



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER
MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT DURABLE

Mission d'expertise sur la négociation de la nouvelle génération des conventions d'utilité sociale

Rapport n° 010269-01
établi par

Pierre NARRING et Pascaline TARDIVON (coordonnatrice)

Mars 2016



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Sommaire

Résumé.....	4
Liste hiérarchisée des recommandations.....	9
Recommandations de niveau 1.....	9
Recommandations de niveau 2.....	9
Recommandations de niveau 3.....	10
Introduction.....	12
1. Conclues dans l'urgence et perçues parfois avec scepticisme, les CUS ont progressivement révélé un certain nombre d'atouts.....	14
1.1. Lancées dans une certaine urgence, les CUS s'inscrivent pourtant dans une démarche de longue haleine.....	14
1.1.1. <i>Les plans stratégiques de patrimoine et les conventions globales de patrimoine ont constitué les prémices d'un dialogue stratégique entre l'État et les bailleurs sociaux.....</i>	14
1.1.2. <i>L'affirmation du service d'intérêt économique général (SIEG) rendu par les organismes d'HLM et les SEM s'effectue à travers les CUS.....</i>	15
1.1.3. <i>La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion (MLLE) a repris à son compte les démarches de conventionnement mais les a inscrites dans un cadre plus contraignant.....</i>	16
1.2. Les conditions de mise en place ont affecté le contenu et la qualité des CUS.....	18
1.2.1. <i>Le contexte de la politique du logement au moment de l'élaboration des CUS a pesé sur le contenu des conventions.....</i>	18
1.2.2. <i>Les sanctions prévues dans les textes ont crispé les organismes de logement social et eu un effet contre-productif.....</i>	19
1.2.3. <i>Les délais de signature ont limité la portée de la négociation.....</i>	20
1.3. Malgré ces handicaps de départ, l'utilité des CUS est progressivement apparue aux deux principaux partenaires.....	20
1.3.1. <i>L'exercice a constitué pour les services de l'État une occasion de préciser les enjeux de la politique du logement et d'acquérir une vision globale des métiers du logement social.....</i>	20
1.3.2. <i>Les bailleurs pour lesquels le travail s'est révélé très lourd se sont progressivement approprié l'outil CUS et ont développé des démarches innovantes.....</i>	21
1.4. La prise en compte des enjeux de territoire est restée faible.....	22
1.4.1. <i>L'articulation entre CUS et PLH s'est révélée impossible.....</i>	23
1.4.2. <i>Quoique formellement associées, les collectivités territoriales se sont généralement peu impliquées.....</i>	23
2. Les évaluations intermédiaires et les évolutions institutionnelles survenues depuis 2010 appellent à revoir le contenu des CUS et leur mode d'élaboration.....	25
2.1. Les évaluations intermédiaires ont mis en évidence les insuffisances de conception initiale.....	25
2.1.1. <i>Le contenu très détaillé des CUS limite leur portée stratégique.....</i>	25

2.1.2. La plupart des indicateurs de la CUS ont demandé un investissement lourd aux bailleurs et se sont finalement révélés peu exploitables.....	25
2.1.3. L'usage que font les services de l'État de ces données n'est pas perceptible	27
2.1.4. Les évaluations ont fourni l'occasion de revenir sur les enjeux stratégiques mais leur périodicité est diversement appréciée.....	28
2.2. Les EPCI et les métropoles voient leur rôle très sensiblement renforcé dans la conduite des politiques de logement.....	29
2.2.1. La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine comporte des innovations qui auront des conséquences pour les CUS.....	29
2.2.2. La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 dite loi ALUR renforce la place des EPCI dotés d'un PLH exécutoire dans les dispositifs d'accès au logement social.....	30
2.2.3. Les lois MAPTAM et NOTRe définissent les compétences des métropoles en matière d'habitat.....	30
L'article 43 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) détaille les compétences obligatoires et optionnelles de la métropole.....	30
2.3. Les bailleurs sont confrontés à une multiplication des dispositifs contractuels.....	31
2.3.1. Les collectivités et les EPCI ont de plus en plus tendance à assortir d'une convention leur participation financière au logement social.....	31
2.3.2. À ces conventions locales facultatives s'ajoutent celles que la réglementation rend obligatoires.....	33
2.4. L'ensemble de ces évolutions n'est pas sans conséquences sur la nature et l'échelle des données demandées aux bailleurs.....	34
2.5. Les ambitions portées par l'État en matière de mixité sociale appellent à croiser enjeux sociaux et patrimoniaux.....	35

3. Afin de garantir pérennité et qualité à l'exercice, il convient de redéfinir les objectifs des CUS et leur méthode d'élaboration et de mettre en place un certain nombre d'outils d'accompagnement..... **37**

3.1. La multiplicité des contrats liant acteurs publics et bailleurs sociaux rend nécessaire de réexaminer le fondement des CUS comme instrument de cadrage et de légitimation des missions d'intérêt général.....	37
3.1.1. La CUS constitue le lien contractuel principal entre l'État et chaque opérateur de logement social.....	37
3.1.2 Les orientations possibles de la CUS.....	38
3.2. Le contenu des CUS doit être profondément remanié.....	39
3.2.1. La CUS ne peut être réduite à des indicateurs.....	39
3.2.2. Les indicateurs devraient être moins nombreux et recentrés sur des enjeux de moyen terme.....	39
3.2.3. Certaines thématiques devraient être abordées ou approfondies.....	40
3.2.4. Une durée de 6 ans est pertinente et une évaluation triennale paraît suffisante.....	43
3.3. L'élaboration des CUS doit associer plus fortement les parties prenantes pour en faire de vrais outils de pilotage.....	44
3.3.1. La structure de la CUS et ses modalités d'élaboration doivent permettre l'implication des collectivités territoriales.....	44
3.3.2. Les systèmes d'information de l'État et des bailleurs devraient être adaptés pour fournir les données aux échelles de gouvernance.....	45

3.3.3. <i>La collaboration avec d'autres partenaires, notamment l'ANCOLS, en amont de l'exercice, peut utilement renforcer la capacité de négociation de l'État.....</i>	46
3.4. <i>l'État doit garder la main pour garantir une vision cohérente mais ses modes d'intervention doivent être renforcés.....</i>	47
3.4.1. <i>La délégation de compétence aux métropoles, présentant plus d'inconvénients que d'atouts, devrait être supprimée.....</i>	47
3.4.2. <i>La place et le rôle des représentants des locataires pourraient être élargis..</i>	48
3.4.3. <i>La méthode de négociation devrait être adaptée en fonction de la taille des organismes et des enjeux qu'ils représentent par rapport au territoire.....</i>	48
3.4.4. <i>Le pilotage national et régional serait à renforcer.....</i>	49
3.5. <i>Le délai de signature des nouvelles CUS doit être reporté pour prendre en compte l'impact des réformes récentes.....</i>	50
3.5.1. <i>Les intercommunalités et les métropoles ne sont pas encore « en ordre de marche ».....</i>	50
3.5.2. <i>Les dispositifs contractuels relatifs aux politiques d'attribution se mettent progressivement en place et leur agenda risque de se superposer au calendrier des CUS.....</i>	50
3.5.3. <i>Les réformes affectant les collectivités territoriales vont peser sur le déroulement de l'exercice des CUS.....</i>	50
Conclusion.....	52
Annexes.....	54
1. Lettre de mission.....	56
2. Liste des personnes rencontrées.....	60
3. Les indicateurs des CUS.....	65
4. La segmentation du patrimoine effectuée par les bailleurs sociaux.....	73
5. Dispositifs conventionnels entre collectivités et organismes de logement social.....	75
6. Circulaire DHUP du 3 novembre 2015 relative aux attributions de logements sociaux.....	79
7. Glossaire des sigles et acronymes.....	88

Résumé

Les évolutions institutionnelles qui sont intervenues dans la dernière décennie ont accordé une part croissante aux collectivités territoriales et à leurs groupements dans la conduite des politiques locales de l'habitat. À travers des documents programmatiques, comme les PLH, et contractuels, sous forme de conventions bilatérales, un dialogue régulier s'est instauré entre ces collectivités et les organismes de logement social, pour que les enjeux propres à chaque territoire soient mieux pris en compte dans la mise en œuvre de la politique du logement. Celle-ci n'a toutefois pas été décentralisée et l'État en reste un acteur incontournable à travers les subventions et avantages fiscaux qu'il accorde pour le financement du logement social, mais surtout en tant que garant de l'accès au logement et des équilibres socio-spatiaux.

Il est donc apparu nécessaire au législateur de définir, à côté des documents conventionnels locaux, un cadre contractuel pluriannuel précisant les enjeux et les objectifs liant l'État et les organismes de logement social : c'est l'objet des conventions d'utilité sociale (CUS) qui ont été instituées par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion votée en février 2009 et promulguée en mars 2009.

En 2011, plus de 700 de ces conventions ont été signées pour une durée de 6 ans.

A l'approche du renouvellement de ces conventions, la ministre chargée du logement a souhaité que la place dévolue aux collectivités et à leurs groupements dans l'élaboration des CUS soit expertisée. En effet des lois récentes ont accordé aux métropoles la faculté d'en assurer le pilotage et la négociation et, par ailleurs, les EPCI se sont vu octroyer de nouvelles compétences en matière de gestion de la demande de logement social et d'attributions, ce qui n'est pas sans conséquences par rapport au contenu des CUS.

La mission du CGEDD s'est donc intéressée à la façon dont s'est déroulé le processus d'élaboration et de négociation des CUS ; elle a analysé un échantillon de ces documents et rencontré des élus et des techniciens de diverses collectivités, des bailleurs sociaux et leurs associations nationales et régionales, des associations représentatives des intérêts des locataires et enfin des services de l'État pour recueillir leurs expériences et leur avis sur les évolutions souhaitables.

La mission a tout d'abord constaté que les conditions de lancement avaient pesé sur la qualité de l'exercice et sur la perception de son bien fondé, les délais impartis pour sa réalisation étant peu compatibles avec la complexité des données à renseigner, les indicateurs étant nombreux et les échelles de restitution des données, multiples.

Les deux évaluations intermédiaires des CUS ont été l'occasion de surmonter les difficultés initiales en centrant les échanges non plus sur la méthode mais sur les enjeux que sont le développement d'une offre adaptée, la rénovation thermique et l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite dans les projets de réhabilitation du parc de logements, les conditions d'accès au logement social des ménages reconnus comme prioritaires.

Aujourd'hui les services de l'État, tout comme les organismes de logement social, reconnaissent l'intérêt des CUS en tant que support d'un dialogue périodique entre eux, centré sur des sujets stratégiques. Ils s'accordent également à reconnaître qu'une place plus importante devrait être faite aux collectivités locales, et en particulier aux EPCI, en amont du processus.

Les rapporteurs de la mission, à leur tour, confirment l'appréciation positive portée sur l'utilité des CUS comme vecteur du dialogue entre les principaux acteurs impliqués dans la politique du logement.

Toutefois, ils préconisent de relativiser le poids des indicateurs et d'en limiter le nombre, pour laisser plus de place, en particulier sous forme qualitative, à l'approfondissement de thématiques comme la politique sociale conduite par les bailleurs, les loyers et les charges, les enjeux du développement durable au-delà de la seule rénovation thermique, les démarches visant à améliorer la qualité du service rendu ou la participation des locataires.

En outre, ils suggèrent que le rythme biennal des évaluations, qui laisse trop peu de temps pour apprécier la mise en œuvre de telles orientations, soit porté à trois ans.

La mission considère ensuite que le périmètre des EPCI comme territoires de gouvernance est pertinent, ce qui suppose que certaines données relatives au logement social soient désormais traitées à cette échelle, pour faciliter l'appropriation des connaissances et nourrir les échanges.

Elle préconise que des temps de travail, auxquels les services de l'État s'associeraient, soient organisés avec les EPCI qui disposent sur leur territoire d'un parc social significatif. En revanche, elle ne fait pas de la signature de la CUS par les EPCI une condition de leur validation, car elle estime nécessaire de rappeler que le cadre de la négociation est celui qui lie l'État et les organismes, autour d'enjeux qui visent à la préservation non seulement d'équilibres sociaux et territoriaux, mais aussi financiers, la pérennité de chaque organisme étant en jeu. C'est notamment pour ces raisons que la délégation de compétence pour l'élaboration des CUS, qui peut être demandée par les métropoles, ne semble pas pertinente ; l'équipe de mission en recommande donc l'abandon.

Enfin, il semble aux rapporteurs que le calendrier de négociation de la nouvelle génération de CUS, inscrit dans la loi, prévoyant une remise des projets de CUS aux services de l'État avant le 1er juillet 2016 (pour une signature au 1^{er} janvier 2017) devrait être substantiellement desserré et la signature des CUS reportée au premier janvier 2019.

En effet, si l'on veut associer les collectivités et leurs groupements aux réflexions sur la place du logement social dans les politiques locales de l'habitat, il faut leur laisser le temps de tirer les conséquences des réformes territoriales (fusion de régions, création des métropoles dont la métropole du Grand Paris et ses établissements publics territoriaux, schémas départementaux de coopération intercommunale) en termes de gouvernance et pour permettre leur acculturation aux problématiques du logement.

Ce délai pourrait être utilement mis à profit par l'administration centrale afin de renforcer le pilotage et l'animation des services de l'État dans la conduite de l'exercice (adaptation des systèmes d'information, formation des agents,

documents-cadres de restitution des éléments recueillis aux niveaux national et régional).

Certaines de ces recommandations pourraient utilement s'insérer dans le projet de loi en cours d'élaboration, connu sous le nom de « égalité et citoyenneté », dont plusieurs articles traitent des enjeux développés dans les conventions d'utilité sociale.

Liste des recommandations

1. Affirmer le rôle de la convention d'utilité sociale comme dispositif permettant à chaque organisme de logement social de faire connaître ses objectifs et ses ambitions et comme support du dialogue stratégique avec l'État.....38
2. Redéfinir le contenu de la CUS selon, d'une part, un « tronc commun » national exposant la stratégie du bailleur et ses objectifs en permettant des consolidations, d'autre part, des données et des compléments thématiques pertinents selon les spécificités de l'organisme ou les enjeux d'un territoire donné (EPCI).....40
3. Réduire et simplifier la liste des indicateurs obligatoires pour en faire une série exploitable et cohérente, en s'appuyant sur les enseignements issus de la première évaluation.....40
4. Prendre en compte les engagements des bailleurs au titre du renouvellement urbain dans les indicateurs liés au patrimoine.....40
5. Établir dans la CUS un lien entre les capacités financières des bailleurs, les moyens mobilisés et les objectifs.....41
6. Effectuer, pour chaque bailleur, et aux conditions actuelles (surface corrigée ou surface utile) une cartographie de son parc en fonction des niveaux de loyers.....42
7. Initier une démarche conjointe entre l'USH et la DHUP pour unifier le système de référence des loyers du parc social en généralisant la surface utile d'ici la fin de la deuxième génération des CUS.....42
8. Prévoir dans le cahier des charges des CUS des développements qualitatifs relatifs à la concertation, aux politiques sociales et au développement durable.....43
9. Encourager la réalisation de démarches communes à des échelles pertinentes (région, département, bassins d'habitat) entre les bailleurs confrontés à des enjeux identiques (réalisation d'un diagnostic commun des besoins et de la demande sur un territoire, mise en œuvre d'une méthodologie unifiée, coordination des démarches).....43
10. Conserver la simultanéité de l'exercice d'établissement des CUS pour rendre possibles des exploitations nationales ou régionales d'ensemble et maintenir la périodicité de 6 ans.....44
11. Réduire le rythme des évaluations à 3 ans, en intégrant lors de l'évaluation intermédiaire des éléments de prospective à un horizon de 6 ans, de façon à évoluer vers un exercice « glissant ».....44
12. Prévoir une segmentation du patrimoine des bailleurs par département et par intercommunalité, de façon à permettre aux

pilotes des politiques locales de disposer d'une déclinaison des objectifs de la CUS et de ses indicateurs, sous réserve de leur pertinence à cette échelle (taille significative du patrimoine concerné)	45
13.Renforcer la procédure associant les collectivités et intercommunalités principalement concernées à toutes les étapes essentielles de l'élaboration et de l'évaluation des conventions.....	45
14.Adapter les systèmes d'information pour permettre l'alimentation des CUS par toutes les sources existantes.....	46
15.Mettre en place un dispositif de formation et d'échange d'expérience permettant aux services de l'État, voire aux collectivités territoriales concernées, d'appréhender les enjeux financiers des opérateurs du logement social.....	47
16.Solliciter l'ANCOLS pour fournir un appui de conseil et d'expertise, en tant que de besoin, aux services chargés de la négociation et de l'évaluation des CUS.....	47
17.Conserver dans tous les cas l'État comme chef de file de la négociation et de l'évaluation de la CUS et supprimer la possibilité de délégation aux métropoles.....	48
18.Impliquer davantage les représentants des locataires en amont de la préparation des CUS et leur permettre de mieux appréhender la stratégie du bailleur et de participer au suivi de sa mise en œuvre....	48
19.Pour les organismes d'envergure nationale (organismes ou groupes de plus de 100 000 logements), prévoir un cadre énonçant le cas échéant la stratégie du groupe et mobiliser un « groupe d'appui » pour renforcer la capacité de négociation des services de l'État.....	49
20.Présenter un bilan régional des CUS tous les 3 ans en comité régional de l'habitat et de l'hébergement, conserver le principe d'un bilan national des CUS et prévoir la diffusion d'un rapport publié tous les 3 ans, sous la supervision d'un groupe d'appui.....	49
21.Prévoir la prolongation de deux ans de la durée des conventions actuelles, assortie de l'actualisation des objectifs qu'elles contiennent, afin de pouvoir engager la deuxième campagne des CUS en prenant en compte les évolutions en cours.....	51

Liste hiérarchisée des recommandations

Recommandations de niveau 1

- Affirmer le rôle de la convention d'utilité sociale comme dispositif permettant à chaque organisme de logement social de faire connaître ses objectifs et ses ambitions et comme support du dialogue stratégique avec l'État 38
- Réduire et simplifier la liste des indicateurs obligatoires pour en faire une série exploitable et cohérente, en s'appuyant sur les enseignements issus de la première évaluation 40
- Établir dans la CUS un lien entre les capacités financières des bailleurs, les moyens mobilisés et les objectifs 41
- Initier une démarche conjointe entre l'USH et la DHUP pour unifier le système de référence des loyers du parc social en généralisant la surface utile d'ici la fin de la deuxième génération des CUS 42
- Prévoir une segmentation du patrimoine des bailleurs par département et par intercommunalité, de façon à permettre aux pilotes des politiques locales de disposer d'une déclinaison des objectifs de la CUS et de ses indicateurs, sous réserve de leur pertinence à cette échelle (taille significative du patrimoine concerné) 45
- Renforcer la procédure associant les collectivités et intercommunalités principalement concernées à toutes les étapes essentielles de l'élaboration et de l'évaluation des conventions 45
- Conserver dans tous les cas l'État comme chef de file de la négociation et de l'évaluation de la CUS et supprimer la possibilité de délégation aux métropoles 48
- Prévoir la prolongation de deux ans de la durée des conventions actuelles, assortie de l'actualisation des objectifs qu'elles contiennent, afin de pouvoir engager la deuxième campagne des CUS en prenant en compte les évolutions en cours 51

Recommandations de niveau 2

- Redéfinir le contenu de la CUS selon, d'une part, un « tronc commun » national exposant la stratégie du bailleur et ses objectifs en permettant des consolidations, d'autre part, des données et des compléments thématiques pertinents selon les spécificités de l'organisme ou les enjeux d'un territoire donné (EPCI) 40

Prendre en compte les engagements des bailleurs au titre du renouvellement urbain dans les indicateurs liés au patrimoine	40
Effectuer, pour chaque bailleur, et aux conditions actuelles (surface corrigée ou surface utile) une cartographie de son parc en fonction des niveaux de loyers	42
Prévoir dans le cahier des charges des CUS des développements qualitatifs relatifs à la concertation, aux politiques sociales et au développement durable.	43
Encourager la réalisation de démarches communes à des échelles pertinentes (région, département, bassins d'habitat) entre les bailleurs confrontés à des enjeux identiques (réalisation d'un diagnostic commun des besoins et de la demande sur un territoire, mise en œuvre d'une méthodologie unifiée, coordination des démarches).	43
Réduire le rythme des évaluations à 3 ans, en intégrant lors de l'évaluation intermédiaire des éléments de prospective à un horizon de 6 ans, de façon à évoluer vers un exercice « glissant »	44
Mettre en place un dispositif de formation et d'échange d'expérience permettant aux services de l'État, voire aux collectivités territoriales concernées, d'appréhender les enjeux financiers des opérateurs du logement social	47
Solliciter l'ANCOLS pour fournir un appui de conseil et d'expertise, en tant que de besoin, aux services chargés de la négociation et de l'évaluation des CUS	47
Pour les organismes d'envergure nationale (organismes ou groupes de plus de 100 000 logements), prévoir un cadre énonçant le cas échéant la stratégie du groupe et mobiliser un « groupe d'appui » pour renforcer la capacité de négociation des services de l'État	49
Présenter un bilan régional des CUS tous les 3 ans en comité régional de l'habitat et de l'hébergement, conserver le principe d'un bilan national des CUS et prévoir la diffusion d'un rapport publié tous les 3 ans, sous la supervision d'un groupe d'appui	49

Recommandations de niveau 3

Conserver la simultanéité de l'exercice d'établissement des CUS pour rendre possibles des exploitations nationales ou régionales d'ensemble et maintenir la périodicité de 6 ans	44
Adapter les systèmes d'information pour permettre l'alimentation des CUS par toutes les sources existantes	46

Impliquer davantage les représentants des locataires en amont de la préparation des CUS et leur permettre de mieux appréhender la stratégie du bailleur et de participer au suivi de sa mise en œuvre 48

Introduction

Le CGEDD a été sollicité par la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité pour évaluer la pertinence et la faisabilité d'une adaptation des conventions d'utilité sociale (CUS), en vue de faciliter leur articulation avec les politiques locales de l'habitat.

La principale raison d'être de ces conventions est d'énoncer, selon un dispositif contractuel évaluable, les objectifs stratégiques de chaque organisme de logement social à un horizon de 6 ans et de décliner les modalités du service d'intérêt général qui lui est confié en contrepartie des avantages, exorbitants du droit commun, qui lui sont consentis par l'État.

Dans la perspective du renouvellement des conventions dans le courant de l'année 2016, la mission s'est donc attachée à analyser leur contenu, au regard des finalités qui leur avaient été assignées, et à mettre ces finalités en perspective, compte tenu des évolutions sociales, économiques et institutionnelles survenues depuis leur signature.

En effet, l'environnement du logement social a été fortement modifié depuis 2010 : on a assisté ces dernières années à la concentration des patrimoines des organismes et au regroupement des collecteurs du 1 % logement, tandis que les subventions publiques tendaient à se raréfier et la population logée à se paupériser.

En outre, plusieurs lois, votées en 2014¹, ont accru le pouvoir des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en matière de politique de l'habitat, et plus particulièrement d'attribution de logements sociaux.

L'octroi de ces nouvelles compétences aux intercommunalités fait inévitablement émerger la question de leur place, aux côtés de l'État, dans le processus d'élaboration et de négociation des futures conventions. La loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite MAPTAM, a d'ailleurs prévu que les métropoles qui le souhaitent puissent demander la délégation de compétence pour le pilotage et l'évaluation des CUS.

Il est donc attendu de la mission qu'elle formule des propositions visant à mieux prendre en compte les enjeux des politiques locales de l'habitat, en amont de la signature des CUS, sans que soit pour autant remis en cause le caractère stratégique du document pour les bailleurs sociaux et pour l'État qui reste garant d'un certain nombre d'enjeux supra-territoriaux.

Pour répondre à cette commande, l'équipe de mission a choisi de s'intéresser spécifiquement aux CUS relatives au logement locatif social, et de ne pas prendre en compte celles qui concernent les foyers et l'accession à la propriété. Les premières représentent plus de 700 conventions. De plus, compte tenu de la problématique à traiter, l'équipe s'est essentiellement centrée sur les CUS des offices publics de l'habitat départementaux, des entreprises sociales pour l'habitat et d'une société d'économie mixte nationale (SEM), considérant que la présence des collectivités dans la gouvernance des offices publics de l'habitat communaux

¹ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 dite ALUR

ou intercommunaux ou des SEM locales était de nature à faciliter la prise en compte des politiques locales de l'habitat sur leur territoire d'intervention.

La mission, qui s'est déroulée d'octobre 2015 à janvier 2016, a effectué en parallèle :

- un travail d'analyse des CUS de bailleurs sociaux de différentes taille et origine ;
- des entretiens avec les acteurs institutionnels du niveau national : l'Union sociale pour l'habitat et la Fédération des entreprises publiques locales, l'Assemblée des communautés de France, la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des Paysages, Action logement, les associations représentatives des locataires ;
- des déplacements dans plusieurs régions.

Le choix de l'Île-de-France s'est justifié par le grand nombre d'organismes qui y interviennent ; de plus, les services de l'Etat ont une position particulière dans la négociation des CUS avec des bailleurs d'envergure nationale qui ont leur siège dans la région ; enfin, l'imminence de la création de la Métropole du Grand Paris et les conséquences que cette création comporte en matière de politique de l'habitat méritaient que l'on s'y attarde.

Des acteurs issus des régions Lorraine et Pays-de-la-Loire ont également été rencontrés, car la première génération des CUS a été l'occasion, à l'invitation des associations régionales d'organismes d'HLM, d'initier des démarches inter-bailleurs intéressantes et pour les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) d'exercer leur fonction d'animation auprès des directions départementales interministérielles sur ce même sujet.

Enfin, la mission s'est rendue dans trois départements où des démarches de contractualisation entre des collectivités territoriales ou leurs groupements et les bailleurs fournissent un cadre de réflexion stimulant (Ain, Nord, Rhône).

1. Conclues dans l'urgence et perçues parfois avec scepticisme, les CUS ont progressivement révélé un certain nombre d'atouts

1.1. Lancées dans une certaine urgence, les CUS s'inscrivent pourtant dans une démarche de longue haleine

1.1.1. Les plans stratégiques de patrimoine et les conventions globales de patrimoine ont constitué les prémices d'un dialogue stratégique entre l'État et les bailleurs sociaux

Le nouveau conventionnement, pratiqué par quelques bailleurs dans le cadre d'un protocole conclu entre l'État et l'union nationale des fédérations d'organismes d'HLM (UNFOHLM) en 1997, visait à assouplir les modalités du conventionnement tel qu'il était pratiqué depuis la réforme de la politique du logement en 1977. Alors que le conventionnement désignait un contrat passé entre le bailleur social et l'État pour chaque opération subventionnée ou agréée par l'État, consistant à définir un plafond de ressources pour les occupants du logement, un loyer plafond pour chaque logement pendant toute la durée de la convention et le bénéfice de l'aide personnelle au logement pour le locataire, l'expérimentation se traduisait par un contrat global entre l'État et l'organisme. Les loyers plafonds pouvaient être revus en fonction de la classification des immeubles, celle-ci étant liée, non plus au financement initial, mais au service rendu ; toutefois, la masse globale des loyers plafonds devait rester constante. L'objectif affiché était de mieux caler les loyers au fonctionnement des marchés locaux de l'habitat et de donner plus de lisibilité aux locataires sur le niveau de leur loyer.

Le Comité interministériel des Villes du 1er octobre 2001 a décidé d'encourager l'élaboration, par les bailleurs sociaux, de **plans stratégiques de patrimoine** (PSP) « *visant à fixer, sur le moyen et long terme, les évolutions de leur patrimoine dans le souci d'une meilleure adaptation de l'offre de logements à la demande.(...) Le PSP traite du devenir du patrimoine au regard des contraintes et des atouts de son environnement et des capacités financières de l'organisme. Il doit prendre en compte les objectifs de la puissance publique et les politiques mises en place localement pour requalifier et renouveler les quartiers d'habitat social* »². Cette démarche visait notamment à mettre fin à la gestion au fil de l'eau de certains organismes. Il a même été décidé qu'à terme les organismes qui n'auraient pas engagé de démarche de PSP n'auraient plus accès aux subventions « Palulos³ », « qualité de service » ou « démolition ».

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a rendu caduque une vision exclusive des relations entre l'État et les bailleurs sociaux en introduisant les délégations de compétences pour la programmation des aides à la pierre (article 61), délégations qui pouvaient être demandées par les départements ou les EPCI dotés d'un programme local de l'habitat approuvé. De plus, l'article 63 instaurait les **conventions globales de patrimoine**, faisant ainsi passer le conventionnement global du statut de l'expérimentation à une procédure de droit commun, facultative toutefois.

² Circulaire n° 2002-37/UHC/IUH2/14 du 3 mai 2002 – Secrétariat d'État au logement

³ Palulos : prime à amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale

Cet article de loi avait été précédé d'un rapport d'inspection conjoint en 2002.⁴ La justification du conventionnement global reposait sur le constat d'une inadéquation entre les enjeux locaux des politiques du logement et les modes de financement très administrés. La principale innovation consistait alors à remettre en cause le conventionnement au logement pour passer à un contrat global entre l'Etat et l'organisme de logement social sur des objectifs et des moyens négociés en fonction des enjeux de territoire. L'accent était notamment mis sur une plus grande prise en compte du parc existant, les moyens à dégager pour son entretien ou son renouvellement, et la façon dont une politique des loyers revisitée permettrait de mieux servir les enjeux de mixité sociale.

En 2008, une mission relative au financement du logement social instaurée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) a préconisé de rendre obligatoire le conventionnement global de patrimoine, en contrepartie de l'exonération d'impôt sur les sociétés ; finalement cette recommandation a été abandonnée, un contrat ne pouvant pas, par essence, être obligatoire.

1.1.2. L'affirmation du service d'intérêt économique général (SIEG) rendu par les organismes d'HLM et les SEM s'effectue à travers les CUS

En application de la directive 2006/123/CE relative aux services, les États de l'Union européenne ont été amenés à préciser quelles aides ils accordaient aux services publics en compensation des charges découlant de leurs obligations.

En France, les organismes d'HLM bénéficient de dispositions « exorbitantes du droit commun », notamment au regard de la fiscalité (taux de TVA réduit, exonération de l'impôt sur les sociétés, exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties, etc.). Il fallait donc que l'Etat justifie ces avantages au regard des règles de concurrence.

En 2004, la Cour de justice des communautés européennes (**affaire C-280/00 arrêt Altmark**) **a confirmé que le droit communautaire ne s'opposait pas à la mise en place ou la subvention de services d'intérêt économique général, mais a déterminé quatre conditions à remplir pour que ces subventions ne soient pas considérées comme des aides d'Etat, ces conditions étant cumulatives :**

- des obligations de service public clairement définies (« le mandat ») ;
- un calcul de la compensation des coûts de service public objectif et transparent ;
- une compensation limitée à la couverture des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en admettant même le principe d'un « bénéfice raisonnable » ;
- le choix du bénéficiaire sur la base d'un appel d'offres ou, à défaut, le calcul du niveau de la compensation effectué sur la base des coûts d'une

⁴ Rapport d'inspection conjoint IGF-CGPC sur le financement du logement social, Henri Guillaume, Jean-Paul Paufique et alii, 2002. Le rapport détaillait les principes de mise en œuvre ; ils ont été repris dans les textes d'application de la loi : classement du patrimoine, cahier des charges de gestion sociale, modalités de consultation des départements et des EPCI, convention unique entre l'organisme et l'État.

entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée pour exécuter les obligations qui lui sont confiées.

La France, contrairement à d'autres pays de l'Union, disposait déjà d'un corpus de textes et de conventions précisant les attentes de l'État en matière de logement social et définissant les obligations des organismes qui le produisent et le gèrent : en témoignent les nombreuses lois retranscrites dans le code de la construction et de l'habitation.

Les agréments des opérations de construction ou de réhabilitation et les conventions APL participaient également de cet encadrement. Cet ensemble pouvait à ce stade constituer l'acte officiel de mandat, mais la CUS est venue, en quelque sorte, couronner l'édifice. La « contrainte » européenne justifiait aux yeux des pouvoirs publics un engagement de tous les organismes dans la contractualisation⁵.

1.1.3. La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion (MLLE) a repris à son compte les démarches de conventionnement mais les a inscrites dans un cadre plus contraignant

L'article premier de la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion reprend les grands axes contenus dans l'article 63 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004 et substitue aux conventions globales de patrimoine les conventions d'utilité sociale. Il précise les objectifs assignés aux CUS et rappelle que la première pierre de l'édifice est le plan stratégique de patrimoine (PSP), qui devient ainsi obligatoire.

Après finalisation de ce plan, la CUS, conclue pour 6 ans, vise à préciser pour chaque organisme :

- sa politique patrimoniale et d'investissement ;
- sa politique sociale, développée dans le cahier des charges de gestion sociale ;
- sa politique en matière de qualité de service rendu aux locataires.

Elle prévoit en outre la possibilité de modulation du « supplément de loyer de solidarité », des dérogations aux plafonds de ressources, ainsi que la « remise en ordre des loyers maximaux » en fonction du service rendu, dite ROLM. Cette redistribution des loyers suppose que soit effectué un classement des immeubles en fonction de leur qualité intrinsèque, de leur environnement, de leur desserte ; ce travail de mise en cohérence des loyers avec le service rendu est en outre accompagné d'un calcul en fonction de la surface utile (entendue comme la surface habitable augmentée de la moitié des surfaces annexes) qui se substitue à la surface corrigée ; celle-ci, calculée à partir de nombreux critères de confort, est héritée de la loi 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 sur les loyers.

⁵ Il n'existe pas de semblable contrat dans les autres pays de l'UE. En Allemagne, l'acte de mandat est la convention signée entre l'opérateur et la collectivité de référence (agglomération) sous le contrôle du Land. Certains Länder évoquent le SIEG dans leur loi régionale.

Facultative dans la première génération de CUS, la ROLM doit devenir obligatoire à l'occasion de leur renouvellement.

En termes de méthode, la loi de 2009 innove sur plusieurs points :

- un **calendrier unique** : les conventions devront toutes être signées avant le 31 décembre 2010 ;
- des **indicateurs**, définis par décret en Conseil d'Etat, permettront de mesurer l'atteinte des objectifs ;
- les CUS deviennent obligatoires pour les organismes d'HLM et les SEM de logement social et des **sanctions** sont détaillées en cas de non respect du calendrier pour la signature de la CUS ou de non atteinte des objectifs (voir § 1.2.4) ;
- des évaluations intermédiaires seront réalisées tous les 2 ans.

Ce passage d'une logique expérimentale et fondée sur le volontariat (la convention globale de patrimoine) à une contractualisation obligatoire et généralisée (la CUS) traduit la volonté de l'État de s'assurer de l'engagement des organismes de logement social dans la mise en œuvre de ses objectifs.

Sont concernés par la conclusion d'une CUS les offices publics de l'habitat, les entreprises sociales de l'habitat et les SCOOP.⁶ En ce qui concerne les sociétés d'économie mixte (SEM) et les unions d'économie sociale (UES), elles ne sont tenues à signer une CUS que pour la partie du patrimoine sur laquelle elles détiennent un droit réel et pour des logements construits ou réhabilités avec des aides publiques et conventionnés avec le bénéfice de l'aide personnalisée au logement.

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont souligné que les délégations de compétence accordées aux collectivités en 2004 appelaient en parallèle une affirmation du rôle de l'État comme garant des équilibres économiques et sociaux du logement social.

Le dispositif contractuel liant, d'une part, les collectivités délégataires des aides à la pierre et l'État depuis la loi n°2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales et, d'autre part, les organismes de logement social et les collectivités, devait être complété par un contrat liant l'État et les organismes. Dans son souci de recentrer la production sur les zones les plus tendues, le ministre du logement souhaitait que les CUS soient moins liées aux politiques locales de l'habitat que les conventions globales de patrimoine n'étaient susceptibles de l'être.⁷

De plus, tout en rappelant que la CUS « tient compte des programmes locaux de l'habitat », l'État se donne pour mission de veiller au maintien de la cohérence et de la viabilité économique de chaque organisme, en tant qu'« entreprise », face aux attentes des locataires et aux exigences des collectivités territoriales.

⁶ sociétés anonymes coopératives de production et sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif.

⁷ Entretiens avec la mission.

Le décret n° 2009-1486 du 3 décembre 2009, puis la circulaire d'application du 12 avril 2010 sont venus préciser le contenu des CUS et leurs modalités d'élaboration. Les CUS doivent comporter 4 parties :

- un classement des immeubles ou ensembles immobiliers, dans la perspective de la remise en ordre des loyers maximaux (ROLM). Le classement du parc peut être effectué par type de financement (PLAI, PLUS, PLS et PLI) ou en fonction du service rendu, selon que le bailleur souhaite s'engager dans la révision de la politique de loyers ou non ;
- l'énoncé de la politique patrimoniale et d'investissement, mesurée à travers 9 indicateurs (développement de l'offre locative sociale, décomposée en logements familiaux et places d'hébergement spécifique, entretien et rénovation du parc existant, vente aux locataires) ;
- les engagements sur la qualité du service rendu (6 indicateurs) ;
- le cahier des charges de la gestion sociale qui récapitule notamment les engagements en matière d'attribution de logements à des personnes en difficultés et de prévention des expulsions (9 indicateurs) ;
- la performance de la gestion appréciée par le taux de vacance et le coût de fonctionnement par logement (2 indicateurs).

1.2. Les conditions de mise en place ont affecté le contenu et la qualité des CUS

1.2.1. Le contexte de la politique du logement au moment de l'élaboration des CUS a pesé sur le contenu des conventions

Même si l'instauration des CUS s'inscrit dans un processus de long terme, il est indéniable que le contexte dans lequel s'est effectué leur lancement a pesé sur la perception qu'ont pu en avoir les organismes de logement social et sur la façon dont ils ont réalisé l'exercice.

En effet, la fin de la décennie a été marquée par une attitude volontariste de l'État vis-à-vis des bailleurs sociaux sur des enjeux d'accès au logement (avec le vote de la loi instaurant le droit au logement opposable en 2007 et ses conséquences en matière de gestion du contingent préfectoral), de mobilité résidentielle, en favorisant la vente des logements sociaux aux locataires (protocole signé entre la ministre du logement et l'union sociale pour l'habitat le 18 décembre 2007) et surtout de développement de l'offre dans le cadre du plan de cohésion sociale (2005-2009).

L'année 2010, au cours de laquelle les bailleurs sociaux ont commencé à rédiger les CUS, a été marquée par des débats très vifs : l'un portant sur la vente des logements sociaux, le nouveau ministre du logement ayant plaidé lors du congrès HLM de Strasbourg pour que un pour cent du parc locatif social soit vendu chaque année, l'autre sujet de tension étant la préparation de la loi de finances pour 2011 qui instaurait un prélèvement sur le potentiel financier des organismes.

1.2.2. Les sanctions prévues dans les textes ont crispé les organismes de logement social et eu un effet contre-productif

Des pénalités significatives ont été imaginées pour contraindre tous les bailleurs sociaux à se lancer dans l'exercice : le code de la construction et de l'habitation précise au L 445-1 que « *si un organisme d'habitations à loyer modéré n'a pas adressé un projet de convention d'utilité sociale au représentant de l'État du département de son siège avant le 30 juin 2010, le ministre chargé du logement peut lui retirer une ou plusieurs des compétences mentionnées aux articles L. 421-1 à L. 421-4, L. 422-2 et L. 422-3, pendant une durée qui ne peut excéder cinq ans.*

Le ministre chargé du logement peut, en outre, pour la même durée, majorer la cotisation due par cet organisme en vertu de l'article L. 452-4, dans une proportion qui ne peut excéder le quintuple du montant initialement dû. »

Pendant le déroulement de la convention, « *si (...) le représentant de l'État signataire de la convention constate que l'organisme n'a pas respecté les engagements définis par la convention, il le met en demeure de présenter ses observations et, le cas échéant, de faire des propositions permettant de remédier aux manquements constatés dans un délai d'un mois. Si cet examen de la situation de l'organisme démontre que celui-ci a gravement manqué, de son fait, à ses engagements, le représentant de l'État propose au ministre chargé du logement de prononcer une pénalité à son encontre⁸. »*

Le décret du 3 décembre 2009 précise même les sanctions infligées aux bailleurs en cas de non respect des indicateurs relatifs à l'accueil des ménages ayant des revenus inférieurs à 60% du plafond PLUS (F1) et à la mise en vente de logements sociaux (D1).

En effet, afin de prendre en compte leurs contraintes de fonctionnement et affirmer la dimension entrepreneuriale de la CUS, la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages a fait le choix de laisser aux bailleurs sociaux le soin de « découper » leur parc en fonction de leur organisation et de leur gestion ; le décret évoque la notion de « segment pertinent de patrimoine ».

La circulaire d'application précise qu'un segment ne devrait pas dépasser 4 à 5 000 logements et que la taille maximale du segment est nécessairement à l'échelle du département.

Le résultat à l'arrivée s'est révélé extrêmement hétérogène (Voir annexe n° 4)

Les informations dont disposaient les services locaux de l'État de la part de l'administration centrale étant souvent imprécises, parfois contradictoires, leur position s'en est trouvée affaiblie. Dans la négociation qu'elles avaient avec les bailleurs, les directions départementales des territoires (DDT) et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ont été

⁸ « Le montant de cette pénalité, proportionné à l'écart constaté entre les objectifs définis par la convention et leur degré de réalisation ainsi qu'à la gravité des manquements, ne peut excéder 100 € par logement sur lequel l'organisme détient un droit réel, augmenté du montant de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties dont il a, le cas échéant, bénéficié pour une fraction de son patrimoine au cours du dernier exercice connu (...). La pénalité est recouvrée au bénéfice de la Caisse de garantie du logement locatif social, dans les conditions prévues à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 452-5. »

amenées à élaborer ou accepter des adaptations, mais faute de capitalisation et de pilotage au niveau national, ces adaptations pouvaient varier d'une région à l'autre, ce qui ne manquait pas de susciter l'interrogation d'organismes supra-régionaux et poser des questions en termes d'égalité de traitement.

1.2.3. Les délais de signature ont limité la portée de la négociation

La loi précisait qu'« *avant le 31 décembre 2010, les organismes d'habitations à loyer modéré concluent avec l'État, sur la base du plan stratégique de patrimoine mentionné* ». Compte tenu des délais de consultation des instances propres aux bailleurs (le conseil d'administration devait approuver successivement le PSP puis l'engagement dans la procédure d'élaboration de la CUS dans le cadre d'une délibération – laquelle devait également préciser les modalités d'association des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un PLH et des départements et être transmise au Préfet -, et enfin le projet de convention), on peut affirmer que l'exercice a été conçu « entre flou et précipitation ». Comme le rappelle un chef de service de DREAL, « *on est passé d'une vision très cadrante à une obligation de signer dans un délai très court* », ce qui n'était pas la meilleure garantie d'obtenir des documents de qualité.

En définitive, les délais de signature ont été repoussés de 6 mois, la date limite ayant été reportée au 30 juin 2011.

1.3. Malgré ces handicaps de départ, l'utilité des CUS est progressivement apparue aux deux principaux partenaires

1.3.1. L'exercice a constitué pour les services de l'État une occasion de préciser les enjeux de la politique du logement et d'acquérir une vision globale des métiers du logement social

La délégation des aides à la pierre aux EPCI et aux départements qui le souhaitaient, puis, en 2010, la réorganisation de l'administration territoriale, confiant le pilotage de la politique sociale du logement aux directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), ont considérablement réduit les relations des directions départementales des territoires (DDT) avec les bailleurs sociaux. Les deux directions départementales n'ont, chacune, qu'une vision parcellaire de l'activité des organismes de logement social.

De ce point de vue, les CUS ont constitué pour elles une opportunité de travailler ensemble pour préciser aux bailleurs les objectifs de politique publique dans le département, à travers des notes d'enjeux, et de se doter d'une vision globale de l'activité des bailleurs.

Cet exercice a également permis de réaffirmer le rôle des DDT dans leur mission de « contrôle permanent » des organismes.

L'échange avec ceux-ci s'est révélé d'autant plus intéressant que c'est au niveau des directions que le dialogue s'est institué : « *ce fut une occasion de créer un lieu de dialogue d'égal à égal entre nous et les organismes* ». Pour reprendre l'expression d'un bailleur « *chacun a beaucoup appris de l'autre* ». Il semble toutefois que le ressenti des bailleurs ayant un patrimoine modeste soit moins

positif car, dans leur cas, il est arrivé que les échanges avec les services de l'État n'aient pas dépassé le stade de l'écrit.

Les directions régionales de l'aménagement et de l'environnement (DREAL) rencontrées par la mission ont animé le réseau des directions départementales interministérielles au moment de l'élaboration des CUS, ainsi qu'à celui des évaluations, et assuré le lien avec les associations régionales de bailleurs.

Du point de vue des DREAL et des DDT, la plus-value des CUS tient au processus lui-même - « *On repère des points de vigilance et on revient dessus à intervalles réguliers* » -, à la vision globale de l'organisme qu'elles permettent, y compris sur des sujets qui ne relèvent pas des indicateurs (comme le fonctionnement de la gouvernance) et au suivi dans le temps.

Ce dialogue ciblé sur la stratégie permet également de comparer les pratiques des bailleurs, parfois très différentes sur un même territoire, en matière de gestion locative ou de vente de logements, par exemple.

1.3.2. Les bailleurs pour lesquels le travail s'est révélé très lourd se sont progressivement approprié l'outil CUS et ont développé des démarches innovantes

La complexité du travail demandé aux bailleurs a été unanimement soulignée, en particulier lorsqu'il s'est agi de renseigner certains indicateurs à l'échelle de sous-segments (en zone tendue, par segment de patrimoine en ZUS et hors ZUS), ce qui a nécessité une adaptation des systèmes d'information des bailleurs.

Si l'un des acquis des CUS est d'avoir finalement obligé les derniers bailleurs qui ne l'avaient pas encore fait à se doter d'un plan stratégique de patrimoine⁹, d'autres, les plus nombreux, qui disposaient déjà d'outils de pilotage, estiment que la durée de 6 ans ne fait pas vraiment sens. Ils élaborent généralement des plans à moyen terme (sur 10 ans) qui sont revus régulièrement. La temporalité des CUS vient donc, pour eux, se superposer à des projections plus lointaines, sans réelle valeur ajoutée. Ils soulignent en outre que la CUS ignore certains pans de leur activité, tels que la politique d'accession ou le renouvellement urbain.

Certains des organismes interrogés considèrent, toutefois, que la CUS a constitué une opportunité de revisiter l'ensemble de leurs activités, de leurs enjeux et de leurs objectifs, d'autant que les politiques visant à une meilleure accessibilité des personnes à mobilité réduite et une moindre consommation d'énergie (dans la suite du « Grenelle de l'environnement ») appelaient une révision des plans stratégiques de patrimoine.

Les interlocuteurs de la mission ont souligné que les CUS ont engendré quelques « bénéfices secondaires ».

Le travail de formalisation effectué a permis de faire montre de plus de pédagogie et de transparence vis-à-vis des administrateurs et des partenaires (tels que les représentants des locataires et des collectivités territoriales). Ainsi l'entreprise sociale pour l'habitat Alliadé élabore-t-elle un tableau de bord, nourri des

⁹ Un document de travail de l'USH estimait en 2011 à 11 % la part de ces organismes (qui ne détiennent toutefois que 5 % des logements sociaux)

indicateurs de la CUS, et le présente chaque année aux membres du conseil d'administration.

D'autres organismes se servent de leur CUS comme d'un outil de management des équipes (Partenord). « *Le classement du patrimoine donne du sens au travail des équipes pour programmer la politique d'entretien et de réhabilitation* »(Alliade). « *On cherche à faire en sorte que la CUS n'apparaisse pas comme un exercice de style et qu'elle soit utilisée dans les méthodes d'évaluation interne* » (Immobilière 3F) ou de « reporting » entre les agences et le siège par exemple, lorsque les segments sont calés sur des unités de gestion.

La préparation et la négociation des CUS ont par ailleurs été à l'origine de démarches inter-bailleurs, sous l'égide des associations régionales (Lorraine, Normandie, Auvergne), ou départementale (Loire-Atlantique, Rhône, Loire) de bailleurs sociaux, afin de définir des méthodes de travail ou des dispositifs communs, en vue d'adopter une définition commune des indicateurs lorsque ceux-ci étaient trop imprécis, de penser la communication en direction des EPCI, et surtout de préparer la « remise en ordre des loyers »¹⁰. Celle-ci, facultative pour la première génération des CUS, n'a été mise en place que par une quarantaine de bailleurs au niveau national.

Dans le Nord et en Loire-Atlantique, la DDT a cofinancé avec l'association régionale des bailleurs une étude pour anticiper les conséquences de cette possible redistribution des loyers.

1.4. La prise en compte des enjeux de territoire est restée faible

L'articulation entre la dimension verticale de la CUS, qui affirme l'unicité de la stratégie du bailleur, et les politiques locales de l'habitat est une gageure. Comme le résume très justement la DDT du Rhône : « *la négociation d'une CUS est le croisement impossible entre un projet d'entreprise pour laquelle les projets politiques de territoires ne sont que des éléments de contexte, et des projets politiques de territoires (portés par l'État, les départements ou les EPCI) pour lesquels les bailleurs sociaux ne sont que des contributeurs* ».

Bien entendu cet enjeu ne s'apprécie pas de la même façon selon que le bailleur est rattaché à une collectivité, ce qui est le cas des offices publics de l'habitat communaux ou intercommunaux et des SEM locales de logement social, ou bien que son territoire de référence est plus large et moins soumis à la gouvernance locale (offices publics départementaux, ESH, SEM nationales). Les observations figurant ci-après concernent en conséquence les bailleurs de la seconde catégorie.

¹⁰ Cette redistribution des loyers en fonction du service rendu devait se faire sur la base d'une analyse du patrimoine et de son environnement et déboucher sur un classement des immeubles. Or, il arrive assez fréquemment que plusieurs bailleurs soient présents sur un même quartier. Il est donc apparu nécessaire d'harmoniser les critères de service rendu.

1.4.1. L'articulation entre CUS et PLH s'est révélée impossible

Bien que la loi MLLE ¹¹ et ses textes d'application recommandent aux services de l'Etat de veiller à la cohérence entre CUS et PLH¹², cet exercice s'est révélé impossible pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la segmentation de patrimoine laissée à l'initiative des bailleurs ne permettait aucune agrégation : les bailleurs présents sur un même territoire de PLH ayant découpé leur parc en segments non homogènes, aucune comparaison n'était possible avec les objectifs des PLH.

De plus, l'agenda de la CUS et celui du PLH ne sont pas articulés. En conséquence, leurs objectifs ne peuvent strictement coïncider, sauf à ce que les deux documents soient conclus en même temps.

Enfin, le contenu « irréaliste » de certains PLH incite parfois à ne pas suivre cette recommandation au pied de la lettre.

Toutefois, certains bailleurs ont fait le choix de décliner leurs indicateurs par EPCI ou groupes d'EPCI, tels Partenord (OPDH du Nord), OSICA ou Immobilière 3F qui a même bâti un système d'information spécifique pour cela, ayant choisi de « *ne pas faire de CUS de groupe pour ne pas s'éloigner de l'objectif de territorialisation* ».

1.4.2. Quoique formellement associées, les collectivités territoriales se sont généralement peu impliquées

La loi MLLE de 2009 précise que « *Les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un programme local de l'habitat et les départements sont associés, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État, à l'élaboration des dispositions des conventions d'utilité sociale relatives aux immeubles situés sur leur territoire. Ils sont signataires des conventions d'utilité sociale conclues par les organismes qui leur sont rattachés et peuvent l'être pour les organismes disposant d'un patrimoine sur leur territoire* ».

Les modalités de cette association sont précisées dans la circulaire du 12 avril 2010 : ni concertation ni consultation formelle ; l'association ne doit pas s'entendre au sens juridique mais plutôt comme une méthode de travail qui ne donne aucun pouvoir de blocage aux collectivités territoriales ou EPCI « associés ».

L'association des EPCI et des départements s'est révélée très lourde à organiser pour les bailleurs et la plupart d'entre eux estiment qu'il n'y a pas toujours eu « *beaucoup de répondant* ».

Dans le calendrier qui leur était assigné, les bailleurs ont eu à procéder à la consultation des collectivités sur une période très courte, qui s'achevait, en tout état de cause, un mois avant la remise du projet de CUS au préfet. Ledit projet devait, en outre, leur être transmis un mois avant.

¹¹ CCH « Art.L. 411-9.-Les organismes d'habitations à loyer modéré élaborent un plan stratégique de patrimoine (...) en tenant compte des orientations fixées par les programmes locaux de l'habitat »

¹² La circulaire du 12 avril 2010 précise que « la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme doit être cohérente avec les besoins des territoires en particulier lorsqu'ils sont exprimés dans les PLH » mais elle ajoute que « la relation juridique entre CUS et PLH n'est pas une relation de compatibilité ou de conformité. De plus, le PLH doit être exécutoire pour que cette recherche de cohérence soit effectuée.

Les formes de l'association ont été très variées : face à face lorsque le patrimoine détenu sur une commune ou une agglomération était important, réunions regroupant plusieurs communes ou EPCI dans les autres cas.

À titre d'illustration, la Société nationale immobilière (SNI) qui est présente dans 55 départements a dû organiser 17 réunions en trois semaines pour rencontrer 115 EPCI et départements.

L'USH souligne que la participation des collectivités a été d'autant plus intense que ces dernières s'impliquaient de longue date dans les politiques du logement et non en fonction du seul exercice de la délégation de compétences des aides à la pierre.

Certains délégataires comme Métropole Européenne de Lille y ont vu l'occasion d'échanger avec les bailleurs sur leur plan de patrimoine et de constituer une base de données (SIG logement social) utile aux élus présents dans les conseils d'administration des 13 organismes présents sur le territoire métropolitain.

Lorsqu'ils se sont déplacés, les élus rencontrés ont essentiellement fait porter les échanges sur le développement de l'offre y compris avec des exigences en termes de typologie ou de surface. Certains bailleurs soulignent que les échanges avec les élus ont été l'occasion d'attirer leur attention sur la nécessaire mise en cohérence des objectifs du PLH en matière de production avec leurs documents d'urbanisme ou leur politique foncière.

Les autres centres d'intérêt ont été la rénovation thermique et la maîtrise des charges, la vente aux locataires, les politiques de peuplement et l'adaptation des logements ou de la politique de mobilité au vieillissement de la population. Il a pu arriver que des collectivités formulent des attentes en contradiction avec les objectifs de l'État.

2. Les évaluations intermédiaires et les évolutions institutionnelles survenues depuis 2010 appellent à revoir le contenu des CUS et leur mode d'élaboration

2.1. Les évaluations intermédiaires ont mis en évidence les insuffisances de conception initiale

2.1.1. Le contenu très détaillé des CUS limite leur portée stratégique

Les bailleurs, et en particulier ceux qui s'étaient déjà engagés dans les conventions globales de patrimoine, ont été surpris en découvrant l'architecture du document à produire, tel que l'a définie la circulaire du 12 avril 2010. Tandis que les premières visaient à donner plus de marges de manœuvre aux bailleurs, le cadre de la CUS leur est apparu comme « rigide » et unilatéral, puisqu'il ne comportait aucun engagement du côté de l'État.

Les bailleurs reprochent d'abord aux CUS le caractère normatif et « national » des indicateurs, qui méconnaît la diversité des situations locales : au moment où les CUS ont été signées, la connaissance de la demande était encore liée aux PLH et à l'existence de quelques observatoires locaux. Aussi, la focale mise sur l'offre nouvelle ne s'est pas révélée partout opportune. Il en va de même pour les indicateurs relatifs à l'accueil des ménages à bas revenus ou à ceux qui sont reconnus prioritaires au titre du DALO, ménages logés sans difficultés dans les zones peu tendues.

Le choix des indicateurs fait question, tant ceux-ci relèvent de registres différents : certains constituent des objectifs à atteindre (production, rénovation thermique, vente de logements) tandis que d'autres sont plutôt des indicateurs de gestion (vacance, impayés, coût moyen de fonctionnement).

Enfin, dans une période de forte concentration du parc par rachat de patrimoine, il n'a pas été permis de procéder à des avenants pendant la durée de la CUS ; outre que cela amoindrit la portée stratégique du document, la qualité des indicateurs renseignés en est affectée puisque les objectifs ont été négociés sur une base différente.

En revanche, la mission note que les engagements contenus dans les conventions ne sont aucunement référés aux capacités de financement de l'organisme (sauf lorsque le bailleur traite cette dimension, de son propre chef), ce qui ne peut manquer d'interroger sur la portée réelle de la convention.

2.1.2. La plupart des indicateurs de la CUS ont demandé un investissement lourd aux bailleurs et se sont finalement révélés peu exploitables

La production de l'état des lieux initial pour chaque indicateur, à partir duquel les organismes devraient contractualiser avec l'État, a nécessité une adaptation des outils informatiques des bailleurs, voire des traitements à la main, car il n'était pas possible de faire des extractions automatiques, compte tenu, notamment, des définitions des indicateurs (différentes de celles utilisées par les fédérations

d'organismes, comme « la vacance de plus de 3 mois ») ou des découpages opérés (segments, ZUS, hors ZUS).

L'annexe 3 reprend les observations soulevées par les services de l'État et les organismes de logement social sur chacun des indicateurs. On mentionnera ci-après les principales critiques.

La plupart des indicateurs à renseigner devaient être restitués en **pourcentage**, ce qui empêche toute agrégation lorsque, par chance, le territoire de référence est homogène.

Les indicateurs liés au développement et à la gestion du patrimoine n'ont globalement pas fait question sur le fond (mais parfois sur certaines définitions, en particulier pour l'offre d'hébergement). L'indicateur C3 (nombre de DPE réalisés dans les 18 mois suivant la signature de la convention) a été très critiqué, car la fiabilité des diagnostics de performance énergétique (DPE) est contestée et nombre de bailleurs ont préféré se référer à d'autres dispositifs (et notamment des audits énergétiques). À Paris, l'office public Paris-Habitat se réfère aux exigences du Plan climat de la capitale, beaucoup plus contraignant.

Les indicateurs sociaux ont été particulièrement remis en cause par les bailleurs, car ces derniers considèrent qu'ils ne peuvent s'engager sur des objectifs dont ils n'ont pas la maîtrise : impayés de loyers, vacance, mobilité des locataires. L'échelle de restitution demandée pour l'indicateur relatif à l'accueil des ménages à bas revenus (60 % du plafond PLUS) a également fait l'objet de vives critiques, puisque le bailleur doit fournir les données selon une triple entrée : par segment /au sein de chaque segment, en fonction de la catégorie de classement de l'immeuble par niveau de service rendu /en ZUS et hors ZUS).

Les indicateurs de qualité de service ont été acceptés dans leur principe, car ils renvoient à l'activité du bailleur. Si la prévention et le traitement des pannes d'ascenseur ou de chaudière constituent un enjeu de taille, le renseignement des indicateurs a constitué une gageure. L'un des bailleurs rencontrés a indiqué à la mission avoir renégocié les contrats des prestataires après l'élaboration de la CUS et leur avoir demandé d'exercer un suivi des pannes en fonction des segments figurant dans la CUS. Les organismes insistent beaucoup sur les démarches visant à améliorer la qualité du service rendu, qu'ils développent en interne (chartes qualité, normes ISO) et aussi dans le cadre des conventions conclues avec les collectivités pour l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (voir § 2.2).

La finalité des indicateurs de gestion est encore aujourd'hui difficile à percevoir, sachant qu'ils sont analysés par l'agence de contrôle du logement social (ANCOLS) dans le cadre des contrôles qu'elle effectue. De plus, les bailleurs disposent de dispositifs de veille grâce à leurs fédérations et aux revues de prévention avec la Caisse des dépôts, leur principal prêteur. Lorsqu'ils sont déclinés à l'échelle du segment de patrimoine, ces indicateurs n'ont pas de sens, de l'avis même de l'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) qui estime qu'ils devraient être appréhendés à l'échelle du bailleur.

2.1.3. L'usage que font les services de l'État de ces données n'est pas perceptible

Eu égard au temps passé pour le recueil des données (et au coût induit), les bailleurs déplorent de n'avoir « *eu aucun retour des services de l'État sur les indicateurs (...) fournis* ».

De fait, dans la plupart des départements, les services de l'Etat n'ont pas été en mesure d'exploiter le matériau considérable transmis par les organismes d'HLM et les SEM, en raison des lacunes méthodologiques de départ mais aussi faute de moyens humains et techniques. Lorsqu'ils l'ont fait, c'était seulement à usage interne : certaines DDT ont mis en place des tableaux de bord à partir des CUS (Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Nord) ; la direction régionale et interdépartementale pour l'hébergement et le logement d'Île-de-France a effectué un travail de comparaison des coûts de gestion avec la médiane des bailleurs de la même « famille » présents dans la région et avec les normes définies par les fédérations d'organismes. La mission, de son côté, n'a pas eu connaissance de données exploitées par les services de l'État et rendues publiques à l'échelle départementale ou régionale.

Les outils à la disposition des services de l'État se sont révélés insuffisants pour apprécier les données fournies, tant au moment de l'état des lieux que lors des évaluations intermédiaires.

Dans la plupart des cas, ce sont les organismes qui ont transmis aux DREAL ou aux DDT les documents destinés à servir de supports à l'évaluation.

Pour apprécier l'atteinte des objectifs indiqués dans la CUS, les services de l'Etat ont dû procéder à la vérification des données.

Or les sources qui sont à leur disposition ne leur permettent pas toujours de réaliser l'exercice en temps réel : ainsi le répertoire du parc locatif social (RPLS), qui fournit un grand nombre de variables par logement, n'est disponible pour les services que 2 ans après le renseignement de l'information par chaque organisme.

Concernant les indicateurs de gestion, l'outil de suivi BOLERO (base d'observation du logement – étude et référencement des organismes) donne des informations décalées dans le temps (2 ans) et incomplètes, puisque les sociétés d'économie mixte n'y figurent pas.

Enfin, CROCUS (collecte et récolte des objectifs des CUS), conçu spécifiquement pour l'évaluation des CUS, a certes fourni un cadre commun de recueil de données, mais il ne permet de rentrer que les objectifs des bailleurs par segment pour chaque indicateur, et non les résultats. Il se révèle donc impossible d'effectuer des cumuls, des comparaisons ou des synthèses. Cela représente un fastidieux travail de saisie (deux mois et demi en Île-de-France pour 142 CUS) que certaines DREAL ont refusé d'effectuer, préférant consacrer leurs moyens au dialogue avec les bailleurs.

2.1.4. Les évaluations ont fourni l'occasion de revenir sur les enjeux stratégiques mais leur périodicité est diversement appréciée

Si certains bailleurs expriment scepticisme et frustration, lorsque les échanges avec la DDT ont été limités à une approche « comptable », ciblée sur l'évolution dans le temps des indicateurs, d'autres soulignent la qualité du dialogue, lorsque l'on évoque les enjeux de territoire et que l'on prend le temps de situer les chiffres dans leur contexte. Comme le résume une DDT : « *Les indicateurs n'ont servi qu'à faire démarrer la discussion, on les a « dédramatisés ».*

L'appréciation des bailleurs se révèle assez différenciée selon les territoires : positive dans les départements urbains où les DDT disposent encore d'agents dédiés au suivi des organismes, beaucoup moins favorable dans les départements de taille moyenne, sans doute moins outillés.

Dans toutes les régions où s'est rendue la mission, il se confirme que le dialogue a essentiellement porté sur les aspects patrimoniaux et les attributions.

Les objectifs de développement de l'offre ont été regardés de près par les services de l'État. En Île-de-France, compte tenu de la tension du marché et des besoins en logements, ce sujet a été au cœur des négociations initiales et des évaluations : pour tous les bailleurs qui relevaient de son niveau, la DRIHL a mesuré leur « taux d'effort », c'est-à-dire le flux de nouveaux logements rapporté au stock, ainsi que l'autofinancement net rapporté aux loyers. Dans cette même région, il s'est parfois révélé difficile d'obtenir de certains bailleurs une déclinaison de l'offre à venir par type de financement, voire de peser sur sa ré-orientation (en faveur des PLA-I¹³ notamment) ; l'exercice a été pour la DREAL Nord-Pas-de-Calais l'occasion d'insister sur l'objectif d'accessibilité financière des logements à produire.

Les objectifs et moyens que se donnent les bailleurs sociaux en matière de rénovation énergétique ont été le second thème sur lequel les échanges se sont concentrés.

Le respect des orientations visant à accroître l'accès au logement des ménages les plus modestes ou reconnus éligibles au DALO à travers les politiques d'attribution, a constitué le troisième thème d'échange privilégié.

À cette occasion les DDCS, peu présentes au lancement des CUS, ont pu faire valoir les objectifs de la politique sociale ; néanmoins, la fragilité des indicateurs sociaux a pu peser sur les échanges et certains sujets tels que la prévention des expulsions ou l'accompagnement social n'ont pas été très développés, notamment dans leur dimension qualitative.

En matière de politique de loyers, la modulation du supplément de loyer de solidarité (SLS), importante pour les bailleurs qui souhaitaient en faire un outil de mixité, n'a pas été un sujet très souvent abordé.

Si l'exercice d'évaluation a été globalement jugé positif par les services de l'État, ceux-ci disent en avoir parfois éprouvé les limites.

D'une part, compte tenu du travail que ces évaluations occasionnent, dans un contexte de décrue régulière des effectifs, le rythme biennal paraît très, voire trop

¹³ PLA-I : prêt locatif aidé d'intégration

rapproché.¹⁴ Ce constat est assez partagé par les bailleurs qui pointent la lourdeur de l'exercice mais aussi sa pertinence relative, la production de certaines données tous les deux ans ne faisant pas sens.

D'autre part, les modalités mises en place pour le suivi des CUS des bailleurs dont le patrimoine se situe dans plusieurs départements ou régions ne se sont pas révélées très opératoires. La coordination exercée, en principe, par la direction départementale ou régionale dont relève le siège de l'organisme n'a pas toujours pu s'effectuer, les directions des autres départements (ou régions) où le bailleur est implanté ne lui ayant pas systématiquement transmis les informations ou avis prévus par les textes. Dans ces conditions, il était difficile, pour la direction en charge de la négociation, d'avoir une vision globale des objectifs du bailleur sur les différents territoires.

De plus, il semble y avoir quelque artifice à prétendre qu'une direction de l'État, même régionale, puisse véritablement « négocier » avec un bailleur qui possède plus de cent mille logements répartis sur tout le territoire métropolitain. Des exemples cités à la mission rendent compte d'une certaine impuissance lorsqu'un bailleur refuse de renseigner certains indicateurs ou de s'engager sur des objectifs demandés par l'État.

Les griefs exprimés par les bailleurs sociaux vis-à-vis du caractère détaillé des CUS sont renforcés par la multiplication des cadres conventionnels qui leur sont imposés.

2.2. Les EPCI et les métropoles voient leur rôle très sensiblement renforcé dans la conduite des politiques de logement

En 2014 et 2015, plusieurs lois ont confié aux EPCI et aux métropoles les moyens de jouer un plus grand rôle dans la conduite des politiques du logement.

2.2.1. La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine comporte des innovations qui auront des conséquences pour les CUS

Tout d'abord, l'article 6 de la loi confie le pilotage des contrats de ville aux EPCI (à l'exception des territoires situés dans les DOM) ; il donne la possibilité à un grand nombre d'acteurs locaux d'être signataires de ces contrats et, parmi eux, figurent les organismes d'HLM et les SEM.

La géographie prioritaire est revue de façon significative (article 5) et fait apparaître un nouveau territoire d'intervention : le quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), dont le périmètre est défini en fonction d'une méthodologie renouvelée ; les anciens zonages sont supprimés, en particulier les zones urbaines sensibles (ZUS).

Enfin, en vue de promouvoir une plus grande mixité sociale dans les agglomérations, l'article 8 prévoit qu'une convention est conclue entre les principaux acteurs concernés, dès lors qu'un contrat de ville comporte un ou plusieurs QPV. Cette convention définit en particulier des objectifs de mixité sociale à l'échelle intercommunale qu'il conviendra de mettre en œuvre à travers les

¹⁴ L'évaluation des conventions globales de patrimoine devait, elle, se faire tous les 3 ans.

attributions et les mutations, ainsi que les coopérations à instaurer entre partenaires, tout particulièrement entre réservataires de logements sociaux.

Depuis la publication de l'instruction du gouvernement du 3 novembre 2015¹⁵, cette convention est communément appelée « convention d'équilibre territorial ». (voir annexe relative aux dispositifs relatifs aux attributions).

2.2.2. La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 dite loi ALUR renforce la place des EPCI dotés d'un PLH exécutoire dans les dispositifs d'accès au logement social

En effet, l'article 97 leur confère la responsabilité d'élaborer un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs de logement social (PPGD), dont la mise en œuvre repose sur un dispositif de connaissance et de gestion et la mise en place d'un service intercommunal d'accueil et d'information des demandeurs.

En outre, faculté est donnée aux mêmes EPCI de créer une conférence intercommunale du logement dont le rôle sera de définir, au niveau du territoire de l'EPCI, des objectifs d'attribution et de mutation, ainsi que les modalités de coopération entre les réservataires de logements sociaux, ce qui est tout à fait dans le droit fil des dispositions de la loi d'orientation pour la ville, votée un mois plus tôt.

Deux autres articles de la loi ALUR intéressent également les bailleurs sociaux :

- l'article 114 qui prévoit le rattachement des offices publics de l'habitat communaux aux EPCI à compter du 1er janvier 2017¹⁶ ;
- l'article 122 qui rend obligatoire la signature par les EPCI des CUS des organismes possédant ou gérant plus de 20 % des logements sociaux situés sur leur territoire.

Les lois portant organisation du territoire contribuent également au renforcement des EPCI et des métropoles dans la gouvernance des organismes et ouvrent la porte à de nouvelles délégations de compétences, dont plusieurs concernent les enjeux du logement social.

2.2.3. Les lois MAPTAM et NOTRe définissent les compétences des métropoles en matière d'habitat

L'article 43 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) détaille les compétences obligatoires et optionnelles de la métropole.

¹⁵ Instruction du gouvernement relative à la mise en œuvre d'une politique intercommunale des attributions (NOR ETL1523520J – non publiée au JO) : voir annexe 6

¹⁶ « Un office ne peut plus être rattaché à une commune, dès lors que cette dernière est membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat. Ce délai est porté à quatre ans lorsque la commune de rattachement de l'office devient membre d'un tel établissement public de coopération intercommunale ou bien lorsque cet établissement se dote de la compétence habitat »

Dans la première catégorie figure la politique locale de l'habitat, déclinée à travers le PLH, la politique du logement, l'amélioration du parc de logements et la résorption de l'habitat insalubre, l'aménagement et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

Concernant les compétences dont la métropole peut demander la délégation, le législateur a retenu l'attribution des aides au logement, la garantie du droit à un logement décent et la possibilité de disposer du contingent préfectoral à cet effet, le pouvoir de réquisitionner les logements, l'enregistrement et la gestion de la demande d'hébergement, la délivrance de l'autorisation de vente des logements sociaux et le pilotage des CUS aux différentes phases (élaboration, contractualisation, suivi et évaluation).

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République reprend les mêmes dispositions pour les métropoles d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris. Pour cette dernière, les dispositions pourront devenir effectives lorsque la MGP sera dotée d'un plan métropolitain du logement de l'hébergement exécutoire.

2.3. Les bailleurs sont confrontés à une multiplication des dispositifs contractuels

2.3.1. Les collectivités et les EPCI ont de plus en plus tendance à assortir d'une convention leur participation financière au logement social

Bien souvent leur première expérience de contractualisation a trouvé sa source dans les projets de renouvellement urbain, pour le relogement des ménages habitant des immeubles promis à la démolition et la reconstitution d'une offre de logement.

Par la suite, des habitudes de travail en commun s'étant nouées, des contrats portant sur des objectifs ciblés ont pu être proposés aux bailleurs par les départements ou les EPCI, que ces derniers soient délégataires des aides à la pierre ou non.

La mission a identifié deux sortes de contrats : ceux qui sont proposés à tous les bailleurs qui souhaitent opérer sur le territoire de l'EPCI ou du département et ceux qui sont passés avec des organismes relevant de la gouvernance locale.

Dans le premier cas, l'enjeu est de favoriser le développement de l'offre tout en encadrant les pratiques concurrentielles des nouveaux entrants ; la prise en compte des besoins de publics spécifiques (personnes âgées, étudiants, jeunes) est largement abordée pour définir des objectifs d'adaptation du parc ou de création de logements.

Dans le second cas, les conventions sont passées avec des organismes dans lesquels les départements ou les EPCI sont actionnaires majoritaires : si le développement de l'offre reste un enjeu majeur, la collectivité peut faire valoir ses attentes en termes de gestion sociale, de coopération entre organismes, de coût de gestion.

La métropole de Lille souhaite se doter d'un référentiel qualitatif qui pourrait encadrer et orienter la production de logements sociaux en neuf et en acquis-

amélioré (à travers des critères tels que la performance énergétique, la localisation et l'insertion urbaine, la qualité du service social, etc.). D'ores et déjà elle a obtenu que les bailleurs s'engagent à respecter la charte des bonnes pratiques des ventes HLM aux locataires, charte élaborée à son initiative.

Les contreparties octroyées par la collectivité ou l'EPCI se traduisent par des subventions par logement (venant s'ajouter à celles qui relèvent du droit commun lorsque ces collectivités sont également délégataires) ou des subventions globales annuelles.

L'annexe 5 illustre les thématiques traitées dans quelques conventions. Le dispositif conçu dans l'Ain en donne une version particulièrement aboutie.

Le contrat territorial de l'Ain

Le Conseil départemental de l'Ain est délégataire des aides à la pierre.

Institué par une délibération en date du 14 novembre 2011, le contrat territorial de développement du logement social, d'une durée de 4 ans, propose aux bailleurs volontaires une sorte de « petite CUS » qui aborde les thèmes suivants :

- gestion sociale préventive,
- gestion de proximité et qualité de service,
- qualité thermique des bâtiments,
- adaptation des produits aux besoins,
- insertion par l'économie,
- participation au dispositif local attribution des logements sociaux aux personnes handicapées,
- accession et vente de patrimoine,
- participation à un observatoire de l'habitat.

Les bailleurs sont notés sur ces différents items (pondérés), selon une grille qui leur est communiquée, et les résultats font l'objet d'un commentaire écrit.

Pour pouvoir contractualiser avec le conseil départemental, les bailleurs doivent avoir une note d'au moins 13/20.

Au terme de deux années, lorsque s'effectue l'évaluation intermédiaire, ils doivent avoir progressé. Le niveau de la subvention est lié au niveau de la progression.

Un certain nombre d'engagements traduisent une forte ambition sociale : clause d'insertion dans les marchés publics, cotisation au FSL de 6 €/logement, objectifs en matière d'accueil des personnes âgées et handicapées, coopération renforcée avec les services de la solidarité du conseil départemental pour la prévention des expulsions, recrutement de travailleurs sociaux diplômés par tranche de 2000 logements.

15 bailleurs sociaux ont signé ces contrats pour la période 2012-2015.

Le bilan est pour le moment en demi-teinte : les EPCI que le conseil départemental voulait impliquer sans leur demander de contrepartie ne se sont pas emparés du dispositif. Des conférences territoriales, auxquelles la DDT était présente, ont été organisées pour assurer le croisement avec les enjeux de territoire.

Du côté des bailleurs, si certains louent la clarté des objectifs et du cadre conventionnel (par différence avec la CUS), le manque de moyens humains pour

assurer l'évaluation à mi-parcours et la difficulté à traduire en note les progrès accomplis par les bailleurs ne permettent pas de donner au contrat toute la portée voulue au départ.

On mentionnera enfin, pour mémoire, les conventions que les bailleurs sociaux peuvent être amenés à conclure avec Action logement en vue de produire une offre répondant aux besoins des salariés des entreprises.

2.3.2. À ces conventions locales facultatives s'ajoutent celles que la réglementation rend obligatoires

Les bailleurs sont appelés à signer, avec l'État et les collectivités, nombre de conventions sur des territoires spécifiques. Elles abordent une partie des sujets traités dans les CUS mais pas toujours aux mêmes échelles.

Elles portent, en particulier, sur **les attributions de logements** :

- à titre obligatoire, dans les conventions de réservation qu'ils signent avec le Préfet de département et qui définissent les règles d'utilisation du contingent préfectoral (article R 441-5 du code de la construction et de l'habitation) ;
- de façon volontaire, dans les accords collectifs intercommunaux ou départementaux, pour favoriser l'accès au logement des publics identifiés dans le plan départemental d'accès au logement et à l'hébergement des personnes défavorisées.

En application des lois d'orientation pour la ville et ALUR, ils seront désormais, et en sus, signataires de :

- la convention d'application permettant la mise en œuvre du plan partenarial de gestion de la demande dans toutes les agglomérations dotées d'un PLH exécutoire ;
- la convention d'équilibre territorial dans les agglomérations signataires de contrats de ville qui comportent un ou plusieurs QPV ; les objectifs de mixité sociale qui y seront précisés s'appliqueront sur l'ensemble du parc social situé sur le territoire de l'agglomération.

L'autre enjeu de contractualisation locale concerne la gestion de proximité :

- la convention de gestion urbaine de proximité (GUP), obligatoire dans les démarches de renouvellement urbain, et fortement recommandée dans les nouveaux contrats de ville, précise de quelle façon les bailleurs sociaux présents dans les quartiers concernés contribuent à l'amélioration des conditions de vie des habitants, en agissant sur les problématiques du quotidien : propreté, entretien des immeubles et des espaces extérieurs, développement du lien social, tranquillité publique, insertion par l'économique, etc ;
- la convention d'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) signée entre la commune et le bailleur permet à ce dernier de bénéficier d'un

abattement de 30% pour la partie de son patrimoine situé en QPV (à partir du 1er janvier 2016 et jusqu'en 2020)¹⁷.

En contrepartie de cet abattement de 30%, l'organisme doit renforcer la qualité du service rendu aux habitants par des actions spécifiques qui viennent s'ajouter à sa pratique « de droit commun ».

Des dispositifs d'évaluation ont été travaillés entre le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports et l'Union sociale pour l'habitat, débouchant sur un « cadre national d'utilisation de l'abattement de TFPB dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville pour la qualité de vie urbaine » (signé le 29 avril 2015 par le ministre en charge de la politique de la ville et le Président de l'USH). Certains indicateurs sont proches de ceux figurant dans les CUS (voir annexe indicateurs).

2.4. L'ensemble de ces évolutions n'est pas sans conséquences sur la nature et l'échelle des données demandées aux bailleurs

Certains périmètres de restitution des données ont été modifiés depuis la parution des textes d'application de la loi de 2009 relatifs aux CUS. C'est le cas de la géographie prioritaire de la politique de la ville qui a non seulement fait entrer dans les dispositifs de nouvelles communes ou agglomérations (ainsi dans l'Ain, on compte désormais 12 contrats de ville au lieu de 7 contrats urbains de cohésion sociale) mais a aussi modifié les contours des territoires sur lesquels les politiques publiques devront se concentrer : la géographie des QPV n'épouse pas celle des ZUS. La consultation de l'atlas de la politique de la ville, accessible sur le site du commissariat général à l'égalité des territoires, permet une comparaison instructive.

Si les indicateurs des CUS devaient être maintenus en l'état, il conviendrait a minima de revoir ceux qui sont à décliner « en ZUS » et « hors ZUS » (pourcentage de logements rénovés -C4-, pourcentage de logements occupés par des ménages dont les ressources n'excèdent pas 60 % des plafonds -F1-, pourcentage d'attribution de logements aux ménages reconnus prioritaires à reloger d'urgence dans le cadre du DALO -F3-).

Il semble toutefois à la mission que le renseignement des rubriques doit être questionné de façon plus large, au regard de l'ensemble des conventions précédemment évoquées et des systèmes d'information créés récemment par l'État.

En effet, pour s'assurer de la mise en œuvre effective du droit au logement, l'État s'est doté d'outils qui lui permettent de disposer d'une connaissance territorialisée et, en temps réel, de la demande de logements sociaux, des attributions effectuées sur le contingent préfectoral et particulièrement pour les ménages reconnus prioritaires et à reloger d'urgence dans le cadre du droit au logement opposable et de la situation des ménages à l'encontre desquels une procédure d'expulsion a été engagée.

Le Système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) permet de disposer d'une vision en temps réel du nombre de demandeurs, de leur localisation ainsi que des attributions effectuées par chaque bailleur. Il est connecté

¹⁷ Article 1388 bis du CGI : « Cet abattement s'applique aux logements dont le propriétaire (...) est signataire, dans les quartiers concernés, d'un contrat de ville prévu à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine » -

avec SYPLO (système Priorité Logement) qui signale dans le SNE les ménages qui font l'objet d'une priorité ; celle-ci est définie nationalement (les ménages DALO et les « sortants d'hébergement ») et localement (accords collectifs, critères définis dans le cadre du PDALHPD). SYPLO est encore en cours de déploiement mais devrait être généralisé d'ici fin 2016. Le suivi des engagements des bailleurs pour l'accueil des ménages prioritaires est donc possible à tout moment, sans qu'il soit nécessaire de mobiliser la CUS à cet effet, ce qui ne dispense pas d'évoquer cette problématique au moment de la négociation et des évaluations.

Concernant la prévention des expulsions, un système d'information commun au ministère de l'Intérieur et au ministère en charge du logement, dénommé EXPLOC, permet de suivre l'avancement de la procédure d'expulsion pour les ménages ayant fait l'objet d'une résiliation de bail pour impayés de loyers. A l'heure actuelle, il permet seulement de connaître le type de parc d'où est issu le locataire (privé ou public) mais une extension pourrait être envisagée pour identifier le bailleur personne morale. Cette évolution permettrait d'éclairer les pratiques des bailleurs dans le traitement de l'impayé et aux différentes phases de la procédure d'expulsion.

Enfin, la connaissance des caractéristiques socio-économiques des ménages logés dans le parc social est possible depuis de nombreuses années grâce aux enquêtes annuelles relatives au supplément de loyer de solidarité (SLS) et biennales pour connaître l'occupation du parc (OPS) ; celle-ci, effectuée tous les deux ans, fournit des données sur les revenus, l'activité professionnelle et la composition des ménages. Toutefois les conditions de leur exploitation et de leur restitution étaient jusqu'ici très restrictives. Des évolutions réglementaires¹⁸ et législatives¹⁹ sont engagées pour permettre aux organismes, à partir d'une enquête annuelle unique effectuée auprès de leurs locataires, de traiter les informations à une échelle communale, voire infra-communale, pour mettre en œuvre une plus grande mixité sociale.

En effet, aux conditions actuelles, les restitutions ne peuvent être effectuées qu'à l'échelle départementale ou par unité urbaine de plus de 50 000 habitants. En outre les données ne sont publiables que si 3 bailleurs au moins sont présents sur le territoire analysé.

2.5. Les ambitions portées par l'État en matière de mixité sociale appellent à croiser enjeux sociaux et patrimoniaux

Plusieurs dispositifs d'évaluation de politique publique²⁰ ont mis en évidence la persistance de phénomènes de ségrégation socio-spatiale, malgré les moyens déployés dans le cadre de la politique de la ville. Le gouvernement actuel considère que les mécanismes d'attribution des logements sociaux conduisent à spécialiser certains quartiers d'habitat social dans l'accueil des ménages les plus

¹⁸ Cf décret n° 2016-150 du 10 février 2016 modifiant l'article R 442-13 du code de la construction et de l'habitation qui permet la transmission des données recueillies par les organismes de logement social aux services de l'État à l'échelle communale (et non plus seulement départementale)

¹⁹ Un projet de loi en préparation prévoit d'habiliter les organismes à traiter les données personnelles recueillies pour créer des outils d'analyse de l'occupation sociale de leur patrimoine ; un décret en Conseil d'État devrait ensuite préciser les conditions de diffusion à des tiers des données agrégées

²⁰ Rapport annuel de l'Observatoire national des ZUS

modestes. La concentration qui en résulte se révélerait particulièrement contre-productive pour l'insertion économique et sociale des personnes concernées.

La loi MLLE a prévu que la deuxième génération des CUS serait l'occasion de généraliser la remise en ordre des loyers (ROLM) en lien avec le niveau de service rendu.

À l'approche de cette échéance, de nombreuses voix se sont élevées pour pointer les risques de cet exercice. En effet, on pouvait légitimement penser que les immeubles les mieux classés verraient leurs loyers augmenter, tandis que les plus mal classés verraient les leurs baisser. Il y avait donc un risque d'accentuer la paupérisation de certains quartiers et d'aggraver des phénomènes plus anciens.

Un projet de loi en cours d'élaboration cherche à promouvoir un égal accès de tous à diverses opportunités, et notamment au logement social. Sans pouvoir anticiper le contenu final du texte, l'équipe de mission retranscrit ici quelques-uns des principes et moyens destinés à favoriser la mixité dans le logement social.

Afin de favoriser l'accueil des ménages les plus modestes à l'ensemble des logements, une disposition viserait à attribuer chaque année un quart des logements à des ménages relevant du dernier quartile de revenus dans des quartiers qui ne soient pas des QPV.

La qualification des immeubles destinés à accueillir les ménages les plus modestes hors QPV devrait s'effectuer par un croisement entre des données portant sur la qualité de l'immeuble et de son environnement et sur la composition sociale des ménages qui y sont déjà logés.

Afin de pouvoir qualifier le « profil » social des immeubles, les bailleurs sociaux seraient autorisés à exploiter les données issues de l'enquête « occupation du parc social ». L'état de l'occupation sociale des immeubles ou ensembles immobiliers devrait également figurer parmi les éléments à renseigner obligatoirement dans les CUS de deuxième génération.

* *
*

L'ensemble de ces évolutions conduit à redéfinir la place spécifique des CUS dans les contrats liant l'État et les organismes de logement social et à proposer un certain nombre d'amendements pour améliorer le suivi des engagements pris par les bailleurs sociaux.

3. Afin de garantir pérennité et qualité à l'exercice, il convient de redéfinir les objectifs des CUS et leur méthode d'élaboration et de mettre en place un certain nombre d'outils d'accompagnement

3.1. La multiplicité des contrats liant acteurs publics et bailleurs sociaux rend nécessaire de réexaminer le fondement des CUS comme instrument de cadrage et de légitimation des missions d'intérêt général

3.1.1. La CUS constitue le lien contractuel principal entre l'État et chaque opérateur de logement social

La mise en œuvre des politiques de l'habitat au niveau de territoires pertinents et s'appuyant sur les autorités ou acteurs concernés s'est traduite, au cours des dernières décennies, par le développement des compétences déléguées aux EPCI ainsi que d'un grand nombre de documents de cadrage tels que les programmes locaux de l'habitat et les plans départementaux de l'habitat (PDH).

La politique du logement étant territorialisée mais non pas décentralisée, l'État conserve un rôle et une responsabilité à partir desquels il développe des relations avec le niveau local, principalement les EPCI. L'État conserve, à travers l'ANCOLS, des missions de contrôle et, à travers la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), d'aide aux organismes en difficultés.

Sur le terrain, le lien entre l'État et les opérateurs, le « troisième côté du triangle », s'est atténué, même s'il subsiste de façon partielle ou indirecte sur des aspects spécifiques, en matière de gestion du contingent préfectoral et surtout de politique de la ville (implication des bailleurs dans les contrats de ville avec les conventions d'équilibre territorial, projets de renouvellement urbain financés par l'agence nationale de renouvellement urbain). S'il n'a plus besoin d'être décliné sur tous les aspects du niveau opérationnel, ce lien doit être maintenu et resitué au niveau stratégique selon une vision globale du positionnement et des activités de chaque opérateur.

C'est pourquoi, comme cela a été exposé au début du présent rapport, les modes de contractualisation entre l'État et les opérateurs ont été progressivement redéfinis au cours des dernières années : la CUS est ainsi devenue l'expression principale, voire unique du fait de sa dimension globale, de l'accord conclu entre l'État et l'opérateur sur les missions d'intérêt général que ce dernier doit exercer et précise leur teneur, leurs objectifs, leurs modalités.

3.1.2 Les orientations possibles de la CUS

Le contenu des CUS, comme celui des dispositifs contractuels antérieurs, a fait l'objet, lors de leur création, de débats récurrents entre volonté de se concentrer sur l'essentiel et tentation de développer au sein du document un ensemble plus détaillé d'informations et d'indicateurs ; celles-ci peuvent apporter aux services de l'État une meilleure connaissance des organismes, mais à condition d'en assurer le

caractère exploitable et d'éviter l'excès de complexité. Ce débat est à nouveau ouvert à l'occasion de la reconduction du dispositif dans le contexte d'aujourd'hui.

Un équilibre doit être trouvé pour disposer des informations nécessaires à la compréhension de la stratégie du bailleur et centrées sur les éléments et les engagements révélateurs du service d'intérêt économique général (SIEG). Les acteurs rencontrés, du côté des bailleurs comme des services de l'État, s'accordent sur les enjeux fondamentaux qui sont à prendre en compte :

- la gestion patrimoniale, l'accroissement et l'adaptation du patrimoine selon les principes du développement durable ;
- les conditions d'attributions propres au logement aidé, comportant l'accueil des ménages les plus modestes dans un souci de mixité sociale ;
- la qualité du service rendu, gage d'un traitement équitable des populations logées et d'une réponse adaptée à leurs besoins.

Ces priorités étant posées, si l'on veut mieux articuler les CUS avec les acteurs et les dispositifs constitutifs des politiques locales de l'habitat, trois approches sont possibles, selon ce que l'on veut privilégier :

- une dimension stratégique : il convient alors de limiter strictement la CUS à l'expression des orientations stratégiques globales de l'organisme, en évitant des déclinaisons trop détaillées, en laissant perdurer en dehors de la CUS d'autres conventions et dispositifs mais en assurant les meilleures connexions possibles ;
- une dimension opérationnelle : articuler la CUS avec les outils de politique locale et les systèmes d'information, en intégrant à la CUS, autant que possible, d'autres conventions ou accords afin d'en faire un dispositif concret le plus pertinent possible dans le pilotage des divers aspects des politiques de l'habitat, ce qui conduit à un outil plus complet mais aussi plus lourd ;
- une dimension partenariale : il s'agit alors de retravailler surtout les modes d'élaboration et d'évaluation pour faire de la CUS un outil partagé de connaissance et de dialogue entre tous les partenaires des politiques locales, ce qui le fait devenir le support essentiel du « triangle » État, collectivités territoriales, opérateurs.

Il ne s'agit pas là de trois options ou scénarios, mais plutôt d'une présentation aidant à l'optimisation d'un choix. Il paraît difficile d'aller trop loin dans l'approche opérationnelle, compte tenu du rôle des collectivités territoriales et du risque de complexité. La position de l'équipe de mission est de donner la priorité aux deux autres dimensions, en positionnant la CUS comme outil de « dialogue stratégique » : il s'agit de privilégier la lisibilité de la CUS et sa capacité d'être un support d'échange entre l'État et le bailleur sur le sens même de son action, ce qui suppose d'alléger le document de tous les développements ou déclinaisons non indispensables tout en permettant sa compréhension et son appropriation par les acteurs locaux.

1. Affirmer le rôle de la convention d'utilité sociale comme dispositif permettant à chaque organisme de logement social de faire connaître ses objectifs et ses ambitions et comme support du dialogue stratégique avec l'État

3.2. Le contenu des CUS doit être profondément remanié

3.2.1. La CUS ne peut être réduite à des indicateurs

La CUS est établie à partir du plan stratégique de patrimoine de l'organisme, document cadre actualisé régulièrement. L'organisme se caractérise par son activité (gestion et développement de son patrimoine), sa raison d'être (répondre à des besoins en logement selon des conditions économiques et sociales appropriées), sa manière de le faire (garantir une qualité de service pour tous). La CUS doit être l'expression de ces trois aspects indissociables en exposant successivement la situation actuelle, les orientations, les objectifs, les moyens internes et externes mis en œuvre.

Les indicateurs, qui semblent avoir polarisé l'attention des services de l'État lors des évaluations, ne sont que des éléments destinés à traduire les objectifs, principalement ceux qui sont quantifiables et consolidables ; ils ne constituent pas l'essentiel de la CUS, même s'ils sont nécessaires pour la rendre concrète et évaluable.

Une CUS bien construite doit permettre de donner une vision claire et globale de l'organisme, en tant qu'« entreprise » répondant à des besoins dans un cadre économique et financier soutenable et cohérent. Ainsi, en fonction de son histoire et de ses actionnaires ou collectivités de rattachement, chaque opérateur occupe un positionnement spécifique et met en œuvre les moyens qui lui permettent de répondre plus particulièrement à tel ou tel type de besoin et de se déployer sur tel ou tel territoire. L'appréciation globale de l'action de l'opérateur ne peut donc se limiter à l'examen d'une batterie d'indicateurs mais doit se faire à partir d'une vision d'ensemble de la structure, au regard des caractéristiques des territoires d'intervention ainsi que des capacités mobilisables et mises en œuvre par les responsables de la structure ; cela implique de limiter le nombre d'indicateurs quantitatifs et de prévoir certains développements qualitatifs en complément.

Même si cela n'a pas toujours été le cas lors du premier exercice, les services de l'État affirment unanimement que le débat avec les bailleurs doit porter d'abord sur leur stratégie et leurs objectifs, plutôt que sur les indicateurs et les sanctions.

3.2.2. Les indicateurs devraient être moins nombreux et recentrés sur des enjeux de moyen terme

Ces considérations impliquent de reconfigurer la CUS en traduisant les finalités et les engagements de l'opérateur selon un ensemble de thématiques et en redéfinissant une série simplifiée d'indicateurs. Les critères se répartissent selon les trois axes : dynamique patrimoniale, politique sociale, qualité de service. Les indicateurs doivent alors être conçus pour constituer un tronc commun à toutes les CUS, permettant une vision d'ensemble et des consolidations. Chaque CUS peut ensuite faire l'objet de développements complémentaires liés aux spécificités de l'opérateur, de ses territoires d'action, des types de besoins couverts et de produits mis en œuvre.

En conséquence, l'équipe de mission propose de faire évoluer les indicateurs des CUS selon les principes suivants :

- privilégier une vision de moyen terme pour le développement du patrimoine ainsi que sa transformation et son adaptation (afin de prendre en compte les conséquences du renouvellement urbain), en conservant des indicateurs de programmation et des indicateurs de réalisation ;
- faire évoluer les indicateurs de gestion locative (attributions, loyers, accompagnement social) en fonction des enjeux du droit au logement et de la mixité sociale, portés par la loi d'orientation sur la ville et d'autres textes en préparation, et des ajustements que cela implique en matière de politiques d'attributions et de loyers ;
- reconfigurer les indicateurs de qualité de service, en s'appuyant sur les enquêtes de satisfaction et sur des indicateurs de moyens tels que l'existence de démarches qualité ou de dispositifs participatifs ;
- supprimer les indicateurs de gestion ou, du moins, les conserver comme éléments d'information sans en faire des objectifs ;
- adapter les échelles de restitution (voir infra §3.3.1).

Ces orientations devraient conduire à un fort allègement du nombre des indicateurs, même si quelques ajouts sont proposés. L'analyse détaillée des indicateurs a été développée ci-avant et les évolutions préconisées sont détaillées dans l'annexe 3 du présent rapport.

La mise au point finale du dispositif devra tenir compte des résultats du groupe de travail réuni à cet effet par la DHUP.

2. Redéfinir le contenu de la CUS selon, d'une part, un « tronc commun » national exposant la stratégie du bailleur et ses objectifs en permettant des consolidations, d'autre part, des données et des compléments thématiques pertinents selon les spécificités de l'organisme ou les enjeux d'un territoire donné (EPCI)

3. Réduire et simplifier la liste des indicateurs obligatoires pour en faire une série exploitable et cohérente, en s'appuyant sur les enseignements issus de la première évaluation

4. Prendre en compte les engagements des bailleurs au titre du renouvellement urbain dans les indicateurs liés au patrimoine

3.2.3. Certaines thématiques devraient être abordées ou approfondies

L'analyse d'une vingtaine de CUS par l'équipe de mission a mis en évidence une certaine diversité d'approches mais aussi de forts contrastes de qualité dans les documents produits (densité, lisibilité, réalité des engagements, etc.). Certains aspects ou sujets devraient être mieux pris en compte et davantage développés, (politiques sociales, développement durable, renouvellement urbain) sans que l'on prône pour autant une présentation normalisée.

La soutenabilité financière des engagements, compte tenu des moyens spécifiques de l'opérateur (fonds propres, vente de patrimoine) et des aides mobilisables, devrait être a minima explicitée dans la CUS. Si les services de l'État chargés de négocier les CUS, ne disposent pas des compétences suffisantes pour évaluer finement l'adéquation entre objectifs, moyens et situation financière du bailleur, ces éléments font partie du cadre de cohérence et seront utiles lors des évaluations et contrôles menés par l'ANCOLS.

5. Établir dans la CUS un lien entre les capacités financières des bailleurs, les moyens mobilisés et les objectifs

La question des loyers est centrale dans la politique du logement aujourd'hui et ne peut être limitée à la redistribution des loyers telle qu'elle avait été envisagée en 2009. En effet plusieurs études récentes de l'INSEE ²¹ montrent une croissance significative du taux d'effort des ménages locataires, y compris après APL, cette tendance étant essentiellement imputable aux charges mais aussi aux loyers. On observe que les loyers de nombre d'opérations neuves sont calés d'emblée aux loyers plafonds. Or, on constate à la publication des résultats de chaque nouvelle enquête logement (ENL) une paupérisation des occupants du parc social²², tandis que les objectifs assignés aux bailleurs en matière d'attributions visent à renforcer l'accueil des ménages les plus modestes parmi les demandeurs. Il y a donc un moindre ajustement entre l'offre et la demande qui se traduit par une montée significative des impayés de loyers et des risques de résiliation de bail.

L'un des enjeux du dialogue entre les organismes de logement social, l'État et les collectivités associées au processus doit donc porter sur les conditions du maintien et de la production de logements à loyers accessibles.

De plus, les responsabilités confiées aux EPCI en matière de définition d'objectifs d'attributions et de mixité sociale impliquent qu'ils disposent des éléments de connaissance sur les loyers pratiqués dans le parc locatif social situé sur leur territoire. Or ces informations ne sont pas accessibles aujourd'hui et les loyers de référence calculés en fonction du mode de financement (PLAI, PLUS, PLS) ne donnent qu'une vision théorique de la réalité des loyers pratiqués²³.

A l'instar de ce qui a été entrepris pour rendre exhaustive et transparente la demande de logement social, il devient nécessaire de qualifier l'offre, non seulement en termes de typologie et de localisation mais aussi de « quittance », c'est-à-dire de loyer brut auquel s'ajoutent les charges (avant déduction de l'APL). Si ces informations sont fournies aux commissions d'attribution (CAL) lorsqu'un logement doit être attribué, elles ne sont pas communiquées ailleurs.

Dans la mesure où les EPCI ont vocation à devenir les territoires de référence pour un certain nombre de sujets liés au logement, il serait souhaitable que les organismes de logement social cartographient leur parc sur ces territoires en fonction des niveaux de loyers pratiqués par m², au moins pour les EPCI dotés d'une conférence intercommunale du logement. Les organismes renseignant l'enquête RPLS, ils disposent déjà de toutes les données.

²¹ INSEE J. Accardo et E. Kranklader « évolution de taux d'effort pour la dépense de logement entre 2005 et 2011 » à partir des données de l'enquête « conditions de vie »

²² En 1973, seuls 12 % des ménages logés en HLM se situaient dans le premier quartile de la distribution des revenus ; en 2006, ils étaient près de 40 %

²³ Voir rapport MAP sur la prévention des expulsions locatives (CGEDD-IGAS-IGSJ-IGA) juin 2014

Pour que cet exercice de territorialisation des données soit utilisable, il devrait être précédé d'un travail de définition de méthodologies communes aux différents bailleurs : il conviendrait, en particulier, que les classes de loyers soient arrêtées de manière homogène sur un même territoire. De ce point de vue, les démarches d'harmonisation portées par les associations régionales d'organismes de logement social devraient être encouragées, ainsi que l'implication des services statistiques des DREAL.

Dans ce contexte, la persistance de deux modes de calcul de la surface des logements pour le calcul des loyers constitue un obstacle de taille (cf § 1.1.3). Il conviendrait donc que le ministère en charge du logement, qui a beaucoup œuvré pour accroître la transparence des loyers dans le secteur privé en s'attachant à l'élaboration d'une méthodologie robuste et en s'appuyant sur des observatoires locaux, s'empare de cet enjeu pour les loyers du parc social et contribue, avec le concours de l'USH, à l'élaboration d'un dispositif unifié de mesure des surfaces réelles d'ici la troisième génération des CUS. Il y a là un enjeu de progrès significatif pour appuyer les choix volontaristes faits en matière de politique d'attributions.

6. Effectuer, pour chaque bailleur, et aux conditions actuelles (surface corrigée ou surface utile) une cartographie de son parc en fonction des niveaux de loyers

7. Initier une démarche conjointe entre l'USH et la DHUP pour unifier le système de référence des loyers du parc social en généralisant la surface utile d'ici la fin de la deuxième génération des CUS

Si les indicateurs relatifs à la **politique sociale** ont été fortement critiqués, la nécessité d'instaurer sur cet enjeu un dialogue approfondi et d'obtenir des engagements de la part des organismes ne fait pas question.

L'équipe de mission plaide pour un nombre resserré d'indicateurs dans ce domaine, car des données annuelles sont désormais disponibles (cf supra § 2.4.) et le suivi qu'elles permettent semble plus adapté que ce que peuvent offrir les CUS (évaluations tous les 2 ans, susceptibles de passer à 3 ans).

Deux axes paraissent devoir faire l'objet de développements dans la CUS : il s'agit de la part prise par les organismes dans la politique d'accès au logement ordinaire des personnes hébergées ou résidant dans un logement adapté, et des actions mises en place pour intervenir en amont des procédures contentieuses en cas d'impayés et éviter que les situations ne s'aggravent.

Parmi les actions susceptibles d'illustrer la contribution des organismes à l'accès au logement des personnes hébergées, on peut évoquer les partenariats noués avec des associations d'insertion par le logement pour mettre en place des baux glissants, pratiquer des sous-locations, le recours à l'accompagnement social des ménages les plus fragiles en recourant au financement d'opérateurs spécialisés.

En ce qui concerne la prévention des expulsions, il serait intéressant de définir des objectifs de progrès en termes qualitatifs : intégration de compétences sociales dans les équipes par recrutement de travailleurs sociaux diplômés ou par une politique de qualification professionnelle, aides sur quittances, échange de logement pour abaisser le taux d'effort de ménages ayant des revenus structurellement bas.

Les démarches participatives, peu présentes dans les CUS, pourraient constituer un engagement, au titre de la qualité de service, si le bailleur souhaite progresser ou innover dans ce domaine encore insuffisamment développé en regard des pratiques européennes voisines.

8. Prévoir dans le cahier des charges des CUS des développements qualitatifs relatifs à la concertation, aux politiques sociales et au développement durable.

Les actions liées à la qualité de service pourraient être davantage référées aux démarches qualité qui se sont développées dans les organismes de logement social (enquêtes de satisfaction, dispositifs de certification, engagements au titre de la responsabilité sociale des entreprises – RSE -, adhésion au dispositif de labellisation « Quali'HLM » mis en place par l'USH) ; elles peuvent soit être constitutives d'un indicateur de qualité de service dans la limite de la comparabilité des approches et des données, soit faire l'objet d'un développement spécifique s'il s'agit d'une pratique expérimentale intéressante (et pas seulement la vérification de la bonne mise en œuvre de procédures et de processus internes que sanctionnent les normes ISO).

Des **approches conjointes permettant de bien articuler l'action des bailleurs** avec les enjeux des territoires, à l'instar de celles menées en Lorraine ou en Pays-de-la-Loire sur la base d'un diagnostic territorial commun (à l'échelle du bassin d'habitat, du département ou de la région), méritent également d'être encouragées ; elles permettraient non seulement une démarche plus cohérente d'élaboration des objectifs au sein des CUS mais aussi des approfondissements qualitatifs « à la carte » selon les territoires et les bailleurs concernés.

9. Encourager la réalisation de démarches communes à des échelles pertinentes (région, département, bassins d'habitat) entre les bailleurs confrontés à des enjeux identiques (réalisation d'un diagnostic commun des besoins et de la demande sur un territoire, mise en œuvre d'une méthodologie unifiée, coordination des démarches).

3.2.4. Une durée de 6 ans est pertinente et une évaluation triennale paraît suffisante

Aucune réserve n'a été formulée par les acteurs rencontrés sur la durée de 6 ans fixée pour les CUS, durée qui permet une bonne échéance de projection pour les organismes comme pour l'État, ni sur le caractère simultané du calendrier d'élaboration et d'évaluation de l'ensemble des CUS, l'intérêt d'une approche synchronisée primant sur les inconvénients liés à la concentration de charge de travail pour les services de l'État.

Les avis sont en revanche partagés sur le rythme des évaluations. Si le premier exercice a pu être « dévalorisé » par une élaboration des CUS trop administrative puis par une évaluation trop rapide ou limitée à l'examen des indicateurs, il est clair que pour en faire l'outil de dialogue principal entre l'État et chaque opérateur, il serait bon de se donner un peu plus de temps et de recul. C'est pourquoi l'équipe de mission recommande un pas de 3 ans, donc une évaluation à mi-parcours. Les rapporteurs suggèrent aussi qu'à cette occasion l'organisme puisse faire part de sa stratégie à un horizon qui excède celui de la CUS, sans modifier les objectifs de celle-ci pour autant.

10. Conserver la simultanéité de l'exercice d'établissement des CUS pour rendre possibles des exploitations nationales ou régionales d'ensemble et maintenir la périodicité de 6 ans

11. Réduire le rythme des évaluations à 3 ans, en intégrant lors de l'évaluation intermédiaire des éléments de prospective à un horizon de 6 ans, de façon à évoluer vers un exercice « glissant »

3.3. L'élaboration des CUS doit associer plus fortement les parties prenantes pour en faire de vrais outils de pilotage

3.3.1. La structure de la CUS et ses modalités d'élaboration doivent permettre l'implication des collectivités territoriales

Afin de permettre l'articulation des CUS avec les politiques locales de l'habitat et l'action des collectivités territoriales ou de leurs groupements, la segmentation des données doit être organisée à deux échelles : par département et par EPCI.

L'échelle départementale, qui était déjà prise en compte dans les CUS, se justifie du fait des compétences exercées à ce niveau : programmation des aides au logement par les services de l'Etat ou les 26 conseils départementaux délégués des aides à la pierre²⁴ et pilotage des dispositifs liés à la politique sociale du logement (PDALHPD, fonds de solidarité pour le logement, CCAPEX²⁵). Quant aux EPCI, ils constituent désormais le niveau principal de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat.

L'articulation des calendriers des CUS avec ceux des PLH ainsi que des orientations intercommunales en matière d'attribution pourrait présenter un intérêt (toutefois limité, du fait que les PLH ont un objet plus large que le logement social) mais semble difficile à réaliser, car les PLH ne sont pas « cadencés » nationalement comme les CUS ; il serait éventuellement possible d'y parvenir ultérieurement en calant tous les exercices sur 6 ans l'année suivant les élections locales.

Il n'en demeure pas moins que la question de la place des EPCI dans l'élaboration des CUS doit être réaffirmée. Il est possible que leur apport et leur implication soient variables selon les enjeux et leur degré de maturité en matière de politique du logement. Leur association devra être organisée selon des modalités permettant non seulement une information mais une réelle participation. A cette fin, les dispositions en vigueur doivent être renforcées, principalement en amont de la démarche, à la fois pour sensibiliser tous les EPCI et pour permettre à ceux qui ont une connaissance du sujet et une politique affirmée de communiquer les données dont ils disposent, notamment sur les marchés immobiliers, et les orientations de politique locale. Il pourrait être procédé en trois étapes :

- une information aux EPCI dès le lancement du processus, leur permettant de faire part de leurs attentes à l'État et à chaque organisme et de transmettre

²⁴ Au 1^{er} janvier 2015 (source DHUP)

²⁵ CCAPEX : commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives

tous éléments utiles avant l'élaboration du projet (comme un « porter à connaissance » en matière de document d'urbanisme) ;

- des modalités d'association des EPCI définies par le bailleur, qui doivent comporter au moins une réunion d'échange organisée sur la base d'un avant-projet de CUS et à laquelle l'État serait convié ;
- la signature de la CUS par les EPCI disposant d'un PLH exécutoire, pour les organismes dont le patrimoine représente au moins 20 % du parc de logements sociaux de l'intercommunalité : cette disposition, inscrite dans la loi ALUR, serait maintenue sans toutefois que le refus éventuel de signer la CUS puisse avoir un effet bloquant sur le processus ; la signature des CUS demeurerait facultative pour les autres EPCI.

Concernant l'évaluation, les EPCI devraient être destinataires des documents produits, invités à faire part de leurs observations et conviés à une réunion de présentation.

Un tel schéma renforcerait à la fois le pilotage de l'État et les échanges entre les trois catégories de partenaires.

12. Prévoir une segmentation du patrimoine des bailleurs par département et par intercommunalité, de façon à permettre aux pilotes des politiques locales de disposer d'une déclinaison des objectifs de la CUS et de ses indicateurs, sous réserve de leur pertinence à cette échelle (taille significative du patrimoine concerné)

13. Renforcer la procédure associant les collectivités et intercommunalités principalement concernées à toutes les étapes essentielles de l'élaboration et de l'évaluation des conventions

3.3.2. Les systèmes d'information de l'État et des bailleurs devraient être adaptés pour fournir les données aux échelles de gouvernance

Cette question est cruciale pour la réussite de l'exercice dans de bonnes conditions. Les systèmes d'information, tant ceux des bailleurs, souvent mal adaptés à la connaissance du patrimoine, que de ceux de l'État, encore insuffisamment fiables, ont fait l'objet d'améliorations significatives au cours des dernières années.

Il reviendra notamment à la DHUP et aux services en charge des enquêtes obligatoires relatives au logement social de créer les conditions de diffusion des données aux échelles pertinentes, ce qui nécessitera sans doute de revoir certaines règles « prudentielles », en limitant les restrictions de diffusion (cf. règles figurant dans l'enquête OPS qui ne permettent pas la diffusion de données sur un territoire s'il y a moins de 3 bailleurs).

Comme évoqué supra, l'organisation des données doit permettre de produire une segmentation des indicateurs des CUS à une double échelle : département et EPCI. Dans le cas de l'Île-de-France, compte-tenu des réformes en cours, il sera sans doute nécessaire de maintenir une segmentation à plusieurs échelles : le

département, l'établissement public territorial²⁶ au sein de la Métropole du Grand Paris, les EPCI dotés de PLH approuvé en grande couronne et les territoires résiduels entre ces EPCI et les départements.

Pour permettre des consolidations, tous les indicateurs devront être produits en valeur et non pas en pourcentage.

14. Adapter les systèmes d'information pour permettre l'alimentation des CUS par toutes les sources existantes

3.3.3. La collaboration avec d'autres partenaires, notamment l'ANCOLS, en amont de l'exercice, peut utilement renforcer la capacité de négociation de l'État

La nécessité de faire le lien au sein des CUS avec les capacités financières des bailleurs et les moyens qu'ils peuvent mobiliser en interne et en externe a déjà été évoquée. La question concerne en particulier les fonds propres de l'opérateur, leur degré d'investissement dans les opérations, leur renforcement éventuel (prêt « haut de bilan »). Ces aspects devraient figurer dans les conventions afin de justifier le niveau des objectifs du bailleur et des aides attendues. Il serait également nécessaire de mieux appréhender les marges de manœuvre dont disposent les bailleurs, en fonction de leur patrimoine et de leur histoire, pour proposer à des populations pauvres davantage de logements de bonne qualité à loyer adapté.

Tout cela n'est envisageable que si les services de l'État chargés de négocier et d'évaluer les CUS disposent d'une culture financière suffisante et qu'il est possible d'établir un lien avec les missions de contrôle qui relèvent de l'ANCOLS, chargée entre autres d'apprécier le risque de « surcompensation » des aides à l'égard des principes du droit européen²⁷. Une piste à creuser serait d'ailleurs de remédier aux « surcompensations » ou aux défauts d'atteinte des objectifs énoncés dans la CUS par des contreparties, par exemple la baisse de loyers qui seraient jugés excessifs au regard de la situation de populations modestes dans certains territoires.

A cette fin, il apparaît nécessaire de renforcer la formation des services de l'État (apport de compétence, échange de bonnes pratiques) en s'appuyant sur le savoir-faire de l'ANCOLS et de la Caisse des dépôts, voire des fédérations professionnelles des organismes de logement social, si elles souhaitent apporter leurs compétences et leur vision du sujet, ou encore de cabinets d'experts spécialisés, permettant aux DREAL et DDT de maîtriser a minima les fondamentaux financiers du modèle de gestion des organismes. Les services des collectivités territoriales et des grands EPCI pourraient être utilement bénéficiaires de ce même dispositif.

De plus, il serait opportun que, comme cela a déjà pu se faire à certains endroits, l'ANCOLS puisse apporter aux services qui lui en feraient la demande un appui de conseil et d'expertise sur la santé financière des organismes et les équilibres

²⁶ Leur liste et leur périmètre ont été arrêtés par décrets publiés au JO le 13 décembre 2015 ; ils sont au nombre de 11

²⁷ On désigne par surcompensation, et en référence à la directive de l'Union européenne sur la concurrence, un niveau d'aide publique supérieur à 100 % des coûts nets de construction, de gestion et de rénovation des logements sociaux ; cf. partie 1.1.2.

économiques à préserver, en amont de la négociation des CUS ou lors de leur évaluation, la sensibilité du sujet pouvant être variable selon l'organisme.

Cette proposition se veut respectueuse des rôles respectifs de chacun, l'ANCOLS n'ayant pas dans ses missions l'évaluation des CUS et encore moins leur négociation.

15. Mettre en place un dispositif de formation et d'échange d'expérience permettant aux services de l'État, voire aux collectivités territoriales concernées, d'appréhender les enjeux financiers des opérateurs du logement social

16. Solliciter l'ANCOLS pour fournir un appui de conseil et d'expertise, en tant que de besoin, aux services chargés de la négociation et de l'évaluation des CUS

3.4. l'État doit garder la main pour garantir une vision cohérente mais ses modes d'intervention doivent être renforcés

3.4.1. La délégation de compétence aux métropoles, présentant plus d'inconvénients que d'atouts, devrait être supprimée

Cette possibilité de délégation, introduite par amendement²⁸, présente davantage d'inconvénients que de bien-fondé. Les organismes rencontrés, offices publics, entreprises sociales pour l'habitat ou sociétés d'économie mixte, implantés dans une métropole, estiment que cette dernière n'a pas de recul suffisant pour négocier avec eux une CUS, ni d'ailleurs d'intérêt à le faire quand elle a déjà mis en place d'autres outils de contractualisation avec les bailleurs, comme cela est fréquemment le cas (cf §2.3.1 et annexe 5). Pour les opérateurs intervenant sur plusieurs territoires (OPD ou ESH) on voit mal comment une métropole pourrait disposer d'une vision globale et d'un positionnement ajusté dans la négociation de leur CUS.

La nécessaire concertation avec les acteurs d'autres territoires, déjà peu aisée entre services de l'État qui relèvent de la même autorité, ne serait pas facilitée par l'existence plus que probable d'intérêts contradictoires entre les stratégies de développement de l'opérateur et les politiques locales de l'habitat des EPCI concernés, autres que la métropole de rattachement de la CUS. Ainsi, les métropoles, situées le plus souvent en zone tendue, pourraient être tentées de dissuader certains opérateurs d'intervenir sur d'autres territoires présentant à leurs yeux moins de besoins ; à l'inverse, des bailleurs cherchant à s'implanter sur une métropole pourraient en être empêchés afin qu'il ne soit pas porté ombrage à des opérateurs locaux.

A ces arguments s'ajoutent des difficultés juridiques qui ont été soulevées par une DDT interrogée : « *déléguer au Président d'une métropole la compétence de signer les CUS revient (...) à lui déléguer des pouvoirs en dehors de son territoire, y compris sur le territoire d'autres métropoles* » et, de plus : « *la CUS est signée par le Préfet de la Région du siège de l'organisme, la délégation de compétence*

²⁸ Dans la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite MAPTAM

est accordée par le Préfet de département où se trouve la collectivité délégataire. Déléguer les CUS revient donc pour le Préfet de Département à déléguer un pouvoir relevant du Préfet de Région ».

17. Conserver dans tous les cas l'État comme chef de file de la négociation et de l'évaluation de la CUS et supprimer la possibilité de délégation aux métropoles

3.4.2. La place et le rôle des représentants des locataires pourraient être élargis

Les locataires sont représentés au conseil d'administration des organismes et à ce titre sont amenés à se prononcer à plusieurs reprises sur les CUS. En outre, les textes prévoient que les associations qui les représentent sont obligatoirement consultées pour le classement des immeubles dans la perspective de la remise en ordre des loyers maximaux. Toutefois, de l'avis unanime de ces associations, la CUS est un outil complexe qu'elles ont du mal à apprécier dans sa globalité. Elles ont tendance à réduire la CUS à la ROLM, disposition à laquelle elles se sont régulièrement opposées.

La nouvelle démarche développée dans le projet de loi en cours de rédaction pourrait être l'occasion de les associer aux réflexions locales sur la mixité sociale et ainsi d'éviter les effets pervers d'une approche trop exclusivement nationale et normative, à condition de confronter leur point de vue à celui des associations qui militent pour le droit d'accès au logement.

En tout état de cause, l'élaboration des CUS et leur évaluation pourraient faire l'objet d'un échange avec les représentants des locataires pour mieux définir les objectifs et les indicateurs, surtout en matière de gestion du parc (notamment réhabilitation et restructuration urbaine) et de qualité de service.

18. Impliquer davantage les représentants des locataires en amont de la préparation des CUS et leur permettre de mieux appréhender la stratégie du bailleur et de participer au suivi de sa mise en œuvre

3.4.3. La méthode de négociation devrait être adaptée en fonction de la taille des organismes et des enjeux qu'ils représentent par rapport au territoire

Ainsi que le montre notamment le retour exprimé par la fédération des EPL, les organismes de logement social de petite taille ont parfois eu du mal à réaliser l'exercice des CUS et sont d'autant moins motivés que les services de l'État n'ont pu leur accorder que peu de temps. Il serait souhaitable de n'exiger des organismes de petite taille (l'appréciation du seuil étant laissée à l'échelon régional) que le renseignement du cadre commun à toutes les CUS (exposé succinct de la stratégie et production des indicateurs et rubriques obligatoires). Des démarches communes pourraient aussi être suggérées à l'échelle du bassin d'habitat ou du département sous l'égide des fédérations professionnelles, notamment de leurs instances régionales.

En ce qui concerne les organismes et groupes importants, une double difficulté est apparue aux rapporteurs : la capacité de négociation des services de l'État face à des organismes puissants et la lisibilité de la stratégie de sociétés faisant partie d'un même groupe mais tenues de réaliser chacune leur CUS. De plus, la réforme

d'Action logement, qui contrôle un parc de près d'un million de logements, a de fortes chances de conduire à de nouveaux regroupements et impliquera de toutes manières de nouvelles formes de gouvernance.

Ceci conduit l'équipe de mission à suggérer deux mesures pour les groupes ou organismes importants (gérant par exemple plus de 100 000 logements) : d'une part, l'énoncé d'un cadre stratégique commun, en amont des CUS, des sociétés faisant partie d'un groupe, d'autre part, la constitution d'un « groupe d'appui » qui serait consulté par les services de l'État avant la signature de la CUS ; celui-ci pourrait comporter au minimum un représentant de la DHUP et un membre du CGEDD spécialiste du logement social.

Ce dispositif d'appui pourrait jouer un rôle plus large de « contrôle qualité » des CUS, en étant saisi au cas par cas par les services de l'État sur des projets de CUS autres que ceux des organismes importants et, par ailleurs, en assurant une supervision du bilan national des CUS que la DHUP a confié jusqu'ici au CEREMA. Pour l'équipe de mission, un tel renforcement des capacités de négociation de l'État semblerait plus pertinent qu'une aggravation du dispositif de sanctions, telle qu'elle semble envisagée par la DHUP.

19. Pour les organismes d'envergure nationale (organismes ou groupes de plus de 100 000 logements), prévoir un cadre énonçant le cas échéant la stratégie du groupe et mobiliser un « groupe d'appui » pour renforcer la capacité de négociation des services de l'État

3.4.4. Le pilotage national et régional serait à renforcer

On a vu que le premier exercice d'élaboration et d'évaluation des CUS a souffert d'une insuffisance d'expérience, évidemment compréhensible, et des hésitations liées à des priorités politiques variables (vente du patrimoine, développement de l'offre, recherche de mixité sociale). Le rôle du niveau régional doit être réaffirmé, en termes tant de coordination que d'appui, notamment lorsque les ressources s'avèrent fragiles au niveau départemental. L'administration centrale doit formuler des directives et des impulsions selon une méthode qui ne crée pas de doute sur l'importance de l'exercice : tenue du calendrier d'élaboration et d'évaluation, dispositif national d'évaluation et surtout exploitation d'ensemble que seules la simultanéité et la normalisation de l'exercice rendent possible.

Les consolidations régionales et nationales sont indispensables pour assurer la crédibilité du dispositif et justifier les moyens qui lui sont consacrés par l'État et par les organismes eux-mêmes. Sous réserve de la prise en compte des préconisations ci-dessus relatives aux indicateurs, il sera désormais possible de réaliser des bilans régionaux et nationaux avec une consolidation de quelques données et indicateurs essentiels. Afin de renforcer cet aspect, il est suggéré de procéder régulièrement à l'établissement de ces bilans et à la réalisation d'un rapport de synthèse, communicable aux services de l'État, aux organismes de logement social et à leurs organisations représentatives et aux collectivités signataires des conventions, sous le contrôle du groupe d'appui mentionné au §3.4.3.

20. Présenter un bilan régional des CUS tous les 3 ans en comité régional de l'habitat et de l'hébergement, conserver le principe d'un bilan national des CUS et prévoir la diffusion d'un rapport publié tous les 3 ans, sous la supervision d'un groupe d'appui

3.5. Le délai de signature des nouvelles CUS doit être reporté pour prendre en compte l'impact des réformes récentes

3.5.1. Les intercommunalités et les métropoles ne sont pas encore « en ordre de marche »

Les périmètres des intercommunalités sont en cours de finalisation et seront stabilisés courant 2016 (le schéma départemental de coopération intercommunale doit être arrêté par chaque préfet avant le 31 mars 2016 et les périmètres validés fin 2016 pour une mise en œuvre début 2017). Il faut toutefois compter un délai de mise en place et ensuite, pour nombre d'entre elles, un temps de montée en capacités techniques pour qu'elles soient à même de piloter tout ou partie des politiques de l'habitat. Il en va de même en ce qui concerne les grandes métropoles, principalement celle d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris qui ont été créées au 1^{er} janvier 2016 et auront besoin d'au moins deux années pour être en situation de définir une politique de l'habitat.

3.5.2. Les dispositifs contractuels relatifs aux politiques d'attribution se mettent progressivement en place et leur agenda risque de se superposer au calendrier des CUS

Les conférences intercommunales pour le logement, introduites par la loi ALUR, se mettent progressivement en place. Organismes de logement social et EPCI vont être très occupés en 2016 à la mise en place des plans partagés de gestion de la demande locative sociale, notamment pour l'organisation du recueil de la demande et la définition d'objectifs d'attributions, tout particulièrement dans les territoires où s'applique la convention d'équilibre territorial.

3.5.3. Les réformes affectant les collectivités territoriales vont peser sur le déroulement de l'exercice des CUS

Les nouveaux exécutifs régionaux, en place depuis le début de l'année, sont susceptibles de redéfinir leurs orientations en matière d'aménagement du territoire et les aides qu'elles apportent dans le cadre de leur soutien aux politiques locales de l'habitat pour le développement, la restructuration et la réhabilitation du parc de logements sociaux notamment. La suppression de la clause de compétence générale, couplée à un contexte très tendu en matière de finances publiques, pourrait amener nombre de conseils régionaux et départementaux à remettre en cause leur implication financière dans le champ du logement social, ce qui ne serait pas sans conséquences sur les stratégies pouvant être conduites par les opérateurs.

De plus, la réorganisation des services de l'État, à la suite des fusions de régions, induit des changements importants concernant notamment les DREAL (et, indirectement, les DDT) qui supposent un temps certain de mise en œuvre. Du côté des organismes de logement social, des évolutions sont également à attendre, notamment pour ce qui est de la cartographie et du mode de fonctionnement des associations régionales.

En l'état des textes en vigueur, les projets de CUS devraient être présentés à l'État avant mi-2016 pour signature avant la fin de l'année 2016, les nouvelles conventions couvrant la période 2017-2022. La prise en compte des évolutions

sus-mentionnées et le temps nécessaire d'élaboration des nouveaux projets rendent incontournable un décalage de deux ans pour la signature des CUS. Il n'y a pas nécessité de procéder à marche forcée, l'intérêt de l'exercice résidant avant tout dans la qualité du travail, du dialogue et des documents produits.

21. Prévoir la prolongation de deux ans de la durée des conventions actuelles, assortie de l'actualisation des objectifs qu'elles contiennent, afin de pouvoir engager la deuxième campagne des CUS en prenant en compte les évolutions en cours

Conclusion

Les évolutions institutionnelles et économiques qui sont intervenues au cours de la dernière décennie ont abouti à une conduite partagée de la politique du logement social..

Les collectivités territoriales et leurs groupements, délégataires des aides à la pierre ou non, tendent à fixer aux organismes des objectifs en fonction des enjeux socio-économiques de leur territoire ; il y a fort à parier que la réforme d'Action logement pèsera sur les conditions de création de l'offre en termes de moyens accordés et de localisation des opérations. Le mouvement de concentration des organismes se poursuivra, parfois au service d'une logique de groupe, ce qui ne sera pas sans incidence sur la nature et le niveau du dialogue qui devra s'établir avec les services de l'État.

Ce constat appelle deux orientations majeures pour la prochaine génération des CUS.

D'une part, les collectivités territoriales et leurs groupements doivent être plus fortement associés en amont du processus de négociation sans que leur signature des CUS soit une condition supplémentaire de validation. Pour que leurs échanges avec les organismes de logement social soient fructueux, il convient que les informations qui leur seront fournies soient traitées à l'échelle des périmètres de gouvernance : cela concerne essentiellement leur stratégie patrimoniale et l'occupation sociale de leur parc de logements. Il est également nécessaire que cet échange intervienne assez tôt dans le processus d'élaboration des CUS et qu'il soit contextualisé par un apport des services de l'État, dont la présence apparaît souhaitable. En effet, il revient à ceux-ci de rappeler les enjeux dont ils sont garants : équilibre des territoires, solidarité sociale mais aussi santé financière des organismes de logement social.

D'autre part, l'État doit repenser le processus d'élaboration et de négociation des CUS dans une perspective plus stratégique et pour ce faire utiliser un ensemble de leviers.

Le cadre de la CUS doit être revu : en tant que support d'un dialogue stratégique, il faut éviter d'en faire un « fourre-tout » qui viserait à mesurer la prise en compte de l'ensemble des problématiques qui intéressent le logement social. Il convient donc de limiter le nombre d'indicateurs et de renvoyer au droit commun le suivi de certains objectifs, comme le permettent les systèmes d'information déployés récemment par le ministère en charge du logement.

Ensuite, il faut se donner les moyens de penser les enjeux du logement social de façon plus systémique, ce qui suppose de croiser, en interne, les connaissances produites par tous les services concernés au sein des DDT et des DDSCS(PP), qu'ils soient chargés des politiques locales de l'habitat (suivi des PLH et des PDH, observatoires), du suivi des organismes de logement social, du financement du logement ou de la politique sociale du logement et de l'hébergement.

L'équipe de mission recommande l'association, dans cette phase, de l'ANCOLS afin d'éclairer les services de l'État sur la soutenabilité financière des objectifs qui pourraient être assignés aux organismes. La vision consolidée des enjeux sociaux et territoriaux qui en résultera, et qui nourrira les notes d'enjeux adressées aux

organismes, sera enrichissante pour les services tout en les aidant à situer le dialogue au bon niveau.

Enfin, le positionnement des services pourrait être renforcé si des marges de manœuvre leur étaient données en cas de non respect des engagements pris dans les CUS et non justifiables. Plutôt que des sanctions alimentant le fonds national des aides à la pierre, comme le prévoit le projet de loi en cours de rédaction, il semble à la mission que des « compensations » pourraient être négociées localement sous forme d'engagements complémentaires en fonction des enjeux locaux.

Quelles que soient les dispositions qui seront retenues, les conditions de réussite du prochain exercice de négociation sont un pilotage effectif et précoce par la DHUP, appuyée par une ressource externe si nécessaire, et le décalage du calendrier de la signature des nouvelles CUS. Il est en effet indispensable que les organismes et les services de l'État soient en mesure de procéder à la production des données aux échelles pertinentes avant le lancement du processus de concertation, et que les échanges avec les associations de locataires et avec les collectivités territoriales puissent se tenir dans des délais qui ne rendent pas l'exercice purement formel.

Pascaline TARDIVON



Inspectrice de
l'administration du
développement durable

Pierre NARRING



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Annexes

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : lettre de commande

Annexe 2 : liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : les indicateurs des CUS

Annexe 4 : la segmentation du patrimoine

Annexe 5 : dispositifs conventionnels entre collectivités et organismes de logement social

Annexe 6 : circulaire DHUP du « novembre 2015 relative aux attributions de logements sociaux

Annexe 7 : liste des sigles

1. Lettre de mission

CGEDD N° 010269-01



233-2015

MINISTÈRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES
ET DE LA RURALITÉ

*Direction générale de l'Aménagement,
du Logement et de la Nature*

Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

*Sous-direction de la Législation de l'Habitat
et Organismes Constructeurs*

Bureau du suivi des organismes constructeurs

Paris, le 10 Juin 2015

**La ministre du logement, de l'égalité des
territoires et de la ruralité**

à

Monsieur le vice-président du conseil général
de l'environnement et du développement
durable

Objet : mission d'expertise sur la négociation de la nouvelle génération de conventions d'utilité sociale

La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion oblige l'ensemble des organismes d'habitation à loyer modéré et sociétés d'économie mixte à conclure une convention d'utilité sociale (CUS) avec l'Etat. Ces conventions visent à la fois à déterminer le programme stratégique de ces opérateurs sur une durée de six ans, à confirmer la mission d'opérateur du service d'intérêt économique général du logement social qui leur est confiée et à décliner de manière opérationnelle les objectifs nationaux et locaux des politiques du logement. Les organismes s'engagent sur l'ensemble de leur politique (production, entretien et réhabilitation, service rendu au locataire, politique sociale), ces objectifs étant évalués tous les deux ans par les services de l'Etat.

La première génération de convention d'utilité sociale a été signée pour la période 2011-2017. Du fait des délais très courts dans lesquels leur élaboration a dû s'effectuer, le contenu de ces conventions est de qualité inégale. Pour certains bailleurs, déjà dotés de plans stratégiques de patrimoine, préalable obligatoire à la CUS, l'exercice n'était pas complètement nouveau. Pour d'autres, il s'agissait de réaliser un travail de formalisation ambitieux dans un temps très restreint.

Par ailleurs, le contenu des CUS de première génération a été fortement ciblé par les pouvoirs publics sur les enjeux de gestion dynamique du parc de logements (production, réhabilitation, vente) et axé sur la déclinaison des objectifs nationaux sans qu'il y ait nécessairement une articulation approfondie avec les enjeux locaux.

Plusieurs rapports récents produits par le Conseil général de l'environnement et du développement durable, notamment ceux concernant la prévention des expulsions et la vente des logements sociaux à leurs occupants, mettent toutefois en évidence la nécessité d'articuler très finement enjeux économiques, patrimoniaux et sociaux.

D'une manière plus générale, la première évaluation bisannuelle des CUS a confirmé le décalage qui peut exister entre les besoins et les objectifs locaux tels qu'ils sont exprimés dans les documents de programmation locale (Programme local de l'habitat, Plan départemental de l'habitat, Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'hébergement des Personnes Défavorisées, etc.), les outils de suivi existants (fichier unique de la demande) et l'action de chacun des organismes.

D'autre part, cette évaluation a mis en lumière la difficulté d'opérer un pilotage stratégique de l'activité de l'ensemble des organismes sur un territoire. En effet, les données contenues dans les CUS sont élaborées par chaque bailleur social selon une sectorisation qui lui est propre, cette segmentation étant rarement cohérente avec l'échelon d'élaboration et de mise en œuvre de la politique publique (en particulier le ressort territorial de l'Etablissement public de coopération intercommunale –EPCI-). Il est en outre fréquent que de multiples bailleurs interviennent sur le même territoire. Une négociation sur des objectifs ambitieux entre les services de l'Etat et les bailleurs supposerait que les données fournies aux premiers soient exploitables et comparables d'un bailleur à l'autre et d'un territoire à l'autre.

Tour Séquoia 92055 La Défense CEDEX Tél : 33 (0)1 40 81 21 22
www.territoires.gouv.fr

Les relations institutionnelles entre les intervenants (Etat, métropole, EPCI, bailleurs sociaux ...) sont appelées à se complexifier, d'une part, en lien avec le renforcement de l'implication des EPCI dans l'élaboration des CUS instauré par la loi du 24 mars 2014 d'accès au logement et un urbanisme rénové et, d'autre part, du fait de la possibilité désormais octroyée aux métropoles de demander à l'Etat, la délégation de la compétence « CUS ».

Au vu de ces enjeux touchant à la contractualisation entre les bailleurs sociaux et l'Etat, j'ai décidé de vous confier une mission d'expertise sur ce sujet.

Afin de donner à l'Etat les moyens de mener à bien la négociation et la contractualisation des CUS de seconde génération, je vous demande d'engager une étude permettant de définir les moyens de consolidation des principales données des CUS. Cette consolidation devra permettre de dégager une vision globale des stratégies de l'ensemble des bailleurs présents sur un territoire donné (communal ou intercommunal) et d'articuler les CUS avec d'autres documents (PLH notamment).

Dans ce cadre, je vous saurais gré d'émettre toute recommandation de nature à permettre l'harmonisation des documents et données fournis par les bailleurs, afin de permettre leur comparaison à différentes échelles géographiques, et de réfléchir à la réutilisation possible de ces éléments dans le cadre des systèmes d'information sur le logement existant.

Enfin, vous vous attacherez à élaborer des recommandations visant à faciliter la délégation de l'élaboration, la contractualisation, le suivi et l'évaluation des CUS, pour la partie située sur le territoire de la métropole, notamment de manière à permettre l'articulation des enjeux et logiques propres à l'Etat, aux métropoles et aux bailleurs.

L'Union sociale pour l'habitat et la Fédération des Établissements publics locaux seront informés de cette démarche afin qu'il vous soit possible d'échanger avec eux sur l'ensemble de ces problématiques et sur les voies d'amélioration de ce dispositif.

Vous voudrez bien me remettre un rapport d'étape avant fin octobre et le rapport final avant fin décembre.

Pour la ministre et par délégation,

Le directeur général de l'aménagement,
du logement et de la nature



Paul DELDUC



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

*Conseil général de l'environnement
et du développement durable*

Paris, le 10 JUIN 2015

Le vice-président

à

Madame la ministre du logement, de l'égalité
des territoires et de la ruralité

à l'attention de
Monsieur le directeur général de
l'aménagement, du logement et de la nature

Référence CGEDD n° 010269-01

Par lettre du 10 juin 2015, vous avez demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable de diligenter une étude des moyens permettant de négocier et de contractualiser les nouvelles conventions d'utilité sociale (CUS).

Je vous informe que j'ai désigné Mme Pascaline Tardivon, inspectrice de l'administration du développement durable, et M. Pierre Narring, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, pour effectuer cette mission.

Patrice PARISÉ

Copie :

Mme la directrice du cabinet de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité



CGEDD - Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex - tél. +33 (0)1 40 81 21 22 - www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Paris, le 10 JUIL. 2015

Le vice-président

Note à l'attention de

Madame Pascaline Tardivon
Inspectrice de l'administration du développement
durable

Monsieur Pierre Narring
Ingénieur général des ponts, des eaux
et des forêts

Référence CGEDD n° 010269-01

Par lettre du 10 juin 2015, la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature) a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable de diligenter une étude des moyens permettant de négocier et de contractualiser les nouvelles conventions d'utilité sociale (CUS).

Je vous confie cette mission, dont le superviseur est le président de la 1ère section. Sa coordination sera assurée par Mme Pascaline Tardivon. Elle est enregistrée sous le n° 010269-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

J'attire votre attention sur le souhait de la ministre de disposer du rapport d'étape pour le 31 octobre et du rapport final pour le 31 décembre 2015.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de me l'adresser afin que je puisse le lui transmettre.

Patrice PARISÉ

Copies :

M. le président et M. le secrétaire de la 1ère section
M. le président et Mme la secrétaire de la 3ème section



CGEDD - Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex - tél. +33 (0)1 40 81 21 22 - www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
BARRES	Tristan	Cabinet de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité	Conseiller technique	6 octobre 2015 19 janvier 2016
MAZENC	Philippe	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages	Sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes constructeurs (LO)	10 septembre 2015
LE POUPON	Cécile	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages	Adjointe au sous-directeur de LO	10 septembre 2015
SEGAULT	Laurence	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages	Adjointe au chef de bureau du suivi des organismes constructeurs (LO 4)	10 septembre 2015
MOIZO	Juliette	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages	Chargée de mission au bureau LO 4	10 septembre 2015
LUDMANN	Yann	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages	Sous-directeur des politiques de l'habitat (PH)	19 octobre 2015
ESNAULT	Christophe	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages	Chef du bureau des politiques locales de l'habitat, de la programmation et du renouvellement urbain (PH2)	19 octobre 2015
OREFICI	Christine	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages	Adjointe au chef de bureau PH2	19 octobre 2015
COUTON	Charlotte	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages	Chargée d'études, bureau PH 2	19 octobre 2015
De VEYRINAS	Marie-Dominique		IGADD honoraire	4 février 2016
LANCO	Patrice		IGADD honoraire	8 janvier 2016
POUGET	Brigitte	Responsable du groupe Habitat, ville et société	CEREMA	12 octobre 2015
BINET	Vincent	Chargé d'études dans le groupe Habitat, ville et société	CEREMA	12 octobre 2015
MARTIN-GOUSSET	Pascal	Directeur général	Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)	16 novembre 2015 27 janvier 2016
DAUVET	Daniel	Directeur général délégué	ANCOLS	16 novembre 2015
GUERIN	Benoît	DGA chargé du	ANCOLS	16 novembre

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
		contrôle et des suites		2015
SUIRE	Philippe	Délégué territorial Île-de-France	ANCOLS	16 novembre 2015 27 janvier 2016
PORTIER	Nicolas	Délégué général	Assemblée des communautés de France (ADCF)	19 novembre 2015
DELPECH	Claire	Responsable finances, fiscalité, politiques locales de l'habitat	ADCF	19 novembre 2015
DUDONNE	Patricia	AMALLIA	Directeur pôle Action logement	22 janvier 2016
BASCOUL	Simone	Confédération du logement et du cadre de vie	Vice-Présidente en charge de l'habitat	28 janvier 2016
ALLEGRE	Clément	Confédération du logement et du cadre de vie	Chargé de mission logement social	28 janvier 2016
BOCHATON	Alice	Confédération nationale du logement	Secrétaire confédérale	28 janvier 2016
FUMET	Elodie	Confédération syndicale des familles	Chargée d'études	28 janvier 2016
VIE	Jessica	AFOC	Chargée d'études	28 janvier 2016
PAUL	Frédéric	Union sociale pour l'habitat	Délégué général	8 octobre 2015
BOUCAUX	Christophe	Union sociale pour l'habitat	Directeur de la maîtrise d'ouvrage et des politiques patrimoniales (DMOPP)	8 octobre 2015
HOORENS	Dominique	Union sociale pour l'habitat	Directeur des études économiques	8 octobre 2015
LANDART	Denis	Union sociale pour l'habitat	Responsable du département production et patrimoine	8 octobre 2015
FRICK	Pierre	Union sociale pour l'habitat	Conseiller à l'action professionnelle DMOPP	8 octobre 2015
MORA	Béatrix	Union sociale pour l'habitat	Directrice des politiques urbaines et sociales	3 novembre 2015
GHEKIERE	Laurent	Union sociale pour l'habitat	Directeur des affaires européennes	6 janvier 2016
SALZGEBER	François	USH - Fédération nationale des associations régionales	Directeur	20 octobre 2015

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
DE LA RONDE	Pierre	Fédération des EPL	Responsable du département immobilier	16 décembre 2015
JOUGLET	Marie-George	Société nationale immobilière (SNI)	Directeur de l'exploitation et de la qualité	8 janvier 2016
CECCATO	Franck	Association régionale des organismes de Lorraine (ARELOR)	Directeur	19 novembre 2015
NAUDIN	Sophie	DREAL Lorraine	Direction de l'habitat et du logement social	11 décembre 2015
BLAU	Audrey	Nantes Métropole	Directrice de l'habitat	23 novembre 2015
BETTE	Alain	Communauté d'agglomération de Saint-Nazaire CARENE	DGA en charge de l'habitat	24 novembre 2015
EVENOT	Mireille	USH des Pays de la Loire	Directrice	24 novembre 2015
HERVE	Arnaud	DREAL Pays de la Loire	Chef de la division politiques de l'habitat	24 novembre 2015
GERGAUD	Séverine	DREAL Pays de la Loire	Responsable de l'unité suivi des bailleurs	24 novembre 2015
BARNETTE	Michel	DDT de Loire-Atlantique	Chef du service Habitat	1 ^{er} décembre 2015
DELORME	Jean-Martin	Direction interdépartementale et régionale de l'hébergement et du logement (DRIHL) d'Île de France	Directeur	15 octobre 2015
COSTANTINO	Rémi	DRIHL	Chef du service du développement et de l'amélioration de l'offre de logement et d'hébergement (SDAOLH)	15 octobre 2015
LOISY	Christian	DRIHL/SDAOLH	Chef de la mission de suivi des organismes d'HLM	3 décembre 2015
LE BOULC'H	Patrick	DRIHL/SDAOLH	Mission de suivi des organismes d'HLM	3 décembre 2015
BRAOUEZEC	Patrick	Communauté d'agglomération de Plaine commune	Président	25 novembre 2015
LECOMTE	Axel	Communauté d'agglomération de Plaine commune	Directeur de l'habitat	25 novembre 2015
VIDON	Jean-Luc	Association des organismes de logements social d'Île-	Président	25 novembre 2015

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
		de-France (AORIF)		
RABAULT	Christophe	AORIF	Directeur	25 novembre 2015
HAGMANN	Cécile	AORIF	Chargée des politiques territoriales	25 novembre 2015
NASSIET-DAVID	Christine	RVP	Direction des activités de gérance	16 décembre 2015
JEANNEAU	Didier	Immobilière 3 F	DGA, Directeur gestion du patrimoine	22 décembre 2015
BRUHAT	Claire	Métropole européenne de Lille	Directrice de l'habitat	8 décembre 2015
SORIN	Bérengère	Métropole européenne de Lille	Chargée des relations avec les organismes d'HLM	8 décembre 2015
BECUWE	Christophe	OPHD PARTENORD	Directeur général	8 décembre 2015
DEROSIERE	Philippe	OPHD PARTENORD	Directeur de la prospective et de l'évaluation	8 décembre 2015
BUISSON	Dominique	DREAL Nord-Pas-de-Calais	Responsable de la division Habitat et construction durable	9 décembre 2015
LEDE	Emmanuel	DREAL Nord-Pas-de-Calais	Chargé de mission pilotage des politiques de l'habitat et du suivi des HLM	9 décembre 2015
BENHIMA	Amale	DDTM du Nord	Chef du service Habitat	9 décembre 2015
DESCAMPS	Nicolas	DDTM du Nord	Chef de la cellule de suivi des organismes d'HLM	9 décembre 2015
USEO	Pierre	Conseil départemental de l'Ain	Directeur du logement	17 décembre 2015
SIBOIS	Anne	OPHD DYNACITE	Directrice générale adjointe	17 décembre 2015
LE FAOU	Michel	Métropole Grand Lyon	Vice-Président urbanisme-cadre de vie	18 décembre 2015
AUBIN-VASSELIN	Corinne	Métropole Grand Lyon	Directrice de l'habitat et du logement	18 décembre 2015
CAILLIOD	Brigitte	Ville de Lyon	Chargée de mission auprès de l'adjoint au Maire de Lyon	18 décembre 2015
DUFFAIT	Pierre-Yves	DDT du Rhône	Responsable de l'unité logement social et suivi HLM	18 décembre 2015
TILLET	Patrice	ALLIADE Habitat	Directeur général	18 décembre

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
				2015
DEVALMONT	Élisabeth	AMALLIA	Directrice de la prospective patrimoniale (DPP)	18 décembre 2015
ODDOZ	Julien	AMALLIA	Chargé de mission DPP	18 décembre 2015
MARINIER	Michèle	AMALLIA	Chargé de mission DPP	18 décembre 2015

3. Les indicateurs des CUS

Indicateur actuel	Segment obligatoire	Observations	Proposition de la mission	Échelle de restitution
1/ La stratégie patrimoniale				
A I -Nombre de logements locatifs donnant lieu à des dossiers de financement déposés complets dans les services de l'Etat ou auprès des délégataires, par an et en cumulé sur les six ans, répartis selon le mode de financement initial : prêt locatif aidé d'intégration, prêt locatif à usage social, prêt locatif social	département	La décomposition par type de financement n'a pas toujours été fournie. Il apparaît nécessaire de prendre en compte la production liée à la reconstitution de l'offre dans le cadre du PNRU car elle s'inscrit dans la stratégie de l'organisme et elle pèse sur ses moyens Voir si des objectifs en termes de typologie de logements ne seraient pas pertinents, eu égard au déséquilibre constaté entre le profil de la demande et celui de l'offre	Garder cet indicateur mais en distinguant ce qui relève du renouvellement urbain Éventuellement à décliner par taille de logement (en plus du type de financement)	Par EPCI et par département
A.II – Nombre de logements mis en service par an et en cumulé sur les six ans, répartis selon le mode de financement initial	idem	La prévisibilité des livraisons est faible au-delà de deux ans après la signature de la CUS car les aléas peuvent être nombreux mais pas forcément du fait du bailleur	Pourrait être supprimé	
B I – Nombre de places nouvelles d'hébergement et de logements adaptés donnant lieu à des dossiers de financement déposés complets dans les services de l'Etat ou auprès des délégataires par an et en cumulé sur les 6 ans	département	La réalisation de cet objectif ne dépend pas des capacités des bailleurs mais de la sollicitation des associations et des crédits de fonctionnement qui leur sont alloués dans le cadre du programme 177. En revanche il est nécessaire d'évoquer dans la CUS le partenariat noué entre le bailleur et les associations œuvrant dans le champ de l'insertion (CHRS, réseau UNAF0, etc)	Supprimer l'indicateur mais introduire une rubrique qualitative comportant une description du partenariat noué avec les acteurs de l'hébergement	département

B II - Nombre de places nouvelles d'hébergement et de logements adaptés livrés par an et en cumulé sur les six ans	idem	idem	Idem	idem
C I - Montant en euros (hors taxe) par logement et par an en investissement (travaux de réhabilitation du parc et de remplacement des composants)	segment de patrimoine	L'échelle du segment n'est pas pertinente et tous les logements ne relèvent pas d'un investissement annuel.	Modifier l'échelle de restitution de cet indicateur et la temporalité : prévoir un pas de 2 à 3 ans plutôt qu'annuel, selon le choix qui sera fait pour la ou les évaluations intermédiaires	Ensemble du parc du bailleur + échelle du département
C II - Montant en euros (hors taxe) par logement et par an en exploitation (dépenses de maintenance qui couvrent l'entretien courant et le gros entretien)	idem	Voir observations ci-dessus	idem	idem
C III - Taux de réalisation des diagnostics de performance énergétique établis à l'échelle du bâtiment dans les 18 premiers mois de la convention	idem	Compte tenu de l'échéance fixée pour l'indicateur (18 mois après la signature de la CUS) cet indicateur est obsolète. On a surtout besoin de connaître les résultats des DPE y compris sur le parc de logements individuels qui peut être significatif dans certaines régions. De plus celui-ci étant parfois doté d'un chauffage électrique, il faut pouvoir définir la politique du bailleur en termes de traitement	Remplacer cet indicateur par - nombre de logements ayant un DPE en E, F et G restant à traiter - nombre de logements chauffés à l'électricité et objectifs de rénovation thermique pour ces logements (chiffres + développements qualitatifs)	EPCI département
C IV - Pourcentage des logements rénovés au sens du premier alinéa du II de l'article 5 de la loi n °2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement	Segment de patrimoine +en zone urbaine sensible et hors zone urbaine sensible	Cet indicateur a été mal renseigné, car on ne connaît pas le point de départ, l'ensemble du parc n'ayant pas été diagnostiqué. Ne faudrait-il pas mesurer la consommation du parc, selon une méthodologie validée par tous, avant de définir des objectifs ? De plus, l'indicateur a été construit de façon différente selon les bailleurs, certains ayant pris	Nombre de logements classés en E, F et G restant à « rénover » (préciser) et objectifs sur la période de la CUS Prévoir une rubrique présentant les initiatives des organismes en matière de développement durable (réduction des gaz à effet de serre, consommation d'eau, etc)	EPCI département

		<p>pour dénominateur l'ensemble du parc et d'autres seulement le parc à rénover.</p> <p>Il faudrait cibler les engagements sur les logements en classe E, F et G mais être plus précis sur ce que recouvre la notion de « rénovés ».</p> <p>La rénovation thermique n'épuise pas le champ de la rénovation.</p> <p>La distinction ZUS et hors ZUS n'apparaît pas non plus pertinente, et pas seulement du fait du passage aux QPV : enjeu d'équité de traitement.</p>		
Nouvel indicateur Adaptation des logements		Il conviendrait d'introduire un objectif d'adaptation des logements pour les personnes à mobilité réduite (cf conventions passées entre bailleurs et collectivités) et de décrire les modalités de suivi de ces logements	Nombre de logements accessibles aux PMR	Département (avec cartographie)
D I - Nombre de logements mis effectivement en commercialisation par an et en cumulé sur les six ans	Segment de patrimoine	<p>Les organismes ont renseigné cette rubrique de façon non homogène.</p> <p>Pour permettre une agrégation des données il convient de repreciser les définitions notamment sur la date faisant référence pour les mises en vente.</p> <p>Un développement qualitatif sur la stratégie de vente de l'organisme et sur les dispositifs de sécurisation des acquéreurs serait bienvenu</p>	<p>Décomposer l'indicateur en</p> <ul style="list-style-type: none"> - stock de logements mis en vente au moment de la signature de la CUS - flux de ventes annuel <p>Ne pas décliner l'objectif par année mais à 2 ou 3 ans (selon l'échéance de l'évaluation intermédiaire) et à 6 ans (fin de la CUS)</p> <p>Prévoir un développement qualitatif</p>	EPCI département
Nouvel indicateur Démolitions		Compte tenu de la médiocre performance thermique de certains bâtiments et des phénomènes de déprise démographique, la démolition doit figurer dans la stratégie patrimoniale d'un certain nombre d'organismes, et pas seulement dans les sites de renouvellement urbain	<p>Introduire un indicateur ou une liste d'opérations</p> <p>contenant les objectifs de démolition en site de renouvellement urbain et hors RU</p> <p>Ne pas décliner l'objectif par année mais à 2 ou 3 ans (selon l'échéance de l'évaluation intermédiaire) et à 6 ans</p>	EPCI en RU et hors RU département

			(fin de la CUS)	
2/ La politique sociale				
E I - Nombre de mutations internes rapporté au nombre total des attributions (en pourcentage)	département	Dans la mesure où cet indicateur inclut les relogements liés aux démolitions du renouvellement urbain, il n'est pas pertinent en l'état. En revanche il y a un véritable enjeu de mobilité résidentielle pour les locataires du parc. La formulation d'objectifs d'attributions dans le cadre des conférences intercommunales du logement permettra sans doute l'instauration d'un dispositif de suivi pour les mutations	Maintenir l'indicateur en le renseignant hors relogement des programmes à démolir + Prévoir un développement qualitatif explicitant la politique de l'organisme vis-à-vis des mutations	Département
F I - Pourcentage des logements occupés par des ménages dont les ressources n'excèdent pas 60 % des plafonds prévus au premier alinéa de l'article R. 331-12	par catégorie de classement en zone tendue, en zone urbaine sensible et hors zone urbaine sensible	L'objectif de la segmentation exigée pour cet indicateur était de suivre le peuplement des logements dont les loyers avaient été revus à la hausse dans le cadre de la ROLM. Compte tenu du faible nombre d'organismes pratiquant la ROLM et du cas des bailleurs qui ont classé leur patrimoine par type de financement, cette segmentation n'a plus de sens. Par ailleurs les revenus des ménages entrants sont d'ores et déjà bien inférieurs aux plafonds figurant dans cet indicateur	Modifier l'indicateur stock de logements occupés par des ménages ayant des revenus inférieurs à 40 % du plafond PLUS (NB : la mission écarte la référence au dernier quartile des revenus constatés dans le système national d'enregistrement de la demande car ce pourcentage est par nature moins stable que les règles d'accès au PLUS)	Supprimer la segmentation pour ne garder que l'objectif à l'échelle des EPCI et des départements, les objectifs de mixité en et hors QPV étant suivis à travers les conventions d'équilibre territorial
F II - Pourcentage d'attributions de logements aux ménages prioritaires du CCH déclinés par le plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées et les accords collectifs	département	Il semble que les accords collectifs fassent plus référence pour l'identification des publics prioritaires. Le nombre de ménages relogés chaque année par rapport aux engagements pris dans les accords intercommunaux et départementaux doit être suivi dans le cadre du PDALHPD en s'appuyant sur les données issues de SYPLO et du SNE	A ne maintenir (en demandant les chiffres en valeur absolue plutôt qu'en pourcentage) que si cette donnée n'est pas traitée dans la majorité des PDALHPD	département
F III - Pourcentage d'attributions de logements aux ménages	Segment de patrimoine +	Le système d'information SYPLO permet un suivi en temps réel des attributions de logements à des	À supprimer	Sans objet

reconnus par la commission de médiation prévue à l'article L. 441-2-3, comme prioritaires et devant se voir attribuer un logement en urgence	part en zone urbaine sensible	ménages reconnus prioritaires et à reloger en urgence au titre du DALO. En outre, les difficultés de relogement ne concernent qu'une minorité de départements et ne peuvent être imputées exclusivement aux bailleurs		
F IV - Nombre de logements locatifs attribués aux personnes ou ménages sortant d'hébergement ou de logement adapté	Segment de patrimoine	Le suivi des attributions peut s'effectuer à travers les statistiques des SIAO. Il est plus utile de connaître les coopérations développées avec les acteurs de l'insertion pour faciliter l'accueil des sortants d'hébergement en logement ordinaire (ex. : sous-location, recours à l'AVDL)	Développement qualitatif	département
F V - Pourcentage d'attributions de logements au titre du contingent préfectoral, lorsqu'il est géré en flux	idem	La distinction entre gestion en stock ou en flux n'apparaît pas pertinente. Par ailleurs les organismes signent avec les Préfets des conventions de gestion. Le SI SYPLO permet d'effectuer ce suivi.	A supprimer	Sans objet
G I - Nombre de ménages en impayés de plus de trois mois rapporté au nombre total des ménages en impayés ou retards de paiement (en pourcentage)	idem	La définition de l'indicateur serait à revoir après en avoir redéfini la finalité : mesure de la qualité de gestion du bailleur ou de la pauvreté de ses locataires ? En effet, l'augmentation du taux ne traduit pas forcément la politique du bailleur. De plus les organismes ont des méthodes différentes de comptabilisation des impayés et des retards de paiement Au minimum il faudrait rapporter le nombre d'impayés de plus de 3 mois au nombre de locataires	A supprimer	Sans objet
G II - Nombre de ménages bénéficiant de mesures d'accompagnement financées par l'organisme rapporté au nombre de ménages	département	Cet indicateur est mal formulé compte tenu de l'hétérogénéité des pratiques. Il faut sur le sujet de la prévention des expulsions développer une approche qualitative Néanmoins, afin de mieux connaître les pratiques	Moyens mis en œuvre pour prévenir les impayés et les expulsions (exemples : réductions de quittance, mutation dans un logement plus adapté, recours à l'AVDL)	département

en impayés de plus de trois mois (en pourcentage)		des organismes en matière d'intervention sociale, on peut envisager un indicateur donnant à voir les moyens mis en œuvre pour accompagner les ménages, soit par recrutement de travailleurs sociaux soit par convention passée avec des associations pour le même objet	Indicateur : nombre de travailleurs sociaux diplômés (AS ou CESF) pour 1000 logements ou montant en € des missions de sous-traitance	
G III - Nombre de plans d'apurement amiable rapporté au nombre de ménages déclarés en impayés de plus de trois mois (en pourcentage)	idem	Cf observations pour G II	A supprimer	Sans objet
3/ Qualité de service				
H I- Processus opérationnel de traitement des réclamations : mode de dépôt, lieu de dépôt, accusé de réception, traçabilité, suivi du chaînage des interventions (OUI/NON)	idem	Le fait de devoir répondre par oui ou non n'a pas d'intérêt, d'autant que la majorité des organismes sont engagés dans des démarches qualité qui comprennent toutes ce sujet	A supprimer	Sans objet
H II - Pourcentage des réclamations prises en compte (enregistrement, accusé de réception et réponse au locataire, envoi de l'ordre de service d'intervention) dans un délai de trente jours	idem	Prévoir un développement qualitatif sur la prise en charge des plaintes (ex :démarches de certification AFNOR pour les relations avec les clients, label Quali HLM)	Approche qualitative plutôt qu'un indicateur	bailleur
H III - Bon fonctionnement des ascenseurs et des chaudières collectives : nombre d'arrêts de plus de n heures par appareil et par an et typologie des causes d'arrêt (défaillances techniques, usage anormal, malveillance)	Segment de patrimoine	L'enjeu de bon fonctionnement de ces équipements est réel mais cet indicateur et le suivant se sont révélés inexploitable	A supprimer	Sans objet

H IV - Bon fonctionnement des ascenseurs et des chaudières collectives : généralisation de l'engagement contractuel avec chaque prestataire d'un nombre de pannes annuel inférieur à 8 par appareil (hors cas d'usage anormal ou de malveillance)	idem	Idem Si l'on veut maintenir un indicateur il conviendrait de se caler sur ce qui est prévu dans la convention d'abattement de TFPB, à savoir « coût du contrat de maintenance par an et par équipement »	A supprimer de préférence	Sans objet
H V - Nombre total de logements de l'organisme rapporté à l'effectif de personnel de gardiennage ou de surveillance, selon la définition de l'article R. 127-2	idem	Cette disposition est déjà encadrée par la réglementation Éventuellement reprendre l'indicateur de la convention cadre d'abattement de TFPB : « nombre de personnes chargées du gardiennage ou de la surveillance pour 100 logements »	A modifier	Par bailleur
H VI - Propreté des parties communes : valeur de l'indice de satisfaction des locataires, en zone urbaine sensible et hors zone urbaine sensible	idem	Il y a un décalage dans le temps entre les enquêtes triennales de satisfaction qui permettent de renseigner cet indicateur et la période de négociation des CUS. En outre, on peut se demander pourquoi privilégier ce critère plutôt qu'un autre. Il serait instructif de regarder les critères figurant dans la convention d'abattement de TFPB : exemples -coût moyen/an/logement du nettoyage des parties communes et des abords -coût moyen/an/logement de la maintenance des parties communes et des abords ou dans les démarches qualité des organismes	Regarder plutôt comment évolue le taux de satisfaction dans le temps	

Nouvel indicateur Relations avec les associations de locataires		Il s'agit de mettre en lumière les actions entreprises pour faciliter l'implication des locataires dans la stratégie de l'organisme. Cela se traduit difficilement par un indicateur mais figure dans un certain nombre de démarches de responsabilité sociale des entreprises (RSE) Exemples : <ul style="list-style-type: none"> - soutien financier à des projets portés par des associations de locataires - locaux mis à disposition 	A développer sous forme qualitative	bailleur
4/ Indicateurs de gestion				
F VI - Taux de la vacance (hors vacance technique) supérieure à trois mois (en pourcentage)	idem	Ce taux est déjà disponible dans RPLS et chaque organisme positionné au regard de cet indicateur dans les dispositifs de suivi des fédérations d'organismes. Quelle est sa finalité dans le cadre de la CUS ?	A supprimer	Sans objet
I I - Coût de fonctionnement, à savoir dépenses d'exploitation et de personnel, par logement géré	Département	Cet indicateur est déjà contrôlé par l'ANCOLS. En outre, il doit s'apprécier au niveau de l'organisme	A supprimer	Sans objet

4. La segmentation du patrimoine effectuée par les bailleurs sociaux

Pour le renseignement de certains indicateurs, la circulaire du 2 avril 2010 impose, à côté de l'échelle du département, un découpage du patrimoine par « segment pertinent ». Il est en effet considéré que les indicateurs de performance seront d'autant mieux appropriés qu'ils seront utilisables pour les organismes parce que calés sur leur organisation. C'est ainsi que certains bailleurs, dont la gouvernance est étroitement liée au monde de l'entreprise, ont découpé leur parc en fonction de l'organisation de celle-ci : les segments pertinents ont été dans des cas extrêmes les dépôts d'autobus ou les centres de tri postal.

Plus classiquement, les bailleurs ont privilégié la logique de gestion et nombre d'entre eux ont choisi de renseigner les indicateurs à l'échelle de leurs centres de gestion ; lorsque ceux-ci prenaient en charge un volume important de logements, les services de l'État ont demandé que soit effectuée une sous-segmentation.

Dans les grandes villes (Paris, Lyon, Marseille), le parc est souvent divisé en plusieurs entités, tandis que là où le patrimoine est peu important, plusieurs départements ou régions sont regroupés en un segment. La logique de gestion amène ainsi à des découpages particuliers : ainsi une ESH a découpé le patrimoine qu'elle gère dans une grande ville en 3 segments : les programmes dits « très sociaux », un ensemble immobilier correspondant à un quartier, et enfin les autres programmes.

Il convient de signaler que parmi les CUS analysées, la mission a trouvé deux cas de bailleurs qui ont fait le choix de prendre en compte les EPCI comme segments. Dans le cas de l'ESH I3F, lorsque le parc détenu était significatif, le segment était identique à l'échelle de gouvernance (syndicat d'agglomération nouvelle, communauté de communes ou d'agglomération) ; lorsque les logements étaient en petit nombre, des intercommunalités de proximité ont été regroupées.

L'OPHD Partenord a fait le choix de renseigner les données à deux échelles : pour la CUS négociée avec l'État, les segments sont ceux des centres de gestion mais toutes les données sont également traitées à l'échelle des EPCI dotées d'un PLH approuvé.

Le tableau ci-après illustre l'hétérogénéité de la segmentation ; les chiffres ne portent que sur les logements familiaux et la taille du parc est celle de 2010.

Bailleur	Parc en 2010	nombre de départements d'implantation	Critère de segmentation	nb de segments	Segment mini/maxi en nombre de logements
National (ERILIA)	48 000	23	Centres de gestion	12	NS
National (SNI)	13 300	55	Agences + territoires en Ile de France	16 (13 agences + 3 territoires en IdF)	245/2000
Inter-départemental	28 000	5	Non explicité	7 dans le	88/9300

(VALOPHIS)				département du siège et 1/départeme nt ailleurs soit 11	
Intercommunal (PLAINE COMMUNE HABITAT)	15 500	1	agences	4	2500/4500
Régional (I3F ILE DE FRANCE)	103 000	10	Agences départementales + EPCI en grande couronne IdF	10 + 65 sous- segments	NS
Départemental (PARTENORD)	37 000	1	Direction de territoire + EPCI avec PLH approuvé	10	2600/4700
Inter-Départemental (DYNACITE)	22 600	4	agences	6	3000/5200
Inter-Départemental (SEMCODA)	22 000	6	agences	13	44/2600
Régional (ALLIADE)	29 500	5	Pôles localitifs/territoires	9	10 000/NS
Intercommunal (GRAND LYON HABITAT)	22 000	1	agences	6	3000/5000
Départemental (OPH 69)	35 000	1	territoires	3	9900/11800

5. Dispositifs conventionnels entre collectivités et organismes de logement social

thématique	collectivité	objectifs	Indicateurs/engagements	Indicateur CUS
La dimension patrimoniale				
Développement de l'offre	<p>Lyon :</p> <p>Lille</p> <p>CG 59 (2009-2011)</p> <p>CARENE jusqu'en 2015</p> <p>CG 01</p>	<p>*1550 logements par an pour les 3 BS ; c'est un plancher</p> <p>*éviter la concurrence : localisation de l'offre nouvelle par bailleur</p> <p>*produire 6000 logements/an dont 20% en PLAI</p> <p>700 logements/3 ans dans les territoires des délégataires et 210 dans les autres territoires</p> <p>*qualité et accessibilité économique des logements</p> <p>*80% des opérations programmées en 2012 doivent être en BBC ; à partir de 2013, qqs expé à énergie +</p> <p>* 25% de PLAI dans les opérations de plus de 4 logements</p>	<p>Production par bailleur répartie entre PLAI (30% minimum), PLUS (40 % mini) et PLS</p> <p>*PLAI réalisés en AA/en logements familiaux et en structures collectives</p> <p>* logements pour jeunes et pour étudiants (PLS)</p> <p>* au moins 30% de PLAI</p> <p>* surfaces des logements</p> <p>* respect des normes BBC</p> <p>respect de l'objectif fixé dans le contrat avec chaque bailleur</p> <p>idem</p>	A et A 2
Adaptation de l'offre	Lille	<p>*Offre adaptée au vieillissement et au handicap</p> <p>*Offre adaptée au handicap psychique</p> <p>*prise en compte de la dépendance et financement</p>	<p>* Adaptation de x logements dans le parc existant</p> <p>* repérage du parc de logements adaptés pour alimenter une CAL de logements dédiés aux PMR</p> <p>* production de logements adaptés au handicap psy en partenariat avec une asso spécialisée</p> <p>* respect de l'objectif fixé dans le contrat avec chaque bailleur</p>	

	CG 01	du surcoût pour les logements entièrement adaptés *participation au dispositif dptal de recensement des logements accessibles/adaptés/adaptables (ADALOGIS)	*nombre de logements recensés	
Rénovation du parc	Lyon Lille CG 59 CG 01	1150 logements à réhabiliter/3 ans 1100 logements/an en fonction du PSP au moins 2 opérations en BBC sur la durée de la convention	respect de l'objectif fixé dans le contrat avec chaque bailleur	C4
Vente de logements	Lille CG 01	Définition d'un maximum de logements vendus par bailleur sur la durée de la convention Favoriser l'accession sociale y compris à travers la vente HLM	Engagement sur - un nombre maximum de ventes - respect de la charte des bonnes pratiques - respect de la charte de sécurisation des acquéreurs * nombre de ventes à des locataires * cartographie des ventes par année * DPE des logements vendus * procédure de sécurisation mise en place	D1
Les attributions				
Parcours résidentiels (mutations)	Lille	Amélioration des parcours résidentiels		E1
Accès des ménages les plus modestes	Lille	3000 attributions/an aux ménages prioritaires	*Accueil des ménages prioritaires de l'accord collectif intercommunal *Mise en œuvre des chartes CAL et relogement inter-bailleurs *Transmission des données sur l'occupation sociale du parc	F1, F2, F3 et F5
Accueil des sortants d'hébergement	Lille	Renforcement de la dimension qualitative du partenariat avec les gestionnaires de structures d'hébergement		F4
La gestion locative				

Prévention des impayés				G1
Prévention des expulsions	CG 01	<p>*Participation au FSL à hauteur de 6 € par logement</p> <p>*Obligation d'avoir un conseiller social par tranche de 2000 logements</p> <p>*coopération renforcée entre travailleurs sociaux de l'organisme et ceux du CG 01</p> <p>* recours possible à un fonds social pour apporter une aide ponctuelle aux ménages en difficultés</p>	<p>* Présence d'un service social chez le bailleur (0/N)</p> <p>* Présence d'un conseiller social par tranche de 2000 logements</p> <p>* Nombre de CESF</p> <p>* Missions attribuées aux conseillers sociaux</p> <p>* Positionnement du service social dans l'organigramme</p> <p>* Nombre de rencontres entre les travailleurs sociaux</p> <p>* mise en place d'un fonds social</p> <p>* montant des aides octroyées</p>	G2 et G3
Loyers et charges				
vacance	Lyon		Taux de vacance commerciale > 3 mois	F 6
Coût de gestion par logement	Lyon		Montant des coûts de fonctionnement par logement géré	I 1
	Lille	Promotion de l'habitat intergénérationnel	développement de la colocation intergénérationnelle	
La qualité de service				
propreté				H6
tranquillité				
Suivi des réclamations				H2
Gestion de proximité	CG 01	<p>*Présence de personnel de gardiennage ou de surveillance par tranche de 100 à 150 logements</p> <p>*formation du personnel</p>	<p>Nombre de personnes assurant le gardiennage ou la surveillance et répartition territoriale</p> <p>Nombre de jours de formation par agent ; nature de la formation</p>	H 5

		*existence de services de proximité	mise en place ou organisation de services de proximité	
Autres				
	Lille	Déploiement de la fibre optique	Nombre de logements raccordés	
	Lyon		* Potentiel financier par équivalent logement : Montant à terminaison de la convention /valeur de référence au moment de la signature *contribution à la mise en place du pôle public de l'habitat : propositions de travail remises par le bailleur	
Lien avec le PDH et PLH	CG 01	territorialisation/typologie des logements/insertion dans un projet d'ensemble contribution aux observatoires de l'habitat	Fiche à renseigner dans le cadre de la programmation	
RSE				
clauses d'insertion dans les marchés publics	CG 01		*Nombre de clauses d'insertion mise en place *Nombre de marchés avec clauses d'insertion/total des marchés passés *volume d'heures dédiées à l'insertion	
Participation des habitants	Lille	promotion de l'habitat participatif		
Relations avec les associations de locataires	Lille			
Gouvernance	Lille	Favoriser la participation de la métropole à la gouvernance des organismes avec une valeur ajoutée	Transmission des documents du CA ou du conseil de surveillance au VP chargé du logement	

6. Circulaire DHUP du 3 novembre 2015 relative aux attributions de logements sociaux

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du logement, de l'égalité des territoires
et de la ruralité

Direction générale de l'aménagement, du
logement et de la nature

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des
paysages

Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports
Direction de la ville et de la cohésion urbaine

E00

Instruction du Gouvernement du 3 novembre 2015 relative à la mise en œuvre d'une politique intercommunale des attributions et du volet « attributions » de la politique de la ville et à l'articulation des dispositions relatives à l'attribution des logements sociaux résultant de l'article 97 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et de l'article 8 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

NOR : ETL1523520J

(Texte non paru au *Journal officiel*)

La ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité,

Le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports,

à

Pour exécution :

Préfets de région

- Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL)
- Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)

Préfets de département

- Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS)
- Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP)
- Direction départementale des territoires (et de la mer) DDT(M)

Pour information :

- Secrétariat général du Gouvernement
- Secrétariat général du MEDDE et du MLETR
- Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature / Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
- Secrétariat général du ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes
- Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes : Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

1

Résumé : politique intercommunale des attributions ; création par les EPCI concernés de la conférence intercommunale du logement ; articulation des dispositions du CCH sur les orientations en matière d'attributions et l'accord collectif intercommunal avec la convention prévue à l'article 8 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Catégorie : Directive adressée par la ministre aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles		Domaines : Logement	
Mots clés liste fermée <Logement_Construction_Urbanisme/>		Mots clés libres : attributions logement social	
Textes de référence : loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine			
Circulaire(s) abrogée(s) : néant			
Date de mise en application : immédiate			
Pièce(s) annexe(s) : Annexe A : Textes législatifs de référence issus de la loi ALUR et de la loi de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine Annexe B : Comparaison et articulation entre les orientations relatives aux attributions (article 97 de la loi ALUR) et la convention prévue à l'article 8 de la loi Ville, dite convention d'équilibre territorial			
N° d'homologation Cerfa : néant			
Publication	<input checked="" type="checkbox"/> BO	<input checked="" type="checkbox"/> Site Circulaires.gouv.fr	<input type="checkbox"/>

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine comportent des dispositions relatives aux attributions de logements sociaux destinées à préciser, à l'échelle intercommunale, le cadre de la définition d'une politique intercommunale des attributions de logements sociaux.

La présente instruction rappelle sommairement le contenu des dispositions issues de ces deux textes législatifs et la manière dont elles s'articulent. Elle souligne la nécessité pour les services de l'Etat de relayer auprès des intercommunalités concernées l'intérêt qui s'attache à ce qu'elles s'emparent des trois instruments que sont les orientations sur les attributions prévues à l'article 97 de la loi ALUR, la convention prévue à l'article 8 de la loi du 21 février 2014, dite convention d'équilibre territorial, et l'accord collectif intercommunal mentionné à l'article L. 441-1-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

1. La conférence intercommunale du logement créée par l'article 97 de la loi ALUR¹ réunit, sous la co-présidence du président de l'établissement de coopération intercommunale (EPCI) et du préfet, les communes membres de l'EPCI doté d'un programme local de l'habitat (PLH) approuvé, les bailleurs sociaux, les réservataires, le département, ainsi que des représentants d'associations de locataires ou de personnes mal logées ou sans logement.

En tenant compte des critères de priorité applicables aux bénéficiaires de logements sociaux², ainsi que de l'objectif de mixité sociale des villes et des quartiers, la conférence intercommunale du logement adopte des orientations, document stratégique sur les attributions qui porte sur :

¹ Dispositions codifiées à l'article L. 441-1-5 du code de la construction et de l'habitation

² Critères mentionnés à l'article L. 441-1 du CCH et au III de l'article 4 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990

- les objectifs en matière d'attributions de logements sociaux et de mutations, concernant tous les publics et toutes les catégories de logements sociaux.
- ii) les modalités de relogement des personnes relevant d'un accord collectif intercommunal³ ou départemental⁴, des personnes relevant du droit au logement opposable prévu à l'article L. 441-2-3 du CCH ou relevant de projets de renouvellement urbain,
- les modalités de coopération entre les bailleurs sociaux et les titulaires de droits de réservation.

Les orientations approuvées par le président de l'EPCI et le préfet seront mises en œuvre au moyen de conventions signées entre l'EPCI, les bailleurs sociaux, les réservataires et, le cas échéant, toute autre personne morale intéressée.

Ces conventions sont notamment :

- l'accord collectif intercommunal prévu à l'article L. 441-1-1⁵ ;
- la convention prévue à l'article 8 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite convention d'équilibre territorial.

2. La convention, dite convention d'équilibre territorial, prévue à l'article 8 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine sera signée, par un EPCI compétent en matière d'habitat quand il aura conclu un contrat de ville⁶ et si son territoire comprend des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)⁷. Cette convention sera également signée par le préfet, les bailleurs sociaux, les réservataires, le département, ainsi que par les communes membres de l'EPCI. Elle porte sur l'ensemble du parc social de l'EPCI, que ce parc soit ou non dans la géographie prioritaire de la politique de la ville.

En cohérence avec la politique intercommunale en matière d'attributions de logements sociaux et les objectifs du contrat de ville, la convention définira :

- les objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires à l'échelle intercommunale à prendre en compte pour les attributions de logements sociaux, dont les mutations, en tenant compte de la situation des QPV et dans le respect des articles L. 300-1 et L. 441-2-3 du CCH (ces objectifs seront fixés en fonction du critère de revenu mentionné à l'article 5 de la loi et des engagements de relogement prévus au titre des accords collectifs intercommunaux ou départementaux) ;

³ Prévus par l'article L. 441-1-1 du CCH, l'accord collectif intercommunal peut être conclu pour trois ans entre un EPCI doté d'un programme local de l'habitat (PLH), les bailleurs sociaux présents sur son territoire et les réservataires des logements. Cet accord, qui doit respecter la mixité sociale des villes et des quartiers et tenir compte, par secteur géographique, des capacités d'accueil et des conditions d'occupation des immeubles constituant le patrimoine des différents organismes, définit : i) pour chaque organisme, un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes connaissant des difficultés économiques et sociales, notamment aux personnes et familles mentionnées à l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement dont les besoins ont été identifiés dans le plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, ii) les moyens d'accompagnement et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre et au suivi de cet engagement annuel. Agréé par le préfet, il se substitue à l'accord collectif départemental prévu à l'article L. 441-1-2 du CCH.

⁴ Prévus par l'article L. 441-1-2 du CCH, l'accord collectif départemental est conclu pour trois ans entre le préfet de département, les bailleurs sociaux et les réservataires. Il présente les mêmes caractéristiques que l'accord collectif intercommunal prévu à l'article L. 441-1-1 précité.

⁵ Cet accord constitue aussi une convention d'application du plan partenarial de gestion de la demande en vertu de l'article R. 441-2-10 du CCH, lequel rend cet accord obligatoire.

⁶ Comme le prévoit le I. de l'article 6 de la loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, la politique de la ville est mise en œuvre par des contrats de ville conclus à l'échelle intercommunale entre l'Etat, ses établissements publics, les communes et les EPCI à fiscalité propre. Ils sont signés par les départements et les régions.

⁷ Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) mentionnés à l'article 5 de la loi n°2014-173 précitée, situés en territoire urbain et sont caractérisés par i) un nombre minimal d'habitants et ii) un écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants.

- les modalités de relogement et d'accompagnement social dans les projets de renouvellement urbain ;
- les modalités de coopération entre les bailleurs et les réservataires pour mettre en œuvre les objectifs de la convention.

Cette convention devant être annexée au contrat de ville, sa signature devra intervenir avant la fin de l'été 2016. Toutefois, dans les secteurs concernés par le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), la convention qui, selon l'article 8 de la loi du 21 février 2014 définit notamment « *Les modalités de relogement et d'accompagnement social dans le cadre des projets de renouvellement urbain* », devra être élaborée parallèlement à la mise en œuvre du protocole de préfiguration et signée au plus tard lors de la signature de la convention pluriannuelle de renouvellement urbain, à laquelle elle pourra être annexée.

3. Dans la mesure où la convention, dite convention d'équilibre territorial, prévue à l'article 8 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine devra être élaborée dans le cadre de la conférence intercommunale et être en cohérence avec les orientations définies par celle-ci, il importe que les conférences intercommunales soient rapidement constituées, en particulier par les EPCI comportant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Tout en rappelant que pourront être élaborées simultanément les orientations de la conférence intercommunale du logement et la convention d'équilibre territorial, vous insisterez donc auprès des élus pour que les conférences soient mises en place le plus rapidement possible si ce n'est pas encore le cas.

3/ Les autres documents préexistants (PLH...), devront bien évidemment continuer à guider les collectivités dans leurs orientations en termes de politiques de l'habitat et devront, le cas échéant, faire l'objet d'un avenant pour pouvoir être compatibles avec les orientations approuvées par le préfet et le président de l'EPCI et avec les stipulations de la convention d'équilibre territorial.

Les services de la DHUP et le CGET sont à votre disposition pour toute précision.

La présente instruction du Gouvernement sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et au *Bulletin officiel* du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports.

Le 3 novembre 2015

La ministre du logement, de l'égalité
des territoires et de la ruralité

Signé

Sylvia PINEL

Le ministre de la ville, de la jeunesse
et des sports

Signé

Patrick KANNER

ANNEXE A

Textes législatifs de référence issus de la loi ALUR et de la loi de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) - Article 97

Article L. 441-1-5 du CCH : « Tout établissement public de coopération intercommunale doté d'un programme local de l'habitat approuvé peut créer une conférence intercommunale du logement qui rassemble, outre les maires des communes membres de l'établissement, le représentant de l'Etat dans le département, des représentants des bailleurs sociaux présents dans le ressort territorial de l'établissement public de coopération intercommunale, des représentants du département, des représentants de tout organisme titulaire de droits de réservation, des représentants locaux des associations de locataires siégeant à la Commission nationale de concertation, des représentants des organismes agréés en application de l'article L. 365-2, des représentants des associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, des représentants locaux des associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement mentionnées à l'article 31 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et des représentants des personnes défavorisées, coprésidée par le représentant de l'Etat dans le département et le président de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette conférence adopte, en tenant compte des critères de priorité mentionnés à l'article L. 441-1 et au III de l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, ainsi que de l'objectif de la mixité sociale des villes et des quartiers, des orientations concernant :

1° Les objectifs en matière d'attributions de logements et de mutations sur le patrimoine locatif social présent ou prévu sur le ressort territorial de l'établissement ;

2° Les modalités de relogement des personnes relevant de l'accord collectif prévu à l'article L. 441-1-1 ou à l'article L. 441-1-2 ou déclarées prioritaires en application de l'article L. 441-2-3 et des personnes relevant des projets de renouvellement urbain ;

3° Les modalités de la coopération entre les bailleurs sociaux et les titulaires de droits de réservation.

La mise en œuvre des orientations approuvées par l'établissement public de coopération intercommunale et par le représentant de l'Etat fait l'objet de conventions signées entre l'établissement, les organismes bailleurs et les réservataires de logements sociaux et, le cas échéant, d'autres personnes morales intéressées. En particulier, lorsque le territoire du ressort de l'établissement public de coopération intercommunale comprend un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville définis à l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, et fait l'objet d'un contrat de ville défini à l'article 6 de la même loi, la convention mentionnée à l'article 8 de ladite loi est élaborée dans le cadre de la conférence intercommunale du logement.

... »

Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine - Article 8

« Dès lors que le contrat de ville est élaboré sur des territoires comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville, le représentant de l'Etat dans le département, les communes signataires et l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il est compétent en matière d'habitat, concluent avec le département, les bailleurs sociaux possédant ou gérant du patrimoine sur le territoire intercommunal et les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction titulaires de droits de réservation sur ce patrimoine une convention intercommunale qui définit, en cohérence avec la politique intercommunale en matière d'attributions de logements sociaux et les objectifs du contrat de ville :

1° Les objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires à l'échelle intercommunale à prendre en compte pour les attributions de logements sociaux, dont les mutations, en tenant compte de la situation des quartiers prioritaires de la politique de la ville et dans le respect des articles L. 300-1 et L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation ; ces objectifs sont fixés en fonction du critère de revenu mentionné au 2° du I de l'article 5 de la présente loi et des engagements pris en matière de relogement des personnes relevant des accords collectifs prévus aux articles L. 441-1-1 et L. 441-1-2 du code de la construction et de l'habitation ;

2° Les modalités de relogement et d'accompagnement social dans le cadre des projets de renouvellement urbain ;

3° Les modalités de la coopération entre les bailleurs sociaux et les titulaires de droits de réservation pour mettre en œuvre les objectifs de la convention.

Cette convention, annexée au contrat de ville, est conclue après consultation des associations de locataires affiliées à une organisation siégeant à la Commission nationale de concertation, des associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées et des associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement. »

ANNEXE B

Comparaison et articulation entre les orientations relatives aux attributions (article 97 de la loi ALUR) et la convention prévue à l'article 8 de la loi Ville, dite convention d'équilibre territorial

	Orientations sur les attributions	Convention d'équilibre territorial
Nature du document	Document cadre relatif à la politique intercommunale des attributions prévu par l'article L. 441-1-5 du CCH issu de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).	Convention prévue par l'article 8 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et par l'article L. 441-1-5 du CCH issu de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).
Régime juridique du document	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboré par la conférence intercommunale du logement (CIL) • Approuvé par le président de l'EPCI et par le préfet • Mis en œuvre par des conventions opérationnelles dont l'accord collectif intercommunal et la convention d'équilibre territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborée par la conférence intercommunale du logement (CIL) ; • Signée par l'Etat, les communes signataires du contrat de ville, l'EPCI compétent en matière d'habitat, les bailleurs sociaux possédant ou gérant du patrimoine sur le territoire intercommunal, les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), titulaires de droits de réservation sur ce patrimoine et les autres réservataires ; • Doit être annexée au contrat de ville ; • Peut être annexée aux conventions pluriannuelles de renouvellement urbain.
Echelonnement dans le temps	Mise en œuvre immédiate	<p>Peut être élaborée parallèlement aux orientations dont elle vient préciser les conditions de mise en œuvre pour la partie qu'elle traite.</p> <p>Cette convention devant être annexée au contrat de ville, sa signature devra intervenir avant la fin de l'été 2016.</p>

		Toutefois, dans les secteurs concernés par le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), la convention qui, selon l'article 8 de la loi du 21 février 2014 définit notamment « <i>Les modalités de relogement et d'accompagnement social dans le cadre des projets de renouvellement urbain</i> », devra être élaborée parallèlement à la mise en œuvre du protocole de préfiguration et signée au plus tard lors de la signature de la convention pluriannuelle de renouvellement urbain.
Champ d'application	Ensemble du parc social de l'EPCI (qu'il soit ou non dans la géographie prioritaire de la politique de la ville), ensemble des demandeurs et ensemble des demandes (nouvelles demandes et demandes de mutations).	
Règle applicable au contenu		Cohérence avec la politique intercommunale en matière d'attributions de logements sociaux ; Cohérence avec les objectifs du contrat de ville.
Objectifs	<p>Définir :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les objectifs en matière d'attributions de logements et de mutations sur le patrimoine locatif social présent ou prévu sur le ressort territorial de l'EPCI ; • Les modalités de relogement des personnes : <ul style="list-style-type: none"> - relevant de l'accord collectif prévu à l'article L. 441-1-1 ou à l'article L. 441-1-2 ; - bénéficiant du DALO ; - relevant des projets de renouvellement urbain ; • Les modalités de la coopération entre les bailleurs sociaux et les titulaires de droits de réservation (base législative possible pour la 	<p>Définir :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires à l'échelle intercommunale à prendre en compte pour les attributions de logements sociaux, dont les mutations ; • Les modalités de relogement et d'accompagnement social dans le cadre des projets de renouvellement urbain (PRU) ; 1. Les modalités de la coopération entre les bailleurs sociaux et les titulaires de droits de réservation (base législative possible pour la

	mutualisation des contingents publics de réservation, dont les logements non réservés, préconisée dans les conclusions du CIEC).	mutualisation des contingents publics de réservation, dont les logements non réservés, préconisée dans les conclusions du CIEC).
Critères à prendre en compte pour la définition des objectifs	<ul style="list-style-type: none"> • les critères de priorité mentionnés à l'article L. 441-1 et au III de l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ; • l'objectif de la mixité sociale des villes et des quartiers. 	<ul style="list-style-type: none"> • la situation des QPV ; • les engagements pris en matière de relogement des personnes relevant des accords collectifs prévus aux articles L. 441-1-1 et L. 441-1-2 du CCH ; • le critère de seuil de bas revenu (SBR) utilisé pour la définition des QPV.
Textes à respecter		Les articles L. 300-1 ⁸ et L. 441-2-3 ⁹ du CCH.

8

Article L. 300-1 Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.

Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1.

9

Article L. 441-2-3 : DALO

7. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ANCOLS	Agence nationale de contrôle du logement social
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APL	Aide personnalisée au logement
BOLERO	Base d'observation du logement – étude et référencement des organismes
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CRHH	Comité régional de l'habitat et de l'hébergement
CROCUS	Collecte et récolte des objectifs des CUS
CUS	Convention d'utilité sociale
DALO	Droit au logement opposable
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDCS(PP)	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDT	Direction départementale des territoires
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DOM	Département d'outre-mer
DPE	Diagnostic de performance énergétique
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
ENL	Enquête nationale sur le logement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPL	Entreprise publique locale
EPT	Établissement public territorial
ESH	Entreprise sociale pour l'habitat
GUP	Gestion urbaine de proximité
HLM	Habitation à loyer modéré
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MGP	Métropole du Grand Paris
OPDH	Office public départemental de l'habitat
OPS	Occupation du parc social
PALULOS	Prime à amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale

OPDH	Office public départemental de l'habitat
PDALHPD	Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PDH	Plan départemental de l'habitat
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Programme local de l'habitat
PLI	Prêt locatif intermédiaire
PLS	Prêt locatif social
PLUS	Prêt locatif à usage social
PPGD	Plan partenarial de gestion de la demande
PSP	Plan stratégique de patrimoine
QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville
RGPP	Révision générale des politiques publiques
ROLM	Remise en ordre les loyers maximaux
RPLS	Répertoire du parc locatif social
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
SC	Surface corrigée
SCOOP	Société anonyme coopératives de production /société anonyme coopérative d'intérêt collectif
SEM	Société d'économie mixte
SIEG	Service d'intérêt économique général
SISAL	Système d'information sur les aides au logement
SLS	Supplément de loyer de solidarité
SNE	Système national d'enregistrement
SNI	Société nationale immobilière
SU	Surface utile
SYPLO	Système priorité logement
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
UE	Union européenne
UNFOHLM	Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM
USH	Union sociale pour l'habitat
ZUS	Zone urbaine sensible

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/>