



LES OFFICES PUBLICS DE L'HABITAT

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
LE HAVRE
21 et 22 avril 2010

RAPPORT
SUR LES ORIENTATIONS
DE LA FÉDÉRATION

*Réformer le logement
social
avec les Offices*

**Présenté au nom
du Conseil fédéral**

Réformer le logement social avec les Offices

1. Les Offices et les conditions de l'offre de logements sociaux

1.1. Les évolutions de l'activité et des moyens des Offices p. 5

1.1.1. Evolution et perspectives de la production de logements

1.1.2. La montée en régime du développement durable

1.2. Où va le logement social ? p. 16

1.2.1. Les enjeux sur le patrimoine locatif HLM

1.2.2. Une ambition partagée pour le logement social ?

2. Efficacité et performance du tissu des Offices

2.1. Le positionnement des Offices dans les contextes territoriaux..... p. 25

2.1.1. La question des rattachements territoriaux et de leur évolution

2.1.2. Les coopérations et les regroupements avec les Offices

2.2. La présence territoriale des Offices dans les politiques publiques p. 33

2.2.1. La capacité de maîtrise d'ouvrage sociale au niveau local

2.2.2. Les CUS avec l'Etat et les collectivités et les partenariats locaux

Face aux difficultés d'accès au logement, ressenties dans la plupart des catégories de la population¹, quelle ambition aujourd'hui pour le logement social ? Entre les conjonctures du marché et les contingences des politiques publiques, le secteur du logement social est en permanence confronté aux discussions sur les résultats de sa contribution à la production d'habitat et sur l'efficacité de la part des aides au logement qu'il reçoit.

Mais quelles attentes peut-on percevoir aujourd'hui à l'égard des HLM ? Expriment-elles la nécessité d'une plus forte sélectivité et d'une nouvelle rigueur des aides publiques au logement, ou le besoin d'une affectation plus efficace pour produire des réponses nécessaires aux adaptations de la structure, de la répartition et des coûts de l'offre de logements ?

Le grand public connaît mal les HLM². Il reconnaît leur utilité sociale à travers les éléments d'appréciation positive que sont les loyers modérés, le rapport surface/prix, le maintien dans les lieux, malgré les éléments négatifs que constituent le non choix du logement et le déficit d'entretien. Le stéréotype des grands ensembles demeure très présent à l'esprit et stigmatisé et, si le public perçoit une "nouvelle génération de HLM" (montée en gamme de la production) qui marque une évolution positive, remarquée par tous, celle-ci apparaît comme inaccessible à certains (HLM à deux vitesses ?).

L'opinion exprime qu'une société sans HLM serait aujourd'hui menacée d'implosion. Mais l'image qu'elle perçoit des HLM lui renvoie plusieurs réalités. Le rôle des organismes d'HLM est perçu comme limité (attributions, loyers, gestion du parc). Leur action dans la construction et la rénovation urbaine est méconnue. Le public identifie mieux le rôle de l'Etat et des collectivités locales, voire celui du 1 %, que celui des organismes d'HLM qu'il identifie souvent aux Offices. Les acteurs HLM lui semblent constituer une profusion d'organismes, constituant un secteur professionnel qui apparaît parfois secret et confus.

Le secteur HLM est dans un champ de relations complexes entre l'Etat, les collectivités territoriales et le marché, avec les limites de son encadrement et les risques de sa banalisation. Les débats entre les professionnels du logement social et les autorités publiques, récurrents et nécessaires, n'intéressent pas l'opinion. Les jeux d'acteurs et les concurrences entre opérateurs, non plus.

L'adhésion au logement social a besoin d'une meilleure identification et d'une clarification. Mais, l'Etat choisit, aujourd'hui, d'offrir des perspectives d'évolution à une partie des acteurs du logement social et de son financement, indépendamment des Offices et séparément des orientations qu'il avance, par ailleurs, sur la recomposition de l'organisation des compétences des collectivités territoriales.

¹ V. *L'état du mal-logement en France* Rapport 2010 de la Fondation Abbé Pierre et *Le logement facteur d'éclatement des classes moyennes ?* Étude de l'Université Paris-Dauphine 2010.

² Étude qualitative USH présentée au congrès de Toulouse, en 2009.

Confronté aux enjeux budgétaires de la volonté de l'Etat de réformer les politiques publiques et aux nécessités d'une réorganisation du tissu des organismes sur l'ensemble du territoire, le secteur HLM affronte une période délicate. La voie que trace le Secrétaire d'Etat au logement pour favoriser l'organisation de groupes opérationnels et financiers d'opérateurs à statut, créés pour des politiques d'intérêt général et dotés des moyens et des aides fournis par les politiques publiques, n'est pas accessible à la moitié du secteur HLM.

Les Offices s'interrogent. Ils ont été créés, et leur statut récemment réformé, par la loi, mais de quel secteur public du logement social et de l'habitat l'Etat veut-il encore ? Dans les décisions prises, pour permettre les bouleversements qui s'engagent sur la concentration d'une partie des acteurs et de leurs moyens, pourquoi les collectivités territoriales sont-elles absentes ?

Les Offices ont été à l'origine de la rénovation de leur statut, que l'Etat a mis quinze ans à réaliser et qu'il n'a toujours pas achevé. Ils entendent prendre part à un projet global, qui viserait à rendre le logement social plus efficace et mieux perçu dans le pays. Dans ce but ils veulent, dès maintenant, en fonction de leurs caractéristiques propres, de leurs objectifs sociaux et en associant les collectivités territoriales, exprimer les conditions dans lesquelles ils peuvent concevoir leur évolution et souligner les limites qu'ils perçoivent aux changements qui nuiraient à la cohésion du Mouvement social pour l'habitat.

Graphique 1

Mises en chantier en France métropolitaine (neuf et acquisition-amélioration) de 1994 à 2008 par les Offices et les SA d'HLM (logements et foyers)

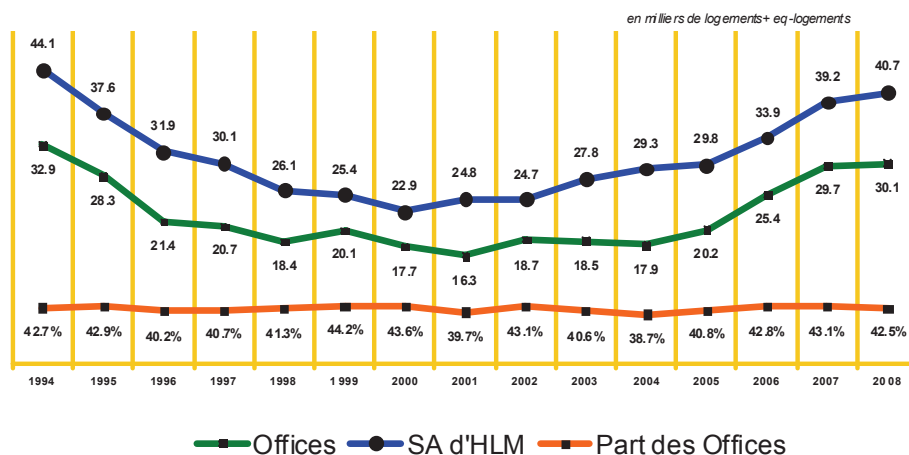


Tableau 1

Construction des Offices dans la production locative des Offices et SA d'HLM par région de 2004 à 2008

Sources : Statistiques fédérales

+ de 50 % de la production Offices/SA d'HLM				
région	part de patrimoine HLM	niveau dans la production HLM	Volume	Croissance sur 5 ans
1 Bretagne	73.1%	68.5%	11 190	10.4%
2 Languedoc-Roussillon	69.4%	68.5%	8 380	11.8%
3 Bourgogne	72.0%	64.7%	4 090	5.5%
4 Poitou-Charentes	72.8%	63.5%	3 160	6.2%
5 Auvergne	64.9%	63.0%	4 110	10.1%
6 Limousin	82.8%	62.0%	1 430	4.5%
7 Rhône-Alpes	62.7%	55.3%	16 710	7.1%
sous-total Offices dans ces régions			49 070	
production des SA d'HLM dans ces régions			29 880	
Production Offices/SA d'HLM de 2004 à 2008 dans ces régions			78 950	
- de 50 % de la production Offices/SA d'HLM				
région	part de patrimoine HLM	niveau dans la production HLM	Volume	Croissance sur 5 ans
8 Picardie	56.0%	48.7%	4 280	5.7%
9 Aquitaine	51.0%	48.0%	7 460	12.6%
10 Franche-Comté	64.3%	47.5%	1 980	4.3%
11 Lorraine	57.7%	46.6%	3 920	4.8%
12 Centre	59.9%	46.5%	4 860	4.5%
13 Champagne-Ardenne	45.1%	45.6%	3 160	5.2%
14 Pays de la Loire	61.6%	45.0%	7 230	6.1%
15 Basse-Normandie	57.2%	38.4%	1 990	3.3%
16 Alsace	64.7%	37.3%	3 040	5.8%
17 Haute Normandie	42.6%	36.1%	3 050	4.5%
18 Nord-Pas-de-Calais	38.2%	30.1%	8 040	6.6%
19 Ile de France	44.6%	29.2%	16 660	3.6%
20 Midi-Pyrénées	49.0%	27.8%	4 740	9.0%
21 Corse	38.4%	22.4%	210	4.6%
22 PACA	49.3%	19.1%	3 540	2.9%
sous-total Offices dans ces régions			74 160	
production des SA d'HLM dans ces régions			138 190	
Production Offices/SA d'HLM de 2004 à 2008 dans ces régions			212 350	
production des Offices sur l'ensemble des 22 régions			123 230	5.8%
production des ESH sur l'ensemble des 22 régions			168 070	9.5%
Total			291 300	7.5%

1. Les Offices et les conditions de l'offre de logements sociaux

La part des Offices dans l'offre de logements sociaux représente environ 40 % de la construction HLM (*Graphique 1*). Alors que l'Etat veut orienter ses aides à la construction sociale vers les zones de marché tendu, à partir d'une approche territorialisée de la demande de logements sociaux, les Offices s'interrogent sur les incidences d'une sélectivité géographique de la programmation.

Plus globalement, alors que le logement social est confronté à des exigences croissantes pour la production, pour la rénovation urbaine et pour le développement durable, ils se préoccupent des perspectives que tracent, pour les HLM et la politique des loyers modérés, les orientations de politique nationale sur les conditions financières de l'activité, la conception de l'organisation du secteur du logement social, la réforme des collectivités locales.

1.1. Les évolutions de l'activité et des moyens des Offices

La répartition de la part de production des Offices en construction n'est pas homogène (*Tableau 1 ci-contre*). Celle du patrimoine HLM existant, entre SAHLM (ESH) et Offices, non plus : dans 15 régions les Offices représentent plus de 51 % du parc HLM, avec de très fortes proportions en Bretagne, Poitou-Charentes, Bourgogne et Languedoc-Roussillon (près de 70 % et plus). Dans ces régions ils réalisent entre 63 % et 68,5 % de la production HLM. De 2004 à 2008, les Offices ont produit plus de 50 % de la construction, opérations de rénovation urbaine comprises, dans 7 régions. Dans deux régions où leur production est en deçà, Aquitaine (48 %) et Midi-Pyrénées (27,8 %) leur activité connaît des taux de croissance élevés, respectivement + 12,6 % et + 9 %, de logements mis en chantier en 2008 par rapport à 2007.

1.1.1. Evolution et perspectives de la production de logements

Les communications officielles mettent en avant les dernières statistiques du nombre de logements des opérations agréées par l'Etat au cours d'une année, alors que les documents professionnels rendent prioritairement compte des mises en chantier de la dernière année observée. Les chiffres des projets montrent des tendances dans les anticipations des opérateurs³, alors que les mises en chantier (ordres de service donnés aux entreprises) représentent les volumes de nouveaux logements qui seront à coup sûr offerts à la location.

Avec ces précisions on mesure qu'entre 2000 et 2008 le nombre de logements HLM mis en construction a été multiplié par 1,7 passant de 40 600 à 70 800, toutes opérations comprises.

■ L'affectation de la programmation et la poursuite de la rénovation urbaine

Sur la même période, le volume des crédits du budget de l'Etat affectés aux subventions de la programmation a suivi une progression identique (x 1,8), à laquelle s'est ajouté le coût de la TVA à 5,5 % sur les opérations

Source : Comptes du logement

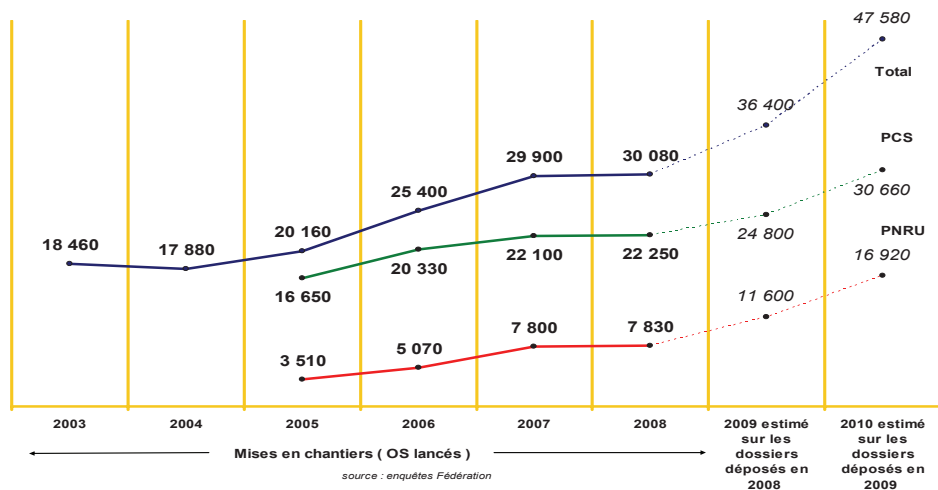
Impact de la programmation	2000	2008
Subventions programmation (PLUS-PLAI)	280	520
TVA (Avec PLS)	450	1340
Total (M€)	730	1860
Compensation TFPB (Avec PLS)	30	110

(NB : La compensation d'exonération de TFPB, qui porte sur le stock, est prise en compte comme dépense de l'Etat mais elle n'est pas rapportée à la programmation annuelle.)

³ Dans ce but, l'Union sociale pour l'habitat a créé en 2006 l'Observatoire de la production locative (OPL) qui rend compte des projets recensés au cours d'une année auprès des Offices et des Sociétés.

Graphique 2

Mises en chantier et dossiers déposés (logements et foyers *)



(*) Rappel : pour les foyers, la règle d'équivalence du un pour un est retenue dans l'Observatoire de la production locative

Tableau 2

Typologie DIDOL

1	besoin en HLM limité	D D	Très Détendu
2	parc HLM régulé	D	Détendu
3	marché équilibré	Eq	Equilibré
4	flux tendu	T	Tendu
5	parc HLM congestionné	T T	Très Tendu

Sur cette période, les projets déposés par les Offices ont évolué comme suit :

	Logements financés		Répartition 2008	
	2000	2008	Σ HLM/SEM	OPH
. PLUS	33 500	49 100	50 %	66 %
. PLAI	5 100	17 000	17 %	21 %
. PLS	4 000	33 000 (*)	33 %	13 %
Total (*) hors Foncière	42 600	99 100	100 %	100 %

Source : OPL/USH

● Répartir la programmation de la construction HLM

Pour apprécier les évolutions récentes entre 2007 et 2009 (*Graphique 2*) il faut se référer aux données sur les projets⁴. Ceux des Offices au titre du seul PCS ont progressé de + 16,5 %. Néanmoins, leur part dans les projets HLM du PCS a diminué. Mais si l'on rapporte leur évolution aux cinq catégories de zones de demandes de logements sociaux selon la typologie DIDOL (*Tableau 2 ci-contre*) à laquelle se réfère la programmation 2010, on relève que les projets des Offices ont le plus progressé dans les zones très tendues (niveau 5) et équilibrées (niveau 3).

Tension de la demande	Projets Offices		Δ projets	Part Offices/HLM	
	2007	2009		2007	2009
1	1 811	1 791	- 1,1 %	54,8 %	48 %
2	3 230	2 678	- 20 %	61 %	51,5 %
3	6 043	6 909	+ 14 %	47,8 %	43 %
4	7 032	7 279	+ 3,5 %	32,4 %	27 %
5	8 209	11 999	+ 46 %	32 %	29,5 %
Total (Avec foyers)	26 325	30 656	+ 16,5 %	38,4 %	32,2 %

Source : OPL/USH

Globalement le nombre des projets des Offices a progressé de + 16,5 %, mais leur part relative dans les projets HLM a baissé de - 6,2 %. Les données disponibles indiquent que les Offices adaptent leurs projets à l'évolution des tensions de demandes de logements sociaux selon les indicateurs de tensions affichés par l'Etat. Mais les évolutions montrent que :

- Les Offices ont diminué leurs projets dans les zones où on ne repère pas de tension de la demande, mais ils restent toutefois très présents dans ces zones,
- Leurs projets continuent d'augmenter dans les zones de plus forte et de forte tension, mais ils progressent relativement moins que ceux des Sociétés.

Ces observations traduisent aussi le fait que les Offices s'adaptent aux évolutions dans chaque zone sans pouvoir, en raison de la nature territoriale de leurs compétences, "délocaliser" leur production pour concourir, le cas échéant, à l'accroissement de l'offre sociale dans les zones de demandes les plus tendues.

Dans ces conditions, le ciblage territorial de la programmation requiert une grande attention à la disparité des besoins dans toutes les zones, pour éviter qu'il ne conduise qu'à renforcer le développement de la construction dans les zones de demande tendue et l'aide aux opérateurs qui pourront déplacer leur activité en répondant à cette attractivité, affaiblissant le soutien aux besoins des autres zones de la demande, dans lesquelles les Offices sont cantonnés. Dans ces zones, les besoins de construction et de réhabilitation doivent pouvoir trouver l'appui de la ligne fongible nécessaire aux orientations définies avec les délégataires et dans les négociations des CUS.

⁴ Les chiffres des mises en chantier d'une année sont disponibles à la fin du premier semestre de l'année suivante.

Tableau 3

Le compte de la rénovation urbaine pour les Offices

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de logements concernés (milliers)										
- Démolitions	12	12	10	8	4	1				
- Constructions	6	8	8	12	17	1				
- Réhabilitations- Résidentialisations	33	38	30	15	5	1				
Montant de l'investissement en M€ courants	1.650	2.061	1.904	2.165	2.658	166				
Financement en M€										
- Fonds propres	179	230	212	230	293	15				
- Subventions	646	752	664	653	645	52				
- Emprunts	825	1.079	1.028	1.282	1.720	99				
Impact sur le compte des Offices (en M€)										
- Autofinancement	- 2	- 46	- 98	- 133	- 148	- 200	- 208	- 208	- 209	- 213
- Potentiel financier	- 180	- 456	- 767	-1.137	-1.585	-1.808	-2.028	-2.255	-2.467	-2.681

Un autre enjeu sera qu'une nette orientation des crédits de l'Etat vers les zones de demandes les plus tendues soit réellement assurée que les crédits pourront bien être engagés en 2010 par l'ensemble des organismes d'HLM sur la construction nouvelle, comme on l'annonce. Ceux-ci devront, en effet, concilier ces objectifs avec leurs engagements sur la rénovation urbaine.

- Mener à bien les projets de rénovation urbaine engagés

Pour l'ensemble des organismes d'HLM les opérations de rénovation urbaine dans les mêmes zones de demande équilibrée, tendue et très tendue (zones 3 à 5) représentent environ 20 % des dossiers déposés en 2009. Pour les Offices, elles en représentent plus du tiers.

Tension de la demande	Dossiers RU / Σ projets 2009	
	Σ HLM	Offices
1	30,4 %	44,2 %
2	33,1 %	44 %
3	22,3 %	35,7 %
4	20,2 %	34,4 %
5	20,5 %	33,2 %

(Source : OPL-HLM)

Les chiffres des réalisations ont nettement progressé : les mises en chantier des Offices passent d'un rythme de 7 800 logements par an en 2007 et 2008 à 11 600 en 2009 et devraient se situer à environ 17 000 en 2010. Leur maîtrise d'ouvrage et leurs capacités financières sont engagées de façon importante dans toutes les zones. Mais l'achèvement du PNRU devra être assuré :

	Nombre de logements (1)	Livrés fin 2008 (estimation)	Reste à livrer 2009-2015	Coût moyen K€
Démolitions	83 000	36 000	47 000 (57 %)	15
Constructions	72 000	20 000	52 000 (72 %)	135
Réhabilitations	186 000	65 000	121 000 (65 %)	15
Résidentialisations	186 000	65 000	121 000 (65 %)	5

(1) Situation à mars 2010 : la totalité des crédits de l'ANRU était affectée

Les Offices assurent environ 60 % des investissements habitat du PNRU. Compte tenu des opérations déjà produites il leur reste, sur la période 2009-2014, à livrer 57 % des démolitions, 72 % des reconstructions et 65 % des réhabilitations. Le nombre de logements restant à reconstruire représente presque 2 années de production 2008 (1,7 fois les chantiers déjà engagés).

L'investissement total nécessaire pour terminer le PNRU est estimé à 10,2 Md€ dont 7 Md€ pour les reconstructions, 2,5 Md€ pour les réhabilitations-résidentialisations et 0,7 Md€ pour les démolitions. Ce montant peut être comparé à l'investissement total d'une année, qui a été de 5,8 Md€ en 2008. Il sera donc essentiel que la fin du PNRU, qui pour les Offices, représente à lui seul deux années d'investissement, puisse être assurée du financement en 2012 et 2013 des subventions sur lesquelles l'ANRU s'est engagée à l'égard des maîtres d'ouvrage.

Le compte consolidé des Offices sur la période 2008-2018 (*Tableau 3 ci-contre*) fait apparaître que, dans ces conditions, ils investissent 1,2 Md€ de fonds propres en 10 ans, auxquels s'ajoutent une diminution de 200 M€ par an de la marge d'autofinancement à partir de 2014. Au total, après ces impacts, le prélèvement au titre du PNRU sur le potentiel financier global s'élève à de 2,7 Md€ en 2018.

Tableau 4

Simulation financière consolidée des Offices

SCENARIO 1 (en millions d'euros)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
DEPENSES D'INVESTISSEMENTS		5 285	6 161	6 336	7 582	9 071	6 696	6 673	6 806	6 942	7 081
- PNRU		1 650	2 061	1 904	2 165	2 658	166				
- Construction hors PNRU (nombre de logements livrés)		2 700 (20 000)	3 029 (22 000)	3 090 (22 000)	3 438 (24 000)	4 384 (30 000)	4 472 (30 000)	4 561 (30 000)	4 652 (30 000)	4 745 (30 000)	4 840 (30 000)
- Réhabilitation thermique			118	359	976	996	1 016	1 036	1 056	1 078	1 099
- Autres réhabilitations et Investissements sur le patrimoine		935	953	983	1 003	1 033	1 042	1 075	1 098	1 119	1 142
FINANCEMENT											
- Subvention Etat, ANRU		638	726	678	717	713	327	294	300	306	312
- Subvention collectivités locales et autres		501	604	641	813	964	749	753	768	784	799
- Emprunts		3 051	3 606	3 759	4 658	5 779	4 267	4 250	4 335	4 422	4 511
- Besoin de financement		1 095	1 225	1 258	1 394	1 614	1 353	1 375	1 403	1 431	1 459
AUTOFINANCEMENT ANNUEL (en % des loyers)	858 (10.7)	906 (10.9)	845 (9.9)	809 (9.2)	789 (8.7)	780 (8.3)	618 (6.3)	609 (6.0)	607 (5.8)	623 (5.7)	635 (5.7)
- Produit net des ventes de logements		120	124	194	201	277	287	293	373	381	388
(1) POTENTIEL FINANCIER au 31/12	3 311	3 242	2 947	2 652	2 182	1 555	1 033	479	- 38	- 545	- 1064
Pour mémoire : Loyers	8 050	8 293	8 520	8 799	9 098	9 449	9 813	10 160	10 512	10 872	11 242
Annuités/loyers	41	38.9	39.4	39.8	40.1	40.5	41.2	41.3	41.3	41.1	41

Source : Fédération

Tableau 5

Le compte de la rénovation thermique des Offices

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de logements concernés en milliers		5	15	40	40	40	40	40	40	40
Montant de l'investis- sement en M€ courants	-	118	359	976	996	1.016	1.036	1.056	1.078	1.099
Financement en M€										
- Fonds propres	-	11	33	88	89	90	92	95	97	99
- Subventions	-	32	97	263	270	276	280	284	291	296
- Prêts (dont éco-prêt 75 %)	-	75	229	625	637	650	664	677	690	704
Impact sur le compte des Offices (en M€)										
- Marge d'autofinancement	-	-	- 6	- 24	- 75	- 125	- 178	- 231	- 285	- 340
- Potentiel financier	-	- 11	- 49	- 161	- 325	- 542	- 814	- 1.139	- 1.522	- 1.961

■ Une analyse des conditions financières de l'activité

La nécessité d'un renforcement des aides publiques et des investissements dans le logement social dans les zones de forte densité démographique ou de concentration des projets, ne doit pas se faire sur le compte des investissements nécessaires à l'accompagnement des politiques d'habitat et de qualité du parc locatif social. Comment évaluer les implications sur la situation financière consolidée des Offices, d'une progression de l'activité de construction dans la programmation ?

● Les facteurs de l'évolution des moyens pour la construction

Les hypothèses de la simulation financière consolidée (*Tableau 4 ci-contre*) sont les suivantes :

- Du côté des investissements :

- . Accroissement de la construction dans la programmation, avec un objectif de 20 000 à 24 000 logements livrés par an jusqu'en 2012 et de 30 000 par an à partir de 2014 (fin du PNRU). Les livraisons sont constatées dans les 2 à 3 années suivant les décisions d'agrément des opérations,
- . Poursuite du PNRU (fin en 2014) pour un investissement de 10,2 Md€ (valeur 2009),
- . Montée en régime et réalisation du programme de rénovation thermique.

- Du côté des ressources :

- . Les subventions de l'Etat sont comptées à leur niveau actuel,
- . Les subventions des collectivités locales sont estimées pour un montant annuel moyen de 500 M€ et celles du 1 %-logement comptées pour 100 M€ par an,
- . Un taux de progression des loyers correspondant à celui de l'inflation,
- . Un niveau vraisemblable des ventes passant de 2 000 à 5 000 logements par an.

On constate que, dans ces conditions, la mise en œuvre des investissements épuiserait dès 2016 les ressources financières des Offices :

- La marge d'autofinancement passerait de 10,7 % des loyers à 5,7 % en 2018 (seuil de fragilité : 5 %), malgré une réduction de 25 % de l'annuité ancienne. La fin de l'abattement ZUS induirait une nouvelle charge de 100 M€, soit plus d'un point de loyers,
- Le potentiel financier deviendrait négatif à partir de 2016. Les besoins de fonds propres sont supérieurs de 500 M€ aux ressources dégagées par l'exploitation (marge d'autofinancement) et par les ventes.

Cette simulation traduit l'impact sur la situation financière globale de trois variables principales :

- Le niveau de l'investissement, dans lequel le PNRU est une donnée jusqu'en 2014 et le programme de rénovation thermique jusqu'en 2020, engagements qui n'épuisent pas les arbitrages à faire entre la construction et les autres interventions sur le patrimoine,
- Le niveau des ventes réalisables, tant par rapport aux demandes et aux capacités des locataires qu'aux possibilités de réalisation des mises en vente (*v. ci-après pp.18 et 19*),
- Le niveau des loyers, selon les objectifs de modération des loyers pour l'Etat, les collectivités territoriales et les décisions des organismes.

Elle tend à montrer la capacité globale des Offices à assurer le financement d'un accroissement de l'investissement pour une augmentation de 20 % de la construction, tout en menant à bien la fin du PNRU avec les financements de l'ANRU jusqu'en 2014, et la poursuite de la réhabilitation dans le cadre de la rénovation thermique et avec le financement de l'éco-prêt. Mais cette simulation consolide les capacités de tous les Offices, dont une trentaine ont en général une activité faible ou très faible en construction. Et elle ne prend pas en compte la disparité des situations selon les zones géographiques.

- Des situations diverses pour les Offices dans les zones de tension de la demande

La simulation de l'impact sur les Offices d'une orientation de la programmation dans les zones de tension des demandes, aux conditions actuelles du financement, selon les territoires où la typologie DIDOL a classé les tensions par département, conduirait, pour examiner les zones de demandes les plus tendues (zones 4 et 5 du tableau p.6), à examiner les situations des Offices selon quatre zones : Ile-de-France (tous départements) ; Rhône-Alpes (pour Ain, Isère, Rhône, Savoie, et Haute-Savoie) ; PACA/Languedoc (pour Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Gard, Var, Vaucluse, Hérault, Corse) ; Aquitaine (pour Gironde, Landes, Pyrénées-Atlantiques).

On suppose qu'une telle approche devrait servir de support aux décisions politiques d'affectation de la programmation, puisqu'elle met en rapport les aides, l'autofinancement et la péréquation, pour garantir l'équilibre financier des organismes avec le financement d'un programme de construction. L'efficacité du ciblage des aides de l'Etat devrait en effet s'appuyer sur une modulation des aides pour soutenir les décisions des organismes dans des situations différentes selon les territoires et les marges d'ajustement de l'équilibre financier : aides (Etat, collectivités, 1 %), endettement, fonds propres, tenant à des réalités observées : situation du patrimoine, profil social des locataires, caractéristiques des marchés d'entreprise et des marchés fonciers...

L'analyse financière des disparités n'a jamais été faite et le dispositif d'étude qui permettrait d'en rendre compte est à construire. Dans l'immédiat on peut souligner les situations suivantes :

- En *Ile-de-France*, sur les 63 OPH, 38 sont effectivement constructeurs et ont lancé 3 300 logements en moyenne par an au cours des cinq dernières années, une dizaine avec plus de 100 logements par an depuis 2003. Parmi eux, 29 sont en même temps engagés dans des opérations du PNRU, avec une production programmée de 15 000 logements sur la période 2004-2013. La moyenne annuelle des ventes aux locataires est actuellement de 150 logements. La rénovation thermique devrait porter sur 80 000 à l'échéance de 2018,
- En *Rhône-Alpes*, sur les 16 Offices du Rhône, de la Savoie, de l'Isère et de l'Ain, qui ont tous une activité de production, 9 Offices ont lancé plus de 100 logements en moyenne par an au cours des cinq dernières années. Leur implication dans le PNRU concerne 12 d'entre eux. Le coût de production est parmi les plus élevés avec 1 910 €/m², et l'apport des collectivités locales est parmi les plus élevés constatés. Les ventes sont limitées à 160 par an. Les concours des collectivités locales sont élevés,
- En *PACA-Languedoc*, tous les Offices sont constructeurs. Sur les 7 Offices de Languedoc-Roussillon, où le coût de construction est de 1 610 €/m², 3 Offices ont des opérations importantes de rénovation urbaine, l'un d'eux est totalement mobilisé sur ce projet. L'aide des collectivités locales est importante. En PACA et Corse où, le coût de construction est élevé avec 2 020, les 10 Offices réalisent moins de 20 % de la production régionale, et logent une population comportant une part importante de ménages à très faibles ressources. Ils vendent 120 logements par an,
- En *Aquitaine*, les 7 Offices des trois départements visés, qui ont un patrimoine plus récent que dans les trois autres régions des exigences différentes en réhabilitation thermique, logent une part importante de bénéficiaires de l'APL. Ils ont lancé en moyenne 1 300 logements par an sur les cinq dernières années, avec 3 Offices impliqués dans des opérations de rénovation urbaine. Le coût de construction est de 1 700 €/m². Les concours des collectivités sont importants. Le taux de vente (0,3 %) est élevé (130 ventes par an).

Ces observations suggèrent qu'un ciblage territorial de la programmation doit prendre en compte la situation des acteurs locaux dans les zones de marchés les plus tendues, pour soutenir leur activité. Il devra constater que la progression des loyers devra être contenue, que le niveau des ventes progressera lentement et que celui d'aides des collectivités territoriales est déjà notable dans ces régions. Les besoins de tels ajustements devraient apparaître avec les discussions des CUS.

1.1.2. La montée en régime du développement durable

Le programme de rénovation thermique, selon l'objectif convenu entre le Mouvement HLM et l'Etat portant sur 800 000 logements entre 2009 et 2020, est engagé. Il est confronté à la possibilité effective de traiter tous les logements recensés en catégories E, F et G pour les porter en C, certaines opérations s'avérant techniquement impossibles ou trop coûteuses par rapport à une reconstruction : l'Union estime qu'environ 200 000 logements pourraient être dans ce cas.

Dès lors, le Mouvement HLM pourrait proposer de les remplacer par la rénovation de 200 000 logements aujourd'hui classés en catégorie D. Dans ce cas, les Offices auraient donc environ 300 000 logements concernés en E, F et G et 100 000 en D. De son côté, le Plan Bâtiment Grenelle⁵ imagine porter le programme à 1 200 000 logement D, E, F, G. La question de la réalisation financière de ce programme et de sa prise en charge, devrait donc maintenant être examinée avec cette donnée. Elle comporte aussi, naturellement, la question de la participation des locataires à la prise en charge des opérations et aux gains qui peuvent en résulter.

La réalisation du programme est confrontée à des besoins d'évolution dans le financement mais aussi dans la conduite des projets. Les discussions professionnelles ont, en effet, mis en avant les aspects techniques de ces opérations dans leurs rapports avec la maîtrise d'ouvrage, les relations avec les prestataires et les processus de commande, qui se pose d'ailleurs de manière globale avec les exigences du développement durable, en réhabilitation et en construction BBC.

■ Les aspects financiers et techniques du programme de rénovation thermique

Fin février 2010, les 397 dossiers d'éco-prêt déposés concernaient plus de 38 000 logements (dont 17 % en opérations de renouvellement urbain), soit un état d'avancement de près de 40 % de l'objectif de 100 000 logements prévu pour 2009-2010, par la convention Etat/Union⁶.

Les Offices ont déposé à cette date 187 dossiers, portant sur 19 400 logements (dont 21 % en PNRU), soit plus de la moitié des logements concernés. Avec un prix de revient moyen de réhabilitation de 23 K€ TTC/logement, tous travaux confondus, le montant total des travaux générés s'élève à près de 450 M€. Le gain énergétique moyen estimé est de 160 kWh/m²/an.

● Le coût des rénovations et leur financement

L'analyse des 19 400 logements des Offices ayant bénéficié de l'éco-prêt montre que dans le coût moyen de 23 K€ par logement, 17 K€ peuvent être considérés comme consacrés à l'amélioration thermique. Le financement est assuré pour 27 % par des concours externes (dégrèvement TFPB, aides des collectivités locales, vente de Cee, fonds européen...), 9 % par fonds propres et 64 % par emprunts dont 48 % par l'éco-prêt qui se monte en moyenne à 11 K€ par logement réhabilité.

Sur ces bases, l'investissement annuel des Offices serait de 920 M€ (valeur 2009), dont 680 M€ pour le thermique. Il est à comparer à l'investissement sur le patrimoine, qui atteint 1 Md€. en 2008 (avec les remplacements de composants). Sur la période 2009-2018, avec le programme thermique, l'investissement total serait de 7,2 Md€ pour 315 000 logements réhabilités.

L'impact sur le compte consolidé des Offices s'analyse à deux niveaux (*Tableau 5 p.10*) :

- Sur l'exploitation : avec les emprunts nécessaires, l'annuité supplémentaire est de 50 M€ par an, soit un montant de 340 M€ en 2018 (cette charge supplémentaire représente 42 % de la baisse de l'annuité de la dette ancienne relative au patrimoine en service en 2009),
- Sur le bilan, dont le potentiel financier serait réduit de 2 Md€ en 2018, avec une mise de fonds propres de 90 M€ par an et la prise en compte de l'impact sur l'exploitation.

⁵ Rapport d'étape du *Groupe de travail Logement social* du Plan bâtiment Grenelle, mars 2010.

⁶ Convention HLM-Etat, signée le 26 février 2009.

Ces résultats sont calculés en supposant que l'éco-prêt continuera aux conditions actuelles jusqu'à la fin du programme en 2020. L'analyse est faite en conservant l'hypothèse d'un volume de 400 000 réhabilitations effectives en E, F et G, tant que les remontées d'informations en cours ne sont pas définitives. Ce stade d'évaluation n'intègre pas la réhabilitation de logements en catégorie D.

Le coût du programme est lourd et mobilise une part importante des fonds propres. Le programme E, F, G rend, à lui seul indispensable la poursuite de l'éco-prêt au-delà de 2010. L'accès au prêt pour la catégorie D (hors RU) représente, en outre, un enjeu pour plus de la moitié du parc HLM et un certain volume d'intégration dans le programme nécessiterait d'en réviser les conditions⁷.

- La participation des locataires au programme d'amélioration énergétique

Les estimations de la contribution des locataires, dans les conditions prévues par la loi⁸, se fondent sur un gain de 4,3 ct€/kWh⁹ économisés. Elle est estimée en moyenne à 400 €/logt/an. Sur la base d'un accord à 50 % avec les locataires, leur participation serait de l'ordre de 200 €/logt/an.

Pour le bailleur, la contribution des locataires au coût des travaux d'amélioration énergétique qui devra apparaître sur une 3^{ème} ligne de la quittance est à combiner avec l'évolution du loyer, dans le cadre d'une réhabilitation ou dans le cadre du conventionnement d'utilité sociale. L'Union a demandé, sans succès, lors du vote au Sénat du projet de loi Grenelle II, d'étendre aux locataires de logements sociaux le bénéfice du crédit d'impôt pour les travaux d'économie d'énergie.

La contribution est notamment exigible¹⁰ "à la condition que le bailleur ait engagé en amont une démarche de concertation avec les associations de locataires présentes dans son patrimoine"¹¹. La concertation doit porter sur le programme de travaux, les modalités de réalisation, les bénéfices attendus sur la consommation énergétique et la participation financière des locataires¹².

Les textes ont précisé que les économies d'énergie à retenir sont calculées sur les consommations estimées, et non sur les consommations réelles. Le calcul est réalisé avec la méthode TH-C-Eex, résultant d'une étude thermique préalable, comme pour la demande d'éco-prêt. Afin de garantir le niveau de performance attendu, le bailleur doit attester de la conformité des travaux réalisés aux prescriptions de l'étude préalable. A défaut, "une nouvelle estimation de la consommation d'énergie est réalisée afin d'évaluer la contribution du locataire". Les résultats dépendent aussi des comportements des locataires, mais conditionneront l'accord sur la troisième ligne de la quittance.

- **Adapter les processus et des compétences de la maîtrise d'ouvrage sociale.**

Aujourd'hui, les exigences du Grenelle pour les bâtiments neufs (généralisation BBC à fin 2012, anticipation d'un an en PNRU), et sur le parc existant (réduction de 38 % de la consommation énergétique et traitement de 800 000 logements sociaux les plus énergivores d'ici 2020), incitent à rechercher des solutions innovantes, tant en termes technologiques que méthodologiques.

- L'innovation dans le processus de la maîtrise d'ouvrage sociale avec le développement durable

Si, pour certains spécialistes, les produits innovants seraient déjà disponibles, de nouvelles pratiques de travail sont à mettre en œuvre pour la conception et la réalisation des projets, dans une recherche partagée de la performance. Le changement d'exigences se traduit par une

⁷ Le Groupe de travail *Logement social* du Plan bâtiment Grenelle estime que pour un programme D, E, F, G de 1 200 000 logements il faudrait un éco-prêt à 0 % sur 25 ans.

⁸ La loi MOLLE du 25 mars 2009, autorise le bailleur social ayant réalisé des travaux d'économie d'énergie à demander une contribution aux locataires des logements concernés, dans la limite de 50 % du montant de l'économie d'énergie estimée.

⁹ Arrêté du 23 novembre 2009 relatif à la contribution des locataires.

¹⁰ Décret du 23 novembre 2009 et son arrêté.

¹¹ En référence à l'article 44 quater de la loi du 26 décembre 1986 modifiée.

¹² Cette modalité de concertation s'applique à compter de la date de publication du décret.

nécessaire adaptation des réponses, qui va au-delà de la maîtrise et de l'intégration des nouvelles solutions techniques ou industrielles, mais qui, au moins en phase d'apprentissage, porte sur la conception des projets et le partage des rôles entre acteurs pour obtenir les résultats attendus.

Pour gérer cette nouvelle complexité, on parle d'ingénierie concourante, en passant d'un travail séquentiel pour une opération, à un travail itératif où l'ensemble des acteurs produisent la performance attendue. La phase de conception est primordiale. Lors du déroulement du chantier, l'action coordonnée entre les corps d'état devrait aussi être mieux intégrée.

Cette approche globale du projet ne nécessite-t-elle pas de nouvelles compétences techniques, juridiques et financières ? Ainsi, en production neuve, le défi du BBC et l'obtention des performances requièrent notamment que l'équipe de maîtrise d'œuvre possède des compétences de conception et de prescription thermiques et d'étanchéité à l'air, au-delà de la vérification du calcul réglementaire. Plus globalement, l'enjeu de formation de l'ensemble des acteurs de la chaîne devient déterminant pour partager et atteindre les objectifs d'économie d'énergie.

Ces évolutions poussent aussi à revisiter le positionnement de la maîtrise d'ouvrage HLM, qui doit mieux préciser ses attentes, s'entourer des compétences techniques adéquates ou les acquérir en interne, et choisir la procédure la mieux adaptée selon la complexité du projet envisagé. Le maître d'ouvrage doit aussi être en mesure d'accompagner les exigences thermiques des opérations avec les locataires (gestes "verts", utilisation des équipements...).

- Un cadre de relations et des procédures juridiques contractuelles à apprécier

Les objectifs de performance énergétique du Grenelle invitent les professionnels à rechercher des solutions techniques et méthodologiques adaptées. Ils sont interpellés sur les méthodes et invités à travailler en coordination, dans une recherche partagée de la performance.

Pour le maître d'ouvrage, l'objectif est d'atteindre un résultat énergétique. Il exigera donc que ses prestataires garantissent une performance dans la durée. Le cadre juridique encadre-t-il efficacement ces nouvelles pratiques et le nouveau partage des responsabilités qui en découlent ? Ou bien, des solutions alternatives doivent-elles être trouvées pour fiabiliser les modalités de conception et de réalisation des programmes en neuf et en réhabilitation ? Le cadre juridique offre la possibilité de contractualiser sur des objectifs de performance :

- Le *marché de conception-réalisation*, institué par la loi MOP et ouvert en neuf jusqu'au 31 décembre 2013¹³ aux bailleurs sociaux, implique l'entrepreneur depuis la définition des opérations jusqu'à la mise en œuvre. Il en est attendu une plus grande maîtrise des coûts. Y recourir exige une maîtrise d'ouvrage forte, car elle ne bénéficie plus de l'intermédiation de la maîtrise d'œuvre, intégrée de fait à la réponse globale,

- La *procédure de dialogue compétitif* dans les marchés globaux : cette procédure peut être utilisée en neuf ou en réhabilitation, dès lors que la complexité du projet est avérée. Elle permet des adaptations progressives du cahier des charges, résultant des discussions avec les prestataires candidats, et contribue ainsi à améliorer la définition des prestations.

Les avantages et les conditions de mise en œuvre de ces procédures doivent être bien appréciés. Le projet de loi Grenelle II propose un autre outil, le *contrat de performance énergétique* pour accompagner les travaux de réhabilitation thermique. C'est une forme de contrat qui permet au maître d'ouvrage de confier à un tiers une mission globale, allant de la conception à la garantie des économies d'énergie, en passant par l'exploitation-maintenance. Il nécessite de s'accorder sur la définition des besoins, le financement total ou partiel des travaux, le mode de rémunération.

Les maîtres d'ouvrage sociaux devront s'approprier ces procédures et s'assurer de leur compatibilité avec les conditions de passation de la commande. L'action professionnelle devra être poursuivie dans ce but au sein de l'Union et en liaison avec les pouvoirs publics.

¹³ Article 110 de la loi MOLLE.

1.2. Où va le logement social ?

Dans les déterminations qui s'expriment pour réformer le logement social, l'impression qui se dégage d'abord est celle d'une volonté diffuse de mettre les HLM au défi d'apporter de nouvelles preuves de l'efficacité d'une politique qui coûte à l'Etat, qui est nécessaire aux personnes et à la diversité de l'habitat et dans laquelle les collectivités veulent maîtriser leur implication. Parallèlement, les initiatives de l'Etat, les déclarations publiques et les sollicitations envers certains des acteurs, laissent à penser que le plan des réformes est tracé.

La politique nationale n'est sans doute pas négociable, mais les HLM éprouvent le sentiment d'une prise de distance inhabituelle de l'Etat, qui mène pourtant "une action concertée avec Action Logement"¹⁴. Plus directement, les Offices se sentent mis à l'écart des ambitions d'une nouvelle politique, qui s'exprime par les médias¹⁵ pour appeler les sociétés privées d'HLM "à conforter ou à constituer des groupes" et qui paraît enfermer dans "une fonction de solidarité de proximité" les organismes publics, qu'elle semble définitivement identifier comme "l'expression des politiques sociales mises en œuvre par une ou plusieurs collectivités en matière de logement"¹⁶.

1.2.1. Les enjeux sur le patrimoine locatif HLM

Les intentions annoncées ont comme effet immédiat de mettre le patrimoine locatif social au centre de diverses convoitises. Le patrimoine des organismes d'HLM représente, en effet, un capital important. Il assure la stabilité économique du secteur et garantit son activité. Sur le plan économique, son atout essentiel est celui de la capacité considérable qu'il offre à répartir les coûts dans la durée et à réaliser la péréquation des charges globales d'amortissement des investissements, indispensable à la modération des loyers.

Le principe tacite d'une certaine inaccessibilité du patrimoine social est en question : sa valeur d'échange nourrit des projets professionnels et territoriaux, son implantation suscite des stratégies d'acquisition, son statut social l'expose aux revendications individuelles. Il fournit aux opérateurs des positions de marché, dont le développement invite à la consolidation face aux concurrences et aux concentrations comme atout d'efficacité interne. En même temps il peut offrir des solutions commodes pour stabiliser l'occupation, en proposant un changement de statut aux locataires par des ventes procurant, en outre, un profit immédiat.

■ Une certaine recomposition patrimoniale du paysage HLM

Le patrimoine social occupe des positions acquises dans le temps, dont certaines sont fortement valorisables sous le regard des opportunités de marché. D'où, pour certains, l'idée qu'il y a là une fortune qui pourrait être réalisée aux meilleures conditions, sans considération du temps qui a été nécessaire pour la constituer, ni de la légitimité qu'il y aurait à céder aux exigences actuelles, la valeur d'un patrimoine national dont l'affectation à la fonction sociale demeure nécessaire.

● Le patrimoine dans les enjeux de la restructuration du secteur HLM

Ces considérations ont gagné la vision que l'on porte sur les HLM, qui ne sont plus isolés dans leurs statuts et les prérogatives de leur rôle social. Les règles fondamentales ne les y prédisposaient pas : les textes qui ont longtemps interdit les relations d'affaires entre organismes HLM sont maintenant confrontés à des adaptations¹⁷ et ceux qui ne disposaient que pour les excédents des bonis de liquidation des Sociétés privées¹⁸ interrogent aujourd'hui les Offices.

¹⁴ Dossier de la conférence de presse du Secrétaire d'Etat au logement du 3 février 2010, p.8/13.

¹⁵ Déclarations à la presse en décembre 2009.

¹⁶ Dossier de presse du 3 février 2010, p.9/13.

¹⁷ Cf. les articles L.423-10 et L.423-11 et leurs évolutions.

¹⁸ Art. L.422-11 du CCH.

La loi¹⁹, en donnant le contrôle des Sociétés à leur actionariat a libéré, pour les stratégies d'actionnaires, les effets juridiques des sociétés par actions que les textes antérieurs avaient contenus au profit de l'action de l'Etat. D'un autre côté, elle a permis aux Offices²⁰ d'entrer plus largement dans le capital de sociétés anonymes, par des décisions contrôlées par les collectivités de rattachement. L'interdit des prises de participation entre organismes d'HLM a évolué.

Quels objectifs peuvent servir les mouvements de patrimoine HLM ? La politique du logement social doit-elle piloter les restructurations où les laisser s'opérer en les sollicitant ? Les organismes d'HLM sont-ils en situation de pouvoir participer également aux restructurations de patrimoine souhaitées et par qui ? Quelles conséquences, sur le dispositif global de financement et de garantie du logement social, et donc sur sa pérennité, peuvent-elles entraîner ? Le Mouvement HLM peut-il s'adapter à ces évolutions et jusqu'où la conception de son rôle est-elle partagée ?

- Les restructurations de patrimoines avec les Offices

On perçoit que l'invitation à constituer des groupes n'est pas neutre. Les effets des formes de regroupement, juridiquement distincts pour les rachats d'actions entre Sociétés et les fusions administratives entre Offices, conduisent à des résultats financièrement comparables en raison de la réglementation HLM. Cependant les regroupements qui peuvent être opérés sont sans commune mesure, en raison de la clause de compétence territoriale.

A leur niveau territorial, les Offices participent à des échanges de patrimoines entre eux, avec des SA d'HLM et avec des SEM :

	2007		2008	
	Acquisitions	Ventes	Acquisitions	Ventes
Après fusion avec HLM ou SEM	+ 550		+ 1040	
Cessions avec HLM ou SEM	+ 2090	- 1860	+ 2210	- 3040
Cessions avec autres	<u>+ 3520</u>	<u>- 580</u>	<u>+ 4430</u>	<u>- 140</u>
Total	+ 6160	- 2440	+ 7680	- 3180

Ces volumes se situent à l'échelle des territoires dans lesquels ils s'exercent. Ils n'en demeurent pas moins qu'ils traduisent une volonté de positionnement territorial avec les collectivités que les Offices doivent faire valoir et que la Fédération doit soutenir, le cas échéant dans les procédures de la CGLLS, lorsqu'elles sont en présence de démarches de constitution de groupes de sociétés.

Dès lors la constitution de groupes de Sociétés peut figurer deux niveaux de restructuration du secteur HLM. Les Offices doivent donc faire valoir que les demandes de cessions de patrimoines auxquelles ils sont confrontés, par les sollicitations adressées aux collectivités territoriales, doivent être appréciées au regard des équilibres de gestion après cession. Elles doivent aussi veiller à la cohérence de leur périmètre d'intervention par rapport aux rattachements locaux.

■ **Quelles perspectives pour les ventes de logements aux locataires ?**

L'idée de la vente de leur logement aux locataires a, de longue date, nourri les discussions sur la légitimité et sur l'intérêt de vendre des logements locatifs sociaux. Sans revenir sur les arguments qui s'opposent, tant sur la méthode que sur le fond, il faut clarifier la question sur les véritables motivations et les résultats d'une politique de vente.

Les Offices ont vendu, au cours des cinq dernières années, 2 000 logements chaque année à leurs locataires. Vendre 1 % du parc locatif par an, comme y incitent les pouvoirs publics, est un volume démesuré. L'enjeu du parcours résidentiel a été validé par les Offices, de même que la démarche de développement des mises en ventes pour viser l'objectif très ambitieux affiché.

¹⁹ Loi du 1^{er} août 2003.

²⁰ Ordonnance du 1^{er} février 2007.

• Une nouvelle fonction financière pour le patrimoine social ?

Tout le monde admet la vente à l'initiative des organismes. Mais il semble que la motivation sur laquelle les HLM et l'Etat se sont accordés²¹ a changé pour l'Etat. La vente HLM voulue comme une voie vers une France de propriétaires, est présentée désormais comme "un puissant moyen de lever des fonds propres pour accentuer l'effort de production en zone tendue"²². Elle apparaît alors comme la logique d'un marché permanent destiné à financer la production sociale, qui aurait deux conséquences possibles :

- D'une part, s'amorçant avec l'idée d'un transfert du produit au profit de zones de demandes tendues, cette démarche pourrait conduire à vouloir optimiser les ventes en visant des clientèles plus offrantes que les locataires en place,
- D'autre part, elle sous-tend l'idée que le parc de logements HLM a une fonction de production permanente d'une partie de la ressource nécessaire à la production sociale, ce qui donne à son rôle une fonction financière nourrie sur la marchandisation du patrimoine.

Une telle perception pose, de façon nouvelle, la question de l'appréciation économique de l'intérêt de la vente pour un organisme, par rapport à ses équilibres financiers. Tant qu'il s'agit de favoriser les conditions de vie des personnes logées, l'organisme peut concevoir d'intégrer les coûts de la vente dans ses contraintes sociales. S'il doit arbitrer sur l'avantage économique d'un dispositif permanent, il devra regarder les caractéristiques de sa situation financière et ses perspectives.

• A-t-on réellement intérêt à vendre les logements locatifs sociaux ?

La vente permet de dégager des ressources (75 K€/logement vendu en 2008) qui peuvent être réinvesties dans de nouvelles opérations. Mais le raisonnement doit prendre en compte l'effet produit sur l'exploitation et la perte de marge annuelle d'autofinancement, lorsque l'on vend des logements plutôt anciens, pour partie amortis financièrement et en comptabilité, afin de construire des logements dont l'équilibre est difficile, sinon déficitaire, à loyers modérés.

La simulation ci-après reproduit les conditions théoriques de l'équilibre financier d'exploitation d'un logement. Avec un prix de vente de 75 K€, on estime le capital rendu disponible par la vente à 60 K€, après remboursement anticipé de 10 K€ d'emprunt résiduel consacré à une réhabilitation du logement depuis sa construction et avec frais de commercialisation pour 5 K€.

	1 logement vendu (HLMO)		1 logement construit (PLUS)	
	Ratio	Coût	Ratio	Coût
Loyers théoriques annuels		3.300 (3)		5.130 (2)
– Vacance	2 %	66	1 %	51
– Impayés	1 %	33	1 %	51
Loyers quittancés		3.201		5.028
– Annuités		825		4.530 (1)
– TFPB		440		-
– Maintenance		600		300
– Frais de gestion		900		900
Marge d'autofinancement		+ 436		- 702

(1) 135 K€ par logement financé à 70 % par emprunt CDC

(2) 70 m² de SU, 62 €/m² majorés de 10 % plus 30 € par mois de location de garage

(3) 110 m² de SC à 30 €/m²

²¹ Accord HLM-Etat, 18 décembre 2007.

²² Dossier de presse du Secrétariat d'Etat au logement du 24 février 2010, pour la signature des accords cadre relatifs aux engagements d'utilité sociale.

Selon l'idée couramment exprimée qu'un logement vendu dégage des fonds propres pour 3 constructions nouvelles, soit l'affectation de 20 K€ pour un logement nouveau, on peut comparer ainsi les deux situations, selon l'effet sur un nouveau logement : l'affectation de fonds propres, qu'ils soient ou non issus de la vente, ne suffit pas, surtout pour pouvoir remplacer un logement vendu par un logement avec un loyer équivalent.

L'impact sur le mécanisme de la péréquation, qui constitue la base de l'équilibre des organismes HLM et de leur capacité à construire, est réel. Pratiquées de façon permanente et à des volumes importants, les ventes de logement HLM peuvent ainsi réduire la capacité globale de l'organisme.

Dans le programme de rénovation urbaine les pertes de marge d'autofinancement dues à la désaffectation sont compensées dans ce but. A défaut, l'alternative se trouve du côté des loyers des nouveaux logements. Dès lors, on peut craindre le risque que, pratiquée à haute dose et dans la durée, la vente systématique ne débouche sur le déconventionnement d'une partie du patrimoine.

Ces constats invitent et à la modération des objectifs et à la prudence des pratiques, mais ne portent pas condamnation de la vente aux locataires. Rapportés à l'objectif de la pérennité d'une gestion à loyers modérés, ils suggèrent que les décisions ne sont pas affaire de directive nationale mais d'appréciation méthodique, au regard de la situation financière et des perspectives de chaque organisme. Ceux qui ont la capacité de transférer vers d'autres zones de demande les fonds issus des ventes devront, s'ils y acquièrent du patrimoine aux Offices, pouvoir négocier des prix compatibles avec les conséquences de ces transferts sur leurs marges.

1.2.2. Une ambition partagée pour le logement social ?

Les interpellations de la société font converger vers le logement social des attentes qui concernent tous les acteurs, mais c'est l'Etat qui détient les clés des évolutions pour mieux y répondre. Il est donc attendu sur le sens de ses projets et leurs conséquences pour les HLM. De son côté, le Mouvement HLM doit exprimer ce qu'il attend de l'Etat. Il doit, notamment, clarifier les perspectives du dispositif public de financement qui est mis en question. Il doit aussi contribuer à replacer au centre des enjeux l'objectif et la volonté de modération des loyers, qui ne transparaissent pas des orientations annoncées par l'Etat, ni des décisions qu'il prend ou des engagements qu'il demande aux acteurs.

■ L'avenir du financement public et de la modération des loyers

On ne peut pas aborder la question du financement du logement social sans la relier étroitement à celle des loyers. Tout le dispositif public a été conçu pour concourir à leur modération, avec l'affirmation des objectifs de l'Etat et leur traduction par l'action des organismes. Aujourd'hui ces préoccupations doivent forcément intégrer la perception de cette politique par les collectivités territoriales et compter avec leur action. Elle s'appuie sur les dispositifs de solidarité nationale garantis par l'Etat (APL, DALO).

● Quelle pérennité des concours publics au logement social ?

L'approche de la programmation en 2010 dessine-t-elle une nouvelle stratégie financière pour la politique du logement social, dans laquelle la régulation géographique de la programmation sociale est appelée à se faire avec les concours financiers des organismes d'HLM ? Profilerait-elle de nouvelles difficultés pour le financement dans les zones de demande moins tendues, en se combinant par la suite avec les conséquences possibles de la réforme des collectivités territoriales ?

Le paysage financier du logement social n'est pas immuable. Mais comment l'avenir du dispositif public de financement des opérations est-il pris en compte dans les réformes engagées pour les collectivités territoriales et les décisions déjà prises envers les HLM et avec le 1 %-logement ?

Tableau 6

Prix de revient par région des constructions PLUS en 2009

	Prix de revient par m ² de SU (1)	FINANCEMENT		
		Etat en %	coll. loc. en %	Fonds propres par logt en K€
TOTAL	1 900	3.5	7.6	19.2
Hors RIF	1 770	2.9	6.2	19.5
1 RIF	2 820	6.5	14.1	20.8
2 PACA	2 020	5.2	8.4	17
3 Haute Normandie	1 930	1.8	7.9	24.4
4 Rhône-Alpes	1 910	3.7	10.1	21
5 Alsace	1 860	2.3	4.3	23.5
6 Nord- Pas de Calais	1 830	1.9	1.7	24.6
7 Lorraine	1 820	2.2	1.5	24.8
8 Bourgogne	1 800	2.4	6	27.8
9 Corse	1 765	9.9	1.6	14.1
10 Basse Normandie	1 760	1.9	2.2	24.1
11 Aquitaine	1 760	3.2	8.7	15.7
12 Picardie	1 730	2.5	8.4	27.9
13 Franche Comté	1 700	2.5	3.1	22.6
14 Auvergne	1 700	1.8	4.1	11.9
15 Champagne-Ardenne	1 690	1.5	0.7	22.5
16 Centre	1 685	2.7	2	19.2
17 Midi-Pyrénées	1 640	2.3	2.6	14.4
18 Pays de la Loire	1 630	2.7	5.2	25.6
19 Languedoc-Roussillon	1 610	2.6	7.4	8.1
20 Bretagne	1 590	4	14.4	12.2
21 Poitou-Charentes	1 530	2.6	9	13.4
22 Limousin	1 430	2.9	6.1	13.1

(1) Pour un logement de 70 m² (taille moyenne)

Tableau 7 Prix de revient et financement du logement locatif social en 2008 (source DHUP base Sisal)

Prix de revient	PLUS	PLAI	PLS	TOTAL
Nombre de logements	35.990	7.466	12.900	56.356
Prix de revient unitaire en K€	135	138	124	133
SU moyenne	71	69		
Prix au m2 de SU	1.900	2.000		

Financement	PLUS		PLAI		PLS		TOTAL	
	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%
Prix de revient	4.857	100	1.030	100	1.605	100	7.492	100
Financement :								
Subventions Etat	172	3,5	133	12,9	5	0,3	310	4,1
Subventions Collectivités locales	368	7,6	128	12,4	70	4,4	566	7,6
Autres subventions	208	4,3	36	3,5	35	2,2	279	3,7
Prêts	3.417	70,4	636	61,7	1.233	76,8	5.286	70,6
Fonds propres	692	14,2	97	9,5	262	16,3	1.051	14

Détail subventions				
– Collectivités locales	100 %	100 %	100 %	100 %
▪ Commune	23 %	11,6 %	42 %	22,6 %
▪ EPCI	28,9 %	24,1 %	10,1 %	25,4 %
▪ Département	27,1 %	32,6 %	20,8 %	27,6 %
▪ Région	21 %	31,7 %	27,1 %	24,4 %
– Autres subventions	100 %	100 %	100 %	100 %
▪ PEEC	52,4 %	49,4 %	28,3 %	51,9 %

- Les subventions de l'Etat, des collectivités territoriales et autres dont le 1 %-logement, ont représenté 15,4 % du montant des opérations HLM en 2008, dans lesquelles la moitié a été apportée par les collectivités (*Tableaux 6 et 7 ci-contre*). La réforme des collectivités territoriales, après le projet voté au Sénat devra, en précisant les niveaux de compétence par la suite, laisser à chaque niveau territorial la possibilité de contribuer au financement du logement social,

- Le croisement des concours locaux, entre eux et avec le financement de l'Etat, doit être pérennisé, sauf pour l'Etat à créer une nouvelle ressource publique affectée au logement social, qui ne peut pas être produite par les organismes d'HLM eux-mêmes. Même si la recherche de l'efficacité doit être une ambition professionnelle renouvelée et soutenue, les HLM ne peuvent pas être le support d'un circuit de financement de la programmation (vente du patrimoine, titrisation des créances...), qui précipiterait le logement social dans une financiarisation de son activité, incompatible avec sa fonction d'intérêt public et sa mission de logements à loyers modérés,

- L'Etat doit imposer une meilleure répartition des moyens du dispositif légal de contribution des entreprises au logement social par le 1 %-logement, qui fait partie du dispositif public. Les aides des collectivités locales aux opérations des organismes sont maintenant réparties également, notamment avec les délégations. Mais sur les 494 M€ perçues par les HLM sous forme de subventions et de prêts les Offices n'en ont perçu que 21 %²³. On ne comprend pas que l'Etat accepte cette inégalité de traitement et ce d'autant moins que les arrangements entre l'Etat et l'UESL réservent une dotation annuelle de fonds propres de 135 à 165²⁴ M€ pour les Sociétés dont le 1 %-logement est actionnaire de référence.

- Que devient la politique de modération des loyers ?

Alors que les difficultés à se loger sont largement ressenties dans la population et qu'elles atteignent des catégories sociales de salariés jusqu'aux classes moyennes, on a le sentiment de découvrir le projet d'une réorganisation purement économique de réseaux d'acteurs privés, autour d'échanges avec l'Etat, qui visent d'abord à produire des concentrations financières.

Tout apparaît comme si la réponse aux difficultés créées par les crises financières et les conjonctures immobilières était recherchée dans l'application au logement social des logiques marchandes, contre lesquelles les HLM ont pourtant été créés.

- Est-il symptomatique de constater que rien, ni dans l'affectation du produit des ventes que l'on veut développer, ni dans les transferts ou les mutualisations financières entre organismes, n'est envisagé dans le souci de garantir les équilibres de gestion des organismes en pesant sur le niveau des loyers ?

- Est-il erroné de relever que l'utilité sociale de l'action des HLM ne semble pas être placée dans les résultats obtenus sur la modération des loyers, puisque rien dans les objectifs des CUS ne fait référence aux loyers que ne vise aucun des 26 indicateurs de performance ?

L'idée de saisir l'occasion des CUS pour expérimenter "un dispositif permettant de moduler les loyers en fonction des revenus des locataires"²⁵ n'est pas une hypothèse de travail pour les Offices.

Les Offices appellent l'Etat à rouvrir le dossier de la modération des loyers en HLM, en le plaçant au centre des réformes financières et structurelles. De leur côté, ils veulent agir au sein du mouvement professionnel pour développer les réflexions et les initiatives sur ce point, et anticiper les réponses compatibles avec les attentes des locataires et les exigences économiques de l'activité.

²³ ANPEEC- Statistiques et situation financière du 1 % logement au 31 décembre 2008, p.99.

²⁴ Emploi au titre des I et II de l'art. R.313-19-2 du CCH, Décret du 22 juin 2009.

²⁵ Article 1^{er}-V de la loi du 25 mars 2009 (loi MOLLE).

Dans ce sens il faut proposer d'ouvrir le dialogue avec l'Etat pour :

- Replacer au cœur de l'adaptation du dispositif public la question des rapports entre le financement de l'investissement et celui des aides aux personnes. Les mesures d'économie sur les aides personnelles ne sont plus acceptables. Il faut redonner de la cohérence aux mesures sur les barèmes avec celles de la programmation et parler des taux d'effort,
- On peut imaginer, sous réserve de la discussion avec l'Etat sur la cohérence des aides, de rechercher les termes d'un accord sur le moyen de sortir de la logique d'évolution uniforme des loyers en pourcentage, qui assure les plus forts résultats aux loyers les moins modérés,
- Dans ces objectifs, le mouvement professionnel doit se doter d'un observatoire unique des loyers et concevoir la possibilité d'afficher des recommandations à ses adhérents pour les évolutions qui devraient être ramenées à une décision annuelle unique.

Au 1^{er} janvier 2010 le niveau global des loyers pratiqués par les Offices se situait à 12,5 % en deçà des loyers maximum conventionnels.

De l'analyse en 2010 des résultats de l'enquête réalisée par la Fédération pour la deuxième année consécutive auprès des Offices, il ressort que, sur 190 Offices représentant 1 700 000 logements, le niveau des hausses de loyer appliqué au 1^{er} janvier 2010 est de + 1,2 %. Avec cette hausse, la progression des loyers sur une année (de janvier 2009 à janvier 2010) est de + 1,89 %. Ces évolutions ont été moindres que celles constatées l'an dernier, qui avaient montré une hausse au 1^{er} janvier 2009 de + 1,6 % et un glissement annuel de + 2,34 %.

■ **Quelle réorganisation du secteur HLM ?**

Le Mouvement HLM se présente, comme il l'a toujours été, en partenaire de l'Etat, pour contribuer à animer, réguler et faire évoluer le secteur du logement social. Il doit aussi conduire, en son sein, les discussions nécessaires pour s'accorder sur l'essentiel, et prendre en compte la diversité de ses composantes pour examiner les adaptations de son action, dans l'intérêt du logement social.

● Comment se positionne le Mouvement social pour l'habitat ?

La nécessité d'une réorganisation est partagée, mais quelle réorganisation ? On peut imaginer la déterminer en travaillant selon trois axes :

- Reformuler les termes de l'accord d'union, pour intégrer les évolutions qui affectent l'organisation et le fonctionnement des composantes à la suite des réformes statutaires (Sociétés et Offices) et en prenant en compte des évolutions territoriales (avec l'intercommunalité) et les perspectives des réformes à venir (relations entre le national et le régional avec rôle des AR),
- Revoir, sur ces bases l'organisation des rapports avec les dispositifs partenariaux pour la garantie et la réorganisation (CGLLS) et pour les concertations sociales avec les partenaires (Instance nationale de concertation, Conseil social, Conseil national HLM),
- Construire et exprimer des préoccupations communes avec les réseaux d'acteurs (Associations de collectivités territoriales, Action-logement, Entreprises publiques locales) et ouvrir le dialogue avec le secteur privé. Les Etats généraux du logement, initiés par le Mouvement HLM, constituera un temps fort en 2010 pour engager de nouveaux rapports sur les réflexions communes qui se dégageront des propositions des différents partenaires.

● L'enjeu professionnel et social d'adaptation des métiers de la maîtrise d'ouvrage sociale

Le Mouvement HLM est confronté à de fortes interpellations dans ses pratiques et savoir faire, par :

- L'impact du développement durable (rénovation thermique, neuf BBC),
- Le développement de la maîtrise d'ouvrage et des partenariats d'opération,

- L'achèvement du PNRU et la gestion sociale des quartiers rénovés,
- La confrontation aux situations d'insécurité collective,
- Les nouveaux modes de gouvernance des organismes et les évolutions territoriales,
- L'évolution de la qualité et des modes de gestion du service,
- Le développement de l'accession sociale à la propriété et la vente de logements locatifs.

Autant de sujets qui interpellent les pratiques professionnelles, mais aussi les relations avec les partenaires et avec les services de l'Etat. Du côté professionnel, ils sollicitent l'organisation entre les composantes de l'Union d'un grand projet de développement des compétences et des qualifications, pouvant concerner tous les organismes et mobilisant des moyens exceptionnels sur les trois années à venir.

L'adaptation des métiers et des compétences est un enjeu majeur pour la cohésion professionnelle entre les organismes d'HLM. La force du secteur du logement social se construit aussi avec la création et l'animation de dispositifs communs, pour accompagner les réorganisations en confortant les métiers et les emplois. La possibilité d'y parvenir en 2010 sera porteuse d'avenir pour le Mouvement HLM.

2. Efficacité et performance du tissu des Offices

L'activité des Offices et leur présence dans les territoires se situent au contact des politiques nationales et locales du logement et de l'habitat. Leur statut a été conçu pour mettre leur action en relation étroite avec l'implication des collectivités ou intercommunalités de rattachement. La gouvernance qui en résulte conduit à ce que la politique générale des conseils d'administration est directement influencée par les choix territoriaux qui sont faits par rapport à la politique nationale, notamment avec les délégations des aides de l'Etat à la construction sociale.

Les orientations pour l'activité des Offices dans les objectifs des programmes locaux de l'habitat, résultent de la capacité de l'autorité de rattachement à définir une politique de l'habitat ou de sa volonté de participer à sa mise en œuvre sur son territoire. L'implication de la collectivité ou de l'intercommunalité de rattachement dans les politiques du logement et de l'habitat constitue une donnée essentielle, et un atout véritable, de la politique générale de l'Office. Le positionnement territorial des Offices en résulte dans leur rattachement ainsi que leur présence dans leur rôle d'opérateur de l'habitat.

2.1. Le positionnement des Offices dans les contextes territoriaux

En ouvrant le débat sur la mutualisation financière et les regroupements entre Sociétés d'HLM le Secrétaire d'Etat au logement a exprimé la mise en œuvre d'une des conclusions de la RGPP visant une certaine rationalisation de l'organisation du secteur HLM et l'optimisation des moyens et des résultats d'activité, par des sélections et des concentrations pertinentes d'opérateurs. C'est le dossier dit de la réorganisation, qui s'ouvre sur une démarche nécessairement progressive.

Les deux sujets, mutualisation et réorganisation, doivent être distingués car ils ne recouvrent pas les mêmes réalités, ni les mêmes faisabilités dans le secteur HLM :

- La mutualisation financière dans les groupes de Sociétés n'est pas applicable aux Offices. Elle pose par ailleurs la question de ses conséquences car, au-delà de la réponse à la demande d'une famille d'organismes de pouvoir faire des prêts entre eux, elle pourrait introduire une modalité séparée de financement de l'activité au sein du secteur HLM,
- Une telle mutualisation suppose le transfert entre territoires de fonds affectés au logement social. Les collectivités territoriales accepteraient-elles que les organismes, soutenus localement par leurs aides financières ou foncières et par leurs garanties, puissent transférer vers d'autres territoires leurs fonds propres issus de l'activité et de leurs cessions d'actifs locaux ? N'exigeraient-elles pas, au contraire, le réinvestissement sur place, pour accepter de maintenir leurs concours ?

La question de la réorganisation du tissu des organismes se pose par contre pour les Offices. Elle doit être ouverte en même temps que la question du développement des groupes pour les Sociétés et alors que se profile la réforme des collectivités territoriales et des compétences des niveaux auxquels les Offices sont rattachés.

2.1.1. La question des rattachements territoriaux et de leur évolution

Le Conseil fédéral a déclaré, le 9 janvier 2009, que la Fédération doit être prête à engager en Assemblée générale le débat de la restructuration du tissu, en associant les collectivités locales et les communautés de rattachement aux réflexions concernant l'évolution et l'avenir des Offices.

Cette question est liée à celle de la recherche de l'efficacité des organismes et de la performance de leur activité. Il n'y a pas, en effet, dans le Mouvement HLM d'un côté les Sociétés appelées à conforter leur dynamique économique et financière et, de l'autre, les Offices appelés à demeurer dans leurs territoires pour y exercer "un rôle de solidarité de proximité".

■ La réorganisation du secteur HLM : complémentarités ou concurrences ?

Le secteur professionnel des organismes d'HLM s'est constitué à la faveur des initiatives privées qui sont à l'origine des Sociétés puis, de la volonté parlementaire²⁶ de créer les Offices dans le but d'impliquer les communes et les départements dans la transformation des conditions de l'habitat des familles à ressources modestes. La grande innovation a été d'introduire dans le droit français au début du 20^{ème} siècle, un nouvel établissement public, l'Office d'habitations à bon marché, destiné à "accroître l'œuvre de construction en matière d'habitation salubre et économique"²⁷.

• Les Offices et les politiques publiques

L'existence d'un secteur public de la construction et du logement n'allait pas de soi²⁸. Elle s'est imposée avec le simple constat qu'en dehors de tout dogmatisme économique et social, cette intervention est "nécessaire sur un certain nombre de points du territoire où l'action de l'initiative privée demeure, dans bien des cas, précaire et insuffisante"²⁹. Et elle a servi de support à la politique de l'Etat des années 1960 à 1980³⁰ pour la construction massive de logements sociaux.

Quelques lignes de rappel historiques suffisent à montrer la contingence de l'appréciation du rôle des organismes d'HLM par rapport aux nécessités immédiates des objectifs de gouvernement. Dans sa présentation d'*Une nouvelle ambition pour la politique du logement social*, le Secrétaire d'Etat au logement voit aujourd'hui les Offices comme "l'expression des politiques sociales mises en œuvre par une ou plusieurs collectivités en matière de logement"³¹.

Rien ne justifierait l'idée selon laquelle, aujourd'hui, les Offices seraient moins qu'hier des acteurs de la politique nationale de développement de l'offre de logements à loyer modéré. L'innovation qu'a constituée, sur la nature juridique du statut, la reconnaissance par la loi du caractère local de l'établissement public, n'a pas modifié le sens de leur objet social. La reconnaissance de la politique de l'habitat intègre son rôle d'échelon territorial de mise en œuvre de la politique nationale du logement. La réforme du statut des Offices a simplement pris en compte l'implication de la politique locale sur le rapport entre les Offices et leur niveau de rattachement.

• Le débat sur la réorganisation du tissu HLM reste à faire

L'approche de la réorganisation du secteur HLM par les concentrations de Sociétés, appelées à "constituer ou conforter des groupes d'envergure nationale ou inter régionale"³², semble viser à remplir la feuille de route du Ministère du logement, bâtie sur le principe de concentration, avec des solutions immédiatement perceptibles du côté des attentes des actionnaires et de réseaux d'investissement. Elle introduit, en même temps, une alternative par des stratégies financières aux décisions de répartition des opérations dans la programmation des aides de l'Etat, désormais partagée avec les intercommunalités et départements délégataires.

Dès lors la complémentarité entre les organismes, dans leur capacité à mobiliser la contribution du secteur privé au logement social et celle des collectivités territoriales, pourrait se trouver transformée en concurrence sur les prises de position par rapport aux aides publiques et sur les

²⁶ Loi Bonnevey du 23 décembre 1912 créant les Offices publics d'habitations à bon marché (HBM) et loi Loucheur du 13 juillet 1928 prescrivant la constitution obligatoire d'un Office dans tous les départements alors dépourvus d'un organisme d'HLM.

²⁷ "Les Offices publics d'habitations à loyer modéré, 1912-1962"- Edition privée HLM, 1963, p.13.

²⁸ La loi du 12 avril 1906 a admis l'intervention des communes et de départements en matière de construction d'habitations à bon marché. Ce fut une innovation dans le droit public français.

²⁹ Exposé des motifs de la loi Bonnevey.

³⁰ "Le gouvernement est décidé à intensifier la construction de logements sociaux ; il fera donc appel encore davantage au dévouement des Offices, de tous ceux qui ont compris le sens social de ce service du logement et y ont consacré leurs efforts" - J. Maziol, Ministre de la construction, 1963.

³¹ Benoist Apparu, Secrétaire d'Etat au logement- Dossier de presse, 3 février 2010.

³² Déclaration à la presse du Secrétaire d'Etat au logement – Décembre 2009.

moyens de contrôler la réponse aux attentes envers les HLM. On peut imaginer qu'une telle évolution résulterait de deux raisons principales :

- D'une part, du fait que les compétences des Offices sont, juridiquement, circonscrites à un secteur local. Ils demeurent les acteurs territoriaux des politiques publiques, dans lesquelles l'Etat tend à désolidariser ses aides de celles des collectivités locales, tandis que les Sociétés sont encouragées à délocaliser leurs interventions avec le bénéfice de l'attractivité des aides nationales. Dans ces conditions, les chiffres de la production pourraient être révélateurs de la position des organismes par rapport aux marchés locaux, que les Sociétés auraient pu choisir avec des compétences nationales optimisées par les politiques de groupe,
- D'autre part, du résultat de la concentration des Sociétés, qui leur offre des atouts exclusifs de réaction par la dimension des groupes. Elle change, à leur profit, la donne dans les capacités des HLM à offrir des réponses aux attentes des collectivités et des habitants, en particulier avec l'appui fourni par le circuit de contribution au financement public du logement social par la participation légale des entreprises³³. La transformation des CIL en entreprises de logement ajouterait à la confusion des genres. Dès lors, les stratégies de concentration pourraient montrer que les moyens d'accès aux opérations, en réponse aux demandes locales sont aussi, en échange, mobilisés pour l'accaparement de patrimoines immobiliers des Offices.

Les scénarios des effets d'une réorganisation du tissu des organismes d'HLM restent à formuler et à évaluer, à la lumière des discussions qu'ils nécessitent au sein du Mouvement social pour l'habitat et avec les pouvoirs publics, notamment dans le cadre de la CGLLS que la loi a chargée d'accompagner la réorganisation du secteur HLM. L'annonce des volontés de l'Etat a déjà suscité des mouvements directement perçus sur le terrain, par rapport auxquels les Offices doivent mesurer les appuis possibles du côté des collectivités territoriales et dans lesquels ils ne comprendraient pas l'indifférence de l'Etat aux évolutions du secteur public de l'habitat. Ils doivent, en tous cas, s'organiser pour y répondre.

■ Les dispersions dans les rattachements locaux des Offices

La situation des rattachements territoriaux des Offices est une donnée historique. Peut-on corriger les dispersions qui en résultent ? Aujourd'hui 53,5 % des Offices sont rattachés à des communes, 33 % à des départements (dans lesquels on compte Paris, à la fois ville et département) et 13,5 % à des communautés ou des intercommunalités. Ces réalités conduisent à ce que le patrimoine des Offices départementaux représente 54 % du patrimoine des Offices (dont 22 % est situé en Ile-de-France), celui des Offices municipaux 32 % et celui des Offices communautaires et intercommunaux 14 %.

Ces données doivent être confrontées aux champs de compétence des Offices en matière de logement et d'habitat. Ainsi aujourd'hui, seulement 15 % des logements des Offices sont situés sur le territoire de 696 communes (dont Paris) n'appartenant pas à une communauté ou un intercommunalité. Les autres sont donc tous sur des territoires couverts par une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou de communes et par un syndicat communautaire, dont 61 % sur les territoires de 212 intercommunalités de plus de 50 000 habitants.

• Rattachements territoriaux et répartition des patrimoines des Offices

On voit apparaître deux champs d'influence des niveaux territoriaux actuels de collectivités entre lesquels se répartissent les logements des Offices : un champ d'influence communautaire dotée d'un PLH ou pouvant l'être, qui concerne environ 1 300 000 logements (dont seulement 4 800 logements pour Paris-Habitat), et un champ dans lequel la présence des Offices départementaux et municipaux n'est pas soumise à une influence communautaire et qui compte un

³³ Le décret du 29 juin 2006 sur l'affectation des emplois du 1 %-logement jusqu'en 2011, réserve entre 135 et 165 M€ d'apports annuels en capital aux Sociétés dont les collecteurs sont actionnaires de référence.

peu plus de 820 000 logements (dont 112 000 logements pour Paris-Habitat), avec 620 000 logements pour les départementaux et 200 000 pour les communaux, intercommunaux et Offices de communautés de moins de 50 000 habitants.

Rattachement des Offices et localisation du patrimoine

		RATTACHEMENT						Total (276 offices)
		CU (9)	CA (17)	CC (4)	D (91)	IC (7)	C (148)	
Patrimoine situé en	CU (16)	129 755	-	-	114 623	-	71 809	316 187
	CA (167)	125	114 397	-	378 795	13 634	398 108	905 059
	CC > 50 000 hab (29)	37	1 754	3 472	31 059	8 275	20 427	65 024
	CC < 50 000 hab (2134)	967	2 617	4 409	413 514	9 537	69 192	500 236
	SAN (4)	-	223	-	6 277	-	418	6 918
	Communes (696)	49	-	3	200 132	3 287	116 697	320 168
Total (3046 intercom. et communes hors intercommunalités.)		130 933	118 991	7 884	1 144 400	34 733	676 651	2 113 592

Sources : Enquête EPLS - situation au 1er janvier 2008 - (Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer)
Fichier BANATIC (BAse NAtionale d'informations sur l'InterCommunalité), Ministère de l'Intérieur - DGCL - Fichier des rattachements, Fédération des OPH

CU : communauté urbaine ; CA : communauté d'agglomération ; CC : communauté de communes ; D : Offices départementaux ; IC : Offices rattachées à un syndicat intercommunal ; C : offices communaux ; SAN : syndicat d'agglomération nouvelle.

Avec le développement des EPCI et l'importance que confèrent à leur rôle le PLH et la délégation des aides à la pierre, l'intercommunalité est devenue un niveau majeur pour porter la politique de l'habitat. La situation des Offices rattachés aux départements et à des communes non membres d'une intercommunalité compétente en matière d'habitat va être posée de façon nouvelle, par les perspectives qu'annonce le projet de réforme des collectivités territoriales. Avec cette réforme, toutes les communes deviendraient, en effet, membres d'intercommunalités.

Sur le plan du patrimoine et de son développement (attributions, PSP, localisation...), l'implication dans les objectifs des PLH des logements situés dans les périmètres des EPCI est incontournable. Les discussions à propos des CUS devront d'ailleurs la refléter. Les évolutions qui en résultent pour le patrimoine, dont certaines sont déjà engagées, sont de deux ordres :

- D'une part, les regroupements d'Offices, pour conforter ou constituer un Office communautaire avec les Offices rattachés à des communes membres de l'intercommunalité : cette démarche a conduit à la création à fin 2009 de 21 Offices communautaires³⁴ ;
- D'autre part, les transferts de patrimoines entre Offices, qui tendent à la cession de patrimoines construits au-delà des limites territoriales du rattachement (cas d'Offices départementaux ayant cédé à d'autres Offices du patrimoine construit hors de leur département), ou situés dans le champ d'un Office communautaire.

Les évolutions qui affectent ainsi les Offices sont d'abord liées à des raisons d'ordre territorial et ne procèdent pas, à ce jour, de stratégies de concentration de patrimoine que l'on observe du côté des Sociétés. Celles-ci, dont 60 % à ce jour sont concentrées par quatre grands réseaux d'actionnaires, visent la constitution de grands groupes nationaux de 100 000 à 200 000 logements et de groupes de dimension régionale d'au moins 20 000 logements, selon les perspectives communiquées par Action-logement pour ceux qui relèvent de l'actionnariat de référence des collecteurs du 1 %-logement.

³⁴ V. Rapport du Comité fédéral d'autocontrôle publié en 2010, p.41.

• Position territoriale et taille des Offices

Il n'en résulte pas moins que la taille de leur patrimoine constitue un atout, sinon un objectif, pour la réussite des regroupements d'Offices. La taille moyenne des Offices est de 8 000 logements et, ramenée aux 30 EPCI actuels et à 91 départements (dont Paris), on ne voit pas qu'une restructuration des Offices puisse aboutir à des concentrations très importantes de patrimoines, en regard des perspectives souhaitées pour les Sociétés.

Le Conseil fédéral a d'ailleurs souligné qu'il considère que la taille n'est pas le critère pertinent à lui seul de la restructuration du tissu des organismes, ce qu'a confirmé le président de l'Union. La dispersion des organismes selon la taille est, en effet, nettement marquée dans les Offices, dont la médiane se situe autour de 5 000 logements. Parmi les Sociétés, un peu plus d'une vingtaine, dont la taille varie entre 200 et 8 000 logements, ont un actionnariat de référence détenu par des collectivités territoriales. On en dénombre une dizaine d'autre, entre 200 et 10 000 logements, dans lesquelles les collectivités détiennent 10 % et plus du capital.

Au total les dispersions des Offices et des Sociétés sont comparables. Rapportées aux territoires, elles témoignent de la présence d'un tissu social d'opérateurs de proximité qui s'identifie dans ses relations aux décisions pour le logement social et non dans ses rapports à l'unicité des directives et à la consolidation des résultats.

<u>Taille</u>	<u>Intercommunaux et communaux</u>			<u>Départementaux</u>	<u>Total</u>	<u>Patrimoine</u>
	<u>EPCI et syndicats</u>	<u>Communes d'un EPCI</u>	<u>Communes hors EPCI</u>			
	37	117	31	91	276	
moins de 1 500	1	24	5	1	31	28 262
1 500 à 3 000	6	25	9	3	43	90 979
3 000 à 5 000	5	22	7	13	47	181 490
5 000 à 10 000	14	33	8	31	86	566 084
10 000 à 20 000	8	11	2	28	49	612 834
20 000 et plus	3	2		15	20	633 943
Patrimoine	292 541	555 182	121 469	1 144 400		2 113 592

On compte 15 Offices départementaux ayant plus de 20 000 logements. Mais la particularité du tissu des Offices tient au fait que 50 % du patrimoine est contrôlé par les départements, qui comptent les Offices les plus importants. A supposer que chacun des EPCI et les communes membres de ces mêmes EPCI décident de regrouper leurs Offices dans un seul Office communautaire, on parviendrait à un total de quelque 900 000 logements pour les 30 Offices existants rattachés aux actuels EPCI, parmi lesquels une dizaine auraient plus de 10 000 logements. Une alternative serait de créer, dans ce but, de nouveaux Offices communautaires auprès des EPCI qui en sont aujourd'hui dépourvus.

On voit que les collectivités et leurs Offices doivent, avec la voie du regroupement autour des intercommunalités, explorer aussi d'autres solutions pour parvenir à une configuration plus restreinte du nombre des Offices, considérant que les Offices de moins de 5 000 logements, qui représentent 43 % des Offices, ne comptent que 14,5 % du patrimoine.

Cette recherche sur l'évolution du tissu des Offices pourrait être menée dès 2010, dans le cadre d'une commission fédérale qui serait mandatée par le Conseil fédéral pour faire, en concertation avec les associations de collectivités territoriales et les partenaires de la CGLLS, des propositions à une assemblée extraordinaire des Offices.

2.1.2. Les coopérations et les regroupements avec les Offices

Les évolutions du tissu des Offices doivent intégrer les perspectives de regroupements de patrimoines sans regroupement de structures et celles des coopérations entre organismes d'HLM. Ces sujets peuvent ou non, être conjugués avec des évolutions de rattachement territorial.

Les questions posées concernent les rapports entre les communautés dotées d'un PLH et les Offices intervenant sur leur territoire avec, en premier lieu, le cas des Offices rattachés à des communes membres d'une intercommunalité. Mais c'est aussi celle des rapports entre les intercommunalités et les départements dont les Offices ont leurs logements répartis sur des territoires qui sont tous communautaires. Il apparaît qu'à ces égards un préalable est posé par les intentions affichées dans le projet de réforme des collectivités territoriales, notamment sur la question de la clause de compétence générale des départements.

■ Clarification des compétences des collectivités et des Offices

Il s'agit, sans pouvoir anticiper les conséquences des textes à venir dont l'aboutissement est annoncé pour 2014, de poser les bases de la réflexion qui pourra conduire les Offices à affirmer la place du secteur public du logement social dans la construction législative.

Le rattachement des Offices relève, en effet, expressément de la loi. Celle-ci a pu aménager la coopération entre collectivités au sein de la gouvernance même des Offices, comme le nouveau statut d'OPH le montre. La conception statutaire des Offices devra aussi, sans doute, considérer que les évolutions pourront concerner des volumes importants de logements et nécessiteront une montée en régime des intercommunalités de taille moyenne qui aura besoin de temps.

• Politiques de l'habitat et politiques publiques de proximité

La question de la coexistence des Offices communautaires et départementaux serait, semble-t-il, directement traitée sur les territoires des futures métropoles, qui auront vocation à intégrer les services et les outils territoriaux des politiques métropolitaines. Celle de la répartition des rôles entre communautés dotées de PLH et communes de leur champ de compétence, ainsi que celle des positions respectives des EPCI et des départements, se poseront en termes spécifiques.

Le texte de loi voté au Sénat³⁵ a retenu le projet de substituer les métropoles aux départements sur les territoires métropolitains, en leur transférant les compétences départementales. Les métropoles disposeraient aussi des compétences des communautés urbaines, dont la politique locale de l'habitat et la compétence d'amélioration du parc immobilier bâti. Le principe de l'attribution des compétences devrait conduire à ce que la métropole puisse devenir collectivité de rattachement d'un Office. Ce qui ne semble pas signifier que le rattachement de l'Office départemental lui serait ipso facto transféré avec les compétences départementales sur son territoire.

Tout dépendra de la réponse qui sera donnée par la loi à la question de savoir si le département peut demeurer collectivité de rattachement d'un Office. Cette compétence n'est pas liée à celle de la politique de l'habitat, qui est la politique d'intérêt communautaire, mais à la compétence en matière de construction HLM qui est liée historiquement à la politique du logement social (*v. ci-dessus note 28 p.26*). Rien aujourd'hui ne laisse préjuger ce que sera le texte final à ce sujet. En effet, l'article 35 du texte voté au Sénat revient sur la question des financements croisés, en vue de "répartir l'intervention publique en fonction de l'envergure des projets ou de la capacité du maître d'ouvrage à y participer", en laissant supposer que, dans l'attribution de ses compétences, le département "continuera à être identifié comme le lieu des politiques publiques de proximité et sera confirmé dans son rôle de garant des solidarités sociales et territoriales".

³⁵ Projet de loi adopté par le Sénat le 4 février 2010.

Les concours financiers des départements sont nécessaires à la politique du logement social³⁶ et on ne voit pas que cette ressource pourrait être supprimée, voire laissée à la charge d'autres collectivités par la suppression de la capacité du département à intervenir. La compétence des communes à pouvoir demeurer collectivités de rattachement ne semble pas posée, si la loi confirme leur compétence générale. Mais si le texte voté au Sénat retient que le département aurait, en principe exclusivement, une compétence d'attribution et que "dès lors que la loi (lui) a attribué une compétence, cette compétence ne peut plus être exercée par une autre collectivité", il semble que cette disposition supprimerait la capacité des régions à financer le logement social.

Le prolongement des dispositions de l'article 35 ne paraissent pas, comme on le comprend, concurrent de la compétence d'habitat des métropoles et des communautés. Pourrait-il permettre que la nouvelle loi maintienne le schéma de la loi de 1906³⁷ qui avait attribué la compétence de "construction de logements à bon marché" aux départements comme aux communes ? Il sera important, qu'une clarification soit obtenue sur ce point et que, pour assurer les contributions départementales au financement et, avec elle, les possibilités de rattachement des Offices à ce niveau, sa compétence à l'égard du logement social soit expressément visée par la loi.

• Les compétences des Offices confrontées aux évolutions

L'affirmation des compétences d'habitat des communautés de collectivités et des métropoles en fait les organisateurs de la politique locale de l'habitat, dans laquelle s'inscrit la mise en œuvre territoriale de la politique nationale du logement, c'est à dire des aides de l'Etat au logement et de leur affectation par la programmation. Cette prééminence devra être prise en compte dans le fonctionnement des Offices en présence sur un même territoire communautaire et, sans doute, être intégrée dans le rôle des Offices de rattachement communautaire.

- Ainsi, d'une part les conseils d'administration des Offices ayant du patrimoine dans le champ d'une communauté devraient comporter la désignation de droit d'un représentant de celle-ci en leur sein. Cette disposition permettrait de faire le lien entre les décisions du conseil de l'Office et la politique communautaire. Elle pourrait permettre de renforcer les coopérations entre les Offices intervenant sur un même territoire communautaire dans la phase d'affirmation des intercommunalités récentes,

- D'autre part, les Offices communautaires pourraient être amenés à proposer de jouer un rôle de chef de file dans la mise en œuvre du PLH avec les Offices intervenant sur le territoire de la communauté. Cette compétence serait à organiser pour assurer la synergie des structures appelées, à plus ou moins long terme, à se regrouper en fusionnant ou en créant des outils communs, placés sous contrôle communautaire.

Dans ces évolutions et avec les perspectives pour le 1 %-logement, la question de la participation des "associés de la PEEC" aux conseils d'administration des OPH pourrait, sans doute, être posée.

■ **Les regroupements de patrimoines et de structures**

Le secteur HLM est déjà confronté depuis plusieurs années à des remises en cause du schéma institutionnel historique selon lequel il s'est structuré. Ces confrontations s'accroissent dans les évolutions que l'Etat veut favoriser pour renvoyer les initiatives vers les professionnels, avec les Sociétés d'HLM et vers les collectivités territoriales, avec les projets qu'il conçoit pour les réformer. Dans ce contexte les Offices se trouvent confrontés tant aux solutions que préconisent les SA d'HLM qui veulent déboucher sur le terrain des concurrences par les stratégies de groupe, que les projets des collectivités territoriales qui veulent s'en affranchir en transformant leurs SEM en SPLA, puis en SPL.

³⁶ V. ci-dessus, pp. 20 et 21.

³⁷ V. ci dessus, note 28 p. 26.

L'Etat accompagne ces évolutions par la loi avec plus d'empressement qu'il ne le fait pour les Offices, dont les textes de la réforme qui a généralisé le statut d'EPIC, demandée par la profession depuis...1992, ne sont toujours pas achevés, plus de trois ans après l'ordonnance de 2007 ! Il le fait aussi avec une plus grande volonté de libérer les sociétés privées, SA et SEM, des contrôles de l'Etat, qu'il ne conçoit la possibilité de desserrer l'étreinte de ses administrations sur les Offices. Ceux-ci s'en ressentent d'autant moins soutenus dans les situations qu'ils affrontent.

• Quelles réponses aux collectivités locales sur la pérennité de la présence des HLM ?

Avec la question de la pertinence du regroupement des Offices et l'idée de l'évolution vers le rattachement aux EPCI, des situations traditionnelles de rattachement de patrimoine peuvent se trouver mises en discussion par les collectivités locales.

Ainsi faut-il prendre en compte les situations dans lesquelles des collectivités de rattachement souhaitent reconfigurer les patrimoines des Offices par rapport à des périmètres d'influence locale, par exemple entre un département et une ville centre d'une communauté. Il faut pouvoir traiter ces questions selon l'appréciation du périmètre pertinent de l'Office par rapport à la zone de compétence de sa collectivité et/ou sous l'angle de la préservation de son équilibre global. Les Offices ne peuvent, en effet, trouver leur équilibre et assurer leur pérennité que dans leurs limites territoriales, que les collectivités ont tendance à rapporter à leur périmètre d'influence.

Il faut aussi admettre que certaines collectivités de rattachement ne souhaitent plus conserver leur Office, soit pour des raisons d'orientation de leur politique, notamment pour les départements ayant renoncé à la délégation des aides à la pierre, soit pour des raisons financières, afin d'être déchargées des aides et des garanties. Ces situations posent deux problèmes :

- D'une part, les appels à la concurrence pour la reprise de patrimoines et les surenchères auxquels elles conduisent entre organismes d'HLM : l'expérience montre que les Sociétés peuvent, sur ce point, mobiliser des moyens sans commune mesure avec ceux des Offices. Elle pose la question d'une règle de bonne conduite ou de solutions d'arbitrage, à élaborer,
- D'autre part, l'affectation des excédents du boni de liquidation des Offices : cette affectation n'est pas prévue par le CCH et s'en remet au décret de dissolution, laissant le doute sur la capacité d'une collectivité à l'approprier, contrairement au principe de son affectation au logement social, posé par le code. La Fédération propose qu'une disposition similaire à celle applicable aux Sociétés soit introduite pour les Offices³⁸.

• Les possibilités de regroupements autour des Offices

Les regroupements entre Offices ne relèvent pas d'une dynamique économique professionnelle mais de contextes politiques locaux. Un quart ont moins de 3 000 logements et la moitié d'entre eux en a moins de 1 500. Si, comme on l'a dit, la taille n'est pas le seul critère à retenir pour mesurer l'intérêt d'un organisme d'HLM, en zone de marché tendu la capacité à construire des Offices de petite taille est limitée : une trentaine d'Offices de moins de 3 000 logements, dont 12 de moins de 1 500, sont situés en région parisienne et n'ont pas construit depuis dix ans les 500 logements en deçà desquels le CCH les expose au risque d'une dissolution administrative³⁹.

Les évolutions peuvent procéder de volontés politiques locales de conforter la situation de l'Office en le fusionnant dans l'Office avec une SA d'HLM ou une SEM. C'est notamment le cas lorsqu'un département ou une commune de rattachement d'un Office se trouve actionnaire de la société. Les cas de reprises d'Office de petite taille par rachat de la totalité du patrimoine par des Sociétés sont limités (2 Offices de 800 logements en quinze ans).

³⁸ Art. L.422-11 du CCH.

³⁹ Art. L.423-1 du CCH.

La situation des SEM immobilières est à noter : 80 % ont moins de 1 500 logements et la moitié, moins de 500. Parmi 193 SEM, une cinquantaine, qui comptent 100 000 logements, ont pour actionnaire majoritaire une collectivité à laquelle, en même temps, est rattaché un Office : une quinzaine (24 000 logements) ont avec l'Office des gestions communes ou des projets de fusion.

L'unification des statuts des Offices a simplifié les conditions des rapprochements entre Offices et avec les Sociétés de droit privé, avec la généralisation du statut d'EPIC. Elle favorise aussi les prises de participations qui permettent d'associer un Office et une société d'HLM et de créer des filiales, notamment pour les activités d'accession : c'est le cas, notamment, avec les Coopératives.

Mais la réforme du statut doit aussi permettre de prolonger les coopérations entre organismes avec des Offices. Certaines, constituées sous la forme de GIE, peuvent préfigurer des regroupements. Ce type de démarche doit pouvoir être soutenu parmi les solutions nécessaires à l'organisation de synergies locales pour les Offices. Il pourrait trouver un nouveau support pour des communautés opérationnelles d'Offices, en adaptant la formule du groupement d'intérêt public (GIP) qui peut, à conditions de certaines adaptations légales, permettre d'offrir une forme d'outil public de coopérations entre Offices, pouvant déboucher sur des consolidations durables⁴⁰.

2.2. La présence territoriale des Offices dans les politiques publiques

Le rattachement territorial ne suffit pas à faire des Offices les opérateurs privilégiés de leur collectivité. Ils doivent s'affirmer compétents pour être choisis pour intervenir dans les opérations d'habitat et montrer leur capacité à mettre en œuvre les objectifs de la politique du logement.

L'exercice des capacités de maîtrise d'ouvrage de l'objet social dépend des volontés locales et des coopérations avec d'autres acteurs de l'habitat, dont les opérateurs privés de la promotion immobilière et de l'aménagement, auxquels font appel les collectivités. Il s'inscrit dans la mise en œuvre des objectifs de la politique nationale du logement et la réalisation des engagements à conclure dans les CUS. Ces interventions sont confrontées aux limites des pratiques et des textes.

2.2.1. La capacité de maîtrise d'ouvrage sociale au niveau local

La coopération des organismes d'HLM avec le secteur privé ne s'organise pas naturellement. La vision de deux mondes séparés, entre le secteur HLM et ceux de la promotion privée, a été instaurée par la législation qui a créé le logement social.

Le constat de la carence de l'initiative privée en matière d'offre de logements pour personnes et familles à ressources modestes a motivé la constitution d'un réseau d'opérateurs spécialisés, à but non lucratif, destinataires d'aides spécifiques et agissant dans un encadrement étroit de leur activité. Cette singularité demeure d'actualité, avec les effets de droit qu'elle peut produire : le Conseil constitutionnel a justifié ainsi les différences de traitement possibles au profit des bailleurs sociaux, au regard du principe d'égalité vis-à-vis d'autres bailleurs⁴¹.

■ Perspectives et contexte du développement de la maîtrise d'ouvrage des Offices

Les compétences de la maîtrise d'ouvrage HLM sont importantes. La loi les a régulièrement développé, de façon totalement comparable entre les SA d'HLM (ESH) et les Offices. La nature publique des Offices ne leur confère pas moins de compétences à agir. Elle leur permet, en outre, de disposer de prérogatives de puissance publique ou de garanties particulières (régime de responsabilité des travaux publics, interdiction de la compensation entre les dettes et les créances), et en contrepartie leur impose des sujétions de service public.

⁴⁰ V. ci-après, p.36 et 37.

⁴¹ Décision n° 98-403 DC du 29/07/1998 du Conseil constitutionnel, relative à l'application de la taxe sur les logements vacants, instaurée par la Loi de lutte contre les exclusions.

- Des compétences de maîtrise d'ouvrage sous-utilisées

Les particularités du régime public tendent toutefois à s'estomper, puisque les Sociétés peuvent maintenant réaliser des opérations et actions d'aménagement et exercer le droit de préemption urbain par délégation. Les Offices restent cependant seuls titulaires du droit d'expropriation.

L'extension juridique des compétences n'a pas entraîné un développement important de leur mise en œuvre, tant pour les Offices que pour les Sociétés. Bien qu'ils aient été créés en leur temps pour être aménageurs, très peu d'OPAC ont exercé cette activité de façon régulière, sinon permanente. Les organismes d'HLM se consacrent essentiellement à la production de logements locatifs sociaux, de foyers ou résidences adaptées. Ils ont une activité en accession à la propriété, nettement plus marquée dans les Sociétés, les Offices pratiquant l'accession de façon relativement marginale, malgré un développement du PSLA, soit en direct soit par des filiales (ESH ou Coop).

Ces situations sont-elles dues à la pratique professionnelle, qui se centre prudemment sur les savoir faire de base, adossés à un patrimoine qui sécurise l'activité et évite les innovations exigeant des compétences adaptées et des prises de risques pour des interventions occasionnelles ? Ou bien sont-elles le résultat de la politique générale de l'Office, qui voudrait isoler l'activité locative des autres opérations promotionnelles, à défaut de les sanctuariser dans une filiale, ou qui considèrent que la spécialité de l'Office ne le dispose pas à faire des opérations que les collectivités préfèrent confier à leurs SEM ou à des promoteurs privés ?

Dans les deux cas elles posent la question de la possibilité d'activer ces compétences pour exercer, dans les conditions qu'autorise le statut, une activité d'Office de l'habitat et pas seulement d'Office du logement, en agissant par leurs propres capacités ou en cherchant, lorsqu'ils peuvent y être utiles, à s'inscrire dans les partenariats possibles avec les opérateurs que choisissent les collectivités. On relève des pratiques de développement du champ de la maîtrise d'ouvrage par certains Offices qui sont aussi lotisseurs, concessionnaires d'aménagement de ZAC, et/ou constructeurs d'équipements locaux (crèches, bureaux de poste, équipements culturels, sportifs...).

- Des encouragements de partenariats avec des opérateurs privés mais des textes insuffisants

Les Offices doivent prendre en compte le fait que les opérateurs privés seront de plus en plus amenés à travailler avec les organismes d'HLM. Ils vont donc devoir davantage coopérer et additionner leurs spécialités⁴², pour deux raisons principales :

- D'abord, parce que l'objectif de mixité de l'habitat (diversité de l'habitat et mixité sociale), dans les villes⁴³ et les territoires, impose la diversification des opérations et des statuts d'occupation. Les organismes d'HLM peuvent contribuer à produire cette diversité par le locatif et les politiques d'attribution, par l'accession et la vente aux locataires. Les politiques de l'habitat exigent aussi que la diversification se trouve parmi les opérateurs eux-mêmes,

- Ensuite, parce que les ambitions de la production de logements sociaux, combinant les objectifs du PCS et ceux du PNRU, conduisent les organismes d'HLM à accroître leurs capacités d'offre avec les opportunités que peut offrir la production privée, elle-même à la recherche d'acquéreurs dans les crises qui affectent le marché immobilier.

Les orientations nationales vont dans ce sens. La loi encourage les promoteurs privés à conduire des opérations mixtes en partenariat avec des opérateurs sociaux, en accordant des bonifications de densité à destination du logement social⁴⁴. De leur côté les organismes d'HLM sont conduits à prospecter sur le marché des logements privés pour créer une offre pour le DALO et ont vocation

⁴² *Le partenariat entre les organismes d'HLM et les opérateurs privés* - Rapport de l'étude réalisée par le GRIDAUH pour la Fédération des Offices – Septembre 2009.

⁴³ L'article L.411 du CCH dispose que "le logement locatif sociale contribue... à la mixité sociale des villes et des quartiers".

⁴⁴ Article L.127-1 du Code de l'urbanisme.

à être associés aux opérations du PNRQAD, comme aux OPAH. Et l'Etat a fait appel à la création de "partenariats innovants" entre opérateurs publics et promoteurs privés, en pleine crise financière⁴⁵, pour "lancer des programmes mixtes, permettant à la fois de répondre à la demande sociale et de mettre sur le marché un flux significatif de logements libres en accession...".

Toutefois les textes demeurent en deçà des perspectives de partenariat que de telles orientations voudraient ouvrir. On relève notamment que les Offices ne sont autorisés à participer qu'à des SCI d'accession sociale à la propriété, ayant pour objet la réalisation d'immeubles à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitations destinés à ces accédants⁴⁶. La SCI pourrait aussi être un support de partenariats pour des opérations de construction de logements en locatif, foyers, résidences..., avec des partenaires privés commerciaux ou associatifs, ou des partenaires publics.

Les textes autorisent les OPH à être signataires d'une convention de projet urbain partenarial (PUP) et à acquérir ou à souscrire des parts ou actions dans "des sociétés pouvant réaliser des opérations d'aménagement ou conclure une convention de PUP"⁴⁷. Cette nouvelle compétence élargit leurs possibilités de participer à des sociétés de droit privé dans la zone à aménager, mais seulement pour contribuer au financement des ses équipements publics. En effet, le PUP ne constitue pas lui-même une nouvelle procédure d'urbanisme opérationnel.

La seule structure de partenariat opérationnel qui leur est ouverte demeure l'association foncière urbaine, sous la forme d'AFU autorisée, qui permet la participation de personnes morales de droit privé bien qu'elle ait la forme d'un établissement public à caractère administratif. La forme d'un établissement public local d'aménagement, à caractère industriel et commercial, qui a été inscrite dans la loi pour les opérations de rénovation urbaine⁴⁸, est restée inachevée alors qu'elle pourrait, comme l'AFU autorisée, être adaptée pour admettre des membres publics et privés.

■ Conditions et volontés de positionnement local des Offices

La recherche d'une ligne d'action professionnelle pour le développement de la maîtrise d'ouvrage sociale des Offices comporte l'évaluation des atouts de performance (taille, rapport coûts/loyers, autofinancement...), qui peuvent résulter de regroupements, notamment dans les évolutions des rattachements locaux. Elle peut aussi conduire à concevoir la constitution de pôles publics locaux de maîtrise d'ouvrage sociale, sous une forme de communautés d'Offices, qui pourrait être soumise à l'étude des volontés et des conditions de faisabilité.

● L'idée de créer des communautés d'Offices serait-elle réalisable ?

Le concept de maîtrise d'ouvrage sociale⁴⁹ représente l'ensemble des compétences de l'objet social des organismes d'HLM, nécessaires à leur rôle, auxquelles ils ne peuvent pas renoncer et qu'ils ne peuvent qu'exceptionnellement déléguer, avec l'autorisation de la loi.

L'objet social ne varie pas en fonction de la taille des organismes, ni du niveau de son activité. La loi a récemment imaginé qu'il pourrait être modifié en fonction des résultats de son activité et à titre de sanction de l'évaluation des CUS. A l'extrême, elle a prévu la dissolution pour insuffisance persistante de construction⁵⁰, mesure toutefois jamais appliquée, semble-t-il. Mais pourrait-elle disposer de confier à des communautés d'Offices des compétences de l'objet social, qui seraient ainsi mises en commun à l'instar des compétences communautaires des intercommunalités ?

⁴⁵ Circulaire du Premier ministre du 17 octobre 2008.

⁴⁶ Cf. articles L.421-1-10° et R.421-3 du CCH.

⁴⁷ Article L.421-2-4° du CCH.

⁴⁸ Il s'agit de l'établissement public local de rénovation urbaine (EPLRU), article L.326-1 du code de l'urbanisme.

⁴⁹ V. *La maîtrise d'ouvrage sociale*, par Jean-Philippe Brouant, in *Revue française de finances publiques*, n° 96, novembre 2006.

⁵⁰ Article L.423-1 du CCH.

Tous les OPH n'ont pas les mêmes raisons de mobiliser leurs compétences, ni les mêmes enjeux ou les mêmes difficultés pour le faire, selon leur localisation, la qualité et/ou la dispersion de leur patrimoine, l'histoire et l'évolution de leur peuplement, le rôle qu'ils jouent ou que leur collectivité voudrait leur faire jouer dans l'environnement local... Les questions de la taille et du nombre des Offices ressemblent à celles qui sont posées pour les collectivités et qui ne sont pas résolues simplement par les fusions, dont les difficultés sont connues.

L'idée vient qu'entre organismes publics il faut pouvoir créer des supports communautaires publics. Elle se prolonge de la considération qu'entre organismes d'HLM il faut que ces supports aient le statut d'organisme d'HLM. Les textes évoquent d'ailleurs déjà "les organismes d'HLM et leurs unions", pour signifier l'action commune dans l'objet social HLM. On peut distinguer deux groupes de compétence, qui constituent des fonctions de service ou des activités de production. En fonction de leur objectif, des communautés d'Offices pourraient s'appuyer sur deux types de structures de droit public :

- D'une part, le groupement d'intérêt public (GIP), auquel il convient de donner un caractère spécifique et rénové, pour sa création, ses contrôles et sa gestion. On retrouve les fonctionnalités du GIE déjà utilisées par les organismes d'HLM. Mais ici la forme publique permet d'associer, le cas échéant, d'autres personnes publiques locales dont les collectivités et des personnes privées. Cette forme de communautés d'Offices pourrait être dédiée à des groupements de moyens et/ou de prestations de services et d'études,
- D'autre part, l'EPIC, lorsqu'il s'agit de disposer d'une communauté d'opération et d'investissement. Deux hypothèses pourraient être mises à l'étude :

- . Celle de confier cette fonction à l'un des Offices du périmètre de coopération des Offices associés, ce qui supposerait qu'un OPH puisse être membre d'un autre OPH,

- . Celle de créer entre eux un nouvel établissement, doté des compétences communautaires définies par les textes parmi celles de l'objet social des Offices, que leur confieraient les Offices qui en deviennent membres, lesquels constitueraient le rattachement de l'Office communautaire.

Dans tous les cas, on imagine que la participation d'OPH à des communautés d'Offices doit exiger l'accord des collectivités de rattachement et leur représentation aux instances d'administration des communautés. On pourrait aussi explorer l'idée de rendre cette participation obligatoire en deçà d'un seuil de patrimoine, les Offices conservant leur rôle en matière d'attributions locatives.

Un approfondissement de telles pistes de réflexion, qui constituent une approche nouvelle par rapport à celle déjà proposées et jamais retenues par l'Etat⁵¹, pourrait être fait en liaison avec les associations de collectivités territoriales. La possibilité d'aboutir suppose un portage politique par l'Etat, en concertation étroite avec la Fédération des Offices et l'Union. Elle exige la volonté partagée de créer des dispositifs simples, adaptables au terrains et pour lesquels la volonté d'efficacité l'emporterait sur celle du contrôle. Celui-ci devra tenir compte du principe de libre administration des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

• Que veulent les collectivités pour leurs Offices ?

La création des OPH a réalisé l'accord entre l'Etat, qui a généralisé le statut d'EPIC en reconnaissant son caractère local et en confirmant son objet social au service de la politique du logement, et les collectivités et intercommunalités territoriales, qui ont affirmé leur pouvoir de gouvernance territoriale et leur volonté d'organisation d'entreprise. Elle a consacré durablement un partenariat d'administration avec des institutions et des acteurs sociaux de l'habitat, au premier rang desquels les associations de locataires, dont la représentation a été renforcée. Les associations d'insertion sociale y ont été intégrées. L'Etat y est représenté.

⁵¹ V. Rapport sur les orientations de la Fédération, Assemblée générale de Grenoble, 2005.

Les Offices présentent un visage particulier dans le logement social et parmi les acteurs locaux du logement et de l'habitat. Dans leur organisation et leur gouvernance, ils ont une structure de décision transparente pour tous ceux qui attendent des initiatives des HLM et qui ont la possibilité d'y faire entendre leur voix. Cette caractéristique devrait leur conférer une reconnaissance particulière puisqu'ils rendent en permanence des comptes auxquels d'autres ne sont pas tenus.

Tout dépend cependant du rôle que les collectivités territoriales veulent leur voir jouer et de la solidarité d'orientation et de gestion de leurs associés. Les collectivités de rattachement sont héritières d'Offices qu'elles ont à assumer, quelles que soient leurs orientations pour les politiques de logement et de l'habitat. Les perceptions du rôle des Offices à leurs côtés sont variables :

- Certaines estiment qu'elles ont intérêt à regrouper les Sociétés d'HLM ou SEM dont elles sont actionnaires avec leur Office. D'autres préfèrent les distinguer, voire renforcer les Sociétés dont on peut estimer la gestion plus souple (pas de marchés publics ni de contrôle de légalité, conseil d'administration plus homogène...). L'obligation européenne de concurrence pour les pouvoirs adjudicateurs conduit même à supposer qu'en instituant, par la loi, des statuts de Sociétés à capital entièrement détenu par des collectivités locales, celles-ci pourront être dispensées de mise en concurrence pour être choisies.

C'est ainsi qu'apparaissent de nouveaux acteurs locaux, les Sociétés publiques locales⁵² (SPL), sociétés commerciales privées puisque relevant du statut de société anonyme, et dotées des compétences de même niveau que les OPH. S'ajoutant aux Sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), elles bénéficieront de larges compétences et de délégations de service public. Bien que dotées en direct de prérogatives de puissance publique, leur création n'exige ni acte réglementaire, contrairement aux Offices, ni agrément, contrairement aux Sociétés d'HLM. Si donc, ainsi conçues elles étaient autorisées à exercer une activité de logement social, cela conduirait inévitablement à sa banalisation.

La participation des OPH à leur capital ne sera pas possible. Il reviendra aux collectivités de décider des partenariats ou des partages de rôle entre leur SPL et leur Offices.

- Certaines collectivités estiment que la présence d'un Office n'est plus opportune pour leur politique, d'autres ne souhaitent pas en assumer la garantie ni couvrir les risques. Les Offices sont donc parfois confrontés à la nécessité de céder tout ou partie de leur patrimoine et/ou de se regrouper avec un autre organisme d'HLM, sinon d'être dissous.

La Fédération peut être amenée à accompagner ces opérations, à titre d'assistance et de conseil aux adhérents. Elle est parfois, de fait, confrontée à des situations de mise de patrimoine sur le marché, à des surenchères, à des démarches d'influence auprès de la CGLLS au-delà des procédures. Ces situations doivent, au moins, inviter à considérer la nécessité d'encadrer des mouvements que suscite le sentiment, entretenir ça ou là, que le patrimoine HLM peut être à vendre, à tout prix. C'est dans ce cadre que s'inscrit la demande d'inscription dans le code pour les Office, comme cela existe pour les Sociétés⁵³, de la clause légale d'affectation au logement social des excédents de boni de liquidation.

- Concernant les volontés de coopérations entre Offices et Sociétés d'HLM, les solutions de rapprochement entre Offices, proposées plus haut, ne sont pas exclusives de coopérations avec des Sociétés, dont certaines peuvent compter la collectivité de rattachement comme actionnaire de référence ou simple actionnaire.

Ces coopérations s'appuient sur les relations professionnelles dans le Mouvement HLM et sur la participation commune aux associations régionales. Elles peuvent participer à une certaine recomposition des relations inter-organismes dans les relations de proximité, s'appuyant sur des savoir faire partagés et des engagements réciproques.

⁵² Proposition parlementaire de loi votée au Sénat le 4 juin 2009 et à l'Assemblée nationale le 23 mars 2010.

⁵³ V. ci-dessus, note 38, p.32.

Ces constatations soulignent le rôle du Mouvement HLM dans la réorganisation du tissu et les responsabilités des Fédérations et des différents niveaux de coopérations entre organismes d'HLM. Il apparaît certain, en effet, que le Mouvement doit assumer une fonction d'échanges et d'accord, ainsi que de déontologie des pratiques, dans l'accompagnement des évolutions souhaitées. Il est nécessaire que cette fonction soit reconnue par l'Etat et partagée aux différents niveaux des décisions prises en son nom par ses administrations, nationales et déconcentrées.

2.2.2. Les CUS avec l'Etat et les collectivités et les partenariats locaux

Avec l'apparition des CUS, la politique nationale du logement confie aux organismes d'HLM des obligations à la fois à l'égard de l'Etat et vis-à-vis des collectivités territoriales. Par l'évaluation des résultats, l'Etat se place en censeur de la qualité des engagements des organismes. En même temps, il leur fixe des obligations de politique nationale, pour lesquelles les collectivités signataires voudront introduire une clause de réserve d'exécution de ses engagements par l'Etat.

Pour les Offices, les conventions dépendront plus nettement des délégataires puisque, lorsqu'il s'agit d'un EPCI dotés d'un PLH approuvé ou d'un département, celui-ci doit être signataire de la CUS de l'Office qui lui est rattaché. Les autres collectivités de rattachement d'Offices ne seront pas signataires de droit, contrairement à la demande qu'avait exprimée la Fédération.

La loi a établi que la signature s'impose aux organismes, sous peine de sanctions. La circulaire d'application⁵⁴ précise que "le désaccord de l'un des signataires obligatoires" ne dispense pas l'organisme d'adresser son projet au Préfet avant le 30 juin 2010, sous peine de "lourdes sanctions". Le "désaccord" vise donc les EPCI et départements de rattachement concernés.

■ Un important travail de préparation des conventions dans les délais impartis

Les délais sont, légalement, de rigueur. La Fédération avait demandé qu'ils soient prorogés d'un an, compte tenu de la date de publication du décret en fin d'année 2009⁵⁵. La circulaire admet qu'il pourra y avoir "de façon tout à fait exceptionnelle", des situations où des organismes ne respecteraient pas la date du 30 juin 2010. Elle laisse aux Préfets de département le soin "d'apprécier si un délai supplémentaire peut être accordé" ou si l'application des sanctions "doit être demandée au Ministre", qui aurait le soin d'en décider.

Une autre date est à retenir, sans possibilité d'appréciation, celle du 30 mai 2010, qui fixe la fin de la période d'association des collectivités territoriales à la préparation des CUS, par les organismes ayant du patrimoine sur leur territoire. La négociation avec l'Etat est conduite par les services désignés par le Préfet de région qui est le signataire des conventions, les services régionaux et départementaux étant chargés de se coordonner pour préparer cette signature.

Avec ce calendrier les organismes sont confrontés à une démarche complexe et lourde, dont il faut prendre le temps des concertations locales, dont le dialogue avec les habitants.

● Objectifs et enjeux de la préparation des CUS

Les CUS offrent, dans une discussion avec l'Etat, l'opportunité de nouveaux contacts avec les collectivités et les autres partenaires. Elles comportent trois grandes catégories d'objectifs dans les perspectives d'un programme d'action à six ans :

- Un volet sur le patrimoine et l'occupation sociale,
- Des objectifs en matière de construction et d'accueil,
- Des projets pour la qualité de service.

⁵⁴ Circulaire d'avril 2010.

⁵⁵ Décret n° 2009-1486 du 3 décembre 2009.

La CUS ne constitue pas, sur ces thèmes, une simple modalité d'approche technique de volumes de réalisations à souscrire vis-à-vis de l'Etat. Elle ne prend réellement son sens qu'avec des engagements conclus dans les territoires. Cette idée était déjà celle des organismes qui s'étaient engagés dans le conventionnement global de patrimoine. Elle exprime la volonté de partager les projets au plus près des attentes à satisfaire et se distingue, à cet égard, d'une démarche d'engagements nationaux globaux, sur des chiffres et des rythmes de réalisation qui ne traduiraient pas la confrontation aux situations et aux moyens locaux. C'est pourquoi elle a besoin de temps :

- Même s'il est admis que les premières conventions sont dispensées de la remise en ordre des loyers et qu'il est possible de réaliser un "classement simplifié" des immeubles, il faut que la concertation se passe avec les locataires pour toute modification de la grille d'immeubles et toute incidence sur les loyers et les charges,
- Les objectifs de construction, les projets de mises en vente de logements aux locataires, doivent être discutés avec les collectivités : le temps du dialogue offrira des opportunités pour renforcer ou rénover l'image des HLM, dont l'étude⁵⁶ confirme qu'elle souffre de trop d'éloignement et d'obscurité des décisions.

Pour les organismes les CUS occasionnent, en même temps, des démarches internes favorables à la cohésion de l'entreprise, à la définition ou à l'évolution de son projet, à la vérification et à l'adaptation de son PSP. Pour eux, la CUS constitue le premier document global à l'échelle de l'organisme qui représente son projet stratégique sur ses principales missions, dans la confrontation simultanée aux politiques nationales et locales. Mais la complexité est réelle :

- La pratique professionnelle peut parvenir à composer avec les exigences administratives de la démarche pour construire les projets à présenter à l'Etat. Mais ceux-ci ne suffiront pas à tenir lieu d'accord des volontés nationales et locales, nécessaire pour accompagner l'organisme dans la réalisation de ses projets,
- La vraie difficulté est d'intégrer dans la conduite des organismes les 26 indicateurs de performance conçus par les services de l'Etat, dont les conditions d'expertise peuvent fournir autant de sujets de discussion technique que d'incompréhension méthodologique.

Non seulement la complexité des indicateurs exige une préparation en amont de leur application, ainsi pour le découpage du patrimoine par segments. Mais ils sont susceptibles, sous couvert d'évaluation technique, de rouvrir au niveau de la gestion des débats non tranchés au niveau politique, comme la confusion entre objectifs de *vente* (indicateur D.1) et de *mise en vente* de logements locatifs. L'évaluation doit donc se préparer dès l'amont et la négociation de la convention devra être attentive à la signification des engagements au regard des indicateurs.

• Des engagements conventionnels pour des politiques publiques

Quel contrat constitue la CUS dans sa forme conventionnelle ? Pour constituer un véritable document contractuel, il a déjà souvent été dit qu'il faudrait pouvoir constater l'engagement de chaque signataire, et que l'évaluation et les sanctions résultent du contrat, ce qui n'est pas le cas. On est dans le sens classique du conventionnement de logement social, selon un dispositif légal et réglementaire de fixation d'objectifs, encadré par l'Etat. Mais, contrairement au conventionnement APL, qui est la stricte contrepartie de la programmation, l'Etat n'apporte pas de moyens nouveaux à la réalisation des engagements supplémentaires qu'il demande.

Les intercommunalités et départements délégataires suivront-elles cette démarche sans difficulté ? Ou bien, étant tenues au nom de l'Etat, d'ajuster la programmation aux opérations convenues dans les CUS entre les organismes et l'Etat, s'en tiendront-elles à ces obligations, y compris vis à vis de leurs propres Offices dont ils sont appelés à signer les CUS ?

⁵⁶ V. ci-dessus, p.1.

Les textes ne disent rien sur l'obligation pour ces collectivités de signer les CUS de leurs Offices, ce qui eût été contraire au principe de la libre administration des collectivités territoriales. Mais, puisque la loi a prévu qu'elles en sont signataires de droit, on devrait en déduire qu'à défaut de leur signature la CUS ne peut pas être réputée conclue. Même avec la signature de l'Etat.

La circulaire propose une formule originale, selon laquelle "en l'absence d'accord avant le 30 juin 2010, les signataires devront programmer un calendrier de négociation permettant d'aboutir à la conclusion de la convention avant le 31 décembre 2010". Il reviendra au Préfet de département de proposer ce calendrier. Mais la circulaire ne dit pas si, en cas de désaccord persistant, le Préfet devra en établir le constat ! On ne voit pas quelle autre conséquence pourrait en résulter.

Concernant la signature de la CUS par les organismes, les textes disposent que "le conseil d'administration adopte le projet de convention et autorise sa signature"⁵⁷. Comment doit s'appliquer cette disposition dans le statut des OPH ?

Dans les OPH, c'est le directeur général qui "passe tous actes et contrats au nom de l'Office"⁵⁸, et c'est le conseil d'administration qui "décide de la politique générale de l'Office"⁵⁹. Mais pour les CUS, il est clair que la signature par le directeur général doit recevoir l'autorisation préalable explicite du conseil. En même temps, puisqu'elle doit être adoptée par le conseil, la CUS appartient au domaine des délibérations soumises au contrôle de légalité. Elle se rattache naturellement aux compétences du conseil qui "décide de la politique générale de l'Office".

Au regard de l'organisation particulière des compétences dans les OPH, dans lesquels le président "représente l'Office auprès des pouvoirs publics, des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat"⁶⁰, il est légitime que le président soit signataire de la convention conclue avec l'Etat et, le cas échéant, les EPCI et départements de rattachement délégataires. C'est pourquoi, si la délibération approuvant la CUS doit autoriser le directeur général à signer pour lui conférer son caractère exécutoire, la Fédération recommande qu'elle autorise également sa signature par le président pour exprimer l'engagement de l'Office dans cette décision de politique générale. Il conviendra de faire valoir cette recommandation devant le contrôle de légalité.

■ Enjeux territoriaux des CUS et régulation des solidarités

Dans sa justification fondamentale, la CUS est comprise comme une démarche de mise en cohérence des politiques nationales et locales avec les capacités et les moyens des organismes, dans un contexte où les repères changent avec la prise en main de la politique du logement par les délégataires, qui apportent souvent des aides à la pierre supérieures à celles de l'Etat.

● L'Etat doit demeurer au centre de la garantie des solidarités dans le logement

Il est stratégique, pour la suite, de réussir la première application des CUS. Non seulement les délais devront s'y résoudre. Mais en outre, il s'agira de faire valoir, par l'accord, que les enjeux territoriaux ne doivent pas déplacer le niveau de régulation des solidarités du niveau national vers les politiques locales. L'enjeu majeur de l'articulation entre les deux politiques est de ne pas laisser l'ambiguïté s'installer sur la solidarité nationale, au centre de laquelle il y a le rôle de l'Etat.

Les politiques locales de l'habitat sont un niveau pertinent de mise en œuvre de la politique nationale du logement. Mais il ne faut pas laisser supposer que la régulation des décisions pour le logement social se joue localement. Ainsi l'Etat ne peut pas vouloir solliciter les engagements des

⁵⁷ Art. R.445-2-6 du CCH.

⁵⁸ Art. R.421-18 du CCH.

⁵⁹ Art. R.421-16 du CCH.

⁶⁰ Art. R.421-17 du CCH. La CUS doit être signée avec l'Etat et les EPCI doté d'un PLH approuvé et les départements de rattachement des OPH, lorsqu'ils sont délégataires de l'Etat.

organismes sur le niveau de la construction et définir unilatéralement ses priorités pour la programmation. L'exercice de la délégation de la programmation ne pourra pas permettre d'ajuster les écarts d'affectation prédéterminés au niveau national entre les zones de marché. Les démarches nationales et locales doivent être menées de concert, reste à définir à quel niveau pertinent de concertation entre l'Etat et les délégataires.

La Fédération souligne que, pour cette approche elle a aussi demandé, que soient étudiées les possibilités de donner une vision triennale à l'accompagnement des projets par l'Etat dans les perspectives de la programmation, même si l'engagement des crédits relève de l'annualité.

Tous les organismes ont rendez-vous avec les délégataires de la programmation. S'il n'est pas contesté que l'Etat affiche ses intentions et constate les bonnes dispositions que des acteurs importants peuvent nourrir à cet égard⁶¹, il faut souligner qu'il ne peut pas y avoir de CUS nationale opposable aux organismes. Dans tous les cas ils sont tenus d'associer aux intentions exprimées au niveau national, les collectivités sur les territoires desquelles ils ont du patrimoine.

- Une prise de position des Offices sur le sens de leurs engagements

La Fédération avait reçu mandat de l'Assemblée générale des Offices⁶² de rechercher les bases d'une réflexion commune avec les collectivités pour préparer la négociation des CUS avec l'Etat. Elle l'a fait dans le cadre de la démarche menée avec l'Union et les associations nationales des collectivités territoriale, qui ont signé un texte⁶³ intégrant les préoccupations des Offices.

Ce document commun souligne que toutes les collectivités devraient être associées à l'élaboration des CUS et toutes les collectivités de rattachement des Offices en être signataires. Il mentionne que les Offices "seront particulièrement attentifs au travail à mener avec les collectivités sur les orientations stratégiques de la convention, qui serviront de support à la négociation avec l'Etat".

Dans le sens de cette démarche, et pour contribuer à la meilleure complémentarité des engagements entre les objectifs nationaux et les objectifs locaux, la Fédération estime qu'il serait profitable à la cohésion des relations locales que les Offices rattachés à des communes membres d'EPCI signataires de leur convention coordonnent leurs principaux objectifs, notamment sur le patrimoine et l'occupation sociale, la construction et l'accueil, la qualité de service.

Pour souligner les enjeux des accords au niveau local et inviter les partenaires à une appréciation réaliste des objectifs et des résultats, le Conseil fédéral proposera à l'Assemblée générale un document d'intention, dont il invitera les Offices à en faire le préambule du projet de convention soumis aux autres signataires. Ce document visera à traduire le souci d'une expression volontaire des engagements à conclure avec les Offices ■

⁶¹ Signature d'accords cadre relatifs aux engagements d'utilité sociale entre le Secrétaire d'Etat au logement et 7 SA d'HLM (ESH) à compétence nationale, Paris le 24 février 2010.

⁶² Résolution de l'Assemblée générale de Tours, 3-4 juin 2009.

⁶³ *Repères partagés pour les conventions d'utilité sociale*, texte signé le 15 décembre 2009 par l'USH avec l'AMGVF, l'ADCF, l'ADF, l'ACUF et ayant reçu l'accord de l'AMF.