



LE CONVENTIONNEMENT GLOBAL DE PATRIMOINE : quels enjeux communs ?

Paris, le 20 juin 2008

SOMMAIRE

I.	INTRODUCTION pour le réseau des acteurs de l'habitat	1
II.	LE CONVENTIONNEMENT GLOBAL DE PATRIMOINE : OUTIL DE DEFINITION DE LA MISSION D'INTERET GENERAL DES ORGANISMES HLM SUR UN TERRITOIRE	1
A.	Le conventionnement : une notion qui s'enrichit	1
B.	Le conventionnement global de patrimoine : un cadre adapté aux évolutions de notre environnement	2
C.	Le conventionnement global de patrimoine : un contrat de progrès	2
D.	Le conventionnement global de patrimoine : un objet global	3
E.	Le conventionnement global : un instrument à la disposition des acteurs	3
F.	Questions et débats avec les participants	4
III.	COMMENT DES ACTEURS ONT-ILS ABORDE LE CONVENTIONNEMENT GLOBAL DE PATRIMOINE : PRESENTATION DE TROIS EXPERIENCES	5
A.	La démarche de la SA du Hainaut	6
1.	Une démarche participative	6
2.	Première étape : le plan stratégique de patrimoine	6
3.	La politique de gestion sociale	7
B.	Le conventionnement global de l'OPAC 38	8
1.	Définir les engagements inter-bailleurs	8
2.	Les objectifs poursuivis par l'OPAC 38	9
C.	L'expérience de Rennes-Métropole : quels effets attendus du conventionnement global sur la mixité sociale	10
1.	Une démarche partenariale entre la collectivité et les organismes d'Hlm	10
2.	Les principaux enseignements du diagnostic	11
3.	Les pistes de travail en cours d'examen	11
D.	Questions et débats avec les participants	12
IV.	QUELS ENSEIGNEMENTS, QUELS ENJEUX, QUELLES PISTES DE TRAVAIL POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT : TABLE RONDE	13
V.	CONCLUSIONS pour le réseau des acteurs de l'habitat	17

I. INTRODUCTION pour le réseau des acteurs de l'habitat

Dominique Dujols, L'Union Sociale pour l'Habitat

Le thème de cette quatrième rencontre du Réseau des acteurs de l'habitat est consacré au conventionnement global de patrimoine, à un moment important où le gouvernement prévoit de le faire évoluer, par la loi, vers un "conventionnement d'utilité sociale". Cette évolution paraît judicieuse dans la mesure où elle vise à traduire davantage l'engagement des bailleurs sociaux au service de la société. Cette évolution devra également permettre d'afficher plus clairement le partenariat étroit des organismes avec l'Etat, les collectivités locales et leurs groupements. Nous devons être attentifs à cette question dans la discussion du projet de loi.

Dominique Belargent, animateur de la matinée (USH)

A la demande des acteurs et membres du réseau, la présente journée permettra de faire dialoguer organismes Hlm, collectivités et services de l'Etat autour du conventionnement global comme outil de définition et de mise en œuvre de la mission d'intérêt général des organismes Hlm et de la nécessaire prise en compte des politiques locales de l'habitat. Pour ce faire, cette journée alternera informations, présentations d'expériences locales concertées et des temps de débats pour dégager des pistes de travail que le réseau devra aborder à l'avenir. Enfin, il s'agira d'évoquer l'évolution du conventionnement global de patrimoine vers le conventionnement d'utilité sociale que Mme la Ministre du Logement avait annoncé lors du congrès HLM de Lyon, et qui fera l'objet d'un projet de loi à l'automne.

II. LE CONVENTIONNEMENT GLOBAL DE PATRIMOINE : OUTIL DE DEFINITION DE LA MISSION D'INTERET GENERAL DES ORGANISMES HLM SUR UN TERRITOIRE

Brigitte Brogat, Conseillère technique, L'Union Sociale pour l'Habitat

Cette intervention souhaite mettre l'accent sur les objectifs et les enjeux du conventionnement global de patrimoine, mais aussi de lever les multiples confusions qui existent entre d'une part les principes du conventionnement et son contenu, entre, d'autre part, son objet et son formalisme, et enfin, entre sa finalité et ses moyens.

A. Le conventionnement : une notion qui s'enrichit

Au départ, la notion même de conventionnement du patrimoine n'était que le support de l'aide à la personne et portait en conséquence, essentiellement sur les plafonds de ressources, les plafonds de loyers, les réservations et l'ouverture des droits à l'APL.

Suite à sa mise en place, un certain nombre de constats négatifs a été tiré. On s'est notamment aperçu que la question des loyers ne pouvait se penser en dehors du marché local et de sa diversité. Une étape intermédiaire a donc vu le jour avec l'expérience du "nouveau conventionnement" qui a introduit un cadre rénové de définition de loyers plafonds, assorti d'une double garantie : une garantie d'équité entre locataires au travers d'une relation entre la qualité et le prix du patrimoine d'une part, et une garantie de non dérapage

du potentiel de ressources des organismes, d'autre part. Mais ces avancées ont tout de même souffert de certaines insuffisances, notamment en matière de mixité sociale et quant à l'absence d'articulation entre le parc existant et le développement de l'offre neuve. C'est à partir du constat de ces carences que s'est alors construit le "conventionnement global de patrimoine".

Le conventionnement global de patrimoine se présente ainsi comme un renouvellement du cadre de la mission des organismes, avec un objet contractuel plus large et transversal. Il s'agit de se donner des leviers d'actions plus forts, en agissant à la fois sur l'offre et la demande. Le conventionnement global de patrimoine vise ainsi à améliorer la qualité de l'offre, dans le respect des exigences caractérisant le service d'intérêt économique et social.

D'aucuns perçoivent dans le conventionnement global une série de risques nouveaux. Dans quelle mesure les souplesses introduites ne risquent-elles pas en effet de dégrader le niveau de service attendu ? N'y a-t-il pas là par ailleurs une sorte de retour de l'Etat alors que la décentralisation est de mise ? Face à ces risques, il importe d'insister sur ce qu'apporte le conventionnement global de patrimoine : une capitalisation des meilleures pratiques entre les acteurs, une dynamique de partage entre ces derniers, une opportunité de co-construction entre organismes.

B. Le conventionnement global de patrimoine : un cadre adapté aux évolutions de notre environnement

Le conventionnement global de patrimoine répond tout d'abord, par un cadre adapté, aux évolutions de l'environnement : décentralisation, projets de territoires, nouveau partage des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales. De ce fait, il y a bien nécessité de redéfinir la tutelle partagée du logement social.

Autre élément fort de contexte : nous assistons à des mutations sociales qui impactent fortement l'activité des opérateurs Hlm. Des fragilités sociales et urbaines ou économiques se manifestent différemment selon les territoires. Le conventionnement global de patrimoine doit alors être le cadre pour revisiter le rôle du logement social, en l'ajustant aux enjeux locaux. La démarche doit donc s'appuyer sur les enjeux perçus par les opérateurs Hlm; leur partage avec les partenaires et les inscrire dans une démarche originale, adaptée au contexte local.

La finalité du conventionnement global est bien ainsi d'articuler les orientations nationales avec les politiques locales de l'habitat. Les organismes Hlm, à la croisée des politiques sociales, du logement et des politiques locales de l'habitat, doivent être des contributeurs majeurs et une force de propositions, en faisant valoir leur expertise et leur vision transversale de la chaîne de l'habitat. C'est cette contribution qui sera la matière même de la négociation et de la contractualisation.

C. Le conventionnement global de patrimoine : un contrat de progrès

Le conventionnement global est avant tout un contrat de progrès et une démarche partagée où les acteurs locaux vont définir ensemble une "feuille de route". Les engagements pris par tous les partenaires sont la clé de la réussite. Dans cette démarche, chaque bailleur devra trouver la formulation originale de la définition de sa mission.

L'élaboration du conventionnement global suppose donc une réflexion préalable sur la place et le rôle de l'organisme, traduits en fonction du positionnement local de l'opérateur. Mais elle suppose également une clarification du devenir du patrimoine, une anticipation des impacts sociaux, une définition des objectifs selon les ressources mobilisables. *In fine*, l'élaboration du conventionnement global a pour but de partager avec les acteurs locaux une même vision de la mission des organismes Hlm.

La formalisation du conventionnement global explicite ensuite la stratégie de l'organisme. Elle précise la mission économique et sociale de l'organisme, elle définit les moyens pour y répondre. L'objectif est d'écrire ces éléments pour clarifier le positionnement de l'organisme dans le jeu local.

D. Le conventionnement global de patrimoine : un objet global

Le conventionnement global doit articuler deux volets, social et patrimonial.

Le volet, social, se traduit dans le "cahier des charges de gestion sociale". Les objectifs possibles de ce cahier des charges pourront être ainsi l'accueil de populations cibles dans une logique de mixité, l'accompagnement et le maintien dans le logement ou bien encore une gestion personnalisée. La richesse du conventionnement global est d'identifier les spécificités locales au-delà de ces grands fondamentaux et de proposer les ajustements à apporter suivant les contextes.

Le volet, patrimonial, doit se décliner dans un "énoncé de la politique patrimoniale". Il comporte une analyse du parc et les orientations stratégiques pour maintenir et renforcer son attractivité, renouveler et diversifier l'offre. Comme pour le volet social, il s'agit de définir ces orientations en cohérence avec le contexte local. Au-delà de l'énoncé patrimonial, l'organisme doit viser l'adaptation du parc aux besoins, et en y affectant les moyens nécessaires (financements internes et externes, politique de loyers).

Dans cette optique du conventionnement, le classement du patrimoine selon le service rendu n'est *in fine* qu'un moteur de la stratégie, de la dynamisation du patrimoine et non une fin en soi. Un classement ne sera pertinent que s'il est apte à casser les corrélations entre l'occupation sociale et le mode de financement d'origine des logements et permet d'engager une dynamique sociale, résidentielle et patrimoniale pour l'avenir.

E. Le conventionnement global : un instrument à la disposition des acteurs

Dans le conventionnement global, c'est la notion même d'engagement qui reste la plus importante. L'organisme doit revisiter sa politique sociale et patrimoniale, en essayant de trouver les meilleurs compromis entre les convictions et les capacités, les ambitions et les réalités.

Ce qui est demandé aux organismes est de tisser les liens entre le national et le local, entre le social et le patrimonial, entre la mixité et l'accueil des populations prioritaires. Il y aura forcément des compromis à faire, mais c'est par la transparence que les organismes d'Hlm retrouveront une légitimité renforcée sur les territoires et une identité propre, mieux justifiée.

F. Questions et débats avec les participants

Dominique Belargent

A la lumière de cet exposé, on s'aperçoit qu'au fil du temps, le conventionnement global a pris de l'épaisseur et que les enjeux autour de cette démarche sont importants : articuler les politiques nationales et locales, s'engager sur un contrat de progrès et sur une feuille de route partagée et qui "engage", adapter les objectifs au contexte local et les négocier. Le débat est ouvert et ces sujets appellent certainement de nombreuses questions.

Olivier Landel, Association des communautés urbaines de France

Qui doit prendre l'initiative d'enclencher la réflexion sur le conventionnement global?

Brigitte Brogat, L'Union Sociale pour l'Habitat

Les organismes assurément. Dans la mesure où le point de départ est fait de constats, il faut que les organismes les construisent sur tous les champs de leurs métiers et mettent en évidence leurs imbrications. C'est bien d'ailleurs cette vision croisée qui fait la richesse du conventionnement global. Par la suite, la collectivité locale peut venir demander des compléments de constat. Mais laissons d'abord les organismes réfléchir à la manière dont ils perçoivent la demande locale, le devenir du patrimoine, ..., et mettre à plat l'ensemble de la situation.

Jean-Bernard Trientz, DGUHC

Le conventionnement global n'a pas été prioritairement pensé pour l'Etat ou pour les collectivités territoriales, mais bien pour les organismes. En revanche, l'originalité, mais aussi la difficulté, de la démarche est de demander aux organismes de s'exprimer sur la totalité de leurs métiers.

Nelly Mongeois, Communauté Urbaine du Grand Nancy

Si le rôle des organismes est bien de répondre à la demande, le regard des bailleurs dans le cadre du conventionnement doit être croisé très vite à mon sens avec l'ensemble des besoins qui se font sentir sur l'agglomération par un travail partagé, notamment pour intégrer dans la réflexion le parc privé.

Frédéric Paul, L'Union sociale pour l'habitat

Le conventionnement d'utilité sociale restera-t-il optionnel?

Jean-Bernard Trientz

Le projet de Loi dans son état actuel prévoit la généralisation du conventionnement. Mais il faudra attendre le vote au Parlement pour en connaître toutes les modalités d'application.

Pierre Mendousse, OPAC de l'Isère

Dans les discussions autour du conventionnement global, n'oublions-nous pas un quatrième partenaire : les représentants de locataires ?

Brigitte Brogat

La place des associations de locataires est explicitement prévue dans le cadre réglementaire du conventionnement global. Leur place est donc claire et, dans son approche, le mouvement Hlm est sans doute allé au-delà de ce qu'impose ce cadre réglementaire.

Guy Lemée, consultant, SARL Inventaires

Quelles recommandations professionnelles faire aux bailleurs qui disposent d'un patrimoine fractionné sur plusieurs territoires, aux caractéristiques différentes, pour aborder le conventionnement global ?

Brigitte Brogat

Le texte de Loi prévoit la seule consultation des délégataires de la gestion des aides à la pierre. Sur le fond, il n'y a pas d'opposition à faire entre les politiques locales et les politiques des organismes. Il revient aux bailleurs, en fonction de la consistance des projets territoriaux locaux, de prendre en compte les territoires au bon moment et de la bonne façon dans leur démarche. Il revient de leur côté aux collectivités locales de s'assurer qu'elles sont bien prises en compte au bon niveau et de la bonne manière.

Sylvie Ruin, Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin

Un EPCI peut être confronté à la diversité des organismes, parfois nombreux, présents sur son territoire. Comment cet EPCI peut-il approcher cette diversité et avoir une vision globale ?

Brigitte Brogat

L'agglomération doit en effet avoir la préoccupation que l'ensemble constitué par la pluralité des organismes forme bien un tout cohérent sur son territoire. Elle va devoir ainsi se faire une idée de ce qui relève du « tronc commun » de la réponse Hlm sur son territoire et de ce qui relève des complémentarités, des spécificités que peut apporter chacun des opérateurs. Il revient ainsi à l'agglomération d'être vigilante et de se livrer à un exercice de formalisation de ses propres attendus.

III. COMMENT DES ACTEURS ONT-ILS ABORDE LE CONVENTIONNEMENT GLOBAL DE PATRIMOINE : PRESENTATION DE TROIS EXPERIENCES

Dominique Belargent

Si dans l'ensemble les organismes sont encore en phase d'étude, certaines démarches sont très engagées. Celles que certains acteurs, organismes Hlm, collectivité locale, ont accepté de présenter aujourd'hui nous ont intéressées par leur diversité, signe d'une recherche d'adaptation aux réalités locales.

A. La démarche de la SA du Hainaut

Marie-Hélène Foubet, Groupe Hainaut Immobilier

1. Une démarche participative

La SA du Hainaut fait partie du Groupe Hainaut Immobilier (GHI), qui comporte un pôle social composé de trois ESH et d'un GIE d'aménagement, un pôle immobilier privé et un pôle services, avec des associations d'insertion. La SA du Hainaut est essentiellement présente sur le Valenciennois qui comporte deux agglomérations délégataires des aides à la pierre et qui ont fait de l'habitat un enjeu majeur.

L'organisme a souhaité anticiper le conventionnement global, la démarche permettant d'accompagner le groupe GHI dans sa volonté de contribuer au développement social et économique des territoires.

L'enjeu du conventionnement n'est pas pour nous de dégager des marges de manœuvre à travers une nouvelle politique des loyers (compte tenu du faible niveau de ressources des ménages logés et de la posture politique que l'organisme souhaite défendre auprès des collectivités). Toutefois, l'enjeu de continuer à bénéficier des exonérations de taxe foncière (estimées à 500 k€ par an), dues à une forte présence de l'organisme en ZUS, n'est pas neutre.

La démarche du conventionnement global est également devenue, en interne, un véritable vecteur de la réorganisation de l'ESH, en permettant une réflexion sur les différents métiers et en faisant du projet un objet de coordination de l'ensemble du pôle social du groupe GHI.

Au total, la démarche s'est voulue d'emblée fortement participative, structurée autour d'un comité de pilotage élargi (SA du Hainaut avec tous les métiers représentés, Etat, CDC, AROHLM) et des rencontres régulières avec les deux agglomérations. Douze chantiers internes (avec une lettre de commande précise) ont émergé et ont été conduits en associant tous les métiers de l'entreprise. De plus, un Intranet dédié a vu le jour et des réunions d'informations (« les mardis du conventionnement global ») ont été proposées pour accompagner les salariés.

Le conventionnement global est axé autour de deux volets principaux, qui seront rapidement évoqués ici : le plan stratégique de patrimoine et la politique de gestion sociale.

2. Le plan stratégique de patrimoine

Le volet patrimonial du conventionnement global est composé du Plan stratégique de patrimoine (PSP) qui concerne pour nous plusieurs volets :

- La segmentation du patrimoine existant en fonction du marché ;
- La hiérarchisation et la planification de la maintenance sur les différents segments du patrimoine ;

- Un plan de développement de la production neuve immobilière ;
- La planification des ressources, avec la nécessaire cohérence financière à trouver entre notamment les besoins pour la production neuve et ceux à mobiliser pour les projets ANRU ;
- La stratégie de peuplement qui n'est possible qu'en discutant avec les partenaires, les locataires et les autres bailleurs ;
- Les orientations et la ligne politique patrimoniale de la société ;
- Les dispositifs de pilotage et d'actualisation.

La segmentation du PSP est ensuite cartographiée sur le territoire de chaque agence, pour être partagée avec les élus, en pointant les logements à maintenir, réhabiliter, vendre, démolir.

3. La politique de gestion sociale

Onze politiques de gestion sociale ont été définies dans le cadre du cahier des charges de gestion sociale du conventionnement global. Parmi elles :

- Une politique de loyers rénovée, sachant qu'avec 65% de familles sous les plafonds PLAI, les marges de manœuvre sont largement inexistantes ;
- Une politique de charges, avec le lancement d'une expérimentation de PLAI sans charges (avec des maisons à énergie passive) ;
- Une politique d'accueil des personnes âgées (la SA du Hainaut loge 30% de personnes âgées) et handicapées, avec la mise en place d'une action conjointe avec une fondation pour garantir une présence auprès de ces populations et une politique de services à la personne adaptée ;
- Une politique de prévention des expulsions ;
- Une charte des attributions ;
- La définition d'une nouvelle politique de relation de proximité ;
- Un accompagnement des populations sensibles - avec un triplement des crédits d'action sociale de la SA du Hainaut et une hausse des effectifs du pôle social - pour ramener la tranquillité dans les quartiers et maintenir le patrimoine.

Le cahier des charges de gestion sociale a été remis à l'ensemble des partenaires. Les 23 actions précises listées seront suivies par une mission spéciale d'évaluation et de prospective.

Au final, notre calendrier prévoit une signature de la convention globale de patrimoine en septembre 2008. Dans un organisme où le personnel est en place depuis de nombreuses années, la démarche du conventionnement global va permettre de mobiliser les collaborateurs et de redonner du sens à leur mission.

B. Le conventionnement global de l'OPAC 38

Pierre Mendousse, OPAC 38

L'OPAC 38 compte près de 23 000 logements dont la majeure partie sur le département de l'Isère. De par sa présence territoriale, les principaux interlocuteurs sont la DDE 38, la DDE 69, la DRE, ainsi que quatre agglomérations délégataires des aides à la pierre : l'agglomération grenobloise, l'agglomération lyonnaise, l'agglomération du Pays Viennois et l'agglomération du Pays Voironnais. Les fédérations de locataires font partie des interlocuteurs privilégiés puisque trois d'entre elles sont représentées au Conseil d'administration. L'OPAC 38 fait également partie des organismes précurseurs : il a expérimenté, en 1998, la démarche de "nouveau conventionnement", en coopération avec les autres organismes du Département.

1. Définir les engagements inter-bailleurs

La participation des bailleurs de l'Isère au "nouveau conventionnement" a permis de capitaliser les pratiques de chacun pour définir un nouveau socle commun d'engagements en vue du conventionnement global. Ce socle s'appuie sur une grille de classification du parc en fonction de sa qualité et élaborée lors de l'expérimentation. Le socle commun définit :

- Le développement de 10% de logements à loyers minorés dans les deux catégories de patrimoine les plus favorables du classement qualité (contre 5% seulement au moment de l'expérimentation) ;
- Un engagement de mixité dans la catégorie la plus favorable ;
- Une recherche de la cohérence du classement pour les sites où plusieurs bailleurs sont présents.

Par ailleurs, les bailleurs s'autorisent un rythme d'avancement différencié dans la mise en œuvre de la démarche, pour respecter les rythmes de chacun et sachant que certains souhaitent aboutir à un contrat alors que d'autres s'interrogent encore sur la question.

Suite à ces engagements qui ont été présentés aux fédérations de locataires, le Conseil d'Administration de l'OPAC 38 a lancé la démarche du conventionnement global. Un projet de convention avec la DDE de l'Isère a été élaboré et a été présenté aux locataires et validé par le Conseil d'administration en décembre 2007. Le 22 mai 2008, la DRE a envoyé le projet aux délégataires pour avis.

2. Les objectifs poursuivis par l'OPAC 38

L'OPAC 38 vise à travers cette démarche quatre objectifs, la finalité étant de permettre une adaptation des actions aux contextes territoriaux et un approfondissement des relations avec l'Etat et les délégataires :

Le premier objectif consiste à assurer la mission sociale de l'organisme.

Cela se traduit par quatre engagements : produire des logements à loyer minoré dans chaque groupe d'habitation, favoriser la diversité sociale par dérogation aux plafonds de ressources et par adaptation des modalités d'application du SLS, contribuer au respect du PDALPD et appliquer les contingents de réservation de l'Etat avec 25% pour les plus démunis.

Le second objectif concerne l'optimisation de la qualité du service rendu.

Cet objectif se traduit par l'obligation d'être transparent avec les délégataires et d'échanger sur le développement de l'offre nouvelle, l'amélioration du patrimoine, la politique de vente et la politique de renouvellement urbain. D'autres engagements consistent à faire partager les actions de concertation et d'évaluation que conduit l'organisme : le plan de concertation locative, l'agenda 21, le projet de lutte contre la pauvreté, le plan stratégique social, les enquêtes de satisfaction, des engagements clients issus de la certification ISO 9001 version 2000.

Un troisième objectif, davantage financier, consiste à approfondir les actions engagées sur les territoires en ZUS, avec l'abattement de 30% de la base d'imposition à la FTPB.

Enfin, un dernier objectif est d'assurer la continuité du dispositif de "nouveau conventionnement" et d'approfondir la démarche inter-bailleurs.

Notre conventionnement passe par le classement des immeubles en cinq groupes, en fonction de la localisation des résidences, leur fonctionnement social, les prestations techniques. Suite à ce classement et à des modifications de loyers plafonds, le conventionnement global va permettre de retrouver des marges de manœuvre : 19% des logements vont subir des hausses de loyer plafond jusqu'à 9% sur 6 ans, 26% des logements vont connaître des baisses de loyer plafond jusqu'à 10% sur 6 ans, 55% des logements vont conserver leur loyer plafond. Ces règles ont été discutées avec les fédérations de locataires.

Au total, la somme pondérée des loyers plafonds conventionnés sur l'ensemble du patrimoine restera égale à sa valeur actuelle pendant la période. Par ailleurs, les transferts de marge entre les loyers pratiqués et les loyers plafonds seront affectés majoritairement à des travaux d'entretien.

C. L'expérience de Rennes-Métropole : quels effets attendus du conventionnement global sur la mixité sociale

Jean-Luc Fontaine, ADO HLM d'Ile et Vilaine

Le travail que nous allons vous présenter est le fruit d'une démarche commune entre la Communauté d'agglomération de Rennes-Métropole et les organismes Hlm, engagée en mars 2007. Mais historiquement, les partenariats entre la collectivité, qui possède une politique locale de l'habitat, ancienne et très dynamique, et les organismes Hlm, sont très étroits depuis fort longtemps. A titre d'exemple, il faut remonter à 1963, pour voir une réflexion s'engager sur l'attribution des logements entre les élus, le District à l'époque et les organismes Hlm. Et les organismes ont appris, comme ailleurs, à s'adapter à cette réalité locale forte.

Emmanuelle Monpin- Schoentjes, Rennes Métropole

1. Une démarche partenariale entre la collectivité et les organismes Hlm

La démarche rennaise a été conduite dans un contexte historiquement porteur, qui s'explique par quatre facteurs clés. Le premier de ces facteurs tient à une volonté politique forte et ancienne, adossée à des moyens financiers conséquents (le budget logement est le second budget de l'agglomération). Le second facteur fait référence à une gestion des attributions qui implique tous les partenaires dans la recherche de solutions. La force de l'inter-organismes est également un élément explicatif de la réussite de la démarche ; cet inter-organismes est structuré autour d'une association départementale et d'une association régionale. Enfin, la démarche a été rendue possible techniquement par la présence d'outils de qualité et dédiés à la gestion de la demande, des attributions et de l'offre de logements (Imhoweb), et qui sont gérés par l'agence d'urbanisme (AUDIAR).

Le conventionnement global s'adosse sur une partie des engagements déjà contractualisés entre la collectivité et les quatre principaux bailleurs locaux pour la mise en œuvre du PLH. Dans ce contexte favorable, la collectivité et les organismes ont souhaité définir un cadre de travail collectif cohérent sur les volets social et territorial, à partir de l'approche plus patrimoniale proposée par l'Etat. La démarche est pilotée par un comité restreint et un comité élargi qui accueille l'Etat, l'ANRU, l'USH, les organismes, la CDC et les associations de locataires.

Pour les partenaires, il s'agit au global de mettre en œuvre une politique permettant d'offrir un logement à loyer accessible à l'ensemble des ménages à faibles revenus et d'ouvrir la voie à un parcours résidentiel élargi. La démarche poursuit deux objectifs principaux, notamment dans le contexte de la mise en œuvre du DALO : il est recherché une meilleure mixité sociale, en permettant aux ménages les plus modestes d'accéder aux meilleures gammes du patrimoine, et une plus grande mixité générationnelle dans tous les segments du parc.

2. Les principaux enseignements du diagnostic

La démarche partenariale s'appuie sur un diagnostic partagé entre les acteurs. Le patrimoine a été ainsi classé selon un "référentiel qualité" commun qui a pris comme point de départ les classements issus des plans stratégiques de patrimoine des organismes, et qui a intégré le regard de l'agglomération et des communes sur la question de l'environnement urbain. Le patrimoine a ainsi été segmenté en huit gammes, communes à tous les bailleurs, en fonction de la qualité du bâti, de l'environnement urbain et des services.

Le diagnostic porte notamment sur les loyers, car il était nécessaire de connaître l'existence ou non d'une marge de manœuvre sur ce levier d'action. Or le diagnostic, en comparant l'écart entre les loyers plafonds et les loyers pratiqués, a clairement montré que la marge n'était pas conséquente, tant sur la ville centre que sur les communes périphériques, sauf peut-être dans les deux segments de patrimoine les moins bons.

Le diagnostic a ensuite observé un certain nombre d'indicateurs en les croisant entre eux : taille des ménages, types de familles, durée d'occupation, bénéficiaires et couverture APL, revenus imposables, taux d'activité, ... croisés avec les huit segments de patrimoine. On constate ainsi une forte corrélation entre la qualité du parc et la situation sociale des ménages.

A ce jour, les enjeux sont de travailler la question de la mixité entre les différentes gammes du parc de logements : en termes de composition familiale, d'âge, de revenus, d'accès à l'emploi. Aussi, un travail est engagé sur les objectifs d'accueil et de peuplement en lien avec l'accord collectif intercommunal.

Pour bien comprendre les résultats, il est nécessaire de savoir que Rennes n'a pas de banlieue proprement dite, mais 36 villes périphériques autour d'une ville centre, séparées par une coupure verte, et dont l'enjeu va consister à rééquilibrer l'accueil des populations.

3. Les pistes de travail en cours d'examen

Deux pistes de travail concrètes sont en cours :

- La première concerne l'amélioration de l'accessibilité sociale dans les programmes neufs par la relance de la production d'une offre à bas loyers (avec un objectif d'environ 30% de PLAI), la modulation du loyer dans le PLUS et un travail sur les marges locales.
- La seconde piste concerne l'amélioration de l'accessibilité dans le parc existant. Cela consiste à définir un volant de logements de type PLAI dans les meilleures gammes du patrimoine, à mettre en œuvre l'accord Etat / USH relatif aux parcours résidentiels, à utiliser le levier d'action de la nouvelle politique du 1% avec les contreparties de réservation qu'elle comprend.

D. Questions et débat avec les participants

Béatrice Lafitte, Territoire Habitat

Dans le cadre du conventionnement global à l'OPAC 38, à quel moment pratiquez-vous les évolutions de loyer, en cours de bail? à la relocation ?

Pierre Mendousse, OPAC 38

Avec le conventionnement global, nous n'appliquons plus de hausses de loyer en cas de relocation. La marge est très faible de toute manière entre les loyers réels et les loyers-plafonds.

Brigitte Brogat, L'Union Sociale pour l'Habitat

Pour bien comprendre la démarche, il faut rappeler que le conventionnement global ne porte que sur les loyers plafonds et pas sur les loyers pratiqués.

Charles Goldszlagier, Consultant

Quel bilan peut-on tirer des années d'expérimentation du nouveau conventionnement à l'OPAC 38 ?

Pierre Mendousse, OPAC 38

Le nouveau conventionnement a montré les limites de l'exercice quant à la recherche d'équilibre entre les différents groupes de patrimoine et quant aux déplacements de marges. Il a montré la nécessité de faire baisser des loyers sur des groupes mal situés, qui avaient bénéficié de PALULOS mais pour lesquels nous ne trouvons pas toujours de locataires et la nécessité de retrouver des marges de manœuvre sur d'autres groupes.

Marlène Losserand, Grenoble Alpes Métropole

Toutes les agglomérations n'ont pas forcément les moyens pour apporter un avis lorsqu'elles sont sollicitées sur les projets de conventionnement, notamment sur le peuplement et les attributions, lorsqu'elles ne sont pas gérées au niveau de l'agglomération, mais au niveau des communes. Comment s'est faite la discussion entre les bailleurs et les collectivités sur l'Isère ?

Pierre Mendousse, OPAC 38

La maturation sur les questions d'attribution se fait progressivement au fil du temps. Le principal accélérateur est la mise en place véritable du contingent de l'Etat, à propos de la mise en œuvre de la loi DALO. A partir de là, la question peut devenir progressivement un véritable enjeu intercommunal.

Dominique Belargent, L'Union Sociale pour l'Habitat

Le conventionnement de patrimoine qui touche à la mixité des peuplements sur les territoires interroge certainement de manière nouvelle la relation entre l'agglomération et les communes sur le sujet.

Guy Lemée, consultant, SARL Inventaires

La réussite de l'expérience rennaise tient-elle uniquement au contexte local unique et atypique?

Jean-Luc Fontaine, ADOHLM 35

Il est vrai que la continuité de la politique du logement a été un élément très favorable sur le territoire. De même que le fait d'avoir défini en amont les limites et les pouvoirs de chaque partenaire : si la collectivité locale s'intéresse à l'avenir des locataires, ce n'est à l'évidence ni de l'ingérence, ni une prise de pouvoir. Il y a donc une négociation nécessaire sur un enjeu commun, entre organisme et collectivité locale. Composer, négocier pour un organisme est une nécessité. Nous l'avons vu sur des enjeux importants comme la démolition - reconstruction.

Pascal Gallard, ARHLM Paca et Corse

Comment a été perçue, sur l'agglomération de Rennes, la contribution à l'effort social demandée aux communes périphériques ?

Jean-Luc Fontaine, OPAC 35

Les 36 communes qui composent l'agglomération ont signé le PLH. Les communes adhèrent donc à la nécessité de répartir l'habitat social sur l'ensemble du territoire. Mais on doit souligner aussi que l'agglomération interviendra pour supporter la charge foncière qui sera mise à disposition des bailleurs.

Emmanuelle Monpin- Schoentjes, Rennes Métropole

Il faut également avoir à l'esprit que les communes périphériques ont besoin de s'inscrire dans la démarche d'agglomération car elles sont demandeuses de disposer d'une offre à bas loyer accessible.

IV. QUELS ENSEIGNEMENTS, QUELS ENJEUX, QUELLES PISTES DE TRAVAIL POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT : TABLE RONDE

Charles Goldszlagier, consultant, animateur de la table ronde

Monsieur Fontaine, quelles sont les motivations qui ont poussé l'OPAC 35 à se lancer dans la démarche du conventionnement global ?

Jean-Luc Fontaine, OPAC 35

Le conventionnement global permet d'abord d'avoir une logique d'organisme propre, un fil conducteur, une stratégie d'action qui n'est pas forcément celle de la collectivité locale de rattachement. Cette posture permet de se positionner vis-à-vis des locataires, vis-à-vis des associations, vis-à-vis de l'encadrement. Le conventionnement global permet enfin de sortir de la réponse unique par les loyers, de mieux comprendre le marché, son peuplement, de trouver les bons leviers à activer pour faire face aux évolutions, pas toujours maîtrisables, pour que demain, le couple "loyer + charges" soit toujours supportable pour les locataires.

Charles Goldszlagier

Monsieur Trocmé, pourquoi le Département du Bas-Rhin se penche-t-il avec autant d'attention sur le conventionnement global ?

Rémi Trocmé, Conseil Général du Bas-Rhin

Il y a peu de temps encore, l'habitat était l'une des sources d'insatisfaction des habitants du Département. Avec la Loi Libertés et Responsabilités Locales, le souhait de la collectivité a donc été de saisir l'opportunité de prendre la délégation des aides à la pierre pour changer la donne et œuvrer dans la continuité de son intervention en matière sociale. Le conventionnement global s'inscrit dans cette même logique d'amélioration; il va permettre également d'opérer une bonne articulation avec le Plan Départemental de l'Habitat et le PDALPD et de proposer, face à l'éparpillement des bailleurs (environ quarante sur le territoire), un cadre d'échanges et de capitalisation.

Charles Goldszlagier

Le conventionnement global n'est-il pas une tentative de la part de l'Etat de reprendre la main sur un sujet où il avait perdu sa place, avec la décentralisation ?

Frédéric Paul, L'Union Sociale pour l'Habitat

Non, je ne le pense pas. Par contre, l'Etat a compris avec le conventionnement global, que la remise en ordre des loyers n'est pas la seule réponse à apporter. Avec le conventionnement d'utilité sociale, une opportunité apparaît pour remettre les choses en place, pour démontrer que les bailleurs sociaux sont les garants de la pérennité et de la présence durable sur les territoires auprès des collectivités locales et de l'Etat, dans une période où d'aucuns se plaisent à semer le doute sur leur mission d'utilité sociale. Le conventionnement d'utilité sociale devient un acte politique contractuel à travers lequel les bailleurs vont légitimer l'existence d'un acteur spécialisé à qui les pouvoirs publics ont des choses à dire et peuvent passer commande dans des conditions négociées.

Charles Goldszlagier

Néanmoins, nous voyons bien émerger un problème de pilotage et de moyens pour offrir un cadre cohérent à la démarche du conventionnement. Comment le Conseil Général du Bas-Rhin a-t-il résolu cette question ?

Rémi Trocmé, Conseil Général du Bas-Rhin

Pour nous, l'un des premiers travaux conduits a consisté à mieux connaître l'offre et les niveaux de loyer du parc privé en obtenant des données représentatives. Ensuite, il s'est agi de comprendre le fonctionnement des marchés locaux de l'habitat dans leur ensemble, surtout sur les communes qui n'ont pas de politique de l'habitat, ni de vision à court terme de leur évolution. Enfin, nous avons cherché à savoir quelles étaient les aides accordées au parc privé par l'ANAH (sachant que sur le territoire du Département, les pouvoirs publics mettent plus d'argent sur le parc privé que sur le parc public : 3,6 M€ contre 2,4 M€) pour en déduire l'impact sur le parc public et développer le parc social sur certaines zones afin de mieux répondre aux besoins des ménages.

Frédéric Paul, L'Union Sociale pour l'Habitat

Il faut être prudent quand on parle des participations de l'Etat : il y a d'autres participations qui ne sont pas visibles, comme l'abattement de TFPB, la TVA à taux réduit. Il ne faudrait pas laisser croire que l'Etat s'est désengagé du logement social.

Rémi Trocmé, Conseil Général du Bas-Rhin

Certes, mais le parc privé a aussi des exonérations fiscales sur les revenus locatifs.

Charles Goldszlagier

N'y a-t-il pas tout de même un risque de spécialisation du parc public dans l'accueil des populations les plus démunies ?

Frédéric Paul, L'Union Sociale pour l'Habitat

Le conventionnement d'utilité sociale apporte des idées intéressantes : lever le malentendu sur la question des loyers comme unique réponse, rendre lisible le rôle spécifique de l'Etat et des collectivités locales dans la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, fixer des objectifs et des méthodes d'évaluation. Les objectifs du conventionnement et la mise en place d'indicateurs de performance seront l'occasion pour le mouvement Hlm d'avoir une réflexion prospective sur la manière dont les attentes à l'égard du logement social vont évoluer d'un point de vue social, patrimonial ou sociétal (par exemple à l'égard des populations vieillissantes, ou encore à l'égard de la responsabilité sociale des entreprises). C'est à l'occasion de ces conventionnements et de leur évaluation que toutes les parties devront rendre des comptes et qu'on se posera la question de la spécialisation de telle ou telle partie du parc.

Charles Goldszlagier

Cela suppose que les objectifs soient définis en commun et partagés, et les rôles de chacun clairement exprimés.

Jean-Luc Fontaine, OPAC 35

Il ne faut pas confondre l'évaluation et le jugement. Evaluer une politique de l'habitat ne revient pas à la juger. Cela ne doit pas empêcher d'avoir un regard critique sur les actions que conduisent les partenaires. Or, force est de constater que sur les territoires où l'OPAC 35 est présent, l'effet de levier n'est plus assuré actuellement par l'Etat, mais par les collectivités locales. Il ne faut pas non plus tomber dans le piège des constats tout faits contre le logement social, souvent infondés (par exemple que le parc privé loge plus de pauvres que le parc social), mais préférer prendre le temps pour poser le problème et permettre à tout un chacun de rendre des comptes sur les actions menées.

Charles Goldszlagier

Quels sont les aspects du dispositif du conventionnement qu'il serait utile d'inscrire dans le futur cadre de la convention d'utilité sociale ?

Frédéric Paul, L'Union Sociale pour l'Habitat

Le point important est d'arriver à inscrire dans ces conventions un cadre imaginaire et un cadre de clarification du rôle des bailleurs sociaux comme opérateurs indispensables. Il faut donc enrichir le cahier des charges à l'égard de ces opérateurs d'intérêt général, dans un contexte où les règles du jeu se font désormais à trois : l'Etat, les collectivités locales et les organismes d'Hlm. L'organisme est l'entité par laquelle se construit la démarche et où les cohérences économiques et sociales peuvent se tisser.

Questions et débats avec les participants :

Emmanuel Bouet, Union sociale pour l'habitat de Bourgogne

Plutôt que d'opposer le parc privé et le parc public, pourquoi ne cherchons-nous pas à trouver les synergies possibles et les complémentarités sur les objectifs de cohésion sociale ou d'accueil des plus démunis, qui préoccupent les collectivités locales au premier chef ?

Denis Landart, Association régionale Hlm Ile-de-France

De nombreuses collectivités locales investissent dans le logement, sans pour autant être délégataires des aides à la pierre et sont légitimes, du fait de leur intervention, à être consultées dans le cadre du conventionnement global de patrimoine. Comment ces collectivités sont-elles prises en compte ?

Jean-Luc Fontaine, OPAC 35

On peut s'épuiser très vite à devoir négocier dès lors que la logique d'une collectivité n'est pas la même que celle d'une autre sur un territoire de délégation. C'est pour cela qu'il est très important d'avoir un chef de file pour mener les discussions avec les opérateurs sociaux. L'Etat pourrait jouer ce rôle.

Jean-Bernard Trientz, DGUHC

Avec le conventionnement global, l'Etat n'a ni l'ambition de retrouver un pouvoir, ni de se repositionner. Le conventionnement global a été pensé pour les opérateurs du logement social. Mais c'est aussi un appel à la transparence sur ce que sont les organismes et un appel à l'exigence pour rehausser le niveau de leur mission.

V. CONCLUSIONS POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT

Olivier Landel, Association des Communautés Urbaines de France

L'association des Communautés Urbaines de France a élaboré en 2004 un document intitulé « Du projet partagé au contrat qui l'engage ». Ce document mettait en avant plusieurs principes :

Pour partager, tous les acteurs coresponsables du développement d'un territoire doivent préalablement se forger un point de vue, construire un projet.

Pour partager, il y a nécessité de disposer d'outils d'observation et de connaissance élaborés en commun. C'est d'ailleurs le sens du travail que nous faisons au sein du réseau des acteurs de l'habitat sur le système d'informations des aides à la pierre. Le consensus vient d'un accord sur un constat objectif.

Les acteurs doivent également inventer de nouvelles formes contractuelles, pour passer du projet partagé au contrat qui engage. Dans le domaine de l'habitat, la contractualisation doit se faire à trois, c'est une évidence : les bailleurs, les collectivités et l'Etat.

Enfin, les contrats devront être évalués. Les collectivités locales et les bailleurs sont de plus en plus engagés dans les démarches de suivi des indicateurs de performance et ne se contentent pas uniquement d'afficher des objectifs.

Le conventionnement d'utilité sociale va nous permettre d'engager le mouvement, certes à des rythmes différents, avec des niveaux d'implication différents, à des échelles différentes d'un territoire à l'autre. Mais l'intelligence consistera, plutôt que de déplorer ces différences, à donner à chacun les outils lui permettant d'aller de l'avant.

LES INTERVENANTS

Brigitte BROGAT, Conseillère technique, L'Union sociale pour l'habitat

Dominique DUJOLS, Directrice des relations institutionnelles et du partenariat, L'Union sociale pour l'habitat

Jean-Luc FONTAINE, Directeur Général de l'OPAC 35, Président de l'Association départementale des organismes Hlm d'Ille et Vilaine

Marie-Hélène FOUBET, Directrice du patrimoine, Groupe Hainaut Immobilier

OLivier LANDEL, Délégué Général, Association des communautés urbaines de France

Pierre MENDOUSSE, Directeur du pôle Territoires et Solidarités, OPAC de l'Isère

Emmanuelle MONPIN - SCHOENTJES, Ingénieur, Rennes Métropole

Frédéric PAUL, Délégué à l'action professionnelle, L'Union sociale pour l'habitat

Jean-Bernard TRIENTZ, Adjoint à la sous-direction des organismes constructeurs, MEDAD, DGUHC

Rémi TROCME, Chef du Service de l'habitat et du logement aidé, Conseil Général du Bas-Rhin

LES ANIMATEURS

Dominique BELARGENT, Conseiller technique, L'Union sociale pour l'habitat

Charles GOLDSZLAGIER, Consultant,

**réseau
des acteurs
de l'habitat**



contact@acteursdelhabitat.org
www.acteursdelhabitat.org