



Réseau des acteurs locaux de l'habitat en Rhône-Alpes

SYNTHÈSE RENCONTRE n°2
Vendredi 27 mars 2009

La convention d'utilité sociale : De quoi parle-t-on exactement ?

Du nouveau conventionnement à la convention d'utilité sociale

Ce qu'il faut retenir des évolutions entre les différentes formes de conventionnement :

- un statut d'expérimentation pour le « nouveau conventionnement » jusqu'à l'obligation faite aux organismes de signer une Convention d'utilité sociale
- du binôme Etat / organisme à une configuration a minima tripartite (CUS)
- un champ beaucoup plus large, puisqu'on y retrouve tous les métiers de l'organisme, dans ses multiples dimensions : développement, requalification du parc existant, gestion locative. L'objectif de la Convention d'utilité sociale est de synthétiser, de mettre en cohérence toutes les politiques de l'organisme, étant bien précisé que l'objectif est de montrer la contribution de cet organisme à l'effort global sur les territoires sur lesquels il est présent : prise de participation dans les PLH, les projets ANRU, contribution au PCS, PDLPD, etc., soit une vision très large de la Convention d'utilité sociale.
- la contractualisation de ces engagements définie par des indicateurs de performance

L'expérimentation du nouveau conventionnement

Le point de départ : pour l'OPAC de l'Isère, le différentiel entre les loyers plafonds et les loyers pratiqués étaient de moins de 1 %. Il y avait un enjeu très particulier de retrouver des marges, d'où l'intérêt d'expérimenter ce dispositif.

Les points durs étaient les préalables, les règles nécessaires à la mise en œuvre de ce nouveau conventionnement, à savoir :

- un contrôle a priori de l'évolution des taux d'effort
- un accroissement du parc à loyer minoré par la fixation, dans chaque résidence, de 10 % de logements à loyers minorés.
- un ciblage de ces logements pour les familles aux revenus inférieurs à 60 % des plafonds de ressources ;
- un étalement des hausses et des baisses sur cinq ans, entre 1998 et 2002 ;
- une limitation des hausses à 15 % sur la période,
- une affectation du différentiel de loyers récupérés pour les travaux d'entretien ;



Les éléments de bilan portés à connaissance :

- Absence de dérive des taux d'effort,
- Absence de spécialisation des groupes classés en catégorie 1 et 2 ;
- Des ressources affectées pour l'entretien du patrimoine sur les catégories 3, 4 et 5.
- Le passage à une « surface utile corrigée », c'est à dire transformer les loyers exprimés en surface corrigée en surface utile en introduisant un coefficient correcteur. L'idée est de garder la hiérarchie des loyers en surface corrigée et de l'exprimer en surface utile sans modifier la hiérarchie des loyers à l'intérieur de la résidence.

La Convention d'utilité sociale en synthèse

- Une démarche obligatoire
- Une démarche contractuelle
- Une association des collectivités locales (article L.445-1 : sont concernés les EPCI dotés d'un PLH et les départements)
- Un contrat d'objectifs : les engagements que l'organisme va prendre vont concerner l'ensemble des champs d'activité au travers de ses politiques d'investissement et patrimoniales, de sa politique de qualité de service (...).

Tous les champs de l'activité de l'organisme sont concernés par l'évaluation de sa performance sur des objectifs négociés. L'esprit du dispositif consiste à rendre compte de la performance à travers ces objectifs. L'organisme va être évalué sur leur atteinte, ou non, par des indicateurs de performance qui seront prochainement connus par décret.

Cela nécessite, de la part de l'organisme, d'adapter ses missions aux enjeux locaux et de négocier ses objectifs et ses ressources avec les partenaires, d'où une concertation locale pour bien fixer les objectifs avec les partenaires, c'est-à-dire l'Etat et les collectivités qui seront rentrées dans le jeu de la concertation. Ainsi, à objectifs précisés, l'évaluation se fera de manière individualisée et contextualisée.

- Un travail en interorganisme à engager

L'USH défend l'idée, pour les organismes présents sur un même territoire, de partager un certain état des lieux ainsi que des enjeux et des perspectives d'avenir par rapport au territoire au niveau du développement de l'offre, de l'entretien, de la gestion sociale.

Il s'agit d'un changement de culture qui permet de partager entre acteurs et de co-construire entre organismes et avec les partenaires pour, finalement, gagner en efficacité et en lisibilité.

- Une concertation avec les locataires

Il est important, pour l'organisme, de se concerter très en amont sur le principe d'élaboration du projet de convention avec les représentants de ses locataires dans le cadre du Conseil de concertation locative, notamment sur deux points :

- o le classement du parc selon le service rendu ;
- o les engagements de qualité de service,.



Les exigences de l'Etat vis-à-vis de l'élaboration des Conventions d'utilité sociale

Pour l'Etat, la CUS est à la fois un projet d'entreprise, celui de l'organisme, et un accord avec l'Etat dont le rôle est de s'assurer que les objectifs nationaux, voire locaux, de la politique de l'habitat sont bien pris en compte et ce, en contrepartie des aides financières directes ou indirectes à travers la fiscalité.

Il s'agit d'une nouvelle loi, avec 80 décrets à préparer, qui rentre dans le cadre des exigences européennes sur les services d'intérêt collectif. Le logement étant une activité aux aides publiques conséquentes, celles de l'Etat et des collectivités locales, avec des avantages fiscaux importants, il est de notre intérêt de justifier d'engagements sociaux forts pour entrer dans la directive « Services ».

L'Etat aura comme préalable, la prise en compte des situations diverses des organismes et raisonnera « en premier lieu en fonction des organismes en face de lui ».

Quatre exigences sont toutefois posées à ce stade pour l'élaboration des CUS :

1. La cohérence avec les Politiques locales de l'habitat, qui se décline par
 - o Une approche par territoire
 - o L'adaptation aux besoins locaux en termes d'offre et de demande de logements.
 - o La prise en compte l'effort de production de logements.
 - o Le dialogue avec les EPCI
2. Une cohérence avec l'exigence d'un accès au logement pour tous.
3. Le service rendu aux locataires, c'est-à-dire la gestion de proximité, la gestion des réclamations, la concertation avec les locataires et les élus.
4. La Politique patrimoniale

En conclusion l'Etat rappelle qu'il serait souhaitable que les CUS s'inscrivent aussi dans une démarche de cohérence des contractualisations.

Par ailleurs, pour les conventions déjà signées dans le cadre du conventionnement global, un avenant devrait suffire pour passer en convention d'utilité sociale.

Les démarches inter bailleurs : 1 – ABCHLM (inter bailleur du Rhône)

L'objectif partagé par les bailleurs lorsqu'ils se sont lancés dans la démarche était la volonté d'avoir un langage commun sur un certain nombre de points et d'anticiper les interrogations que pourraient avoir nos partenaires.

Les champs de travail en commun ont été circonscrits :

- le diagnostic commun des territoires ;
- le classement des résidences ;
- l'harmonisation de la classification.

Tout ce qui relève de la stratégie et de la politique de chaque organisme reste à ce même niveau. Ainsi, la politique des loyers – qui ne fait pas partie du conventionnement global – relève du choix propre de l'organisme (inscrite dans la délibération des organismes et des conseils d'administration) ; même si, au travers des orientations prises par les loyers-plafonds, il est évident que l'on donne quelques orientations et quelques présupposés à la Politique des loyers,

La démarche collective ne devant pas être un frein au bon avancement de la démarche individuelle, est pris en compte l'avancement de chacun pour construire des outils communs.

Pour la suite de la démarche, un certain nombre de sujets ont été identifiés ; plusieurs organismes sont présents dans l'agglomération lyonnaise, parfois dans un même quartier, et pour maintenir une cohérence vis-à-vis du Grand Lyon ou de l'Etat, il serait intelligent de trouver une cohérence en matière de classification du patrimoine dans ces quartiers et même de loyers plafonds.



Les démarches inter bailleurs : 2 – AMOS 42 (inter bailleur de la Loire)

La CUS est une opportunité pour l'inter bailleurs ; a dont été engagée une démarche collective dans le respect des rythmes, des projets stratégiques et de la façon d'avancer des uns et des autres dans la mesure où la CUS est du « cousu main », du sur-mesure et il est important de s'approprier cette approche.

Il s'agit également :

- de positionner les bailleurs comme des acteurs des politiques de l'habitat.
- d'avoir une vision partagée des enjeux et des perspectives ;
- d'être une force de proposition par rapport à ces enjeux ;
- de permettre une valorisation collective de l'offre HLM et du service rendu.

Pratiquement, l'interbailleur a créé une « commission CUS », dont le travail alimente les futures conventions d'utilité sociale et accompagne la stratégie de chaque organisme.

Les bailleurs ont saisi l'opportunité de la CUS pour définir des engagements collectifs :

- travaux de mise en accessibilité du patrimoine
- engagement d'une production de PLAI.
- service à la personne et, notamment, le maintien à domicile des personnes âgées ;
- accès au logement avec la création d'un « formulaire unique de la demande »,
- formation – action des agents à la lutte contre les discriminations et à l'égalité de traitement.

Le point de vue des collectivités sur la CUS : le Grand Lyon

Le conventionnement avec les organismes est une pratique mise en place en 1997 - 1998 par le Grand Lyon puisque la première convention, avec chacun de nos trois offices communautaires, a été signée en 1998 – 2002. Une autre est en cours d'achèvement cette année. Il s'agit d'objectifs sur l'investissement, le développement, l'adaptation du parc qui sont propres à la relation développée entre une collectivité de rattachement et un organisme. Plus récemment, a été introduit un volet de politique sociale.

A l'appui de ces conventions, des dotations en capital, en moyens financiers d'investissement étaient prévues. Pour la dernière période, 2003 – 2009, elles se montaient pour l'ensemble des trois organismes à 35 M€. Avec la loi « Libertés et Responsabilités Locales » et la mise en place des nouvelles gouvernances des ESH, une convention de ce type a été passée avec des ESH, à la relation financière près. La rédaction est la même qu'avec les offices communautaires, la principale différence étant l'absence de dotation financière.

Elles s'inscrivent dans le partenariat voulu de part et d'autre par l'autorité publique organisatrice de l'habitat sur son territoire et le mouvement des organismes qui ont une activité sur ce même territoire.

Pour le Grand Lyon, la Convention d'utilité sociale vise à améliorer le partenariat et la transparence entre les organismes HLM et les collectivités sur la base du PLH.

Les points de vigilance dans l'élaboration des conventions d'utilité sociale :

- Le classement du patrimoine : il doit être porteur de dynamique proportionnelle et non pas d'étiquetage stigmatisant la dernière catégorie qui resterait la catégorie « reléguée ».

De ce point de vue, la définition du service rendu décrite dans le R.445-4 du CCH présente une grave lacune, puisqu'il n'est pas tenu compte de la pression de la demande dans les territoires. Les organismes du Rhône, ont eux pris cette demande en compte dans leurs démarches individuelles et collectives. Par ailleurs, la CUS peut être un bon moment pour discuter avec chaque organisme d'une politique de vente raisonnée et négociée. Enfin, sur les loyers, il est indispensable qu'à travers la Convention d'utilité sociale et la future grille des loyers qui sera obligatoire, la diversité de loyers soit maintenue dans tous les quartiers, en particulier dans les quartiers les plus centraux, ceux où le service rendu sera considéré comme le meilleur.



- La politique sociale

Il est donc très important que la politique sociale s'adresse aux deux populations, les demandeurs externes et les demandeurs de mutation. La CUS doit être l'occasion de sanctuariser les engagements de chaque organisme dans les différents dispositifs d'accès au logement. Il est nécessaire d'instaurer un nécessaire dialogue sur la structure financière de la politique d'investissement des organismes, c'est-à-dire sur la santé financière des organismes. En effet, ce n'est pas non plus innocent pour des collectivités qui apportent leurs garanties d'emprunt de savoir si ces dernières sont accordées à des organismes qui sont en bonne santé et dont la politique d'investissement est cohérente avec la structure financière prévisible ou non.

- L'association des collectivités

La collectivité ne souhaite pas – elle n'en a pas les moyens - suivre toute la procédure ni intervenir dans le travail interne. En revanche, elle a besoin de discuter sur les présupposés du travail, les hypothèses, les orientations du classement et les résultats. Elle sera particulièrement attentive à certains segments de patrimoine, notamment ceux qui s'inscrivent dans la politique de la ville.

De manière générale, elle souhaite une grande transparence dans l'explicitation de la stratégie des organismes qui doit tenir nécessairement compte des objectifs du PLH.

De la CUS au contrat territorial : CG de l'Ain & Dynacité

Pour la collectivité, le travail qui va être mené dans le cadre de l'établissement des CUS et des contrats territoriaux est partenarial et est envisagé comme un outil supplémentaire permettant de mettre en relation les intentions des bailleurs d'une part et celles des collectivités publiques d'autre part. La CUS comme les contrats territoriaux doivent permettre :

- une meilleure visibilité à moyen terme sur la politique de l'habitat et la politique de production, notamment en vérifiant la cohérence de la programmation proposée par les bailleurs avec les orientations du PDH.
- un moyen de faire des prévisions budgétaires
- une réflexion sur la mise en relation de l'offre locale avec la demande locale
- une politique de transparence dans les attributions de chacun
- un moyen de mettre en relation les principales politiques du Conseil général, notamment celles qui demandent un effort supplémentaire en termes d'adaptation

Là encore, l'objectif n'est pas de faire le travail des bailleurs ni de rentrer dans leur activité journalière, mais d'initier des règles du jeu plus précises qui seront à l'avantage du bailleur vis-à-vis de la population. A terme, l'objectif sera de décliner ces contrats territoriaux par zones de délégation des compétences.

Quant au bailleur, il défend une relation privilégiée avec la collectivité locale, notamment de rattachement. Dans un contexte de désengagement financier de l'Etat, notre seule ressource à tous les points de vue, et pas uniquement financière, sera de nous articuler correctement avec les collectivités.

Le principe de la CUS est résumé de la façon suivante : chaque année, les organismes font des rapports d'activité en regardant ce qui a été fait l'année passée. Pour la Convention d'utilité sociale, il s'agit d'une démarche inversée : il s'agit de regarder devant pour les six prochaines années et décrire, dans tous les métiers, ce qui sera fait le plus finement possible. Dynacité travaille dans cette optique selon deux périodes de trois ans, avec des déclinaisons par territoire.

Pour chaque axe de la CUS, seront repris un constat, les objectifs d'amélioration à trois et à six ans, les moyens et les indicateurs de performance que l'Etat va imposer. La CUS sera assortie d'un bouclage financier car il doit servir à vérifier la faisabilité des projets.

Enfin, il serait important d'introduire le principe des modulations locales dans la mesure où les deux variables qui permettent de définir une politique de logement sont l'accès au logement, c'est-à-dire le niveau de ressources pour accéder au logement social, et le niveau des loyers. Ces deux variables ne peuvent jouer aujourd'hui que dans un cadre très limité de modulation locale. Il est anormal qu'aujourd'hui, on puisse construire de la même façon à Saint Etienne, à Grenoble à Lyon ou à Bourg-en-Bresse. On devrait pouvoir avoir des modulations locales à disposition des délégataires de façon plus fine qu'actuellement.