

COMPTE RENDU

CONVENTIONS D'UTILITE SOCIALE ET POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT



L'Union Sociale pour l'Habitat de la région Centre, en partenariat avec l'Université d'Orléans et avec l'appui des experts de l'USH, a organisé le 18 juin 2010 une rencontre régionale sur les conventions d'utilité sociale.

Ce colloque, auquel ont participé plus de 80 personnes, représentant les bailleurs sociaux et leurs différents partenaires, est l'occasion pour l'université d'Orléans de valoriser les travaux des étudiants et de faire connaître **le Master 2 Droit et Politique de l'Habitat**.

L'accent a été mis sur les liens entre les CUS et les politiques locales de l'habitat, car le colloque s'est inscrit dans le cadre du **Réseau des acteurs de l'habitat de la région Centre** : ce Réseau prend la suite des ateliers de la décentralisation créés en 2005 et qui ont notamment permis de monter des observatoires locaux de l'économie de la production (suivi des coûts et financements de la construction locative sociale).

En 2009, l'USH Centre a bénéficié d'un soutien financier du Réseau national des acteurs de l'habitat grâce auquel a été mis sur pied un cycle de réunions sur les conventions d'utilité sociale ouvertes aux bailleurs sociaux et à leurs partenaires, Etat et collectivités locales. Le colloque vient clôturer ce cycle et intervient au moment où les organismes Hlm déposent leur projet de CUS auprès de l'Etat pour négocier et signer leur convention avant le 31 décembre 2010.

La matinée a été consacrée à des interventions en séance plénière présentant différents points de vue sur les CUS, celui d'une universitaire, d'une collectivité locale, de l'USH nationale et de l'Etat.

L'après midi a été ouverte par la présentation des travaux des étudiants du Master 2 Droit et politique de l'Habitat au sein des **ateliers thématiques**, ayant pour objectif de permettre aux participants de réfléchir ensemble sur leurs pratiques. Chacun des ateliers fut centré sur un aspect particulier des CUS.

La journée s'est achevée par le discours de clôture du directeur adjoint de la DREAL Centre.

Programme de la journée

- 9H00** **ACCUEIL** à l'Amphithéâtre Cantillon
- 9H30** **PRÉSENTATION DE LA JOURNÉE ET DU RÉSEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT**
Par Brigitte JALLET, directrice de l'USH Centre
Dominique BELARGENT, conseiller technique à l'USH
- 9H45** **INTRODUCTION GÉNÉRALE : Problématique de la journée**
Par Philippe VAREILLES, président de l'USH Centre
- 10H15** **LA CONVENTION D'UTILITÉ SOCIALE : Quelle est la nature de cette convention ?**
Par Paule QUILICHINI, maître de conférences à l'Université d'Orléans
- 11H15** **LA CUS DANS LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT : Point de vue des collectivités locales**
Par Emmanuelle MONPIN, responsable pôle programmation production à la Communauté d'agglomération de Rennes
- 12H15** **CONCLUSIONS DE LA MATINÉE PAR L'ÉTAT ET L'USH**
Regards croisés de Brigitte BROGAT, conseiller technique à l'USH
et de Jean-Pierre SIMONET, chef de projet national des CUS au MEEDEM
- 13H00** **DÉJEUNER**
Au restaurant universitaire l'Agora
- 14H00** **ATELIERS THÉMATIQUES : comment faire vivre les CUS ?**
Atelier 1 : Le travail stratégique des organismes à travers les PSP
Identification des principaux enjeux par les organismes, travail par territoires, prise en compte des stratégies de groupe, articulation du local et du national...
Animateur : Brigitte BROGAT, conseiller technique à l'USH
Intervenant : Anne SCHWERDORFFER, directeur général délégué à Hamoval
Atelier 2 : Le dialogue partenarial
Les modalités d'association des collectivités locales et la négociation avec les services de l'Etat.
Animateur : Dominique BELARGENT, conseiller technique à l'USH
Intervenants : Bernard PASDELOUP, directeur général à Bourges Habitat/Jacques Cœur Habitat ; Magali BOURRICAND, responsable Habitat à la Communauté d'agglomération d'Orléans ; Pierre DUMON, chef du département Habitat Construction à la DREAL Centre
Atelier 3 : La mise en œuvre de la CUS
Le suivi en interne par chaque organisme, l'évaluation par les services de l'Etat, la préparation de la remise en ordre des loyers...
Animateur : Lorène VENNETIER, chargée de mission à la FNAR
Intervenants : Frédéric THORNER, chef du service Habitat à la DDT Loir-et-Cher ; Laurent LORRILLARD, directeur général délégué à Bâtir Centre
- 16H00** **CONCLUSIONS DES ATELIERS par Brigitte JALLET**
- 16H30** **CLOTURE DE LA JOURNÉE par Jean-François BROCHERIEUX, directeur adjoint de la DREAL Centre**

Introduction générale : Pourquoi parler des CUS ?

Par Philippes VAREILLES, Président de l'USH Centre

Le mouvement Hlm a bien accueilli les conventions d'utilité sociale, en tant que moyen d'afficher une nouvelle politique contractuelle entre l'Etat et les organismes Hlm.

Pour le bailleur, la CUS est l'expression de sa stratégie patrimoniale qui se traduit par des arbitrages et d'une stratégie de développement, traduite par des objectifs de production. C'est aussi l'expression d'une politique sociale à décliner à travers des objectifs d'accueil de populations démunies ou à travers les politiques de loyer.

La CUS doit en outre s'articuler aux politiques locales de l'habitat : la stratégie patrimoniale de l'organisme est-elle partagée par la collectivité locale, ou plutôt l'organisme a-t-il bien intégré les objectifs de la collectivité dans sa stratégie patrimoniale ? C'est l'objet de la phase d'association avec les collectivités locales qui s'est déroulée jusqu'au 30 mai, et qui était très cadrée par les textes. Cependant l'avis des collectivités locales n'est qu'un avis car la collectivité n'est généralement pas signataire de la CUS, et ne s'engage pas aux côtés de l'organisme. Et pourtant se pose la question des besoins en logements des territoires et de l'adéquation entre la somme des engagements pris par les bailleurs sociaux et les objectifs des PLH.

En définitive seul l'organisme Hlm s'engage vis-à-vis de l'Etat, ce qui pose alors la question des moyens mis à disposition des organismes dans les CUS.

Le contexte actuel de crise économique et sociale a un impact sur les populations, qui se traduit par exemple par une diminution de la décohabitation et des besoins en logement et une augmentation de la vacance pour certains bailleurs. Comment bien appréhender ces phénomènes et les prévoir ?

L'Etat maintient ses aides fiscales mais se désengage sur les aides à la pierre. Les crédits budgétaires sont recentrés sur les zones tendues identifiées par le zonage Scellier, mais ce zonage est-il pertinent par rapport à la demande locative sociale ? Exprime-t-il bien la tension des marchés ? D'où l'intérêt des différents observatoires mis en place, et notamment l'observatoire régional de la demande locative sociale de l'USH Centre.

Côté collectivités locales, la baisse des recettes liée à la baisse de la taxe sur les mutations et la réforme de la fiscalité locale conduisent à des arbitrages budgétaires qui font craindre aux organismes Hlm une diminution des aides au logement.

Une autre incertitude est liée à la réforme des collectivités locales et à la perte de la clause de compétence générale des régions et départements : le mille feuilles administratif français sera simplifié, mais avec un risque pour les Hlm de recevoir moins d'argent pour le logement social, et notamment pour les travaux d'économie d'énergie dans le parc existant.

Les bailleurs sociaux sont donc confrontés à beaucoup d'incertitudes qui rendent difficile la projection à 6 ans. Le mouvement Hlm espère que les services de l'Etat en tiendront compte.

Enfin nous nous interrogeons sur la nature juridique de ce nouvel objet, la CUS. Son caractère contractuel semble impliquer des engagements réciproques entre les parties. Or il n'y a pas d'engagements de l'Etat mais seulement des engagements du bailleur social.

Le colloque d'aujourd'hui, qui s'inscrit dans le Réseau des Acteurs de l'habitat et cible plus particulièrement le partenariat local, doit permettre de poser toutes ces questions et de trouver ensemble des réponses.

La matinée débutera par l'intervention de Paule Quilichini, maître de conférences à la Faculté de droit, responsable du laboratoire des collectivités locales et membre du GRIDAUH, qui donnera un avis sur la nature des CUS. Puis Emmanuelle Monpin, responsable du pôle habitat à l'agglomération de Rennes, dira ce que pense des CUS une collectivité fortement impliquée dans les politiques locales de l'habitat et le soutien au logement social. Enfin les représentants nationaux de l'USH et de l'Etat, Brigitte Brogat et Jean-Pierre Simonet, exprimeront comment ils ont eu la volonté de faire de la CUS un outil stratégique au service des organismes

L'après-midi sera consacrée à des ateliers permettant de débattre des fondements de la CUS (atelier 1), de ses modalités d'élaboration (atelier 2) et de ses perspectives de mise en œuvre (atelier 3), avant une conclusion par Jean-François Brocherieux qui représentera le préfet de région.

La nature de la convention d'utilité sociale

**Par Paule QUILICHINI, Maître de conférences à l'université d'Orléans
Laboratoire des collectivités territoriales**

Faut-il pour parler de la CUS partir du postulat qu'elle est une forme de "planification contractualisée sous contrainte" (Jégouzo) qui tend à devenir l'expression d'un véritable dirigisme d'Etat ? Ou bien y voir une opportunité pour chacun de porter un regard croisé et de définir une action conjointe pour améliorer la performance de l'offre HLM en permettant de prendre la mesure de la volonté d'engagement de chacun ?

Si la vérité se situe entre ces deux hypothèses, il faut en déduire que la CUS porte bien atteinte à l'autonomie de gestion des organismes HLM ; mais ne la remet pas en cause.

C'est ce que semble confirmer le droit communautaire qui, nonobstant le principe de neutralité à l'égard du statut des opérateurs, incite les collectivités publiques à renforcer leur tutelle sur les organismes HLM ; à travers la notion de service d'intérêt général qui doit être selon le droit communautaire une mission sous contrôle de l'Etat.

La convention d'utilité sociale permet d'assurer la reconnaissance par Bruxelles de l'activité de **service d'intérêt général** des organismes HLM. Rappelons que cette qualification permet d'écarter les règles de la concurrence à condition que les organismes soient réellement chargés de la gestion du service. Ce qui s'entend comme une *obligation* de fournir le service et non comme la simple *autorisation* de le faire. Cela implique un mandatement des opérateurs sociaux par les autorités publiques (art 86 §2 traité CE), comme le rappelle la directive "services" du 12 décembre 2006 qui exclut de son champ d'application "les services sociaux relatifs au logement social" dès lors que ces services sont "assurés par des prestataires mandatés par l'Etat".

Le mandatement c'est l'acte officiel qui confie à l'organisme concerné la prestation d'un SIEG et indique la mission ainsi que l'étendue et les conditions générales du fonctionnement du service (*communication commission du 20 novembre 2007*) ; ce que fait la CUS par voie conventionnelle.

Mais, la question essentielle n'est pas de savoir si la CUS est respectueuse de l'autonomie des acteurs de l'habitat mais de s'interroger sur sa capacité à satisfaire les besoins de la population en participant à l'efficacité des politiques publiques. Pour y parvenir la CUS doit s'inscrire dans un double enjeu de mobilisation et de rationalisation du parc social en introduisant une logique de *contractualisation* d'une part (I) et de *territorialisation* de l'action publique d'autre part (II).

Tout d'abord, la CUS s'inscrit dans un mouvement de contractualisation de l'action publique...

I - LA CUS, UNE LOGIQUE DE CONTRACTUALISATION

Si le droit du logement social est essentiellement étatique et unilatéral. Pourtant, est apparu un droit conventionnel qui peut être conçu comme une alternative au règlement à condition qu'il soit créateur de droit. Il faut donc commencer par s'interroger sur la nature authentiquement conventionnelle des CUS (A) avant de voir comment leur méthode d'adoption (B) et leur mode d'évaluation (C) s'inscrivent dans ce qu'on pourrait appeler une culture du contrat.

A - La CUS, un acte authentiquement contractuel

Nous verrons que la présence d'engagements formels, la précision des formulations font des CUS des contrats dotés d'une réelle juridicité.

1 - La CUS, un contrat unilatéral

a) Seul l'organisme s'engage sur des objectifs ...

La CUS n'est pas un contrat synallagmatique mais un **contrat unilatéral**. Alors que le 1er fait naître des obligations réciproques à la charge des parties (ex : vente). Le 2nd ne fait naître d'obligations qu'à la charge de l'une des parties ; à l'instar d'une promesse de vente (*qui diffère d'un compromis de vente*, ou d'une donation.



Dés lors, l'organisme s'engage sur tout. L'Etat ne s'engage sur rien ; et notamment il ne s'engage pas financièrement. L'absence de dimension financière et budgétaire dans les CUS confirme que l'Etat est de plus en plus normatif et de moins en moins financeur. Mais surtout, au moment de l'élaboration de la convention, le niveau de participation de l'Etat, le niveau des aides à la pierre est encore inconnu. L'organisme doit pourtant fixer des objectifs réalistes malgré cet aléa avec le risque qu'ils soient établis a minima ou bien assortis de réserves liées aux financements. L'Etat est conscient de cette contrainte puisque la circulaire du 12 avril 2010 demande à ses services d'ajuster la CUS aux capacités de chaque organisme et non aux financements disponibles.

b) ... sous conditions de moyens

Si l'organisme s'engage sur des objectifs quantifiés vis-à-vis de ses partenaires (Etat, Collectivités signataires), il peut aussi leur demander quels sont les moyens apportés à la réalisation de ces objectifs. C'est notamment le cas de la *collectivité ou de l'autorité de rattachement* (EPCI avec PLH, Département) qui est signataire de droit. En entérinant la partie de la convention qui la concerne ou plus précisément qui concerne son territoire ; elle peut participer à la définition des objectifs mais aussi à leur mise en œuvre. Reste à savoir quelle est la portée des engagements des co-signataires de la convention et qui sanctionnera le non-respect de leurs engagements ?

La CUS peut être par ailleurs complétée par des contrats entre organismes et collectivités non-signataires confirmant l'adage selon lequel la contractualisation appelle la contractualisation. Toutefois, ces engagements pris à côté de la CUS ne sont pas assortis d'une obligation de résultat.

2 - La CUS, un contrat global

La CUS est un système de **conventionnement global renforcé** : Le conventionnement par programme (APL) ayant montré ses limites, la loi LRL (13 août 2004) avait proposé un conventionnement global. Aucun bilan n'a été tiré de ces conventions mais selon l'USH, la CUS représente une amélioration par rapport à la CGP dans la mesure où le dispositif porte sur l'ensemble des activités de l'organisme et pas seulement sur la gestion locative (politique patrimoniale, sociale, économique, qualité du service rendu...). La convention doit à ce titre regrouper les engagements pris dans le cadre d'autres dispositifs.

a) la CUS : instrument fédérateur

Par exemple : La CUS doit reprendre formellement les accords locaux en matière *d'occupation sociale* en particulier les engagements pris en application des accords collectifs départementaux et intercommunaux. La CUS permet ainsi aux bailleurs sociaux de remettre à plat leurs politiques dans un cadre contractuel. Si elle n'a pas pour finalité de remettre en cause les engagements pris dans le cadre d'autres dispositifs ; elle peut toutefois les accroître.

L'efficacité de la CUS se mesurera aussi à sa capacité à coordonner l'ensemble des dispositifs existants (...)

b) la CUS : instrument de gestion

(...) semblent caractérisés par l'absence de disposition efficace d'articulation entre eux. Mais, si le recours au contrat est un facteur de complexité en raison du foisonnement des dispositifs sur des aires territoriales plus ou moins identiques ; il existe aussi un risque de contradiction entre les espaces de **décision** et les espaces de **gestion** de la politique du logement.

Afin de mieux coordonner l'ensemble des dispositifs de planification et de programmation deux solutions étaient envisageables :

La première consiste à élargir le partenariat pour que tous les acteurs soient présents au sein de chaque instrument. Pour cela la participation des organismes HLM ne peut plus être limitée à sa mise en œuvre mais doit s'étendre à sa négociation. Les organismes peuvent déjà être associés par les EPCI à l'élaboration du programme local de l'habitat. C'est même une obligation lorsque le PLH doit fixer des orientations relatives à la mise en œuvre du SLS. Les organismes ne sont en revanche consultés qu'à leur demande sur les projets de PLU (L123-8 CU). Pour aller plus loin, leur participation à l'élaboration des PLH et des documents d'urbanisme devrait être obligatoire. Pour l'instant, ils ne participent pas mais sont seulement associés. Or, l'association n'est pas synonyme de partenariat.



La seconde solution consiste à compléter le programme local de l'habitat par un outil de gestion. Il est en effet difficile de regrouper à son niveau l'ensemble des dispositifs contractuels liés à la production et à la gestion de l'habitat ; il faut donc adopter une démarche moins ambitieuse en limitant le PLH à sa fonction de planification des politiques de l'habitat et en le complétant par un instrument contractuel chargé de la gestion de ces politiques : c'est le rôle de la CUS. Cette distinction entre planification et gestion est directement inspirée de la politique d'urbanisme qui l'a utilisée entre les SCOT et les PLU.

En faisant de la CUS l'outil de gestion des politiques de l'habitat, on valorise par la même les organismes HLM dans leur rôle de médiateurs locaux qui construisent lorsque les objectifs des collectivités rencontrent les priorités de l'Etat. Cette valorisation doit (...)

B - Une méthode d'adoption inégalitaire

(...) selon la circulaire du 12 avril 2010 inciter les services de l'Etat à " adopter le point de vue d'un partenaire " en recherchant le consentement des organismes afin que la contractualisation de l'action administrative rende celle-ci moins autoritaire, grâce à la collaboration des parties.

Toutefois, les organismes HLM n'ont sans doute pas la même conception du partenariat que l'Etat. Alors que les premiers souhaitent étendre son champ d'application pour substituer des rapports égaux à des relations tutélaires. Le second semble vouloir renforcer la portée juridique du partenariat en lui conférant un caractère obligatoire.

1 - La note d'enjeux, une forme de porter à connaissance ?

Parce que l'Etat doit être garant et non gestionnaire de l'activité des organismes HLM, la circulaire du 12 avril affirme que ses services n'ont pas à rédiger les CUS ni à faire de porter à connaissance régulier, rappelant le droit applicable. La note d'enjeux y ressemble pourtant. Si l'Etat ne hiérarchise pas les indicateurs, son représentant local (préfet de région) dégage des priorités sur certains d'entre eux dans une note qui contient des directives à l'égard des services de l'Etat et qui signale à l'organisme les points qui feront l'objet d'une négociation.

Cette note permet à l'Etat d'infléchir les politiques des bailleurs en fonction des objectifs qu'il définit. C'est ainsi que la note peut non seulement reprendre les engagements des accords collectifs en vigueur mais aussi fixer le niveau des engagements d'attribution à faire figurer dans les prochains accords collectifs.

Les projets de convention déposés fin juin respecteront sans doute ces orientations de la note d'enjeux parce que les organismes appliquent comme du droit les mesures interprétatives. Cette soumission à des textes non normatifs s'explique sans doute par le rôle décisif joué par l'Etat dans l'attribution des aides. Mais, il sera difficile de vérifier cette hypothèse puisque le projet de CUS est un acte préparatoire. Son absence de caractère communicable ne permettra pas dès lors de confronter le projet signé au projet initial.

Toutefois, il faut relativiser l'impact de la note d'enjeux sur les marges de négociation des opérateurs sociaux. Tout d'abord, parce qu'elle ne concerne que certains indicateurs (offre globale, localisation des programmes...) ; les autres restant plus largement ouverts à la discussion. De plus, les objectifs figurant dans la note d'enjeux sont fixés à l'échelle du territoire et non par organisme. C'est donc le cumul des engagements figurant dans plusieurs CUS qui permettra ou non d'atteindre ces objectifs.

2 – la CUS, une forme raffinée de tutelle ?

Avec la loi Boutin, la tutelle de l'Etat sur les organismes HLM est renforcée au détriment de leur autonomie. Certes cette tutelle n'est pas nouvelle, elle emprunte seulement de nouvelles formes. L'Etat encadre déjà largement la gestion du logement social à travers l'édition de règles de droit qui viennent régir l'activité HLM dans son ensemble. Mais, la tutelle étatique se manifeste également depuis quelques années à travers le développement d'une régulation conventionnelle de la gestion sociale. Ce recours simultané à la voie réglementaire et à la voie contractuelle concourt à renforcer le poids du représentant de l'Etat dans la gestion des organismes HLM. Paradoxalement, le contrat peut ainsi constituer une nouvelle forme de contrôle étatique qui " permet de renforcer le rôle de l'Etat, tout en le faisant accepter ".



On peut cependant hésiter sur la signification du recours accru au contrat en matière d'habitat. Il peut être perçu comme une forme raffinée de tutelle qui permettrait à l'Etat d'imposer ses objectifs ou au contraire, trahir une faiblesse d'un Etat qui a besoin de ses partenaires locaux pour mettre en œuvre ses propres compétences. Cette contradiction peut sans doute être dépassée si l'on admet que la CUS n'est pas synonyme de *liberté* mais de *solidarité*.

a) Obligation de contracter

Un contrat se définit comme un accord de volonté qui donne naissance à des droits et des obligations ; ce que confirme la circulaire du 12 avril 2010 en affirmant que la CUS forme un contrat " librement négocié et librement consenti " avec le préfet de région. Le procédé contractuel n'est pourtant ni optionnel, ni formel pour les partenaires de l'Etat. Ce dernier peut non seulement l'imposer mais il peut également revenir à la décision unilatérale en cas d'échec du dispositif conventionnel.

b) Négociation " sans dissymétrie excessive "

Le procédé contractuel pourrait sans doute se substituer au moins partiellement aux rapports de subordination qui prévalaient jusque-là. Il faut pour cela que l'Etat prenne conscience que le partenariat ne se décrète pas. Ce que semble faire la circulaire du 12 avril 2010 en demandant aux services de l'Etat de ne pas ; " en aucune manière " ; " forcer la main aux organismes ". Elle leur demande d'avoir la posture de " partie au contrat " en n'étant ni observateur, ni contrôleur. Toutefois, en affirmant que la CUS doit être négociée sans " dissymétrie excessive " dans les exigences, la circulaire admet aussi que la relation est par nature inégalitaire avec l'Etat et qu'il faut en limiter les excès.

Mais, après tout les CUS sont des contrats administratifs. Or, ces contrats sont régis par des règles particulières dont les plus importantes sont caractérisées par l'inégalité des parties. C'est évidemment le cas lorsque les organismes HLM sont obligés de contracter puisque la relation est alors dès le départ inégalitaire. Mais, cette primauté de la volonté étatique se confirme-t-elle tout au long du processus de formation du contrat ?

La question mérite d'être posée puisque la circulaire précitée interdit aux services de l'Etat de se *substituer* aux organismes dans le processus d'élaboration de leur **projet**. Il leur est pour cela demandé de se départir de leurs " modes d'intervention habituels ". L'élaboration de la CUS se distingue ainsi de celle des documents de planification et de programmation puisqu'elle n'associe pas les services de l'Etat. Ces derniers ne devant intervenir qu'a posteriori, une fois le projet transmis par l'organisme HLM.

Cette intervention qui plus est ne doit pas les conduire à instruire le *projet* de CUS puisqu'ils n'ont pas de pouvoir de décision unilatérale. La circulaire ajoute qu'ils ne sont pas non plus dans le cadre d'un contrôle de légalité. Ce qui pourrait laisser penser que leur appréciation pourrait alors porter sur son opportunité.

Comme les conventions globales de patrimoine, les CUS devront garantir un dialogue stratégique avec l'Etat sur la gestion patrimoniale et financière des organismes et sur leur politique d'occupation sociale. Ces objectifs, élaborés conjointement par le représentant de l'Etat et l'organisme concerné, seront le fruit d'un compromis entre les capacités de l'organisme, les besoins identifiés et le marché local. Toutefois, le précédent que constitue les conventions de délégation des aides à la pierre conduit à s'interroger sur les marges de négociation réelles puisque pour celles-ci l'obligation de compatibilité avec le plan de cohésion sociale n'avait finalement laissé au délégataire que le libre choix de la localisation des programmes.

Certes, la nature contractuelle d'un acte n'est pas subordonnée à l'égalité des parties contractantes. Dès lors peu importe que l'une des volontés ait dominé l'autre si les parties sont libres de contracter. Avec le contrat, les rapports sont sinon plus égaux, tout au moins plus transparents.



c) Contenu restrictif pour l'autonomie de gestion des organismes

Malgré ses contraintes, il semble pourtant que la voie conventionnelle, même obligatoire, soit toujours préférable à la voie réglementaire. Comme le soulignait déjà R. Pignol lors du congrès HLM de 1993 en affirmant que “ Les organismes HLM préfèrent la négociation d'objectifs à l'imposition d'une réglementation, la souplesse de l'adaptation locale à l'application de normes nationales ”, (Document de synthèse). Aujourd'hui, si la CUS ne garantit pas l'autonomie de gestion des organismes HLM, elle permet en revanche d'introduire *plus de souplesse* dans leur activité de gestionnaire en recentrant l'Etat sur ses missions d'évaluation et de contrôle.

L'élaboration conjointe de la CUS comme son suivi exigera cependant des services de l'Etat un renforcement de ses capacités d'expertise pour connaître les besoins des territoires mais aussi les potentialités de chaque opérateur, pour vérifier la prise en compte des priorités nationales et locales, pour avoir une vue d'ensemble qui leur permette de vérifier que les organismes y contribuent.

Si le contenu de la CUS peut être restrictif pour l'autonomie des opérateurs, elle ne peut pas être pour autant qualifiée de *contrat d'adhésion* puisqu'elle diffère d'un organisme à l'autre.

Au-delà de l'obligation de négocier, la contrainte légale porte sur les modalités même de la négociation qui font l'objet d'un certain nombre de directives. Le calendrier d'élaboration de la CUS est contraint, la procédure d'élaboration est imposée avec le risque que les engagements contractuels s'inscrivent dans des enjeux à court terme ; très éloignés de l'objectif affiché de faire de la CUS l'instrument de modernisation du service public du logement...

d) Modernisation du service public du logement

Avec la CUS, l'Etat durcit ses exigences à l'égard des bailleurs sociaux, il leur impose de développer leur offre et de moderniser la gestion de leur parc. Cette tutelle est légitime puisque les organismes HLM gèrent un service public qui relève toujours de la compétence de l'Etat. Mais, quel va être son impact sur l'efficacité de ce service public ? Malgré leur caractère largement inégalitaire, les relations contractuelles avec l'Etat participent au mouvement de *modernisation du service public de l'habitat* en introduisant plus de souplesse dans la gestion de ce dernier (engagements différents d'un organisme à l'autre).

Elles permettent d'introduire une obligation de résultat librement négocié. Autrement dit la CUS doit permettre aux organismes HLM de définir l'étendue de leurs engagements sans les exonérer de l'obligation de les respecter.

C – La CUS, une culture du résultat

La CUS appelle avec force les organismes HLM à se mobiliser pour combattre la crise du logement. Mais c'est aussi la volonté du mouvement HLM de s'inscrire plus fortement dans une culture de résultat. Après la CGP qui n'était assorti d'aucune pénalité, on a pris conscience que le “ droit négocié ” ne pouvait constituer une alternative au “ droit imposé ” qu'à la condition d'être assortie d'une obligation de résultat permettant de sanctionner le non-respect des engagements pris. Reconnaître une valeur normative à la CUS c'est l'inscrire dans une logique de contractualisation, laquelle impose un pouvoir de contrôle et de sanction afin de garantir l'exécution du contrat.

1 - Nature des sanctions

Le refus de négocier, signer ou appliquer la convention ouvre au ministre du logement la possibilité de prononcer des sanctions, pécuniaires ou coercitives.



2 - Portée des sanctions

a) Limites

Mais si le respect des engagements contractuels est garanti par les pouvoirs de sanction de l'Etat ; cette garantie n'est cependant pas incompatible avec le maintien du principe d'autonomie de gestion des organismes HLM grâce à l'existence d'un certain nombre de limites.

Tout d'abord, la procédure de sanction est soumise au **principe du contradictoire** qui implique une mise en demeure de l'organisme par le préfet, une possibilité de présenter ses observations et de faire des propositions pour se conformer à ses obligations (dans le délai d'un mois). Le préfet pouvant ensuite le cas échéant proposer au ministre des sanctions financières. On aurait pu sans doute aller plus loin et créer une commission d'arbitrage, sur le modèle du dispositif applicable aux communes soumises à l'article 55 SRU afin d'éviter que l'Etat soit juge et partie. Mais il est vrai que ces sanctions peuvent toujours faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le juge administratif.

Par ailleurs, les pénalités financières sont réservées aux seuls **manquements graves** de l'organisme. Encore faut-il que le manquement grave soit " de son fait " pour être sanctionné. Est-ce à dire qu'une baisse des moyens financiers des signataires (Etat-CT) ou l'indisponibilité du foncier ou bien des marges de manœuvre réduites par un grand nombre de réservataires pourrait exonérer l'organisme de sa responsabilité en tout ou partie ? Dans ce cas, on pourrait alors qualifier la CUS de " convention d'objectifs sous condition de moyens " ; ce qui reviendrait à transformer l'obligation de résultat en simple obligation de moyens !

Enfin, le montant des pénalités devra être proportionné à l'écart constaté entre les objectifs définis par la CUS et leur degré de réalisation afin de procéder à une application circonstanciée des sanctions. Le pouvoir de sanction n'a donc pas de caractère automatique puisqu'il doit tenir compte de la nature ou de la valeur des raisons ayant motivé la carence (*CC 6 déc. 2001, Loi murcef ; CC 7 déc. 2000 SRU*). Automaticité à laquelle le juge constitutionnel s'était d'ailleurs déjà opposé dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 55 SRU.

b) Mise en œuvre des sanctions

Finalement, le caractère coercitif des CUS se mesurera à l'usage. Il dépendra *tout d'abord* du niveau des engagements pris, avec le risque qu'ils soient peu ambitieux si les conventions sont conclues dans la précipitation pour éviter les sanctions. *De plus*, l'effectivité des CUS dépendra aussi de la capacité des services de l'Etat à suivre leur respect malgré la lourdeur du dispositif d'évaluation formé d'un grand nombre d'indicateurs.

Mais, surtout, réaffirmer légalement le rôle de sanction du préfet ne suffit pas à lui donner des capacités réelles d'intervention. Celui-ci met en effet rarement en pratique son pouvoir de sanction à l'égard des organismes HLM (ou des communes assujetties à l'art. 55 SRU) ou disons qu'il ne fait pas une utilisation abusive de ses pouvoirs renforcés. Qui plus est, le pouvoir de contrôle placé entre les mains des représentants de l'Etat, fait l'objet d'une utilisation inégale dans le temps, dans l'espace et selon les matières. Il n'est pas appliqué pareillement dans deux départements limitrophes ou par deux préfets successifs.

Au final c'est l'existence d'une *possibilité* de sanction qui suffit à garantir la valeur juridique des CUS.

Si le respect des engagements contractuels peut être garanti en *amont* de l'accord, le législateur intervenant pour conférer une base légale aux engagements pris, en précisant notamment le caractère contraignant des CUS et en mettant en place des sanctions financières ; le respect des engagements contractuels pourrait être également assuré *en aval* à travers l'ouverture d'un contentieux par **les tiers au contrat**.



Rappelons que le caractère réglementaire d'un acte négocié ou de certaines de ses dispositions, autorise les tiers à l'invoquer à l'appui d'un REP. Cette opposabilité avait déjà été admise pour les conventions APL qui contiennent des clauses réglementaires, opposables aux locataires HLM qui ne sont pas parties à ces accords. Reste à savoir si les CUS peuvent produire des effets directs à l'égard des tiers ? Ces conventions ont sans nul doute pour objet l'organisation d'un service public. Or, le juge administratif qualifie systématiquement de réglementaires toutes les mesures qui se rapportent à l'organisation d'un service public, sans vérifier au préalable le caractère général ou non de leur champ d'application. Les tiers pourront donc soit faire annuler un acte qui méconnaîtrait ces clauses, soit en contester la légalité (ex : nombre de logements que le bailleur doit attribuer aux personnes défavorisées, surloyers, mise en ordre des loyers...).

Au-delà de l'action contentieuse, il ne faut pas oublier que l'organisme HLM doit également remplir les engagements pris à l'égard des autres signataires et, le cas échéant, du délégataire des aides à la pierre. Si ces engagements ne sont pas juridiquement sanctionnés, il ne peut ignorer les partenaires locaux parce que la CUS est aussi conçue comme un instrument de territorialisation de la politique du logement.

II CUS : INSTRUMENT DE TERRITORIALISATION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

La loi Molle intègre la nécessité de différencier la politique du logement selon une logique territoriale, reconnaissant qu'il est illusoire de penser qu'un système national unique pour la France entière est à même de répondre à la diversité des situations locales. La politique du logement s'inscrit dans le mouvement de territorialisation du droit. Un mouvement qui oblige l'Etat à tenir compte des données locales, non seulement dans l'application des règles (ex : zonage) mais aussi dans leur définition.

A - Adaptation locale des règles nationales

1 - Contenu des adaptations

Alors que les conventions APL ne présentaient aucune possibilité d'adaptation au regard de l'évolution du patrimoine (qualité, environnement économique, social et urbain) et de celle de ses occupants, la signature de la convention d'utilité sociale entre chaque organisme et l'Etat se présente aujourd'hui comme un moyen d'améliorer la gestion locative en permettant une adaptation aux évolutions sociales, économiques et urbaines ; en ouvrant droit à une réglementation spécifique.

a) la CUS peut notamment modifier le régime dérogatoire du supplément de loyer de solidarité

... sous réserve de respecter certaines conditions qui peuvent se résumer à la *modulation* du SLS en zone tendue et à la *dérogation* en zone non tendue.

b) La CUS peut également prévoir des dérogations aux plafonds de ressources

Ces dérogations conventionnelles s'ajoutent aux dérogations réglementaires existantes qui relèvent de l'appréciation des préfets ou des délégataires. On peut aussi noter la possibilité d'expérimenter (1 an) un loyer progressif en fonction des revenus des locataires. Cette expérimentation peut être assimilée à une forme de dérogation *ratione temporae* (...)



c) La CUS peut être adaptée dans le temps

(...) A propos d'adaptation dans le temps, il faut rappeler que l'efficacité des politiques de l'habitat dépendant de leur inscription dans la durée, le contrat ne peut plus être un simple instrument ponctuel de coopération mais doit permettre sa stabilisation en devenant un cadre de travail pour les parties contractantes. La CUS est pour cela renouvelable. Elle est aussi révisable (durée de six ans) afin que les parties puissent faire évoluer le contenu des contrats après leur signature pour les adapter aux changements de contexte économique, politique ou social. Sa révision serait cependant en toute logique soumise à la règle du parallélisme des formes et des procédures. C'est pourquoi il serait bon de prévoir une procédure plus légère pour de simples modifications. L'adaptation permet non seulement de satisfaire les nouveaux besoins mais aussi de régler les difficultés de mise en œuvre des actions programmées.

2 - CUS : 2nd niveau d'adaptation

(...) En réalité, la CUS constitue un second niveau d'adaptation après celui de la *convention de délégation des aides à la pierre*. Cette dernière permet déjà de territorialiser les objectifs de production des logements sociaux en favorisant l'adaptation des règles nationales aux spécificités des marchés locaux.

Les dérogations conventionnelles contenues dans la délégation peuvent cependant être insuffisantes. C'est pourquoi, la loi LRL (13 août 2004) a prévu une dérogation supplémentaire dans le cadre de la convention globale de patrimoine en concertation avec les délégataires. Cette territorialisation des règles dans le cadre de la convention de délégation des aides à la pierre constitue un *premier niveau d'adaptation* qui peut être désormais complété dans le cadre de la CUS.

3 - Limites aux adaptations

La territorialisation repose sur deux principes : celui de *subsidiarité* qui implique une adaptation des normes aux besoins locaux et celui de *solidarité* qui impose la prévention des ruptures d'égalité territoriale. Ce dernier principe impose de *limiter* les adaptations afin d'éviter la *balkanisation* du droit du logement social.

Tout d'abord, il faut se demander jusqu'où il est possible ou souhaitable d'aller sur la voie de l'adaptation sans risquer de remettre en cause le principe d'égalité des citoyens devant le service public du logement. Le Conseil constitutionnel y a déjà répondu en admettant que des mesures territorialement différenciées ne font pas obstacle au principe d'égalité mais contribuent au contraire à sa mise en œuvre dès lors qu'elles sont appliquées à des territoires qui connaissent des besoins différents.

Par ailleurs, les règles locales définies dans le cadre de la CUS doivent s'inscrire dans un *rapport de conformité* avec les règles nationales. Cette absence d'autonomie de la norme conventionnelle par rapport à la norme légale autorise des dérogations, sous réserve d'une *habilitation expresse du pouvoir central*.

Il existe une catégorie particulière de dérogations dont la portée dérogatoire est moindre : les *adaptations*. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, une adaptation est une véritable dérogation (*le CE fait d'ailleurs l'amalgame entre les deux termes*). La différence réside dans l'objectif : alors que les *dérogations* stricto sensu permettent de ne pas appliquer une règle générale jugée inopportune dans certains cas, les *adaptations* permettent au contraire l'application de la règle générale. Elles contribuent à sa mise en œuvre et non à sa mise en cause.

A l'opposé d'une logique de programmation qui implique une intervention identique sur l'ensemble du territoire. La CUS repose sur une logique de projet qui permet de prendre compte les besoins locaux identifiés par les politiques locales de l'habitat.

B - Prise en compte des politiques locales de l'habitat

Parce que la CUS n'est pas une fin en soi mais constitue seulement un moyen juridique au service d'une stratégie politique, elle doit prendre en compte la ...



1 ... Définition d'une stratégie territoriale définie par les PLH

a) Simple obligation de prise en compte d'un PLH (...)

La CUS définit la stratégie de l'organisme pour adapter son offre de logement à la demande sur les différents secteurs géographiques où il dispose d'un patrimoine en tenant compte des orientations fixées par les PLH. Lesquels présentent la stratégie politique des agglomérations (ou des communes) en matière d'habitat.

L'obligation de prise en compte du PLH n'est cependant pas très contraignante. Elle peut être assimilée à une simple obligation de mise en cohérence ; avec le risque que certains PLH aient des objectifs plus importants que les organismes en matière de production nouvelle par exemple. OU qu'à l'inverse, d'autres n'intègrent pas les besoins en réhabilitation du parc social. Il faudrait donc aller plus loin en introduisant une relation juridique de compatibilité ou de conformité comme dans les rapports entre PLH et PLU.

b) ... placé sous tutelle du préfet/ représentant de l'Etat

Il a été dit qu'en théorie, le préfet pourrait imposer des objectifs contraires aux orientations du PLH. Mais outre le fait que ces objectifs risquent alors d'être déterritorialisés, faute d'avoir été identifiés au préalable par le PLH comme une réponse aux besoins locaux ; comment surtout, le préfet pourrait ne pas tenir compte du PLH puisqu'il en est l'autorité de tutelle depuis la loi Molle ? Il fait connaître les objectifs de l'Etat dans le cadre du porter à connaissance et peut s'opposer à son entrée en vigueur tant que les modifications demandées n'ont pas été apportées.

Certes, il existe des limites à son influence puisque le préfet ne dispose pas d'un pouvoir de substitution lui permettant d'élaborer ou de modifier lui-même le PLH. De plus, l'EPCI peut toujours contester le refus du préfet devant le juge de la légalité.

Si la référence aux PLH n'a que les apparences d'une prise en compte des politiques locales de l'habitat ; puisque ce document est placé sous contrôle étatique ; la cohérence entre les objectifs locaux et nationaux est toutefois garantie par l'unicité d'interlocuteur en la personne du représentant de l'Etat.

2 – La CUS : outil de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat

Si la CUS peut être un outil de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat ; reste à savoir ce que recouvre le caractère local de ces politiques. Il permet tout aussi bien de désigner les politiques nationales localisées que les politiques dont l'élaboration comme la mise en œuvre relèvent des collectivités décentralisées.

Il semble que la CUS doive participer à l'ensemble de ces politiques puisqu'elle est conçue comme un outil opérationnel pour réaliser tout aussi bien les objectifs des PDALPD, des PLH, des PDH, des conventions de délégation des aides à la pierre, du plan de cohésion sociale, du DALO, des projets ANRU et des accords collectifs (intercommunaux et départementaux).

En réalité, la CUS ne constitue qu'une étape dans le processus de territorialisation en cours. Celui-ci s'est d'abord traduit par une politique nationale appliquée au niveau local. L'étape suivante doit conduire à l'émergence de véritables politiques locales de l'habitat qui ne doivent plus être seulement les déclinaisons d'une politique nationale ; mais doivent permettre aux acteurs locaux de pouvoir à leur tour influencer les choix nationaux lors de l'élaboration des CUS. Cela suppose d'inscrire les CUS dans une véritable logique de partenariat ...

C- La CUS : logique de partenariat

1 - CUS : acte collectif

La CUS est non seulement un acte juridique mais aussi un *acte collectif* qui implique des relations partenariales avec les collectivités territoriales. Si l'Etat constitue l'interlocuteur principal des opérateurs sociaux, le dialogue avec les collectivités locales porte sur tous les champs d'activité des organismes.



a) Collectivités associées

La convention globale de patrimoine était principalement négocié entre l'Etat et chaque organisme. Désormais, les EPCI dotés d'un PLH et les départements sont associés à l'élaboration des CUS relatives aux immeubles situés sur leur territoire. Le choix du niveau intercommunal permettant de traiter les problèmes de solidarité entre ville-centre et périphérie. Celui du département permet de rechercher un équilibre territorial urbain-rural et de mettre en œuvre les politiques *sociales* du logement.

Ils peuvent être signataires des CUS en tant que " collectivité " d'implantation. Ils sont signataires de droit en tant que " collectivité " de rattachement. Cela revient à réduire le nombre de collectivités en capacité de signer les conventions. Faut-il en déduire que seules les collectivités signataires sont en situation de négociation ? Certes non, parce que si le déroulement de la procédure est imposé, il appartient aux organismes de définir les modalités d'association des collectivités et rien n'interdit d'élargir le dialogue et de prévoir en sus une signature optionnelle de la convention par d'autres collectivités.

b) Logique du tiers-exclu

Le dispositif prévu exclut formellement de l'association les communes parce qu'elles sont trop nombreuses. Toutefois, l'absence des communes ne pose pas réellement de difficulté parce que les EPCI ont choisi d'exercer les compétences faisant l'objet d'un consensus avec leurs communes membres.

Sont également exclus les EPCI sans PLH mais il faut dire qu'être doté d'un tel document ne leur permet pas pour autant d'être obligatoirement signataire de la CUS dès lors qu'ils sont encore trop rarement autorité de rattachement des organismes (offices).

Enfin, s'il peut paraître regrettable que les délégataires des aides à la pierre ne soient plus obligatoirement consultés et signataires s'ils le souhaitent de la CUS comme dans la CGP, il convient de rappeler que les départements et les EPCI délégataires peuvent toujours être signataires en tant que collectivité d'implantation ou de rattachement.

c) Relations bilatérales ou triangulaires

En recommandant aux services de l'Etat de ne pas participer aux réunions d'association entre organismes et collectivités, la circulaire du 12 avril semble favoriser les relations bilatérales. La négociation avec les collectivités signataires a lieu pendant toute la phase d'élaboration du projet. Mais une fois le projet remis au préfet fin juin ; une nouvelle phase de négociation s'ouvrira sur de nouvelles relations bilatérales entre l'Etat et l'organisme.

Or, si la CUS offre l'avantage d'élargir le partenariat à l'ensemble des acteurs concernés ; elle ne doit pas pour cela être réservé aux relations bilatérales car celles-ci conduisent souvent à la logique du tiers-exclu. Il s'agit aujourd'hui de les remplacer par des relations triangulaires Etat/collectivités/organismes qui permettent le rapprochement des enjeux nationaux, territoriaux et patrimoniaux au sein de CUS inscrites dans une véritable culture de solidarité (...)

2 - CUS : culture de solidarité

a) Partenariat interorganismes : un préalable

Les CUS peuvent être précédées d'un travail interorganismes au sein d'un même territoire afin d'afficher la complémentarité de leurs actions dans une recherche de crédibilité et d'efficacité. Ce partenariat actif les place en position de forces de proposition et permet aux collectivités associées d'avoir une vision d'ensemble des différents organismes présents sur leur territoire. Cette démarche permet d'instaurer une plus grande *solidarité* également entre les bailleurs sociaux même s'ils engagent individuellement sur des objectifs chiffrés. Celle-ci est nécessaire puisque si la CUS est propre à chaque organisme, les services de l'Etat vérifient aussi la " juste contribution " de chacun aux besoins d'un territoire sur le modèle de l'accord collectif départemental ou intercommunal qui permet de répartir l'effort d'accueil de façon équilibrée entre les bailleurs sociaux.



b) Interdépendance des acteurs du logement

La territorialisation modifie, on le voit, les relations entre acteurs en introduisant une logique partenariale. Les acteurs sont placés, de fait sinon de droit, dans une situation d'interdépendance qui les conduit à adapter leur stratégie à celle des autres. Il existe ainsi une véritable interaction entre l'Etat producteur de normes et les acteurs locaux chargés de leur application, comme en témoigne les financements croisés fruits d'une rencontre des partenaires sur un projet.

Dés lors, si l'Etat impose sa volonté, le risque est de réduire l'engagement des collectivités territoriales. Il faut donc rechercher le consensus avec ces dernières parce que si elles n'ont pas de droit de veto, leur influence sera à la hauteur de leur participation aux objectifs de l'organisme.

L'appréciation de la CUS s'inscrit donc dans le vaste champ des potentialités, avec pour objectif de définir les contours plus étroits des réalités locales qui demeurent largement dépendantes des volontés et des moyens économiques.

Conclusion

Or, si les compétences de l'Etat en matière d'habitat sont de plus en plus territorialisées, c'est-à-dire de plus en plus dépendantes des données locales, elles ne le sont pas nécessairement des acteurs locaux. Pourtant, la territorialisation s'inscrit dans une logique de proximité qui implique un renforcement de la solidarité à travers une plus grande participation des collectivités décentralisées. L'intervention qui suit permettra de savoir si cette exigence est satisfaite dans le cadre des CUS.

La CUS dans les Politiques Locales de l'Habitat

Par Emmanuelle MONPIN, responsable pôle programmation production à la Communauté d'agglomération de Rennes

Le point de vue des collectivités locales : la Communauté d'agglomération de Rennes.
E. Monpin, responsable de pôle programmation de la production

Le contexte rennais

La démarche de Rennes métropole s'inscrit dans un contexte de forte volonté de développer l'offre Hlm et de maintenir sa qualité. S'appuyant sur une volonté politique ancienne et adossée à des moyens financiers conséquents, le PLH traduit cet engagement.

La ville de Rennes s'est impliquée dès 1983 dans la gestion des attributions avec la délégation du contingent Etat. L'agglomération gère aujourd'hui les attributions dans le cadre d'un travail partenarial avec l'Etat et les organismes Hlm, structuré en interorganismes.

E. Monpin insiste sur les outils utilisés pour la gestion de la demande, des attributions et de l'offre qui permettent aux acteurs de partager.

Les enjeux pour Rennes Métropole

Garantir un niveau de production, une qualité d'offre dans un cadre de mixité sociale

Les objectifs de production neuve prévus par le PLH atteignent 1 125 logements par an et intègrent 30% de PLAI dans tous les programmes. La production neuve atteint actuellement la performance THPE et est certifiée H&E.

Pour éviter le décrochage du patrimoine existant par rapport à l'offre nouvelle, Rennes métropole prend en compte les efforts des organismes consacrés à la réhabilitation du parc.

Le développement de l'offre se fait sur l'ensemble du territoire, avec une volonté de rééquilibrer l'offre et d'aider le montage en zone 3 où les coûts sont aussi élevés qu'en zone 2.

Un prix de revient au m² de SU en hausse de 16,3%, une aide de Rennes Métropole atteignant 29% du prix de revient en 2009 et une mise de fonds propres inférieure à 10%.

	2005	2006	2007	2008	2009
Echantillon logements ordinaires hors foyers (nb logts PLUS-PLAI en construction neuve)	944	1 007	854	780	819
Prix de revient TTC 5,5%					
En €/logt	109 265	117 589	116 519	122 251	125 824
En €/m²SU	1 621	1 807	1 776	1 853	1 885
Subvention d'équilibre RM					
En €/logt	11 894	19 961	19 382	17 526	17 680
En % du prix de revient	11%	17%	17%	14%	14%
Total subvention					
En % du prix de revient	26%	31%	29%	30%	29%
Total Fonds Propres					
En % du prix de revient	7%	5%	7%	8%	9%
Taux du PLUS retenu dans le calcul de l'aide	3,05%	3,55%	3,80%	3,60%	3,60%
Taux du livret A au moment de l'instruction	2,75%	2,75%	3,00%	4,00%	1,25%

E. Monpin précise que les organismes présents sur le territoire de Rennes Métropole ne vendent pas de patrimoine Hlm. Le choix a été fait de réhabiliter le patrimoine et de développer l'offre, en aidant les organismes en conséquence (3M€ et 7,7M€ en 2007).

L'articulation de la CUS avec la contractualisation du PLH

L'agglomération de Rennes Métropole sera signataire des CUS des organismes présents sur son territoire. Les réflexions sont engagées depuis 2007 avec le lancement d'une étude qui a permis de définir un cadre de travail et d'actions commun à l'ensemble des partenaires pour offrir un logement avec un loyer accessible aux ménages à faibles ressources, dans tout le parc.



La CUS qui conduit les organismes à partager leur politique patrimoniale pour les six ans à venir va s'inscrire dans la politique conduite par Rennes Métropole, avec une approche avant tout sociale et territoriale.

Le cadre général posé par l'Etat a été en partie repris au niveau local, l'objectif de mise en vente a été remplacé par une production en accession sociale. Les organismes s'engagent sur la mise en œuvre du PLH à travers trois engagements sur :

- la qualité du parc existant, le développement de l'offre et l'accession à la propriété
- la qualité du service rendu
- la politique de gestion sociale

Le cadre commun régional et le partenariat local

L'association régionale des organismes Hlm (ARO Bretagne) a proposé un cadre commun pour la CUS avec notamment un volet « contextualisation des engagements » qui permet aux organismes Hlm de s'engager sur des objectifs sous réserve que l'environnement économique le permette.

La CUS a été présentée de manière collective puis de façon bilatérale avec Rennes Métropole.

E. Monpin insiste sur le partage d'information en continu : demandes, attributions, occupation sociale, loyer, classement du parc, statistiques sur la production, etc... qui alimentent les orientations stratégiques des partenaires.

Les points de vigilance

Rennes Métropole a souhaité s'engager fortement auprès des organismes pour la mise en œuvre des CUS en cohérence avec le PLH et a privilégié des fourchettes d'objectif de développement plutôt que des valeurs absolues.

La CA reste vigilante sur l'adéquation de l'offre en logement et la taille des ménages et recherche une certaine cohérence sur la mise en œuvre du supplément de loyer de solidarité (SLS).

Débat

Isabelle Baranger, vice-présidente de la communauté d'agglomération d'Orléans, précise que la Communauté d'agglomération d'Orléans a une position différente concernant la vente Hlm qui sera encouragée pour développer l'accession sociale.

D. Belargent, conseiller technique à l'USH, s'interroge sur la prise en compte des objectifs du PLH dans la CUS, s'agit-il d'une obligation de résultat ? Les objectifs sur lesquels les organismes s'engagent dans la CUS ont été négociés avec Rennes Métropole pour coller au plus près des besoins exprimés par le PLH. Juridiquement, il s'agit d'un « protocole d'accord. »

Regards croisés : Le point de vue de l'Etat et de l'USH

**Par Brigitte BROGAT conseiller technique à l'USH
et Jean-Pierre SIMONET, chef de projet national des CUS au MEEDEM**

L'objet des CUS

JP Simonet

Le conventionnement d'utilité sociale a pour objectif d'aller vers un pilotage stratégique partagé de la politique publique du logement.

C'est un exercice de structuration pour les organismes Hlm qui doivent expliciter leur stratégie patrimoniale, sociale, de qualité de service...et tenir compte des PLH, mais c'est aussi un exercice de structuration pour les services de l'Etat qui doivent veiller à la mise en cohérence des différents aspects des politiques logement et habitat : le préfet a un rôle de garant de la cohérence de l'ensemble.

La CUS est un objet perfectible, notamment grâce aux rendez-vous d'évaluation tous les deux ans.

B.Brogat

Les organismes Hlm ont un agrément de l'Etat pour assurer leurs missions définies par le CCH, de manière uniforme. Or les missions se diversifient selon les territoires. La CUS permet pour la 1^{ère} fois de tenir compte du contexte local, et constitue un compromis entre solidarité nationale et réalités locales, compromis qui se négocie.

La CUS n'est donc pas un outil de gestion des politiques locales comme l'a dit P.Quilichini, mais plutôt un outil de convergence de la mise en œuvre des politiques nationales et locales.

La CUS, comme approche d'une culture de la performance

B.Brogat

La CUS est un enrichissement de l'approche réglementaire descendante. Les acteurs de terrain doivent saisir de la CUS pour mieux ajuster les objectifs nationaux.

C'est aussi un cadre de référence de l'efficacité de la profession. Le mouvement Hlm doit entrer dans une culture du résultat dont la CUS est une première traduction sans doute perfectible. Elle permet de valoriser les meilleures pratiques professionnelles.

Il ne s'agit donc pas de consolider les indicateurs, mais d'un contrat de résultat pour chaque organisme.

JP Simonet

L'Etat n'envisage pas la consolidation, mais souhaite évaluer la juste contribution d'un organisme à la satisfaction des besoins d'un territoire.

La circulaire du 12 avril constitue un référentiel et distingue engagements, objectifs et indicateurs, qui ne sont pas tous de même nature, pour inciter à de bonnes pratiques, et généraliser par exemple les contrats d'entretien et la professionnalisation.

La remise en ordre des loyers

B.Brogat

La remise en ordre des loyers était au cœur du conventionnement global de patrimoine, mais peu d'organismes vont se saisir de cette opportunité dans le cadre des CUS.

C'est un exercice difficile mais essentiel pour les organismes Hlm qui ont 6 ans pour y réfléchir

JP Simonet

La remise en ordre des loyers est un volet fondamental des CUS, même si il est reporté dans 6 ans pour la plupart. La CUS va se substituer de plein droit aux conventions APL, dont elle remet en cause les fondements, en sortant de la proportionnalité entre surfaces et loyers. En outre elle apportera de la souplesse et permettra d'envisager par exemple une fongibilité PLAI-PLUS qui était impossible dans les conventions APL identifiant un logement avec son financement.

Peu d'organismes se lancent : il y en a 4 en région Centre sur un total de 29 bailleurs sociaux.



Cependant tous les organismes ont procédé au classement de leur patrimoine, ce qui conditionne la remise en ordre des loyers.

Est-il possible de faire la remise en ordre des loyers en cours de CUS ? L'Etat y réfléchit.

L'association des collectivités locales

B.Brogat

La place des collectivités locales n'est pas encore bien définie dans les CUS : le monde Hlm a souhaité les associer largement à la démarche. L'Union sociale pour l'habitat et les principales associations d'élus ont élaboré un document commun : « Elus et Mouvement Hlm : repères partagés pour l'élaboration des conventions d'utilité sociale » qui a été largement diffusé ; et sur le terrain, les ARJLM, les organismes Hlm et les techniciens des collectivités locales ont développé un effort réel de pédagogie. Mais il y a eu peu de dialogue, du fait des délais contraints de la période d'association, et d'une certaine « immaturité » des acteurs dans ce nouveau champ d'action.

JP.Simonet

L'association des collectivités locales a été trop limitée dans le temps, mais on se situe au début d'une nouvelle démarche qui va évoluer.

Ce qui a été très intéressant, c'est que c'est la 1^{ère} fois que les organismes Hlm ont eu l'occasion d'exposer aux élus l'intégralité de leur stratégie.

B.Brogat

La liste des collectivités locales associées n'était pas limitative, ni pour la signature. Cependant on a constaté une certaine frilosité des collectivités, qui craignaient que leur signature n'implique des engagements de leur part, alors que la signature des CUS signifie d'abord que la collectivité souscrit à la lecture des enjeux territoriaux par les organismes.

Les relations avec les locataires

B.Brogat

La participation des représentants des locataires a été hétérogène.

La compréhension des enjeux a souvent été difficile par les représentants des locataires qui se sont repliés sur une opposition de principe, en soulignant le risque d'une privatisation du logement social.

Les relations avec l'Etat

B.Brogat

L'USH aurait aimé entamer tôt les négociations avec l'Etat, afin de présenter fin juin un projet déjà adapté. Cela aurait été préférable à l'adoption par les conseils d'administration de projets unilatéraux.

JP Simonet

La note d'enjeux n'est pas un porter à connaissance, bien que cela ait été envisagé à l'origine.

En région Centre les services sont vite rentrés dans la démarche et ont publié une note d'enjeux, qui a mis l'accent sur les points essentiels pour les représentants de l'Etat.

Le suivi et l'évaluation des CUS

B.Brogat

La CUS s'inscrit dans un « droit mou » pour P.Quilichini, mais c'est une chance car cela offre des possibilités d'apprentissage et d'évolution.



C'est un exercice obligé mais perçu comme une démarche de progrès par les organismes, avec une vision rétrospective et prospective. Mais il est difficile de faire de la prospective dans une conjoncture pleine d'incertitudes, même si cela est d'autant plus nécessaire et intéressant : la CUS est un outil utile pour tenir la barre dans la tempête.

La CUS peut servir d'outil d'alerte par rapport aux partenaires, et offre des opportunités pour échanger sur la remise en cause des stratégies en lien avec les changements de conjoncture.

Elle offre une vision globale de l'activité de l'organisme et va ainsi plus loin que le PSP, qui est un outil de connaissance limité au parc locatif.

JP Simonet

Avoir une stratégie claire affichée dans la CUS permet d'échapper à la dictature du court terme.

Il faut travailler autrement et les services de l'Etat chargés du logement travaillent pour se forger une vision globale, avec une exigence de cohérence entre CUS, PLH...

L'Etat réfléchit à la possibilité d'avenants pour faire évoluer les CUS.

B.Brogat

Dans une logique d'amélioration, il faudrait revenir sur le trop grand nombre d'indicateurs : certains sont des indicateurs de performance, tandis que d'autres permettent de vérifier la conformité à une réglementation, alors que c'est le rôle de la MILOS, ce qui brouille la lecture.

L'évaluation de la CUS se heurtera à la difficulté de pouvoir isoler ce qui relève du fait de l'organisme, du fait du contexte, ou du fait des pouvoirs locaux.

Enfin la segmentation qui peut être utile pour les marchés tendus, se révèle inutile ailleurs.

JP.Simonet

Ce ne sont pas les indicateurs qui sont sanctionnables mais le non respect des engagements du fait des organismes.

Il faut distinguer le contrôle de l'évaluation. Le contrôle est effectué par la MILOS auprès des organismes tous les 5 ans en moyenne, tandis que les services de l'Etat sont chargés de l'évaluation des CUS dans laquelle la MILOS ne doit pas intervenir.

La segmentation doit permettre de faciliter la lisibilité des indicateurs, et de voir clair dans la stratégie des organismes.

B.Brogat

L'évaluation portera sur les engagements et non sur les indicateurs, mais les bailleurs sont inquiets. Des difficultés risquent d'apparaître lorsqu'il y aura des écarts entre les points de vue des collectivités locales et de l'Etat et que les organismes seront pris « en tenaille » entre des attentes très différentes par exemple sur la vente Hlm.

Il faudrait construire et partager une culture commune ce qui demande du temps. Or le calendrier a été trop contraint et les organismes ont travaillé sous pression, pas assez sereinement.

La CUS est un nouvel objet présentant beaucoup de potentialités et avec des enjeux importants.

Il faudrait aller vers encore plus de possibilités d'adaptations au local et au territorial et offrir la possibilité d'ajustement en cas de changement important, comme une fusion d'organismes.

JP.Simonet

Les délais étaient effectivement contraints, et on n'a pas pris assez de temps pour l'association des collectivités locales. C'est pourquoi il faut miser sur l'évaluation pour faire évoluer l'outil.

Echanges avec la salle :

E. Monpin : Je suis contente que la question de la révision soit à l'étude, on regrette toutefois que cela n'ait pas été anticipée.

Y. Clairon : La note d'enjeux, est considérée comme telle, mais ne se présente pas comme un porter à connaissance.

P Quilichini : Concernant la note d'enjeux, il est difficile de rester sourd à ce que dit un préfet ou son représentant.

JP.Simonet : Il existe des différences par nature entre Etat local et national. C'est justement pour cela qu'il ne fallait pas aller trop loin, ne pas aller dans le porter à connaissance.

Sur la question de l'association, ce n'est pas qu'un avis des collectivités. L'association constitue un processus de travail en commun, une démarche de travail.

Les ateliers ont eu pour objet de permettre aux différents acteurs de réfléchir ensemble et d'échanger sur leur expérience concernant les conventions d'utilité sociale. Chaque atelier a permis d'approfondir la question de sa mise en œuvre, sous différents aspects :

- le premier traitait du retour d'expériences liées au travail stratégique des organismes, à travers les PSP, réalisés pendant une période qui vient de se terminer ;
- le second concernait le retour d'expériences liées au travail partenarial : la manière dont ont été élaborés les différents documents, et la qualité des relations qui se sont nouées entre les différents partenaires (rencontres préalables avec collectivité et négociation avec les services de l'Etat) ;
- le troisième abordait la prospective, la mise en œuvre des CUS à partir de janvier 2011, et les questions relatives au suivi, à l'évaluation, aux sanctions éventuelles ainsi qu'à la remise en ordre des loyers.

Animé par Brigitte BROGAT, conseillère technique à l'USH

Témoignage : Anne SCHWERDORFFER, directeur général délégué à Hamoval

Les organismes Hlm élaborent leur CUS sur la base de leur « Plan Stratégique de Patrimoine », document stratégique de mise en œuvre et de suivi de leur activité de bailleur social.

En quoi le PSP est-il devenu au fil des versions une feuille de route, un outil professionnel ?

1 – Le contenu d'un PSP et son objectif stratégique

Sandrine Bertin, étudiante en Master 2 Droit et Politique de l'Habitat, rappelle que le PSP se définit comme « un document élaboré par un organisme Hlm, dans le but de dégager pour l'ensemble de son parc toutes les options d'évolutions pour les cinq et dix ans à venir ». Initiative Hlm au départ il est peu à peu devenu obligatoire avec l'article 1 de la loi MOLLE du 25 mars 2009.

L'élaboration du PSP

A. Schwerdorffer, directeur général délégué présente le PSP d'Hamoval, organisme Hlm de logement sur le Montargois.

Le PSP répond à différents objectifs : disposer d'une vision globale et détaillée du patrimoine, mesurer les enjeux patrimoniaux à moyen et long terme, procéder à des arbitrages patrimoniaux et financiers compatibles avec les ressources et la stratégie d'Hamoval.

Validé en décembre 2004 après un travail d'un an, une forte mobilisation des équipes, une personne en interne et l'appui d'un prestataire. Le premier PSP a été le guide stratégique de l'organisme pendant cinq ans.

Une actualisation du document est intervenue en 2009, ce travail a été fait en interne et a consisté en une redéfinition de certaines qualifications et en l'introduction du patrimoine neuf, le recalage des plannings d'intervention et de nouveaux arbitrages budgétaires.

Les équipes se sont progressivement appropriées le projet d'entreprise contenu dans le PSP.

Le contenu du PSP

Le PSP contient la stratégie et les orientations arrêtées en fonction des possibilités financières de l'organisme. Il s'agit d'un outil de gouvernance très riche qui ne se limite pas à un cumul d'indicateurs.

Il comprend des diagnostics techniques et des « fiches action » par immeuble qui sont actualisés tous les ans et aident à la définition du budget.

Le plan d'action reprend tous les éléments liés à la maintenance, la réhabilitation, les prévisions de développement, les démolitions, les ventes, les niveaux de loyer, ...

Un travail a été mené pour noter :

- l'attractivité commerciale (demande, vacance, rotation, quartier, ...)
- l'attractivité technique avec un zoom sur l'efficacité énergétique du patrimoine
- l'occupation sociale dans un objectif de qualification « préventive »
- le potentiel financier de chaque secteur

Ces notes ont été pondérées par les montants financiers en jeu et par les résultats à l'enquête de satisfaction des locataires.

Le PSP reprend les scénarios retenus par le CA de l'organisme et les simulations financières : résultat prévisionnel et auto financement de chaque programme.



2 - Les apports et les enseignements pour la CUS

La diffusion du PSP

Le PSP doit avoir été approuvé par le CA de l'organisme et éventuellement actualisé à l'occasion de la CUS. Pour les acteurs publics, ce document permet de mieux connaître la politique de l'organisme voire de contrôler son activité dans le but d'optimiser l'emploi des crédits budgétaires.

B. Brogat de l'USH conteste l'utilisation du PSP à des fins de contrôle, il s'agit d'un outil de la CUS, les partenaires doivent s'assurer que le CA de l'organisme a délibéré sur sa validité ou sa mise à jour mais il n'y a pas d'obligation de le transmettre.

S. Buchet de Jacques Cœur Habitat précise que leur PSP a été « invalidé » par les services de l'Etat, au motif qu'il n'offrait pas une vision suffisamment complète des perspectives de l'organisme.

La complémentarité de la CUS et du PSP ou la valeur ajoutée de la CUS par rapport au PSP

La CUS oblige parfois à retravailler le PSP pour le rendre plus opérationnel, le traduire concrètement et précisément.

B. Brogat insiste sur l'amélioration des PSP et la qualité de leurs contenus, la mise en place d'indicateurs de suivi. La CUS est la traduction du PSP en termes d'engagements et permet le partage de l'information au sein de l'organisme mais également auprès des locataires et des élus.

Une grande partie du PSP est fondée sur la définition de l'attractivité du parc. Dans le cadre de l'élaboration de la CUS une note d'attractivité a été attribuée au patrimoine divisé en 6 familles (et plus 12 familles comme à l'origine en 2004). Ce découpage en 6 familles a également été utilisé par les autres organismes présents sur le territoire de Montargis, ce qui a permis comparer la cohérence des classifications des différents patrimoines.

Le PSP permet également de définir et de suivre la stratégie financière, notamment en termes d'autofinancement, de ratios de gestion, de production et de réhabilitation ce qui sera nécessaire dans la mise en œuvre de la CUS.

=> Pour Hamoval, la CUS est entièrement basée sur le PSP, seules les ambitions de développement de la production neuve ont été revues à la baisse.

Pour Jacques Cœur Habitat, le PSP va être revu en même temps que la CUS sera rédigée, les deux documents seront donc cohérents, notamment par rapport au classement du patrimoine.

B. Brogat rappelle qu'il est recommandé d'actualiser le PSP au minimum tous les deux ans pour intégrer le plan de vente, les travaux de maintenance et d'entretien, ...

Animé par Dominique BELARGENT, conseiller technique à l'USH

Témoignages :

- **Bernard PASDELOUP, directeur général de l'OPH Bourges Habitat et de la SA Jacques Cœur Habitat**
- **Magali BOURRICAND, responsable du service Habitat à la Communauté d'agglomération d'Orléans Val de Loire ;**
- **Pierre DUMON, chef du département Habitat Construction à la DREAL Centre**

L'élaboration des conventions d'utilité sociale impose la mise en œuvre d'un dialogue partenarial fondé sur l'association des collectivités locales de rattachement ou doté d'un Programme Local de l'Habitat approuvé et d'une concertation obligatoire avec les représentants des locataires Hlm. Cet atelier a eu pour objet d'échanger sur les modalités d'association des collectivités locales et sur la négociation avec les services de l'Etat dans le cadre des conventions d'utilité sociale (CUS). Il a pour objet de recueillir les témoignages et les expériences des trois acteurs principaux intervenants dans le cadre de l'élaboration des CUS : les organismes Hlm, les collectivités locales et les services de l'Etat. Mais cet atelier doit surtout permettre de tirer les grands enseignements de cette phase d'association voire d'évoquer les difficultés rencontrées par les partenaires afin de mieux appréhender la phase de négociation qui s'engage avec l'Etat.

Quels sont les enseignements à tirer à cette étape d'association ? Qu'est-ce qui a marché ou non dans le dialogue partenarial ? Comment les services de l'Etat entendent amorcer et conduire la phase de négociation à venir ?

En introduction, Dominique Belargent présente le déroulement de l'atelier sur le dialogue partenarial et laisse la parole à deux étudiantes du Master II Droit et Politique de l'Habitat.

INTRODUCTION DE L'ATELIER PAR LES ETUDIANTS DU MASTER II DROIT ET POLITIQUE DE L'HABITAT

Laure Hassenboehler rappelle le cadre législatif et les modalités d'élaboration de la CUS. Cette convention tripartite s'inscrit dans une démarche partenariale renouvelée associant l'Etat qui en fixe le cadre réglementaire et les collectivités territoriales qui pilotent les différents dispositifs de planification locale (PLH, PDALPD). Les organismes Hlm doivent donc tenir compte dans l'élaboration des CUS des enjeux nationaux et locaux de la politique de l'habitat. Ce partenariat permet de réunir les acteurs primordiaux du logement social afin d'élaborer un projet de CUS cohérent et partagé à l'échelle du territoire.

Annabelle Beauvir ajoute l'obligation pour les organismes Hlm de respecter des délais stricts qui les contraignent à adapter l'ambition de leur démarche.

Même si seules les collectivités territoriales interviennent dans la phase d'élaboration du projet de CUS, il est évident que, pour produire un travail efficient, les organismes Hlm doivent intégrer les attentes de l'Etat.

Une des clés de la réussite de la CUS sera donc la qualité du dialogue partenarial entre ces trois partenaires, ce qui sera abordé dans le cadre de l'atelier.

1- TEMOIGNAGE DES ORGANISMES HLM, PAR BERNARD PASDELOUP

Présentation générale du contexte des deux organismes HLM

Bernard Pasdeloup apporte ensuite son témoignage sur la mise en place du dialogue partenarial dans le cadre de l'élaboration des CUS de l'OPH Bourges Habitat et de la SA Jacques Cœur Habitat.



B. Padeloup présente le contexte local dans lequel évoluent les organismes Hlm (OPH Bourges Habitat et SA Jacques Cœur Habitat), marqué par des actions issues d'un projet de rénovation urbaine considérable et du plan de cohésion sociale. Il évoque les difficultés économiques rencontrées par l'OPH liées à une forte vacance du parc et à des impayés de loyers.

Questions/Débat

D. Belargent : Quel a été l'impact de la CUS dans ce contexte ?

B. Padeloup indique que l'élaboration des CUS s'est inscrite dans le cadre du dialogue partenarial déjà engagé avec la Ville et la Communauté d'Agglomération Bourges Plus lors du projet de rénovation urbaine et du plan de cohésion sociale. Les CUS ont ainsi permis à Bourges Habitat et Jacques Cœur habitat de repositionner leur stratégie dans un cadre plus global.

➤ **D. Belargent : Quel a été le déroulement du dialogue avec les collectivités territoriales ?**

B. Padeloup précise que les échanges avec la Communauté d'Agglomération Bourges Plus ont débuté très tôt puisque, au départ, les deux organismes avaient pour ambition de signer leur CUS avant le 31/12/2009.

B. Padeloup ajoute que les CUS ont été l'occasion de renforcer et d'approfondir le travail en interorganismes (quatre bailleurs). Il précise que cette collaboration, basée sur des diagnostics partagés, a constitué le socle de la réflexion pour élaborer les projets CUS. Les échanges ont porté principalement sur trois points :

- Le développement de l'offre : quels besoins ? quelle offre sur Bourges, sur l'agglomération ?
- La performance énergétique : réhabilitation, économies de charges en faveur des locataires
- La prise en compte du vieillissement de la population.

➤ **D. Belargent : Quelle négociation s'est engagée avec l'Etat local ?**

La DDT du Cher a souhaité que le travail soit porté particulièrement sur le PSP des organismes. Ce travail a conduit à une analyse du PSP et des besoins en logements. B. Padeloup indique qu'il s'agissait d'obtenir une vision prospective stratégique dans des conditions financières normales (hors plan de redressement de l'organisme). Une réflexion sur les choix à réaliser au vu de la situation financière des organismes a été engagée.

➤ **D. Belargent : Quelles sont vos attentes quant à la négociation qui va s'ouvrir et au suivi des CUS ?**

B. Padeloup rappelle qu'en terme de SLS l'agglomération de Bourges Plus se situe en deçà du seuil des 100 000 habitants. Il souhaite rester dans cette limite. Par ailleurs, les deux organismes ont fait le choix de pratiquer la remise en ordre des loyers.

➤ **D. Belargent : Qu'en est-il du dialogue avec les locataires ?**

B. Padeloup indique qu'une réunion obligatoire dans le cadre de l'élaboration de la CUS a été organisée. Mais, les locataires ont émis le souhait de revoir les organismes Hlm afin d'approfondir certains aspects notamment concernant le classement du patrimoine et la composition des loyers Hlm. Des réunions de travail complémentaires ont donc été mises en place.

B. Padeloup rappelle que les différents partenariats décrits et le partage de connaissance existaient déjà dans le cadre du projet de rénovation urbaine. L'élaboration des CUS a donc permis de conforter ces partenariats et de les renforcer.

➤ **Hervé Des Lyons : De quelle manière les aspects sociaux et de qualité de service ont été traités dans la CUS ?**

B. Padeloup précise que la CUS a intégré des pratiques déjà existantes en termes de patrimoine, de gestion sociale ou de qualité de service.

Par exemple, concernant la qualité de service, quatre agences sont présentes au cœur des quartiers et un logiciel de suivi des interventions est mis en place.

S'agissant du volet « politique sociale », le travail en inter organismes a permis de dégager une solution collective pour l'accueil des personnes ciblées par le PDALPD, en répartissant les objectifs entre les organismes.



➤ **Daniel Ougazeau, chef du service logement du conseil général du Loir et Cher :**
L'association des collectivités sera-t-elle prolongée au-delà de la date réglementaire ?

B. Padeloup précise que le dialogue engagé avec les collectivités et les locataires dans le cadre de la phase d'association se poursuivra au-delà du 31 mai 2010.

➤ **Emmanuelle Monpin, responsable pôle programmation production Rennes Métropole :**
Quel est le périmètre de l'interorganisme ? Pourquoi ne pas avoir fusionné les deux organismes Hlm ?

B. Padeloup précise que l'inter-organismes est composé de quatre bailleurs : OPH Bourges Habitat, SA Jacques Cœur Habitat, France Loire et OPH du Cher. Il indique que la fusion n'a pu être possible entre l'Office Bourges Habitat et la SA Jacques Cœur Habitat en raison de la question des statuts des personnels des organismes (beaucoup de fonctionnaires de la FPT chez Bourges Habitat) et du contexte politique et syndical.

2- TEMOIGNAGE D'UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE, PAR MAGALI BOURRICAND

Présentation de la Communauté d'agglomération d'Orléans Val de Loire

La Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire (l'AggLO), 280 000 habitants, réunit 22 communes de l'agglomération. Elle est délégataire des aides à la pierre depuis 2005 et dotée d'un PLH depuis 2006.

9 bailleurs sociaux sont présents sur le territoire de l'agglomération représentant près de 23 000 logements sociaux.

Ainsi, dans le cadre de la phase d'association des CUS, il s'agit pour l'Agglomération de veiller à ce que les différents engagements des CUS permettent :

- d'atteindre les objectifs de production de logements locatifs sociaux,
- d'améliorer la performance énergétique du parc social,
- d'évaluer l'investissement suffisant des bailleurs dans les projets d'hébergement,
- d'assurer un niveau satisfaisant de qualité de service rendu aux locataires.

Déroulement de la phase d'association

L'Agglo a été associée très en amont du dispositif réglementaire des CUS puisque dès le dernier trimestre 2009 elle a été conviée à participer à des réunions organisées par la DDT 45.

Puis, en février 2010, l'USH Centre a organisé une réunion interbailleurs en présence des collectivités territoriales associées (Communauté d'Agglomération d'Orléans et le Conseil général pour le Loiret) afin de discuter des indicateurs et de définir des grandes priorités en matière de politiques patrimoniale et sociale.

M. Bourricand note que le cadre réglementaire a été respecté puisque les neuf organismes présents sur le territoire de l'agglomération d'Orléans ont transmis à temps leur délibération de CA illustrant leur engagement dans l'élaboration des CUS ainsi qu'a minima leurs orientations stratégiques, voire leur projet de CUS complet, avec les tableaux d'indicateurs complétés.

Enfin, une réunion organisée mi-mai à l'initiative de l'AggLO a été l'occasion de rappeler aux bailleurs sociaux les grands enjeux du PLH, les attentes de la collectivité vis-à-vis des CUS mais aussi d'échanger avec les bailleurs sur chaque aspect de la CUS.

M. Bourricand précise que les aspects patrimoniaux et sociaux ont été des points d'échanges particulièrement importants, notamment la production de logements, la vente Hlm et les politiques sociales.

Par ailleurs, ces échanges ont été complétés par six entretiens individuels avec les bailleurs qui le souhaitent. M. Bourricand précise que c'est la première fois que l'AggLO obtient autant de précisions sur l'activité et la politique des organismes Hlm. Le but n'était pas de comparer les organismes entre eux mais plutôt d'obtenir une vision sur la contribution de chacun à la mise en œuvre de la politique du logement social sur l'agglomération.



Elle évoque la question de la temporalité entre les différents documents (PLH, délégation des aides à la pierre et CUS) et les difficultés de faisabilité que cela engendre (quelle cohérence ? comment concilier ces différentes données ?)

M. Bourricand indique que même si la phase officielle d'association est terminée, il n'en reste pas moins que l'Agglo souhaite acter celle-ci par une délibération en Conseil de Communauté (en juillet). Cet engagement pourrait se traduire par la demande de signer aux côtés de l'Etat et des organismes Hlm du document de CUS fin 2010.

Questions/débats

➤ **D. Belargent : La CUS peut-elle aider à la mise en œuvre de la politique de l'habitat que l'Agglo mène ?**

M. Bourricand précise que la CUS constitue un outil important notamment dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours du PLH. Les échanges avec les organismes ont essentiellement porté sur le patrimoine des organismes, sur la production de l'offre nouvelle et notamment sur la cohérence avec les objectifs affichés dans le cadre du PLH.

➤ **D. Belargent : Quelles sont les attentes de l'Agglo par la suite, notamment pendant la phase de mise en œuvre des CUS ?**

M. Bourricand regrette qu'aucune disposition ne soit prévue pour les collectivités territoriales au-delà du 31 mai 2010. Cependant, elle précise que l'Agglo souhaite vivement être associée à la phase de négociation avec les services de l'Etat, dans une logique tripartite. Par exemple, concernant les objectifs de production, les organismes Hlm se sont montrés très prudents notamment en raison des sanctions éventuellement assorties, ils n'ont donc pas souhaité afficher des objectifs trop ambitieux.

M. Bourricand ajoute que pour l'instant aucune organisation n'est prévue pour le suivi de la CUS, pourtant l'Agglo affiche sa volonté de participer à ce suivi.

➤ **D. Belargent : Existe-t-il des enjeux pour l'Agglo en matière de qualité de service rendu aux locataires ?**

M. Bourricand explique que la qualité de service rendu aux locataires est un véritable enjeu pour l'Agglo notamment en terme de qualité du patrimoine bâti en lien avec les problématiques d'environnement et de développement durable. Cependant, l'Agglo n'a pas de moyens disponibles pour cela.

➤ **Y. Clairon, DREAL Centre** revient sur la question de la temporalité des différents documents en précisant qu'il est logique qu'il y ait des interférences, mais que les PLH ont aussi vocation à évoluer et à s'adapter.

➤ **E. Monpin, responsable pôle programmation production Rennes Métropole** revient sur la question de la co-signature des collectivités territoriales aux projets de CUS et considère que cette co-signature témoigne d'une véritable solidarité de la collectivité envers les organismes Hlm notamment quant au suivi et à l'évaluation des CUS. Les collectivités territoriales doivent être un véritable partenaire.

3- TEMOIGNAGE DES SERVICES DE L'ETAT, PAR PIERRE DUMON

Présentation des attentes de l'Etat à travers la note d'enjeu

P. Dumon indique que la note d'enjeu de la région Centre a été communiquée aux bailleurs et met en exergue 5 points en lien avec les engagements des CUS :



- **1er point : La production**

Il s'agit de quantifier la production de logements sur la base de la production réelle des années passées et des besoins tendanciels de logements. Ces attentes de production ont été présentées à une échelle départementale (hors PRU) sous la forme d'objectifs quantitatifs de production.

- **2ème point : La réponse aux besoins des plus démunis**

Cela concerne les exigences relatives à la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) dont les besoins se situent en majorité sur Orléans et pour partie sur Tours.

- **3ème point : La qualité de service rendu aux locataires**

En la matière les situations sont différentes d'un territoire à un autre. L'enjeu recherché consiste à harmoniser les pratiques afin d'améliorer le service rendu.

- **4ème point : L'hébergement**

L'Etat souhaite que les bailleurs s'engagent plus sur ce sujet.

- **5ème point : La performance énergétique**

La première génération de CUS devrait traiter les 2/3 du parc, en lien avec les objectifs du Grenelle de l'environnement.

P. Dumon précise l'organisation des services de l'Etat dans le cadre du lancement des CUS. Au niveau national, une équipe projet est chargée de travailler sur les CUS relayée au niveau local par des correspondants CUS présents dans chaque DDT (principal interlocuteur des bailleurs Hlm). Il indique que la deuxième phase de travail sur la CUS va s'engager dans le cadre de la négociation avec les services de l'Etat. A ce titre, même s'il ne s'agit pas d'opérer une consolidation proprement dite des projets de CUS, une analyse croisée des projets s'impose afin de déterminer si les objectifs « cumulés » des bailleurs seront compatibles avec les attentes de l'Etat.

Questions/débats

➤ **D. Belargent : Comment l'Etat va-t-il solliciter la signature des collectivités locales ?**

P. Dumon rappelle qu'il n'existe pas de cadre réglementaire à ce sujet, mais qu'il faudra inventer une manière de faire avec les collectivités territoriales. En effet, les CUS permettent d'aller loin dans une stratégie de long terme. Mais faut-il instaurer une discussion à trois (Etat, organismes Hlm et collectivités territoriales) ? Ceci relèvera de l'initiative de chaque préfet de département.

➤ **D. Belargent : Afin d'éviter l'écueil du contrôle, quelles sont les attentes de l'Etat sur l'évaluation des CUS ?**

P. Dumon insiste sur la mise en place d'une réflexion collective sur ce thème puisque aucun dispositif formalisé n'a été acté pour le moment. Mais, il précise que pour rester dans une véritable évaluation des CUS, il convient de la réaliser en continu (dialogue partenarial continu) pendant les six années de la CUS.

➤ **D. Belargent : La CUS constitue-t-elle un exercice structurant pour les services de l'Etat ?**

P. Dumon explique que l'année 2010 est une année de réorganisation locale des services déconcentrés de l'Etat (DREAL, DDT). Il faut donc que l'ensemble des services trouve leur place dans le travail engagé autour de la CUS. Mais P. Dumon ajoute qu'en région Centre, la CUS a constitué un exercice stratégique qui a abouti à la définition d'une stratégie globale et régionale en matière de logement et d'habitat.

➤ **Simon Bouvier, consultant en urbanisme et habitat : Existe-t-il une articulation entre les CUS et le CRH ?**

P. Dumon indique qu'actuellement aucune articulation n'est prévue.

➤ **Daniel Ougazeau, chef du service logement du Conseil général Loir-et-Cher : Quelle est le degré de prise en compte des PLH et des PDH par les CUS ?**

P. Dumon indique que la prise en compte du PLH par les CUS va dépendre de chaque territoire en fonction de la couverture ou non de celui-ci par un PLH. Par exemple, le département de l'Indre et Loire est en quasi-totalité couvert par des PLH. En ce qui concerne les PDH, peu de territoires en sont pourvus. Quant à l'articulation PLH/PDH/CUS, la question n'est pas tranchée.

Animé par Lorène VENNETIER, Chargée de mission à la FNAR

**Témoignages : Frédéric THORNER, chef du service Habitat DDT Loir-et-Cher
Laurent LORRILLARD, Directeur Général délégué de Bâtir
Centre**

Après la phase d'élaboration des CUS qui se termine, les acteurs se préparent au suivi des CUS avec des questions qui émergent et auxquelles l'atelier va tenter de répondre. Parmi ces questions sera fait un focus sur la remise en ordre des loyers.

1 - L'évaluation des objectifs définis dans les CUS

Une étudiante en Master 2 Droit et Politique de l'Habitat, Tiphaine Rondeau, introduit le débat en rappelant le cadre juridique de l'évaluation des indicateurs CUS.

Le point de vue d'un représentant de l'Etat, Frédéric Thorner,

F.Thorner rappelle que dans le cadre de la RGPP, le préfet de région est dorénavant le supérieur hiérarchique des préfets de département. Il pourra définir une position régionale sur certains sujets ce qui laissera moins de liberté aux préfets de département. Si la négociation se passe avec le Préfet de Département, il ne faut pas oublier qu'in fine, c'est le Préfet de Région qui signera la CUS.

Toujours dans le cadre de la RGPP, le nombre de fonctionnaires diminue, ce qui incitera à s'appuyer sur les évaluations des bailleurs et à cibler certains sujets. La DDT n'a pas forcément les moyens de contrôler les informations communiquées par les bailleurs et s'appuiera certainement sur les contrôles de la MILOS.

F.Thorner insiste ensuite sur l'importance de rencontres régulières entre les organismes et les représentants de l'Etat, et une évaluation « en continu », ce qui permet de connaître le contexte et de mieux évaluer la bonne foi des organismes. Il est évident que les organismes peu connus de la DDT feront l'objet d'une évaluation plus stricte le moment venu.

J.Borbon, DG de Terres de Loire Habitat, fait remarquer que les organismes, déjà soumis au contrôle de la MILOS, sont également soumis à l'obligation de fournir à leur Fédération, un DIS (dossier individuel de situation), dans lequel figurent des indicateurs permettant d'évaluer l'activité des organismes, qui auraient pu être retenus pour la CUS. Dans le Loir et Cher, les bailleurs sont favorables à des rencontres collectives avec l'Etat, et préconisent l'association des délégataires des aides à la pierre (l'agglomération de Blois).

Le suivi de la mise en œuvre des CUS par les organismes

Laurent Lorrillard, DG délégué de Bâtir Centre, est favorable à des rencontres régulières avec l'Etat, alliant une réunion collégiale et des rencontres bilatérales entre organismes et DDT.

Au niveau de son organisme, les tableaux de bord existants ont été modifiés pour intégrer les indicateurs de la CUS.

L.Lorrillard distingue les engagements de l'organisme, des objectifs et des indicateurs : le PSP affirme les ambitions stratégiques de l'organisme, tandis que la CUS décline ces stratégies de manière opérationnelle avec des objectifs qui peuvent être différents : les objectifs de la CUS constituent des engagements « a minima » que l'organisme est sûr de tenir, dans la mesure où il y a des sanctions à la clé. La durée de 6 ans est trop longue pour fixer des objectifs crédibles.

Certains engagements sont prioritaires (sur la production...) tandis que d'autres ont moins d'enjeu, comme le nombre de pannes d'ascenseur : la plupart des organismes ont des contrats d'entretien depuis des années pour régler ces questions.

Pour estimer la satisfaction des locataires sur la propreté ou les réclamations, les enquêtes de satisfaction de l'USH fournissent les indicateurs nécessaires.

Un indicateur est plus problématique, concernant le développement de l'offre adaptée (maisons relais, résidences sociales...), car leur réalisation ne dépend pas uniquement du bailleur, mais aussi de la volonté des collectivités locales et des associations de gestion.



F.Thorner attire l'attention des organismes sur les risques d'une sous-évaluation des objectifs de production : en période de restriction budgétaire, cela peut se traduire par une nouvelle réduction des crédits.

Pour les organismes, le positionnement des objectifs est difficile : soit les résultats seront inférieurs aux objectifs fixés avec un risque de sanction, soit les résultats sont supérieurs aux objectifs, mais il n'y aura plus de financements disponibles.

En ce qui concerne les sanctions, elles ont été prévues pour les organismes qui ne produisent pas, les « dodus dormants », ce qui ne devrait pas concerner les organismes de la région Centre.

C.Mesnil, DG de Nogent Perche Habitat, soulève la question de la vacance qui a augmenté de 2 points dans son organisme en un an : comment effectuer des prévisions sur cet indicateur et quel sens cela a-t-il ?

F.Thorner estime que ces indicateurs engagent aussi l'Etat et qu'une augmentation de la vacance peut signifier qu'il faut financer des démolitions par exemple. Sanctionner la vacance n'aurait aucun sens et constituerait une « double peine » !

2 - La remise en ordre des loyers

Cette séquence est introduite par une étudiante du Master 2 Droit et Politique de l'Habitat, qui rappelle les principes de la remise en ordre des loyers. Puis deux organismes qui ont choisi de s'engager dès maintenant dans cette remise en ordre des loyers témoignent de leur démarche.

Une vieille histoire à Bâtir Centre

Pour Laurent Lorrillard, DG délégué de Bâtir Centre, c'est une « vieille histoire », car la société pratique une augmentation différenciée des loyers depuis 2005.

En 2004 avait été présentée au CA de la société des graphiques mettant en évidence les niveaux de loyer par rapport au service rendu, avec des situations inéquitables : pourquoi certains locataires paient 300€ et d'autres 500€ pour le même service rendu ? Il avait donc été décidé de moduler les augmentations de loyer. La CUS constitue une opportunité pour continuer et aller plus loin dans cette politique.

En 2007 le conseil d'administration avait décidé de s'engager dans une démarche de conventionnement global de patrimoine pour les raisons suivantes :

- Favoriser l'équité entre locataires
- Simplifier la gestion administrative en passant tout à la surface utile (30% du parc en surface utile et 70% du parc en surface corrigée)
- Passer à une convention APL unique remplaçant les 340 conventions correspondant aux 340 programmes immobiliers
- Améliorer la logique économique : les loyers pratiqués avaient atteint les plafonds sur certains programmes, limitant la possibilité d'effectuer des travaux, tandis que des marges existaient sur d'autres programmes. Le conventionnement global permettait de redonner des marges de manœuvre sur des programmes immobiliers.

F.Thorner s'interroge sur le maintien de la mixité sociale et l'accès au logement des plus démunis.

L.Lorrillard répond que, d'une part, Bâtir Centre augmente sa production en PLAI, et que, d'autre part, 80% des locataires logés dans les immeubles financés en PLUS ont des revenus inférieurs aux plafonds PLAI.

En outre la remise en ordre des loyers concerne les loyers plafonds à masse constante, et non les loyers pratiqués. L'organisme est libre ensuite d'utiliser ou non les marges de manœuvre dégagées en fonction de l'occupation sociale de ses immeubles.

J.Borbon, DG de Terres de Loire Habitat, intervient pour dire que son organisme pratique les augmentations de loyer différenciées en fonction de la qualité du service rendu depuis 1990, et que cela pose un problème par rapport aux plafonds APL qui ne bougent pas : le déplafonnement d'un logement de qualité permet d'augmenter le loyer, mais se heurte au plafonnement de l'APL et pose la question de la solvabilisation des locataires.



Les motivations de LogemLoiret

G.Tournois, chargée de mission CUS à LogemLoiret, rappelle que l'Office s'intéresse au conventionnement global depuis 2007. L'Office a d'abord procédé au classement de son patrimoine en fonction de la qualité du service rendu et a défini des prix plafonds plus cohérents par rapport à cette qualité : lorsqu'un patrimoine bien situé en centre ville est à bas prix avec une rotation très faible, il s'agit d'augmenter les loyers afin de rétablir un peu d'équité, tandis que les logements des années 80 ont des loyers trop élevés qui sont baissés à la relocation.

En résumé, pourquoi une remise en ordre des loyers :

Pourquoi le faire et pourquoi maintenant

- Améliorer la gestion du patrimoine avec un niveau de loyer en fonction du service rendu, pour plus d'équité : augmentation des loyers plus importante là où le service est bon et les loyers bas ; mais ce rattrapage de la quittance trouve des limites, avec les loyers plafonds.
- Retrouver des marges de manœuvre, en ajustant les loyers plafonds. Cela redonne une capacité d'action sur les loyers, pour financer des travaux de réhabilitation, tout en restant dans la même enveloppe, en conservant une somme des loyers inchangée.
- Avoir une seule convention pour tout le patrimoine et passer à la surface utile pour tous les logements.

Comment se passent les ajustements des loyers, à la relocation ?

- Soit à la relocation avec différenciation entre anciens et nouveaux locataires,
- Soit par ensembles immobiliers.

A Bâtir Centre, les loyers évoluent chaque année, en fixant un pourcentage différent en fonction des ensembles immobiliers, mais au sein d'un même ensemble, il n'y a pas de différence entre anciens locataires et nouveaux. Le choix entre augmentation avec locataires en place ou à la relocation répond à des philosophies différentes, et dépend du patrimoine et du contexte.

Quelle concertation avec les locataires ?

Les locataires ont manifesté quelques inquiétudes sur les disparités entre locataires au moment de la baisse dans le parc le moins attractif mais la démarche a été bien comprise.

Quels conseils donner aux organismes qui vont s'engager dans la remise en ordre des loyers ?

La démarche est intéressante si le patrimoine présente une grande diversité, mais il faut bien en mesurer les avantages et les inconvénients. Il faut commencer par remettre à plat les surfaces utiles, travail préalable indispensable et long. Il faut anticiper et prendre le temps des 6 années jusqu'à la prochaine convention.

Les premiers organismes ont été un peu seuls sur le sujet, avec beaucoup d'interrogations et peu de réponses apportées. Les organismes qui ouvriront le chantier maintenant pourront bénéficier de l'expérience de ceux qui ont déjà avancé.

Conclusion des ateliers

Les conclusions de la matinée

La CUS, c'est :

- Une démarche stratégique basée sur le PSP et permettant d'articuler la stratégie patrimoniale des organismes et la stratégie territoriale des collectivités locales.
- Un outil de progrès pour faire évoluer la culture professionnelle des organismes Hlm et rendre compte de la performance des organismes.
- Un cadre proposé par l'Etat, facilitant la convergence des politiques nationales et locales, avec un référentiel qui reste encore à améliorer.

Il faut constater la bonne volonté des partenaires et des acteurs locaux

- Les organismes se sont bien engagés dans la démarche même s'ils peuvent se montrer « frileux » car c'est la 1ère fois qu'ils font cet exercice et dans des délais très contraints.
- Les représentants locaux de l'état ont suivi et s'appuient sur la circulaire, qui doit être un guide tout en évitant une interprétation à la lettre, trop rigide. Le dialogue est encore insuffisant mais va s'enrichir dans la phase de négociation qui s'engage.
- Les enjeux ont été peu compris par la plupart des collectivités locales qui n'étaient pas prêtes à s'impliquer dans cette démarche, malgré le cycle d'information proposé par l'USH Centre.
- Les locataires ont été encore peu associés aux CUS, et simplement consultés sur le classement du patrimoine.

Les conclusions des ateliers

1 - L'objectif de l'atelier 1 était de voir en quoi le PSP était devenu un outil professionnel indispensable aux organismes, base de leur CUS.

Le PSP permet de définir des orientations patrimoniales en fonction des possibilités financières de l'organisme, tandis que la CUS a un champ beaucoup plus large, et permet d'identifier les priorités pour affecter les ressources.

A titre d'exemple, faut-il affecter l'autofinancement à la construction neuve, à la production de logements PLAI, ou en BBC, ou bien aux travaux d'économie d'énergie dans le parc existant, à l'adaptation des logements aux personnes âgées et aux personnes handicapées ... ?

Une difficulté à signaler : la CUS, document communicable, s'appuie sur le PSP qui résume les enjeux stratégiques de l'organisme. La transmission des CUS ne risque-t-elle pas d'entraîner une diffusion non maîtrisée d'informations et de documents non diffusables par nature ?

2 - L'atelier 2 s'est penché sur les enseignements à tirer de l'élaboration des CUS.

L'élaboration des CUS a souvent permis un dialogue approfondi entre collectivités et organismes et un débat sur la politique locale de l'habitat qui a abouti à une meilleure prise en compte des objectifs de rénovation urbaine et à une approche plus réaliste des besoins en matière de logement. En région Centre, les besoins sont globalement d'abord des besoins de renouvellement de l'offre, avant d'être des besoins de développement de l'offre.

Dans certains cas, la CUS a servi de levier pour déclencher ou renforcer **l'interorganismes**.

Les collectivités locales, délégataires des aides à la pierre, se sont investies dans la préparation des conventions d'utilité sociale car celles-ci représentent un enjeu pour la mise en œuvre de la politique locale de l'habitat. Ces collectivités souhaitent être partenaires des organismes et participer au suivi des conventions.

Cependant elles soulignent les difficultés liées aux calendriers : par exemple la communauté d'agglomération d'Orléans s'interroge sur la cohérence possible entre le PLH qui se termine en 2012, la convention de délégation signée jusque 2014, et les conventions d'utilité sociale signées jusque 2016 ! Le bilan à mi-parcours du PLH permettra peut-être d'harmoniser les objectifs du PLH et ceux des CUS.



En région Centre l'Etat s'est positionné à travers une note d'enjeux, mettant l'accent sur les éléments jugés essentiels par l'Etat et qui seront donc la cible des négociations.

Un travail d'animation et de pilotage est réalisé par la DREAL avec un club régional des correspondants CUS (points techniques, état d'avancement, modalités d'organisation...). Mais l'essentiel des contacts entre services de l'Etat et organismes ont et auront lieu avec les DDT. La DREAL va négocier uniquement avec des bailleurs interdépartementaux voire nationaux.

Les représentants de l'Etat ont insisté sur la nécessité de faire une évaluation en continu et de travailler avec les organismes sur les écarts entre les objectifs et les résultats.

3 - L'atelier 3 était consacré au suivi de la mise en œuvre des CUS

Comment les organismes s'organisent en interne pour suivre la CUS ? Cette question était difficile car les organismes ont mis tous leurs efforts sur l'élaboration et n'ont pas encore tous réfléchi à la suite. En général, les organismes vont utiliser et adapter les outils existants, comme les tableaux de bord dans lesquels seront intégrés les indicateurs CUS.

Les organismes souhaitent ne pas être dans une relation contrôleur / contrôlé avec l'Etat, mais dans un dialogue sur les résultats, enrichis par les indicateurs. C'est moins le résultat qui compte que l'analyse partagée des écarts vis-à-vis des objectifs, afin de progresser dans l'atteinte des objectifs.

La répartition des rôles entre l'Etat régional et l'Etat départemental a été précisée : les DDT auront en charge le suivi des CUS et devront rendre compte au préfet, en sachant que le préfet de région a dorénavant autorité sur les préfets de département.

L'Etat distingue la mission de contrôle dévolue à la MIILOS et l'évaluation des résultats des CUS, où il s'agit d'évaluer les engagements du bailleur et sa bonne foi, sur la base d'un dialogue régulier et continu. L'évaluation portera autant sur les résultats que sur les moyens pour mettre en œuvre la CUS, ce qui devrait permettre d'éviter des sanctions brutales.

L'atelier 3 a également abordé la question de la remise en ordre des loyers.

A partir de deux exemples, celui de Bâtir Centre et celui de LogemLoiret, les participants ont débattu de l'intérêt de faire cette remise en ordre qui sera obligatoire dans 6 ans.

C'est une démarche lourde qui demande à être bien anticipée. Il faut commencer par remettre à plat les surfaces utiles ce qui pose des difficultés encore mal résolues.

Une crainte souvent exprimée à propos de la remise en ordre des loyers est liée à des inquiétudes sur la mixité sociale : comment les populations les plus démunies auront-elles accès aux « bons immeubles » si leurs loyers sont revalorisés ? Cela pose la question de la différence entre loyers plafonds et loyers pratiqués ainsi que celle des modalités d'ajustement des loyers auxquelles les organismes sont très attentifs pour éviter contestations et inéquité. Le plus gros risque se situe au niveau des conventions APL si les plafonds APL ne sont pas suffisamment réévalués par l'Etat.



Par Jean-François BROCHERIEUX, directeur adjoint de la DREAL Centre

Jean-François Brocherieux remercie l'USH Centre d'avoir choisi un sujet d'actualité et des intervenants de qualité.

Il souligne qu'il ne faut pas craindre des sanctions, car elles ne concerneront que les manquements abusifs. Le dialogue doit primer avant tout et il faut privilégier une évaluation en continu.

L'année 2010 a été riche pour les acteurs du logement social, avec la mise en place des réformes adoptées lors du vote de la loi du 25 mars 2009 : réforme des conditions d'attributions, suppression du droit au maintien dans les lieux..., et la mesure phare, le conventionnement d'utilité sociale.

La CUS est un dispositif pragmatique, qui doit permettre une adéquation optimisée entre la politique publique du logement social et les stratégies des bailleurs.

En région Centre, le dialogue partenarial a été engagé bien en amont, dès la mi-2009, à la satisfaction des services de l'Etat. Le dialogue partenarial organisé par l'USH Centre entre les bailleurs, l'Etat et les collectivités, a permis une lecture commune du dispositif et une bonne implication de tous.

L'association des collectivités locales s'est terminée le 31 mai et JF.Brocherieux remercie les EPCI au PLH approuvé et les Conseils généraux qui se sont impliqués.

Les 30 CUS sont en voie de finalisation et vont être déposées auprès des préfets d'ici le 30 juin.

La conception des CUS relève des bailleurs tandis que l'Etat est en position de partenaire. Le préfet signataire de la convention est garant de la cohésion des territoires et doit être vigilants quant aux enjeux de l'Etat :

- Production d'une offre adaptée aux territoires,
- Rénovation énergétique,
- Relogement des populations fragiles,
- Vente Hlm avec un double objectif de reconstitution des marges d'autofinancement et de développement de l'accession sociale à la propriété.

Afin d'informer les organismes sur ces attentes de l'Etat, le préfet de région a rédigé une note d'enjeu précisant les grandes orientations, notamment dans trois domaines :

- Le développement de l'offre locative : la production annuelle de PLUS/PLAI a été supérieure à 2 000 logements sociaux pendant le PCS. Cet objectif de production doit être soutenu là où c'est nécessaire, c'est-à-dire principalement dans les agglomérations. Il doit mettre l'accent sur la part de PLAI qui devrait atteindre 30%, en réponse à la modestie des ressources des ménages.
- La vente Hlm doit être développée : en 2008 il y a eu 275 logements sociaux vendus, dont 72 à des locataires occupants, soit 0.1 % du parc Hlm régional, ce qui est loin des engagements de mise en vente de 1% du patrimoine de l'accord de 2007. L'Etat sera attentif à la mise en œuvre de dispositifs pour promouvoir l'accession des occupants et investir dans de nouveaux logements.
- La performance énergétique correspondant à l'engagement de rénover 800 000 logements et d'en traiter les 2/3 en 6 ans. Les premiers résultats de l'étude régionale montre que la région Centre est très concernée et les bailleurs doivent s'engager fortement. Des dispositifs ont été mis en place pour accompagner : l'écoprêt de la CDC, le dégrèvement TFPB, les fonds Feder, la 3^{ème} ligne de quittance... Or en avril 2010, il n'y avait que 1 000 logements ayant bénéficié des fonds Feder et seulement 700 écoprêts accordés, ce qui place la région Centre au 16^{ème} rang national. Il faut une mobilisation plus importante !



Il reste maintenant la phase de mise au point des CUS qui va se dérouler de juillet à décembre. Le préfet de région va définir la méthode et le calendrier pour aboutir à un accord courant novembre, tandis que les préfets de département vont être chargés de la négociation, sauf pour quelques organismes dont le patrimoine s'étend sur plusieurs départements ou régions.

La CUS est donc un document où se croisent les politiques nationales, les politiques locales et les stratégies de l'organisme Hlm.

Il nous reste maintenant à faire vivre les CUS, et à corriger leurs défauts de jeunesse à travers les rendez-vous d'évaluation tous les deux ans.

Philippe Vareilles remercie Jean-François Brocherieux et l'ensemble des participants et donne rendez-vous pour une nouvelle rencontre organisée avec l'Université d'Orléans l'année prochaine.

Liste des annexes

Annexe 1

Présentation power point des Réseaux des Acteurs de l'Habitat

Annexe 2

Présentation power point de Rennes Métropole sur CUS et PLH

Annexe 3

Présentation power point du PSP d'HAMOVAL