

---

NOTE JOINTE A LA LETTRE DU PRESIDENT DE L'UNION

---

Paris, le 16 avril 2003

La lettre du 18 décembre 2002 adressée au Président de l'Union sociale pour l'habitat par le Ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, et le Ministre délégué à la Ville et à la Rénovation Urbaine, s'inscrit dans un contexte de renouvellement urbain voulu comme ambitieux et qui devra trouver sa traduction dans la loi d'orientation et de programmation pour la rénovation urbaine en préparation.

Elle se situe également dans le cadre du mouvement de décentralisation qui doit donner lieu à un projet de loi organique prévu pour le deuxième trimestre 2003 et à un projet de cahier des charges des transferts durant l'été 2003 puis à un début de réalisation avec les collectivités locales volontaires dès le début 2004 pour ce qui concerne le logement.

Par ailleurs, la loi habitat préparée par le ministre en charge du logement, verra ses éléments principaux examinés en Conseil d'Etat au cours du 2<sup>ème</sup> trimestre 2003.

L'ensemble de ces dispositifs législatifs relèvent donc pour une part des questions posées par la lettre des ministres.

Notre réponse du 31 mars trouvera aussi son écho et son fondement dans les travaux de notre prochain congrès à Lille des 17 au 19 juin prochains

La cohérence entre ces différents textes devra, de notre point de vue, faire l'objet d'une attention particulière compte tenu du nombre de ministères concernés (Logement, Ville, Intérieur et Finances notamment).



Enfin les questions posées au mouvement s'inscrivent dans le droit fil des résolutions du congrès de Lyon sur les 3 champs suivants :

- la qualité du service
- le renouvellement urbain et la diversification de l'offre
- la décentralisation et la contractualisation des politiques du logement.

C'est donc sur ces bases que l'Union sociale pour l'habitat a construit la réponse faite au gouvernement.

Celle-ci s'articule autour des axes suivants :

**1 – Proposer un projet global dans lequel les réponses sur chaque domaine doivent témoigner d'une volonté de cohérence d'ensemble autour d'objectifs précis :**

Les missions des organismes d'Hlm s'inscrivent dans le champ de l'intérêt général et tout particulièrement dans celui des Services d'Intérêt Economique Général, au sens du droit européen.

Les missions telles quelles ressortent des articles L.411-1 et suivants L421-1 et suivants, L422-2 et suivants du C.C.H définissent un large champ de compétence pour les organismes d'Hlm et fondent ainsi leur vocation de généralistes de l'habitat et d'opérateurs urbains. Ces missions sont appelées à s'exercer dans un cadre décentralisé où les relations des organismes avec l'Etat et les collectivités locales s'inscrivent dans une logique contractuelle.

Dans ce cadre, les fédérations qui composent l'Union sociale pour l'habitat réaffirment leur engagement dans le champ social à travers deux objectifs :

- assurer la mixité sociale et la diversité urbaine, notamment par la facilitation du choix du logement et des parcours résidentiels.
- loger les familles qui n'ont pas capacité à trouver sur le marché un logement de qualité en location ou en accession à la propriété

L'Union sociale pour l'habitat confirme aussi son engagement dans le processus de renouvellement urbain et patrimonial qui à côté de la mise en œuvre du droit au logement est la condition de l'ouverture à un vrai droit à la ville.

Sur le plan du droit au logement, l'Union sociale pour l'habitat est attachée à ce que l'Etat garant de ce droit s'assure de sa mise en œuvre dans le contexte de collectivités locales délégataires de la mise en œuvre des politiques du logement.



Les axes de travail sur lesquels repose le projet de l'Union sociale pour l'habitat, s'inscrivent dans ces objectifs au service desquels seront mis en œuvre une action de modernisation et d'efficacité renforcée des organismes.

Pour ce faire, elle propose au gouvernement les objectifs et les axes de travail suivants :

- o améliorer la qualité de vie des habitants ;
- o s'engager dans le processus de renouvellement urbain proposé par le gouvernement et maintenir un niveau d'offre diversifiée de logements adaptés aux besoins exprimés,
- o moderniser et rendre plus efficaces les organismes.

11 – Améliorer la qualité de la vie, la qualité des produits et du service rendu dans chaque organisme dans le cadre d'objectifs de progrès fixés dans un accord qui pourrait être signé entre l'Union sociale pour l'habitat et l'Etat lors du congrès de Lille les 17-19 juin 2003.

12 – S'engager dans un processus de renouvellement urbain et patrimonial demande que soit développé un programme ambitieux de développement de l'offre à caractère social diversifiée (location, accession à la propriété sécurisée, vente Hlm).

L'engagement des organismes dans les projets de renouvellement urbain portés par les collectivités locales est réel comme l'ont prouvé les nombreux projets présentés au ministre délégué à la Ville et au Renouvellement Urbain lors du deuxième semestre 2002.

Cette ambition suppose que les objectifs d'une relance de la construction locative sociale soit bien au rendez-vous et de manière pérenne.

Les organismes pour ce qui les concerne, développeront ces projets dans une perspective de diversification du parc social, et de redéploiement progressif de ce parc dans l'ensemble des territoires.

Ils souhaitent que les systèmes de décision et les procédures correspondantes soient simplifiées et déconcentrées au niveau le plus proche des réalités locales.

13 – Moderniser et rendre plus efficaces les organismes, c'est :

131 – Etablir de nouveaux liens contractuels sur la base d'objectifs partagés avec l'Etat / Région (conventionnement global), avec les collectivités locales dans le cadre des délégations qui leur seront données par l'Etat et des Plans locaux de l'habitat auxquels les organismes seront étroitement associés.



132 – Instituer un nouveau mode de gouvernance des organismes qui tienne compte de 3 facteurs :

- o la spécificité de chaque famille et la reconnaissance des légitimités historiques de ceux qui les animent
- o l'inscription de cette gouvernance dans un cadre décentralisé
- o la participation à cette gouvernance et de manière équilibrée des acteurs qui ont légitimité à agir avec des pondérations et des modalités différentes selon les familles :
  - les collectivités locales
  - les habitants
  - les partenaires sociaux
  - les partenaires financiers

Une place particulière doit aussi être réservée aux organisations caritatives et au milieu associatif qui jouent un rôle essentiel pour la réussite de nos objectifs sociaux.

133 – La solidarité entre organismes, c'est-à-dire les moyens que les organismes acceptent de mettre en commun pour renforcer l'efficacité du mouvement, doit d'abord se traduire au plan local par le recours à tous les moyens de coordination existants dans le cadre d'une action inter-organismes placée sous la responsabilité des organismes locaux.

Le niveau national intervient une fois que le niveau local a atteint ses limites pour :

- ⇒ assurer la sécurité du système
- ⇒ aider à constituer un ensemble d'organismes plus efficaces, plus compétents, mieux adaptés aux territoires et financièrement plus solides.

C'est le sens des propositions que nous sommes amenés à faire dans la deuxième partie de cette note.

Ces propositions ont aussi pour but de développer le mouvement d'évolution du tissu des organismes déjà largement engagé et dont il conviendra de s'assurer de sa cohérence avec l'organisation déconcentrée et décentralisée des politiques sociales de l'habitat.

134 - Assurer un statut fiscal des organismes clarifié et mieux stabilisé :

A partir de l'analyse de nos missions d'intérêt général qui justifient en droit français et européen un statut défiscalisé,



En considérant que certaines des missions accessoires mais nécessaires à la réalisation de notre objet social (aménagement, prestation de service, et pour partie accession) peuvent être dans le champ concurrentiel et donc être fiscalisées par diverses voies (sectorisation, fiscalité des OPAC, filialisation)

135 - Viser un objectif de traitement équitable et cohérent de tous les opérateurs intervenant dans le champ du logement social à la fois sur le plan fiscal, sur les sujétions qui leurs sont imposées, sur les aides publiques qu'ils reçoivent.

Ce projet global implique pour son efficacité et sa crédibilité que l'Union sociale pour l'habitat soit à même de développer un processus de contractualisation qui permette de mieux engager l'ensemble du mouvement vis-à-vis de la puissance publique et de ses partenaires :

C'est pourquoi au delà des modes de contractualisation existants, l'Union sociale pour l'habitat et les fédérations qui la composent sont, quant à elles, prêtes à s'engager dans deux directions :

- ⇒ la signature d'accords conclus au titre de l'article L 411-8 du CCH (accords « SRU »)
- ⇒ des délégations de puissance publique dans des domaines précis

Elle entend aussi faire partager ce projet aux collectivités locales et aux élus qui les représentent, aux partenaires sociaux et aux habitants, premiers concernés par ces propositions.

Les conditions de mise en œuvre de ce projet sont précisées dans les réponses données point par point à la lettre des ministres. Ce sont de notre point de vue les conditions de réussite d'une politique ambitieuse de renouvellement urbain et de réponse aux besoins de logements toujours importants dans notre pays.

## **2 – S'assurer des conditions de réussite du projet de l'Union sociale pour l'habitat :**

21 – Qualité du service : il sera proposé lors du Congrès de l'Union la conclusion avec l'Etat d'un accord dans la forme prévue par l'article L 411-8 du CCH portant sur la qualité des produits et du service.

Cet accord comprendrait deux volets : l'un à caractère général, l'autre à caractère professionnel.

Pour chaque organisme :



- Mise en place d'un plan d'action qualité définissant ses engagements et les processus qualité adaptés aux caractéristiques du patrimoine.
- Enquêtes de satisfaction périodiques auprès des locataires
- Evaluation périodique des résultats par tierce personne (audit externe).

Sur le plan professionnel :

- Action professionnelle au niveau national et local pour développer les actions qualité..
- Travail collectif de porté à connaissance au sein des Associations Régionales de l'Union sociale pour l'habitat des résultats (enquêtes de satisfaction, évaluations), débouchant sur des actions correctives ou de progrès définies au niveau local.

22 – Le renouvellement urbain et le renouvellement de l'offre sont un enjeu fondamental pour les organismes, les collectivités locales et les habitants :

L'engagement des organismes dans le processus de renouvellement urbain repose sur notre capacité de maintenir une offre sociale (stock et flux) à la hauteur des besoins.

Il appelle de notre part trois observations liminaires :

- L'objectif de démolition sur cinq ans de 200.000 logements ne peut résulter que de la faisabilité des projets mais surtout de la possibilité de produire, dans cette hypothèse 90.000 logements par an pour rester à capacité équivalente d'offre sur le marché.
- La politique de la ville, dans sa dimension de résorption de l'habitat obsolète et de redéploiement de l'offre sociale sur les territoires urbains, ne peut être conduite que par une augmentation substantielle du programme de construction locative sauf à entraîner dans les zones à marché tendu une pénurie grave de logements locatifs. S'ajoute à cette difficulté la faiblesse des crédits PALULOS et la question foncière
- Les délais de mise en œuvre d'opérations de renouvellement urbain notamment lorsqu'elles se situent dans des zones à marché tendu s'inscrivent dans des durées importantes pouvant atteindre 5 à 10 ans selon l'importance ou la «sensibilité » des projets à partir du moment où le projet a été arrêté. Il conviendra donc d'intégrer cette dimension essentielle dans le développement des actions en cours et dans la communication qui en sera faite notamment auprès des habitants.

Dès lors, les gels et annulations de crédits budgétaires annoncés pour 2003, sont totalement incompatibles avec le projet que nous voulons développer au service des collectivités locales et des habitants. En effet, ils se traduiront avec certitude par un freinage des programmes avec effet en 2004 et 2005 et empêcheront tout redéploiement de l'offre dans les zones situées hors politique de la ville. Il est donc impératif de revenir sur ces dispositions.



La politique de vente Hlm dans laquelle l'Union sociale pour l'habitat est déjà engagée à travers de nombreux organismes, peut, dans ses aspects financiers, être un élément de souplesse et de facilitation de ces opérations. Elle fait l'objet d'un examen spécifique au point 2.3.1.

Ces points, qui soulèvent des problèmes de financements complexes, doivent faire l'objet d'une réflexion commune avec le gouvernement et seront, à n'en pas douter au cœur, des réflexions de notre congrès. Au-delà, le développement des actions de renouvellement urbain dans lequel l'Union sociale pour l'habitat est engagée, appelle les propositions suivantes :

221 - l'enjeu du renouvellement urbain comporte une double dimension de recomposition urbaine d'une part, de renouvellement et de diversification de l'offre d'autre part (statuts d'occupation, formes urbaines et architecturales, localisation). Elle s'inscrit donc au-delà du traitement des quartiers, dans un projet global où la question d'une meilleure répartition territoriale du parc social sera un enjeu déterminant (Cf. article 55 de la loi SRU).

Pour chaque territoire et chaque organisme, le projet devra notamment comprendre :

- les objectifs de réhabilitation,
- les objectifs de démolition
- les objectifs de vente Hlm (sur site et hors site)
- la création d'une offre nette notamment locative qui corresponde aux besoins locaux et aux objectifs des PLH.
- l'effort de reconstruction sur site et hors du site
- de diversification de l'offre sur site notamment par la diversification des formes urbaines, architecturales, des statuts d'occupation (accession sociale, accession banalisée).

Ceci signifie que c'est à partir des besoins et des évaluations locales que le projet devra être construit.

L'ensemble des projets de renouvellement urbain portés par chaque organisme dans le cadre fixé par la collectivité locale (pour tout ou partie) sont intégrés et font partie du projet stratégique de l'organisme qui est validé dans le conventionnement global).



#### 222 – Fonctionnement du guichet unique :

Quelles que soient les formes retenues pour la mise en œuvre du guichet unique, certains principes nous paraissent devoir être retenus :

- C'est le lieu de décision où l'ensemble des moyens nécessaires à la réalisation du projet sont accordés à travers un engagement pluriannuel de chaque contributeur au guichet unique (Etat, UESL, CDC, l'Union sociale pour l'habitat) qui doit s'engager à abonder ce fonds selon des règles, des critères de décision et de financement clairement définis. En particulier, la décision de financement d'un projet par le guichet unique comporte l'obligation pour chacun des contributeurs d'apporter la part du financement qui lui revient.
- Ne doivent être examinées au niveau national que certaines opérations spécifiques (taille, difficulté, enjeux ?). Le guichet unique doit, dans son fonctionnement, être déconcentré au niveau régional (Préfet de région). Les instances décisionnaires nationales et régionales rassembleraient alors les mêmes partenaires.

#### 223 – Les organismes d'Hlm opérateurs urbains, acteurs professionnels dans le champ de l'aménagement urbain :

Le rôle des organismes d'Hlm dans le champ du renouvellement urbain doit être explicitement rappelé par la loi de programmation pour la rénovation urbaine.

Leur association aux projets locaux et leur consultation dans le cadre des dispositifs de coordination doivent être de règle.

Une démarche volontaire de développement des compétences sera mise en œuvre par la profession.

Les solidarités locales seront mobilisées à travers notre réseau régional (cf. point 2331).

#### 23 – Moderniser et rendre plus efficaces les organismes d'Hlm :

231 - Le processus de déconcentration des services de l'Etat et de délégation aux collectivités territoriales, la mise en œuvre des politiques du logement :

Ce processus doit viser à rendre les politiques sociales de l'habitat plus efficaces car mieux adaptés aux réalités locales.

Il repose sur les principes suivants : l'établissement de relations contractuelles entre l'Etat / Région et les organismes, entre les organismes et les collectivités locales pour ce qui concerne tous les engagements territoriaux correspondant aux délégations données par l'Etat à ces dernières.





Cette contractualisation des rapports entre organismes et puissance publique doit bien entendu reposer sur le principe d'accords d'objectifs soumis à évaluation et contrôle à posteriori. C'est à chaque organisme d'assurer la cohérence entre les engagements pris dans le conventionnement global et ceux pris aux niveaux territoriaux.

Le conventionnement global est une démarche par laquelle l'Etat déconcentré au niveau régional et l'organisme peuvent convenir d'engagements réciproques révisables sur une période de 9 ans, actualisés tous les 3 ans.

Les engagements de l'organisme porteraient sur son plan stratégique de développement : renouvellement de l'offre, ventes de logements, démolitions, constructions nouvelles, politique de maintenance et d'amélioration du parc, occupation du patrimoine ; politique des loyers ; qualité du service (rappel des engagements qualité pris dans le cadre des accords conclus au titre de l'article L 411-8 du CCH visés au point 21).

Ceux de l'Etat porteraient sur un engagement pluriannuel (3 ans) de mise à disposition des moyens (prêts, subventions, aides fiscales, aides à la personne, outils de la politique de la ville) nécessaires à la réalisation de ces actions.

### 232- Gouvernance

D'une manière générale ; la gouvernance des organismes d'Hlm doit trouver sa légitimité dans une place affirmée des acteurs ayant intérêt à agir dans le champ du logement, c'est-à-dire notamment :

- les collectivités locales,
- les représentants des habitants
- les partenaires sociaux
- les partenaires financiers engagés dans le management des organismes.

Chaque famille présente en fonction de ses spécificités propres les solutions suivantes :

- Pour ce qui concerne les Offices l'unification du statut est une réponse dont la mise en œuvre est dans ses principes arrêtée.

- Pour ce qui concerne les Entreprises Sociales pour l'Habitat, la proposition de la fédération suppose des délais de mise en œuvre et de mise à niveau à partir du moment où le nouveau mode de gouvernance sera arrêté.

- Pour ce qui concerne les coopératives, une capacité à faire évoluer leurs statuts pour prendre en compte les dispositions du droit de la coopération..



233 – Une solidarité locale et nationale permettant d’accompagner l’évolution du tissu des organismes déjà largement engagée :

Il apparaît nécessaire de lier ces deux questions car la lettre des ministres aborde la mise en place de solidarités dans leur dimension financière pour « *mener à bien les projets urbains et à viser une participation accrue de tous les organismes notamment en fonds propres, dans les projets de rénovation urbaine* » .

Le renforcement des capacités financières et d’ingénierie est également évoqué pour « *pouvoir disposer à la fois d’un ensemble de moyens humains et financiers réorganisés, mais aussi d’acteurs de terrains aptes à répondre à ces enjeux.* »  
La mise en œuvre des solidarités et l’évolution du tissu sont donc de fait intimement liés.

Dans le cadre d’un environnement déconcentré et décentralisé (\*) de la mise en œuvre de la programmation et des politiques locales de l’habitat, il apparaît nécessaire de distinguer ce qui relève du local (agglomérations, département, région) et ce qui relève des solidarités nationales.

2331 - Au plan local, c’est l’action inter-organismes sur les territoires qui doit être favorisée et recherchée. Cette action inter-organismes peut aller de la simple mise en œuvre de coordinations informelles jusqu’à la mise en place de dispositifs ou d’entités opérationnelles communes et d’évolutions structurelles (échanges de patrimoine, regroupements ou fusions d’organismes, mise en œuvre de moyens communs).

C’est dans le cadre des associations régionales et au niveau local que l’Union sociale pour l’habitat et les fédérations développeront ces moyens.

2332 - Ce n’est **qu’à partir du moment où ces capacités locales de mise en œuvre de solidarités se révèlent inopérantes** que doit être envisagée la mise en place de moyens plus structurants. Ces moyens peuvent relever de solidarités financières ou de restructuration du tissu Hlm.

---

(\*) : pour ce qui concerne les services de l’Etat/région, décentralisé dans le cadre de la délégation donnée par l’Etat aux collectivités locales (départements / agglomérations)



Pour ce qui concerne la solidarité financière, des mécanismes de régulation préexistent : la CGLLS qui vise à éviter et à corriger les difficultés de gestion en liaison avec les dispositifs d'autocontrôle et de ce fait à assurer la sécurité des fonds d'épargne, la société de garantie pour l'accèsion à la propriété qui répond à l'exigence de la sécurité financière de l'activité d'accèsion.

Il conviendra de bien rappeler et de bien marquer **les limites** et le cadre à l'intérieur duquel s'inscrivent ces deux organismes.

Si l'on veut examiner la mise en place des mécanismes de solidarités permettant de « mener à bien les projets urbains » et à viser « une participation accrue de tous les organismes notamment en fonds propres dans les projets de rénovation urbaine », il importe de souligner qu'il s'agit d'une mission et d'une responsabilité de nature différente mais complémentaire de celle de la CGLLS et de celle de la société de garantie.

Si de tels mécanismes devaient être envisagés, ils seraient à mettre en œuvre, à travers des délégations de puissance publique données à la profession dans des formes à préciser.

Dans la mesure où tous les acteurs s'engageraient sur une participation à un guichet unique, la création d'un outil dépendant de la profession pourrait constituer un fonds professionnel appuyant les projets de renouvellement à côté des autres canaux de financement.

Pour ce qui concerne l'évolution du tissu des organismes d'Hlm, elle prend son sens si ce mouvement permet de disposer d'organismes plus efficaces, plus compétents, mieux adaptés aux territoires et financièrement plus solides.

Ces évolutions du tissu doivent être envisagées à partir de mesures essentiellement incitatives (\*), prises à la suite de défaillances identifiées par la CGLLS et la Société de Garantie, ou rencontrées dans la mise en œuvre de projets de renouvellement patrimonial et urbain, voire en matière de qualité de service.

---

(\*) : parfois coercitives en cas de carences graves, à l'initiative de l'Etat, éventuellement sur intervention de la profession



Ces mesures incitatives, et a fortiori celles qui seraient coercitives, ne peuvent être mises en œuvre qu'en liaison étroite avec les collectivités locales. Il est évident que s'agissant des offices, l'avis des collectivités locales de rattachement serait indispensable. Les moyens et les systèmes d'incitation placés sous la responsabilité de la profession, devraient contribuer à l'appui, la facilitation voire la prise en charge, dans un cadre négocié avec l'Etat, des initiatives tendant à l'évolution du tissu.

C'est pourquoi il pourrait être proposé que soit mis en place à notre demande et dans des formes à préciser, un fonds de modernisation des organismes du Mouvement social pour l'habitat qui aurait pour objectif :

- de participer au financement des projets de renouvellement urbain dans le cadre de la mise en œuvre du guichet unique,
- de financer des actions touchant à l'évolution du tissu des organismes et à la mise à niveau de leurs compétences (aménagement urbain, diversification de l'activité vente Hlm accession etc...).

Ce fonds placé sous la responsabilité de la profession serait financé par l'ensemble des organismes d'Hlm sur des bases à déterminer.

#### 234 – Statut fiscal

L'examen du statut fiscal des organismes se fonde sur le fait que ceux-ci sont chargés par la loi d'un service d'intérêt économique général au sens européen.

Il repose aussi sur le principe suivant : c'est à partir des compétences dévolues aux organismes que le statut fiscal se détermine, ce n'est pas à partir d'un statut fiscal que se déterminent les compétences.

A partir d'une analyse fiscale détaillée la proposition faite par l'Union sociale pour l'habitat pour toutes les familles (hors Sociétés Anonymes de Crédit Immobilier), est la suivante :

- préciser et moderniser la définition du Service d'Intérêt Economique Général en droit français notamment sur l'accession sociale à la propriété en faisant notamment référence à la sécurisation des locataires et des accédants.
- définir les activités des organismes hors du Service d'Intérêt Economique Général et alléger les contraintes qui s'y attachent.
- maintenir l'exonération d'IS pour les activités exercées au titre du Service d'Intérêt Economique Général.
- réexaminer la situation fiscale des activités s'analysant comme entrant dans le champ concurrentiel (sectorisation, fiscalité des OPAC, filialisation).