



## Un projet pour le Mouvement Hlm



Un projet pour le Mouvement Hlm



# Un Projet pour le Mouvement Hlm

## Préambule

### 1 – Des missions d'intérêt général

### 2 – Des engagements de progrès

#### 2.1. L'exercice de métiers renouvelés

- Améliorer la gestion et la transparence des attributions
- Faciliter les parcours résidentiels
- Renforcer l'accueil dans le parc locatif social et mettre en œuvre le Dalo
- Accroître la production locative
- Développer l'accession à la propriété sociale
- Promouvoir le développement durable
- Maintenir la mobilisation sur les quartiers et la politique de la ville

#### 2.2. L'efficacité individuelle et collective des organismes

- la performance des opérateurs
- la synergie entre organismes

### 3 – Des moyens pour agir



# Préambule

---

Quelque dix millions de personnes habitent dans le parc locatif des organismes Hlm et chaque année 450 000 familles sont accueillies dans des logements neufs ou libérés par leurs occupants. Dans le secteur de l'accession sociale, des dizaines de milliers de ménages deviennent propriétaires dans des conditions sécurisées grâce aux garanties offertes par les organismes.

Dans la société d'aujourd'hui, marquée par une montée de la précarité qui affecte non seulement l'emploi et les revenus mais aussi l'accès au logement et les parcours résidentiels, les Hlm demeurent indispensables. Ils le sont d'autant plus qu'ils ont su adapter leurs missions aux évolutions de leur environnement. Créés pour offrir un habitat de qualité à des ouvriers et employés disposant de salaires modestes, ils se sont largement ouverts aux ménages en difficulté et aux plus démunis. Ils se sont également mobilisés depuis plusieurs années pour développer la production de logements et participer activement à la rénovation urbaine.

Cependant, la crise du logement persiste en raison d'un fort déséquilibre entre la demande et une offre nouvelle insuffisante depuis une dizaine d'années. Dans ces conditions, le logement constitue un enjeu majeur pour le pays. Face à l'ambition nationale affirmée pour répondre aux attentes de nos concitoyens, le Mouvement Hlm entend participer à la mobilisation attendue de tous les acteurs du secteur du logement et y participer dans toutes ses composantes : offices publics, entreprises sociales pour l'habitat, sociétés coopératives, Sacicap (Sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété).

Les organismes Hlm sont conscients que le défi à relever exige de nouvelles adaptations, et que leur engagement est appelé à s'exercer dans un nouveau contexte caractérisé par le rôle joué par les collectivités publiques aux différents niveaux.

Responsable de la politique du logement, garant du droit au logement et responsable de sa mise en œuvre, l'Etat, dans une situation budgétaire très contrainte, affiche une volonté d'économies de moyens. Il entend centrer ses interventions sur les thèmes qu'il juge les plus importants et demande au secteur locatif social de renforcer son efficacité.

En même temps, il a rapproché les décisions publiques de leur terrain d'application, à travers les politiques de l'habitat et les délégations des aides à la pierre au bénéfice des agglomérations et des départements.

C'est donc en accord avec l'Etat et avec les collectivités territoriales que les organismes Hlm ont à définir leurs interventions, en locatif comme en accession à la propriété, en application tant de la politique nationale que des politiques locales de l'habitat. Ainsi doit s'établir un partage des rôles entre les trois types d'acteurs.

Pour affirmer son ambition de poursuivre l'exercice de ses missions dans le respect des valeurs qui les fondent et promouvoir les évolutions nécessaires, le Mouvement Hlm fait le choix de se doter d'un Projet global. Il y exprime les principes fondamentaux qui sous-tendent l'action des organismes, son engagement sur des actions de progrès et ses demandes vis-à-vis de l'Etat.

Il souhaite que ce Projet serve de base à un Pacte national avec les pouvoirs publics et avec les partenaires. Cet accord, qui traduirait une ambition partagée pour le logement social et préciserait les actions à conduire pour la réaliser, pourrait également constituer un cadre de référence pour l'élaboration d'accords à passer localement avec les collectivités territoriales et les services de l'Etat.

Exprimant une exigence forte au service des habitants pour toutes les composantes du Mouvement Hlm, ces démarches auront valeur d'engagement pour chacun de ses membres.

# 1 – Des missions d'intérêt général

---

**Les organismes Hlm ont pour vocation principale d'accueillir dans la mixité et la dignité tous ceux qui ont du mal à accéder au logement dans les conditions du marché.**

Ils jugent nécessaire de réaffirmer et de préciser le contenu de ces missions d'intérêt général au moment où certains souhaiteraient les réduire au traitement de l'hyper social, voire même à les supprimer.

L'affirmation d'une mission large et la promotion de la mixité dans le parc social répondent aux enjeux républicains d'équilibre et de fonctionnement harmonieux de la société. Ils confèrent aux organismes Hlm vocation à :

- Répondre aux attentes des catégories populaires, des familles comme des jeunes et des personnes âgées ;
- Favoriser l'intégration sociale, urbaine et économique, des plus fragiles en leur ouvrant l'accès à tous les quartiers et en évitant de les cantonner dans un habitat réservé aux catégories les plus pauvres ;
- Agir en opérateurs de la cohésion urbaine et sociale, prévenir les déséquilibres qui pénalisent les espaces concentrant les populations en difficultés, œuvrer pour résoudre les problèmes de ces quartiers et développer des villes du « vivre ensemble » ;

Ces missions se traduisent dans les interventions des organismes, tant en locatif qu'en accession sociale, et dans leur action en faveur de la mixité sociale.

Elles impliquent que les organismes assurent la production, l'adaptation et la gestion de logements, avec un niveau élevé de qualité technique, architecturale et urbaine, des loyers ou des prix de vente modérés, une bonne réactivité aux fluctuations des situations sociales et familiales, la maîtrise des coûts énergétiques et, plus globalement, la qualité du service au quotidien.

Elles nécessitent que les règles qui les encadrent soient cohérentes avec leurs objectifs et adaptées aux marchés locaux, en particulier pour ce qui touche aux plafonds de ressources et de prix, et aux surloyers de solidarité.

**Les organismes Hlm sont nécessaires pour mettre en œuvre ces missions de solidarité et de cohésion sociale par le logement.**

La collectivité – Etat et collectivités territoriales - entend s'appuyer dans tous les territoires sur des acteurs de l'intérêt général qui soient d'abord au service des politiques publiques, en locatif et en accession, en construction, en gestion et en renouvellement urbain.

Les organismes répondent à ces objectifs :

**Par la pérennité de leurs engagements sur les territoires :**

Cette pérennité régit d'abord le caractère social du patrimoine des organismes, dont le double rôle de maître d'ouvrage et de gestionnaire les conduit, par ailleurs, à prendre en compte le long terme dans leurs projets. De plus, leur ancrage sur les territoires, et leur présence, y compris là où les autres acteurs ne vont pas, garantissent leur disponibilité au service des politiques locales de l'habitat pilotées par les collectivités territoriales, comme auprès des habitants et des acteurs locaux. Ils en font aussi des acteurs du développement de l'économie locale.

La diversité des territoires sur lesquels ils opèrent nécessite une adaptation de leurs moyens et de leur cadre d'intervention à la spécificité des situations et des besoins locaux, à charge pour eux d'en assurer l'efficacité et de rendre compte de leur action.

**Par une logique d'entreprise au service de l'intérêt général :**

En raison même de leur mission, les organismes Hlm ne distribuent pas leurs résultats mais les réinvestissent dans leur objet social, et leur Gouvernance (Conseils d'Administration, commissions d'attributions) fait place aux représentants de l'intérêt général et aux habitants. De ce fait, ils jouent un rôle moteur dans la promotion de la qualité et sont à même de prendre des risques en faveur de l'innovation.

Ces caractéristiques posent toutefois la question des capacités financières inemployées de certains organismes. Le Mouvement Hlm reconnaît que leur utilisation, là où des besoins existent, peut s'avérer légitime.

Une telle utilisation passe par une étude objective de la situation des organismes, la priorité devant être donnée à leur activité, directement ou à l'intérieur d'un groupe, et à une solidarité au niveau territorial. Une mutualisation nationale ne devrait intervenir qu'en second lieu, et ne pas opérer de prélèvement rétroactif lorsque les organismes ont lancé des programmes d'investissement. Enfin elle ne devrait pas non plus avoir pour conséquence le désengagement de l'Etat, ni celui des collectivités locales.

Si les Hlm sont indispensables en tant qu'acteurs spécialisés, ceux du secteur privé, qui répondent à d'autres logiques, ont bien entendu tout leur rôle à jouer dans la chaîne du logement et les interventions respectives de chacun sont complémentaires.

## 2 – Des engagements de progrès

---

### 2.1. L'exercice de métiers renouvelés

#### A) Améliorer la gestion et la transparence des attributions

Les organismes ont fortement professionnalisé leurs pratiques dans le domaine de l'attribution des logements. Dans un contexte d'écart important entre l'offre et la demande, ce sujet reste toutefois délicat et suscite des incompréhensions. Il favorise aussi l'émergence de propositions de recentrage du logement social sur les seuls ménages à ressources très réduites, dans le but de garantir la vocation du parc mais de manière simpliste et au détriment de la nécessaire cohésion sociale.

Le Mouvement Hlm veut répondre à ce défi par l'engagement d'une réforme ambitieuse du système, qui devra nécessairement associer les différents partenaires de l'attribution des logements sociaux (organismes Hlm, 1% logement, Etat, collectivités locales), la transparence devant concerner l'ensemble du traitement de la demande. Cette réforme devra se traduire par une meilleure coordination entre tous les acteurs et une clarification des pratiques impliquant les éléments suivants :

- **Information complète sur l'offre** de logements sur un bassin d'habitat, accessible à tous les demandeurs avec la possibilité de déposer une demande par Internet. Les demandes seront inscrites sur un fichier commun de la demande à l'échelle du bassin d'habitat, partagé entre les bailleurs sociaux et les réservataires ;
- **Systématisation de l'adoption de méthodes objectives du traitement interne des dossiers de demandeurs** par l'organisme, en vue de la présentation des candidatures à la commission d'attribution. Ces méthodes, qui seront rendues publiques et dont l'application pourra être vérifiée, impliquent des relations nouvelles avec les réservataires afin qu'ils en partagent la mise en œuvre. Elles répondront à des **critères définis localement** entre les partenaires concernés sur un territoire, dans le cadre de principes généraux définis au niveau national ;
- **Création d'une instance nationale qui définisse les principes énoncés ci-dessus et s'assure de leur cohérence avec les dispositifs locaux ;**
- **Adoption d'une charte d'attribution** par chaque organisme qui sera rendue publique.

Sur ce point, comme en d'autres, l'Île-de-France devra faire l'objet d'une organisation spécifique, prenant en compte la nature particulière des bassins d'habitat, et notamment le fait qu'en zone centrale d'Île-de-France, les demandes peuvent être déposées dans plusieurs départements.

## B) Faciliter les parcours résidentiels

Faciliter les parcours résidentiels passe par une meilleure prise en compte des aspirations des habitants et par une optimisation de la gestion du parc contribuant à répondre à la crise du logement. Dans la réalisation de cet objectif, qui implique une plus grande attention à la situation des ménages en cours de bail et une politique active de mutations ou d'offre d'accession, le Mouvement Hlm dispose de marges de progrès.

Dans cette perspective doivent être précisés et mis en œuvre les éléments de l'accord passé entre l'Etat et l'Union sociale pour l'habitat le 18 décembre 2007 sur le développement de la mobilité et les parcours résidentiels, à savoir :

- **le principe du maintien dans le parc social et du contrat de location à durée indéterminée**, avec application d'un surloyer à impact réel pour les dépassements substantiels de plafonds de ressources, l'assouplissement des rigidités en matière d'occupation et de gestion des mutations, dans le cadre des dispositions législatives actuelles.
- **Le livret de mobilité et la mobilisation des organismes pour un rendez-vous régulier (tous les trois ans) avec le locataire** qui en fait la demande ou dont la situation de revenus ou d'occupation le justifie. Ce rendez-vous permettra d'examiner la situation du ménage et ses souhaits par rapport à son logement actuel ou à une éventuelle mobilité. En particulier, les situations de sous occupation accentuée donneront lieu à une étude attentive en vue d'une évolution vers un logement adapté aux besoins du ménage. Dans l'appréciation de la sous occupation, il sera tenu compte de l'évolution des modes de vie. Plus généralement, les ménages restant désormais plus longtemps dans le parc social, les réponses aux demandes de mutation doivent faire partie des priorités.
- **La prise en compte des situations spécifiques**, avec une attention particulière à la recherche de solutions pour les personnes handicapées ou très âgées et la prise en compte des travailleurs en mobilité.
- **L'organisation d'échanges entre les locataires**, à l'issue d'une période d'expérimentation et en relation avec les bailleurs qui devront tester et fiabiliser de tels systèmes.
- **La prise en compte de la priorité donnée à la mobilité des ménages dans la gestion des contingents.**
- **La facilitation des parcours des locataires vers l'accession à la propriété** : au moyen de la vente et d'une offre nouvelle comme au travers du conseil et de l'étude d'un plan d'épargne logement spécifique aux locataires Hlm.

Ces pratiques, qui existent déjà, doivent être généralisées.

## **C) Renforcer l'accueil dans le parc locatif social et mettre en œuvre le Dalo**

Plusieurs axes d'actions sont impliqués :

### **Diversification de l'offre adaptée au public concerné**

- développement de l'offre nouvelle d'hébergements et de logements d'insertion, de maisons relais notamment,
- interventions – sur la base d'objectifs - dans les quartiers anciens, traitement de l'habitat indigne, acquisition de logements existants, intermédiation locative permettant de mobiliser des logements privés.

### **Développement du partenariat avec les associations**

Cet objectif implique notamment un diagnostic commun sur les demandes de logements des publics Dalo, des sorties de l'hébergement vers le logement (déclinaisons locales de l'accord Union-Fnars...), et un appui aux associations, organismes et services sociaux qui contribuent à un accompagnement social individualisé. Lorsque les associations ne sont pas présentes sur un territoire, il conviendra d'aider à leur émergence ou de mettre en place des dispositifs d'accompagnement social.

### **Favoriser l'accessibilité du parc social par la politique de loyers et de charges**

Il s'agit de favoriser l'accueil des ménages à ressources très modestes dans les différentes composantes du patrimoine d'un organisme, en prenant en compte le reste à vivre. Ceci suppose des loyers cohérents avec les loyers plafonds des aides personnelles, d'une part dans la production nouvelle par une acception large de la notion de PLAi, d'autre part dans l'ensemble du parc existant. L'application de surloyers aux ménages dépassant les plafonds de ressources peut contribuer à dégager les marges de manœuvre nécessaires.

### **Développer la mixité sociale**

Le Mouvement Hlm entend que la mise en œuvre du Dalo se fasse en conservant l'objectif de mixité sociale. L'accès de la totalité du parc, dans toutes ses localisations, aux différentes catégories sociales sera facilité par la diversification de l'offre, le niveau des plafonds de ressources, une politique de loyers adaptée et des orientations d'attributions qui, en accord avec les partenaires concernés, veilleront à prévenir les risques de spécialisation des ensembles ou des quartiers.

## **D) Accroître la production locative**

Les organismes continuent d'être mobilisés sur la mise en œuvre des objectifs du plan de cohésion sociale. Ainsi, en 2007, 75 000 logements leur ont été financés soit plus de 95% de l'objectif assigné au Mouvement Hlm.

La réponse aux besoins de logements locatifs sociaux doit maintenant conduire à **accentuer les efforts de production sur les zones les plus tendues**, dans un contexte durable de renchérissement des coûts de production et de rareté du foncier. Cette réponse implique pour les organismes de recourir à des formules nouvelles de production, complémentaires à celles déjà mises en œuvre.

Dans le champ de la production à long terme de terrain constructible, les organismes renforcent d'ores et déjà **leurs interventions en matière d'aménagement**. Un réseau d'une quarantaine d'opérateurs Hlm a été constitué. Il permet de capitaliser les savoirs, de les diffuser et d'approfondir les modes d'intervention.

Le Mouvement veut accentuer son rôle en ce domaine et développer des collaborations locales avec les acteurs du secteur privé et de l'économie mixte pour mettre en œuvre des opérations d'aménagement. Un cadre juridique est à créer qui doit permettre de clarifier la question de la maîtrise des risques et de leur répartition entre les différents acteurs.

Dans le champ du locatif social, **le Mouvement Hlm réaffirme l'intégralité de son métier de maître d'ouvrage, à la fois producteur direct de logements et gestionnaire de patrimoine.** C'est par cette voie que la plus grande partie de la production est actuellement réalisée et doit continuer de l'être. Mais la réponse aux besoins sur les marchés tendus rend nécessaire de **recourir à d'autres modes d'actions**, que les organismes utilisent déjà et sont prêts à développer :

- le recours à la VEFA (vente en l'état futur d'achèvement),
- expérimentation d'appels d'offre groupés de maîtres d'ouvrage auprès de promoteurs privés,
- logements en démembrement de propriété (usufruit) à titre complémentaire...

En tout état de cause, la mise en œuvre de ces formules nécessite de veiller au maintien d'une maîtrise d'ouvrage de haut niveau dans les organismes souhaitant y recourir.

De plus, le **recours au processus de conception** réalisation doit être ouvert pour les opérations où il peut amener une réelle valeur ajoutée. Dans la perspective d'exigences économiques et techniques accrues, cette formule, à condition d'être mise en œuvre par une maîtrise d'ouvrage forte, permet de renforcer la synergie entre les acteurs de la filière et le rapprochement des compétences.

La production locative sociale de logements neufs, qui restera centrale, doit être complétée, notamment dans les zones les plus tendues en ayant **recours au parc ancien**. Les organismes d'Hlm veulent renforcer leur rôle dans ce secteur.

Dans l'habitat ancien, en complément de la production locative sociale déjà possible, le Mouvement Hlm élargira ses actions dans la mesure où l'évolution des conditions juridiques d'intervention des organismes dans le parc privé leur permettra de prendre à bail et de sous-louer des logements. Pourraient être ainsi concernés, les logements privés vacants, les prises à bail dans les copropriétés, les logements insalubres.

Pour réussir, ces interventions doivent être réellement incitatives pour les propriétaires et permettre aux organismes de gérer ces logements dans des conditions économiques satisfaisantes.

Si ces conditions sont réunies, la formule, ciblée sur la zone A, pourrait permettre de mobiliser 1 000 à 1 500 logements par an.

## **E) Développer l'accession sociale à la propriété**

L'accession sociale fait pleinement partie des missions des organismes Hlm, menées en liaison avec les collectivités locales concernées, et elle contribue à apporter une réponse à la demande de logements des catégories modestes, à la mobilité résidentielle, notamment dans le cadre de l'accord du 18 décembre 2007, et à la mixité sociale.

Le Mouvement Hlm entend affirmer son rôle spécifique en ce domaine et prendre des engagements sur les points suivants :

- **un volume de production neuve**, toutes familles confondues, qui cumulera l'engagement prévu dans l'accord Etat-Uesap (Union d'économie sociale pour l'accèsion à la propriété), les objectifs de la fédération des coopératives d'Hlm et le volume de production des Offices et ESH.
- **la sécurisation des personnes** par les organismes Hlm, au travers des garanties de rachat, relogement et revente. Pour les garanties de relogement, les organismes mettront en œuvre des accords locaux inter organismes pour assurer leur effectivité sur le territoire.
- **la sécurisation des biens** avec l'institution d'un mécanisme permettant de s'assurer de la capacité des copropriétés à réaliser pendant un délai raisonnable les travaux futurs prévisibles, notamment dans le cas de vente Hlm ou de travaux liés au Grenelle de l'Environnement. Avec, en outre, l'engagement d'assurer directement ou indirectement la gestion des copropriétés par un cahier des charges de gestion cohérent avec les objectifs énoncés ci dessus.
- **mettre l'accèsion au service du parcours résidentiel** dans le cadre des dispositions relatives à la mobilité
- **s'assurer de clauses anti-spéculatives** au regard des aides de la collectivité et avantages de prix consentis, quand ils existent, dans des formes et conditions qui restent à préciser.
- **développer** des recommandations et actions pour favoriser l'accèsion à la propriété des personnes aux revenus modestes, que ce soit pour la localisation, le prix, les conseils préalables et les prestations d'entretien.

## F) Promouvoir le développement durable

Le secteur de la construction, à travers les responsabilités qui sont les siennes dans les émissions de gaz à effet de serre, la consommation d'énergie et de ressources naturelles, la production des déchets, le développement urbain, doit particulièrement se mobiliser sur le développement durable. Pour sa part, le Mouvement Hlm, qui rappelle que le niveau de consommation énergétique de son parc est déjà inférieur de 30% à la moyenne des autres logements, a pris une part active aux travaux du Grenelle de l'Environnement et réaffirme sa volonté d'être un secteur de pointe dans ce domaine.

### Dans le champ de l'énergie

Pour les logements existants, le Mouvement Hlm, conformément à ses engagements du Congrès de Lyon en 2007 et aux conclusions du Grenelle, est prêt à mettre en œuvre un premier programme d'amélioration thermique de 800.000 logements en 10 ans visant à les positionner classe C de consommation, mais il demande que les aides de l'Etat qui ont été prévues dans la phase de négociation, soient effectivement mises en place.

Pour les logements neufs, afin de montrer la voie et de préfigurer l'avenir par rapport aux objectifs du Grenelle, le Mouvement Hlm est prêt à s'engager dans la réalisation d'un programme d'excellence énergétique avec une production de logements majoritairement sous label, ainsi qu'une expérimentation à grande échelle d'opérations Bâtiment Basse Consommation et énergie positive.

Le développement de l'utilisation des énergies nouvelles sur le parc existant sera accéléré avec notamment le recours à des montages financiers faisant appel à des « tiers investisseurs ».

Sur l'ensemble de ces thèmes, une réflexion sera conduite avec les habitants et leurs organisations. Elle portera sur l'usage des logements, l'utilisation des équipements, les comportements. Elle inclura également la question des rapports propriétaires – locataires et des modalités de financement des investissements à partir des économies de charges.

Le Mouvement Hlm souhaite s'inscrire dans la dynamique des quotas d'émissions de gaz à effet de serre (GES) et des certificats d'économies d'énergie sur l'ensemble de son patrimoine pour contribuer :

- d'une part à rendre opérationnelles, dans le secteur résidentiel, les projets d'incitation financière à la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- d'autre part à organiser et planifier un marché de certificats d'économies d'énergie avec les grands fournisseurs.

### **Les ressources naturelles, l'eau, les déchets**

Les organismes d'Hlm s'engagent à doter tous leurs logements d'équipements économes en eau et à œuvrer pour préserver le cycle de l'eau.

Dans le cadre des dispositions juridiques existantes, et partout où cela est techniquement et économiquement faisable, l'individualisation des contrats de fourniture d'eau sera réalisée sur une période de trois ans.

Dans le même temps, un travail portant sur les comportements « éco citoyens » sera conduit avec les habitants et les collaborateurs des organismes.

Une réflexion sera engagée avec les entreprises de bâtiment (FFB, Capeb,..) pour définir une charte du chantier à faible nuisance (tri, valorisation des déchets, bruit, propreté, gestion de l'eau, utilisation de produits locaux,...). Elle devra être opérationnelle en 2010 et sera suivie de la réalisation d'une première série d'opérations expérimentales portant sur plusieurs dizaines d'opérations.

### **L'étalement urbain et l'empreinte écologique du logement social**

Par ses actions de production et de rénovation urbaine, le Mouvement Hlm entend renforcer son engagement en faveur de la qualité architecturale et urbaine, et de la densité dans la ville, en liaison avec ses partenaires.

Un dispositif d'indicateurs simples de l'empreinte écologique du patrimoine des organismes et de leur production nouvelle fera l'objet de travaux durant l'année 2009.

Enfin les organismes Hlm développeront la responsabilité sociale des entreprises en adaptant cette notion à leurs missions et à leurs pratiques professionnelles.

## **G) Maintenir la mobilisation sur les quartiers et la politique de la ville**

Les organismes sont engagés depuis plus de quatre ans aux côtés de l'Etat et des collectivités locales sur la mise en œuvre du **programme national de rénovation urbaine**.

Aujourd'hui, alors que les chantiers sont lancés dans plus de 400 quartiers, ils continuent de se mobiliser pour garantir la réussite de la mise en œuvre des projets en portant une attention particulière aux dimensions suivantes :

- Optimisation de toute leur capacité de maîtrise d'ouvrage pour tenir les plannings des opérations de démolition et de reconstruction,
- Organisation de parcours résidentiels vers l'offre nouvelle reconstituée pour les ménages relogés et les ménages du quartier demandeurs d'une mutation,
- Contribution, au travers des opérations sous leur maîtrise d'ouvrage, à une réelle qualité urbaine pour ces territoires,
- Implication comme opérateurs de la mixité urbaine au travers de programmes d'accession sociale,
- Confirmation de leur rôle d'acteurs de l'insertion par l'économie au travers de l'emploi des habitants sur les chantiers,
- Pérennisation des impacts des projets par la contribution à la mise en place d'une gestion urbaine renforcée qui, pour les bailleurs, recouvre la qualité du service locatif, la présence de proximité et les politiques d'attribution.

La réussite du programme nécessite **que tous les projets prévus soient financés et réalisés dans leur intégralité**. Cet impératif soulève la question de la dérive des coûts, de l'intégration des objectifs du Grenelle de l'environnement ainsi que des besoins complémentaires d'investissements apparus en phase d'approfondissement des projets.

Enfin **la dimension temps constitue un facteur clé de la réussite de cette politique publique de rénovation urbaine** : l'inscription dans la durée est indispensable à la réalisation des programmes conventionnés par projet, souvent très ambitieux quantitativement et qualitativement, ce qui doit conduire, dans un certain nombre de cas, à accepter un étalement au-delà de la période conventionnelle de 5 ans. De même, devra être pris en compte le temps nécessaire à l'installation dans ces territoires de dynamiques irréversibles d'intégration à la ville, ce qui va appeler, dans les quartiers les plus lourds, une seconde phase de rénovation urbaine.

**S'agissant des quartiers anciens**, le Mouvement Hlm veut s'engager sur leur traitement dans le cadre du programme que prépare l'Etat. Les organismes Hlm seront des opérateurs de la production, dans ces parties de la ville, d'une offre de logements sociaux accessibles aux ménages modestes et de solutions alternatives d'habitat temporaire et d'insertion. Ils favoriseront ainsi le maintien dans ces quartiers des populations les plus modestes.

## 2.2. L'efficacité individuelle et collective des organismes

### A) La performance des opérateurs

Les organismes Hlm, qui visent la performance sociale et économique et l'efficacité dans l'emploi des aides qui leur sont accordées, ont mis en place de longue date des dispositifs en ce sens et, en particulier, l'auto contrôle qui mesure leur situation économique et financière. Ils entendent aujourd'hui aller plus loin et apporter la preuve de leurs résultats dans leurs différents champs d'actions.

L'observation de la réalité du Mouvement Hlm démontre que le dynamisme des organismes n'est pas lié à leur taille mais à des facteurs culturels, de savoir faire, de compréhension des enjeux locaux. Leur action ne se mesure donc pas à l'aune de leur taille mais à celle de leurs performances.

Dans cette perspective, pour fixer les objectifs, évaluer leur atteinte à l'intérieur du cadre de référence de la politique du logement social fixé par l'Etat, et les mettre en œuvre, une **convention d'utilité sociale** sera signée par chaque organisme avec les services locaux de l'Etat et avec les collectivités locales délégataires des aides à la pierre (et si nécessaire d'autres collectivités locales).

- La convention d'utilité sociale, (elle-même issue du conventionnement global qui est à adapter) et le dispositif objectifs fixés / avantages / sanctions, **ne doivent pas être définis nationalement mais par thèmes selon les situations et les besoins locaux** et compte tenu des spécificités de chaque organisme.
- Il s'agit d'articuler deux échelles de travail : celle nationale des accords de l'Etat et du Mouvement, celle locale de la mise en œuvre sur les thèmes pertinents au regard des réalités et des besoins locaux :
  - production locatif – accession,
  - attributions
  - gestion sociale – relations avec les habitants,
  - parcours résidentiels et mobilité,
  - intervention sur le patrimoine – développement durable,
  - qualité de service,
  - coûts de gestion,
  - mise en cohérence des loyers.
- **Le dispositif de mesure de la performance, d'atteinte des objectifs**, pourrait s'inscrire dans le cadre d'un référentiel proposé par la profession et validé par les pouvoirs publics. Il déclinerait, par thèmes, une méthode de définition, avec les partenaires locaux, des objectifs de la convention et des moyens permettant de les atteindre. Il définirait les champs sur lesquels porte la mesure de la performance et les indicateurs mis en œuvre à cette fin. A cet égard, l'expérimentation en cours de 40 audits/diagnostics-conseil sur la qualité de service préfigure le projet d'ensemble.
- Il s'agit de franchir une nouvelle étape : passer du seul contrôle formel de l'administration à une notation confiée à tierce partie qui évaluerait la performance de chaque organisme. Dans ces conditions, le contrôle de la MILOS devra évoluer pour prendre en compte l'existence de cette notation.

De plus, la profession rendrait public à intervalles réguliers un rapport général sur la performance du Mouvement. Ce rapport serait établi à partir des rapports concernant les organismes et pourrait être adressé au Parlement en vue d'un débat annuel.

- **La question de la sanction** pouvant résulter de l'évaluation doit, elle aussi, être abordée de façon nouvelle. L'expérience a montré que la sanction administrative est souvent difficile à mettre en œuvre, et parfois même inadaptée aux questions à régler. Il faut éviter que ce type de sanction, qui ne pourra couvrir toutes les situations, n'en vienne à pénaliser les locataires eux-mêmes, en portant atteinte à leurs conditions de vie au travers d'une réduction des moyens affectés à l'entretien, à la gestion de proximité, etc....

L'appréciation de la profession elle-même sur l'organisme peut se révéler efficace. De même qu'en matière financière à travers les DIS, il faudra formaliser cette appréciation dans les autres domaines, convenir des modalités de sa mise en œuvre et préciser la manière dont la profession en rend compte.

Il ne faut pas exclure qu'en cas « d'abus manifeste » la profession puisse prononcer l'exclusion de l'organisme de la fédération. Il est par ailleurs souhaitable qu'elle puisse accompagner sur le plan professionnel le redressement des situations qui le nécessitent.

Il convient enfin de privilégier les sanctions progressives, d'intégrer la possibilité de recourir à des mises en garde et d'articuler les actions respectives de l'administration et de la profession.

## **B) La synergie entre les organismes**

Des engagements seront pris pour faciliter la généralisation des coopérations sur l'ensemble du territoire au travers, notamment d'un cahier des charges de l'action collective.

**Deux champs de coopération sont attendus par la collectivité, dont la mise en œuvre doit être généralisée :**

**La contribution des organismes présents sur un territoire, à la connaissance des situations et à la définition des politiques locales :**

- S'investir dans la construction des politiques locales de l'habitat (SCOT/PLH/PLU) en élaborant des propositions communes.
- Contribuer à la mise en place d'observatoires locaux de l'habitat pour disposer d'une connaissance précise et continue des besoins à différentes échelles territoriales (bassin d'habitat, départements, région, France entière) : cahier des charges de production d'informations par les organismes et d'apport d'expertise Hlm, établissement régulier d'un rapport commun sur l'état du marché du logement.
- Construire un partenariat avec les collectivités pour agir sur les conditions locales de production : mise en cohérence et harmonisation des conditions d'intervention des différents financements, observation de l'économie de la production.

**La mise en œuvre des politiques d'accueil, de parcours résidentiels, du Dalo dans les territoires :**

- Installer des outils communs d'accueil, de connaissance et de gestion de la demande comme les fichiers partagés
- S'engager dans des accords collectifs intercommunaux précisant les politiques d'accueil dans les territoires et dans les patrimoines
- Assurer la place des Hlm dans l'organisation de l'offre et des moyens d'accompagnement pour faciliter la prise en charge des situations les plus difficiles et la sortie des structures d'hébergement : dispositifs d'examen et d'orientation de ces situations

- Favoriser la mobilité des ménages entre les parcs des différents organismes sur le territoire (gestion commune des demandes de mutations, bourse du logement inter parcs, démarches inter organismes pour le relogement)
- Etre une force de proposition auprès des collectivités pour améliorer l'efficacité des dispositifs et politiques au regard des besoins des publics prioritaires de Dalo.
- Rendre compte régulièrement et de façon collective de l'activité menée sur le territoire.

**Des points de coordination sont à développer de façon pragmatique, en fonction des situations locales :**

- **Qualité de service et politiques de loyers :** elles relèvent en premier lieu de la responsabilité individuelle des organismes mais une harmonisation en cas d'imbrication des patrimoines, est souhaitable
- **Sécurisation de l'accession sociale à la propriété :** elle doit être renforcée, en particulier par l'adossement accession/locatif
- **Présence Hlm :** il convient de l'assurer là où elle est insuffisante afin d'éviter une situation de carence pure et simple de l'offre, ou une réponse uniquement privée inaccessible aux ménages modestes.
- **En matière de foncier :** les organismes doivent s'associer pour accéder collectivement aux grands marchés et mettre en place une action sur la production amont.
- **En matière d'offre de logement :**
  - Jouer sur la complémentarité entre organismes pour offrir une gamme complète et adaptée aux besoins du territoire : hébergement, locatif social et très social, accession sociale.
  - Organiser des réponses aux problématiques spécifiques telles que le traitement des copropriétés dégradées, de l'habitat indigne, la reconquête des quartiers anciens ou de friches urbaines.

## 3 – Des moyens pour agir

---

La nécessité de financements spécifiques pérennes et à la hauteur des besoins constitue le corollaire des engagements du Mouvement Hlm en réponse à l'ensemble des exigences d'aujourd'hui. Ces financements sont indispensables pour permettre des taux d'effort abordables aux ménages à revenus modestes.

Alors que les coûts fonciers et de construction ont fortement augmenté, la non réévaluation des aides pose un problème en termes de loyers de sortie, voire, en zone tendue, de faisabilité des opérations.

L'implication financière des organismes dans le développement du logement social va être fortement sollicitée par la mobilisation de leurs fonds propres. Elle ne saurait toutefois compromettre ni leurs équilibres de gestion ni leur capacité d'action dans la durée.

De son côté, le foncier de l'Etat doit être davantage mobilisé en faveur des opérateurs du logement social, et l'article 55 de la loi SRU imposant 20% de logements sociaux être appliqué avec rigueur.

La nécessité d'un financement public à la hauteur des besoins ne peut donc être éludée. Compte tenu de la situation des budgets publics, une mise à plat de l'ensemble des aides budgétaires et fiscales au logement, tant pour le public que pour le privé, est indispensable afin d'orienter ces moyens en fonction de leur efficacité. A coût égal pour la collectivité, l'investissement pérenne à vocation sociale doit être privilégié.

Dans les conditions actuelles, le Mouvement Hlm considère que des améliorations doivent être apportées au niveau du locatif social comme de l'accession à la propriété et des aides personnelles, et que la situation des départements d'outre-mer doit être prise en compte avec toute l'attention requise par leur spécificité.

### **Le locatif social**

L'efficacité des aides publiques (aides à la personne et aides à la pierre apportées par l'Etat, les collectivités locales et les partenaires sociaux) doit être maintenue afin de garantir la qualité des logements et le niveau modéré des quittances dans la durée. A cette fin :

- Les enjeux liés au Grenelle de l'environnement nécessitent que les crédits correspondants soient inscrits au budget de l'Etat, avec la mise en place d'une Palulos développement durable spécifique pour les réhabilitations. Ces travaux ne peuvent en effet pas être rentabilisés sans aides publiques.
- Les financements publics spécifiques pour la production doivent assurer une politique d'offre suffisante, de façon non discriminatoire entre les territoires et les opérateurs sociaux.
- La dette de l'Etat à l'égard des organismes, dont la Cour des comptes constate qu'elle se reconstitue, doit être résorbée.
- Le système de prêts de la CDC doit être maintenu pour répondre aux besoins des populations des territoires et des organismes. A cet effet, la collecte du Livret A doit être organisée dans la durée, sa centralisation assurée, et le coût des prêts doit sensiblement diminuer.

- Le programme national de rénovation urbaine doit pouvoir être mené à son terme, et les financements complémentaires nécessaires mis en place.
- Chaque euro engagé doit avoir une contrepartie avérée, pérenne et vérifiable, et ceci d'autant plus dans un contexte de rareté des moyens publics.

### **Les aides à l'accession sociale**

L'efficacité des financements aidés à l'accession sociale à la propriété (prêts à taux zéro, prêts à l'accession sociale, et prêts sociaux location-accession) doit être maintenue par une revalorisation annuelle des plafonds d'accès et leur maintien à un niveau suffisant.

L'accession sociale à la propriété doit être soutenue par une TVA à taux réduit pour les ménages à revenus modestes bénéficiant de la sécurisation, telle qu'elle est pratiquée par les organismes.

Le zonage s'appliquant aux organismes Hlm pour le respect des plafonds de prix doit mieux tenir compte de la réalité de certains territoires, notamment en zone C (suppression de cette zone ou assimilation à la zone B2).

### **Les aides à la personne**

Elles sont indispensables pour limiter le taux d'efforts des ménages les plus modestes et favoriser la mixité sociale en leur permettant d'accéder à toutes les parties du parc. L'écart entre le plafond de l'APL et celui des loyers, doit être résorbé et le forfait charges doit être réévalué.



**L'UNION  
SOCIALE  
POUR  
L'HABITAT**

14, rue Lord Byron - 75008 Paris

Informations complémentaires  
[www.union-habitat.org](http://www.union-habitat.org), rubrique : congrès