements APL des logements pérennes

Pour un développement réel et équilibré de l'ULS, les grands principes généraux suivants seront mis en œuvre en Île-de-France :

- **un recours possible de l'ULS sur tout le territoire francilien, sans exception ;**
- **un développement des produits PLAI et PLUS en ULS, dont les agréments seront possibles sous réserve du respect des autres conditions du présent cadrage ;**
- **une bienveillance particulière à l'égard des opérations proposant une mixité des produits en ULS, c'est-à-dire les opérations proposant des logements pérennes et de l'ULS.**

2. L'ULS est un produit à promouvoir tout particulièrement dans les communes disposant de plus de 35 % de logements sociaux et dans les opérations dédiées à des publics dits « spécifiques »

Produit social temporaire pouvant répondre à l'exigence et aux enjeux de diversification à terme de l'habitat, **l'ULS paraît particulièrement adapté pour accompagner la transition des territoires fortement dotés en logements sociaux. Son développement doit donc être plus systématiquement encouragé dans les communes comportant de plus de 35 % de logements sociaux**, et dans ce cas en développant des opérations notamment en PLUS et PLS.

Dans les communes dotées de plus de 40 % de logements sociaux, et conformément aux orientations prises dans la note interministérielle du 11 mai 2021¹, l'État et ses délégataires ne doivent plus agréer de logements pérennes PLAI ou PLUS (hors besoin exceptionnel et avéré, dans des contextes particuliers - relogement lié à la lutte contre l'habitat indigne, réhabilitation de FTM, opérations d'aménagement, futurs quartiers de gare...-). Ainsi, **dans le cas où un besoin justifierait une production sociale en PLAI et en PLUS, les logements seront ainsi financés prioritairement en ULS, pour ne pas obérer plus la diversification à terme de l'habitat du territoire.**

¹ Note interministérielle de mesdames la ministre de la ville et la ministre du logement, en date du 11 mai 2021, portant traduction des orientations du comité interministériel des villes du 29 janvier 2021.

L'ULS permet également d'apporter une réponse adaptée à des besoins qui ne seront pas nécessairement pérennes. Il peut ainsi permettre d'accroître à court terme l'offre de logement pour la population étudiante, qui va connaître dans les prochaines années un pic démographique conjoncturel, ou encore le développement des opérations réservées aux jeunes de moins de trente ans².

Compte tenu de leurs modalités de gestion particulières et du taux de rotation important des occupants, le montage privilégié en ULS de ces opérations aura une incidence limitée, voire nulle, en matière de relogements au terme de la convention d'usufruit. Cependant, puisque ces opérations impliquent de petites typologies de logements, il conviendra soit de s'assurer de la modularité des typologies (ce que propose par exemple l'investisseur institutionnel Tonus), soit d'envisager très en amont la sortie de l'usufruit au travers d'un dispositif pouvant garantir la bonne gestion de la future copropriété, par exemple *via* le fléchage de l'immeuble en une résidence gérée.

L'État encourage le développement de l'ULS notamment :

- **sur les communes ayant plus de 35 % de logements sociaux, où la production pourra être préférentiellement orientée en ULS, en particulier quand il s'agit de produire du PLAI ou du PLUS ;**
- **à destination des publics spécifiques, et en envisageant notamment une modularité adaptée des typologies ou un fléchage « post-usufruit » vers un dispositif de type résidence gérée (non sociale) : l'État pourra sur ce point accompagner les opérateurs dans le montage d'opérations expérimentales.**

Dans les communes comptant plus de 40 % de logements sociaux, les opérations de PLAI et de PLUS, nécessairement très limitées à des contextes particuliers, devront prioritairement être financées en ULS.

3. Une vigilance est mise en œuvre sur la proportion d'ULS par rapport au parc locatif social pérenne

Pour assurer un équilibre avec le développement de l'offre sociale pérenne, qui doit rester majoritaire, **le développement de l'ULS sur chaque territoire de gestion doit être maîtrisé**. Un plafond de production de 10 % de l'objectif de production programmé par département en début d'année de gestion est donc préconisé, afin de garantir que l'ULS reste une offre complémentaire. Les demandes d'agrément ULS seront instruites et accordées, au fil de l'eau tout au long de l'année, dans les 3 mois suivant le dépôt du dossier, jusqu'à l'atteinte du plafond.

En plus de ce principe général, **une attention particulière doit être apportée aux communes déficitaires SRU**, où l'exigence de développement majoritaire de l'offre pérenne est encore plus marquée qu'ailleurs. S'il ne doit pas constituer un effet d'aubaine permettant aux communes réfractaires de contourner les obligations SRU, le développement de l'ULS ne saurait toutefois y être proscrit. Le recours à l'ULS pourra en effet permettre de réduire le coût de l'opération et des fonds propres à apporter, dans des communes aux prix du foncier souvent élevés, tout en répondant aux besoins immédiats de la population. Comme évoqué au 1. du présent cadrage, l'ULS peut y constituer une alternative opportune à la production d'opérations ne comportant aucun logement social.

Sur ces communes déficitaires SRU en particulier, pour assurer un développement maîtrisé de l'ULS, il est préconisé de plafonner la production annuelle de logements en usufruit à 10 % de l'objectif triennal de la commune annualisé. Si l'objectif triennal de la commune est dépassé dans la période, le plafond n'a plus lieu de s'appliquer. De même, lorsque par exemple les 10 % seront dépassés par une seule opération du fait d'un objectif triennal faible pour une commune, il s'agira de pouvoir agréer ladite opération.

Par ailleurs, et comme il est pratiqué pour les opérations de logements pérennes, il convient de s'assurer que le développement de l'ULS ne dégrade pas le bilan qualitatif SRU de ces communes déficitaires. Les projets en ULS doivent donc opportunément intégrer une part de PLAI et/ou de PLUS, en ULS ou en logements

² Produit dit « article 109 », créé par l'article 109 de la Loi ELAN et codifié à l'article L. 353-22 du code de la construction et de l'habitation.

pérennes, en plus du PLS usuellement utilisé, sauf à ce que les anticipations de production sur la commune et/ou pour le bailleur considéré, sur la période du triennal, permettent d'attester de l'équilibre des produits développés.

Dans les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence, les obligations de mixité sociale inscrites dans les plans locaux d'urbanisme au titre des articles L. 151-15 et L. 151-41 du code de l'urbanisme ou issues des dispositions de l'article L. 302-9-1-2 du code de la construction et de l'habitation (obligation, pour toute opération de logement de taille conséquente, de comprendre 30 % des logements familiaux financés en PLAI ou en PLUS) ne pourront être remplies qu'au moyen d'une offre locative pérenne, conformément à la note technique de la DHUP d'octobre 2019. Des agréments en ULS (PLAI, PLUS ou PLS) peuvent être octroyés au sein de ces opérations ou programmes immobiliers, dès lors que ces objectifs de mixité sociale sont atteints.

Les principes quantitatifs applicables pour le développement de l'ULS au sein des opérations sont les suivants :

- **la programmation départementale annuelle d'ULS est plafonnée à 10 % de l'objectif d'agréments de logements sociaux fixé au département en début d'année de gestion dans le cadre de la programmation régionale ;**
- **dans les communes déficitaires SRU, les opérations doivent intégrer une mixité de produits permettant de ne pas dégrader le bilan qualitatif SRU, et les agréments en ULS ne peuvent pas dépasser 10 % de l'objectif triennal annualisé de la commune, sauf pour les communes ayant dépassé leur objectif quantitatif en cours de triennal ou lorsque l'objectif est très faible et donc les 10 % dépassés en une seule opération ;**
- **hormis dans les communes carencées SRU, sous réserve de l'accord de la commune, la part minimale de logements sociaux fixée par le PLU peut être réalisée en ULS (y compris en commune déficitaire, sous réserve du respect de l'équilibre qualitatif) ;**
- **en communes carencées SRU, la part minimale de 30 % de logements sociaux PLAI ou PLUS obligatoire dans les projets de plus de 12 logements ou de plus de 800 m² (L. 302-9-1-2 du CCH) devra être financée en produits pérennes.**

Les porteurs de projet sont invités à anticiper ces conditions dans le montage de leurs opérations, pour s'assurer de leur conformité.

4. La nécessaire anticipation de la fin de la convention d'usufruit

L'instruction des demandes d'agréments ULS doit prévenir les risques en fin de convention d'usufruit, qui sont de deux ordres :

- un besoin de relogement ponctuel mais important pour le bailleur social, qui est tenu à l'obligation de présenter au moins une proposition de relogement au locataire sous les plafonds de ressources du logement social en fin d'usufruit ;
- une remise sur le marché simultanée d'un nombre important de logements d'un même ensemble, qui peut avoir des conséquences sur la bonne santé de la copropriété et sur les prix des logements vendus.

Pour limiter ces risques, il est donc nécessaire d'anticiper les conditions de relogement, c'est-à-dire de **veiller à ce que le bailleur dispose d'un parc de logements pérennes suffisant**, disponibles ou à construire pour assurer le relogement.

La demande d'agrément des opérations en ULS devra ainsi comporter une analyse de la capacité du bailleur social à assurer, dans le secteur géographique concerné, à la fin de la convention d'usufruit, un relogement dans de bonnes conditions des ménages occupants, notamment des ménages qui respecteront encore les conditions d'accès au logement social.

La part du parc ULS sera donc limitée à environ 10 % de l'ensemble du parc du bailleur sur l'EPT/EPCI pour assurer le relogement des ménages, sans nuire à l'enjeu de développement de l'usufruit locatif social.

De plus, le bailleur devra s'engager, à partir de l'année N-3 de la fin de la convention d'usufruit, à présenter sa stratégie de relogement. Il produira en particulier un tableau prévisionnel des relogements à effectuer par an afin d'assurer un relogement étalé dans le temps avec une clause de revoyure un an avant le début des relogements, ainsi que l'ensemble des éléments prévus pour assurer les relogements (courriers aux nu-proprétaires et aux locataires au plus tard un an avant la fin de l'usufruit, accompagnement du nu-proprétaire, calendrier des propositions de relogement aux locataires).

De même, lors de la demande d'agrément ULS, le bailleur devra compléter son dossier d'une présentation et d'un engagement de l'opérateur qui aura organisé et/ou commercialisé la nue-proprété et/ou l'usufruit.

L'engagement de l'opérateur portera, tout particulièrement dans le modèle de type investisseurs privés, sur son accompagnement du nu-proprétaire et de l'usufruitier tout au long de la convention de démembrement et en particulier dans le cadre de la gestion de la fin d'usufruit qui devra démarrer dans les trois dernières années précédant l'échéance de cette convention. Cet accompagnement, lors de la fin d'exploitation de l'usufruit, doit consister notamment à faciliter l'exécution des obligations de l'usufruitier (obligations de travaux et locatives conformément à la convention de démembrement conclue entre l'usufruitier et le nu-proprétaire).

Ensuite, pour veiller aux conditions de relogement et aux risques de copropriétés dégradées, il est important de **sécuriser l'ULS dès l'origine par la durée de la convention d'usufruit et la mise en œuvre, autant que possible, de dispositifs glissants en fin de convention**. La durée minimale de la convention d'usufruit est réglementairement de 15 ans, de même que la convention APL. Il est cependant nécessaire d'inscrire dans la convention d'usufruit et la convention APL une durée plus longue que cette durée minimale, en la portant à 17 ans.

Ce biseau de deux ans entre la durée réglementaire minimale de l'usufruit et les 17 ans (voire plus), permettra de lisser les relogements dans le temps et les remises sur le marché éventuelles des logements, en le prévoyant et en l'anticipant (notamment sur le plan des conséquences financières pour nu-proprétaires et usufruitiers) dès le stade de la convention d'usufruit et de la convention APL initiales, notamment :

- dans les modèles de type investisseurs institutionnels, en inscrivant une clause de transition locative dans les conventions : il s'agit d'un engagement du nu-proprétaire à acheter l'usufruit résiduel (indemnisation de la vacance) dès la libération des logements, au fil de l'eau. L'objectif est d'apporter une souplesse aux bailleurs sociaux usufruitiers afin de pouvoir étaler sur une période définie (dite de transition locative) l'extinction de l'usufruit et d'éviter un relogement d'un nombre important de locataires à la fin de la convention d'usufruit ;
- pour les modèles de type investisseurs privés ou en l'absence de clause de transition locative pour les modèles de type investisseurs institutionnels, en prévoyant des relogements par tranche, chacune des tranches comportant une convention APL dédiée, respectant en moyenne la durée minimale mentionnée supra de 17 ans. Ce dispositif permet d'éviter de recourir à la clause de transition locative, tout en assurant l'étalement des relogements et des ventes éventuelles. A titre indicatif, une tranche pourrait comprendre 10 logements : ce volume pourra être négocié au cas par cas, et dépendra de la localisation des opérations, certaines étant moins concernées que d'autres par les risques afférents au relogement et à la vente simultanée de plusieurs logements, du fait d'un marché immobilier dynamique et attractif. A titre d'exemple, une opération de 25 logements en ULS pourrait comporter 3 conventions APL, avec 3 durées différentes (16, 17 et 18 ans) ;
- en l'absence de clause de transition locative ou de relogements par tranche, en abrogeant ou en avenantant les conventions APL au bout de 15 ans, pour tenir compte des libérations anticipées, permettant ainsi une sortie progressive et étalée des ménages entre la 15^{ème} et la 17^{ème} année ainsi qu'une remise en état du logement. Cette démarche, à conduire au fil des libérations, peut cependant être très lourde à mettre en œuvre en l'absence de clause de transition locative.

Enfin, **la taille des opérations d'ULS peut parfois induire des facteurs de risque**, si la copropriété future compte un grand nombre de logements dont la plupart seront détenus par des propriétaires bailleurs. Sans

fixer de règles rigides en la matière, l'attention des opérateurs est portée sur l'anticipation des risques, qui pourront être évoqués au cas par cas : un mixage de l'ULS avec d'autres produits, ou des opérations à 100 % ULS de relativement petite taille, pourront par exemple constituer des éléments de réponse satisfaisants.

L'instruction d'une demande d'agrément en ULS doit permettre de garantir :

- **que le bailleur produit sa stratégie de relogement et s'engage à fournir, dans les 3 années précédant la fin de la convention d'usufruit, un tableau prévisionnel des relogements à effectuer ;**
- **que le parc de logement agréés en ULS sur un EPT/EPCI ne représente pas plus de 10 % du parc total du bailleur sur ce territoire (cet élément étant documenté à la demande d'agrément) ;**
- **que les conventions ULS sont portées à 17 ans minimum.**

Par ailleurs, les opérateurs sont invités à prévoir des dispositifs transitoires, en particulier lorsque l'opération a une taille importante ou une localisation qui peut présenter un risque pour le relogement ou la revente (clause de transition locative, relogements et reventes par tranche avec durée moyenne du conventionnement APL de 17 ans, ou engagement d'avenants et de résiliation des conventions APL conformes au plan de relogements proposés).

5. Le suivi du développement de l'ULS et évolution du cadrage régional

Un suivi régulier des agréments délivrés sera mis en place par les UDHL et DDT pour permettre d'identifier les risques de concentration excessive des opérations ULS du fait des enjeux de relogement.

Il donnera notamment lieu à un bilan régional annuel de la production en ULS réalisé par la DRIHL siège Île-de-France. Ce bilan permettra d'apprécier les impacts liés au recours à ce type de montage sur la production des différents segments de logement social, notamment au regard de l'enjeu de développement de l'offre ULS PLAI et PLUS et en fonction des besoins identifiés sur le territoire.