

# Conférence de consensus

N/Réf. : JMF/RC/SVLN/DR 0109

Objet : conférence de consensus, contribution USHMP et URO HABITAT

Toulouse, le 19 janvier 2018

---

## Pour amplifier la dynamique du logement social en Occitanie, la réforme doit faire confiance aux acteurs des territoires

Les bailleurs sociaux de l'ex-région Midi-Pyrénées ont organisés dès le 01 décembre 2017 une rencontre avec toutes les collectivités de leur territoire afin d'une part d'interpeller le gouvernement et le parlement des conséquences de la loi de finance et, d'autres part, de leur volonté d'être des acteurs engagés dans la réforme du logement permettant la prise en compte effective des propositions issues de ces territoires.

Après avoir interpellé le président de la République (lettre du 06 décembre 2017), c'est avec détermination que les acteurs régionaux se sont impliqués dans la conférence de consensus via les Fédérations d'organismes HLM mais aussi à travers plusieurs élus du territoire représentant des collectivités locales.

Dans le prolongement de la lettre du 06/12/2017, les organismes ont souhaité contribuer à la conférence et à la préparation du projet de loi à travers le présent document.

**Quels que soient les sujets abordés, les organismes et les collectivités locales associés à cette contribution considèrent qu'il est indispensable que la réforme engagée soit un accélérateur et non un frein à la dynamique que connaissent nos territoires. Dans un contexte, où d'ores et déjà les premières conséquences de la loi de finance pour 2018 se font sentir en ce début d'année en plaçant nombre d'acteurs dans une situation adaptée à un manque important de visibilité pouvant impliquer des attitudes prudentielles voire attentiste, il est indispensable pour nos locataires et les citoyens de nos territoires de proposer de nouvelles perspectives.**

**Les propositions ci-jointes, visent donc :**

- ✓ à éviter que les mesures prises ne soient (*a contrario* des objectifs affichés) des freins au dynamisme existant ;
- ✓ à permettre que ces mesures soient au contraire des portes ouvertes à l'innovation locale ;
- ✓ à conserver les dynamiques territoriales existantes.

Ce document est présenté en 3 parties :

1. **Le projet de loi doit s'appuyer sur l'expérience de chaque région pour construire des solutions adaptées**
2. **Les propositions concernant le projet de loi Elan**
3. **La proposition d'intégration d'un nouveau chapitre dans la loi Elan reconnaissant et facilitant la définition de projets de territoires auxquels les acteurs locaux sont associés.**

## 1. Le projet de loi doit s'appuyer sur l'expérience de chaque région pour construire des solutions adaptées

### a. La dynamique existante et les spécificités des territoires doivent être connues et reconnues pour proposer des mesures efficaces

**La population en Occitanie augmente de près de 1% par an**, près de deux fois plus vite qu'en moyenne en métropole. Cette croissance s'explique principalement par l'excédent migratoire dans le territoire. Le littoral et les zones urbaines (et particulièrement les **deux métropoles**) sont les territoires les plus dynamiques. Or cette croissance a lieu dans un territoire qui, pour des raisons historiques, connaissait un taux de logement social inférieur à la moyenne nationale. **C'est donc un triple défi que doivent relever collectivités locales et bailleurs en Occitanie** : accueillir 50 000 nouveaux habitants par an en faisant face à la paupérisation, répondre à un besoin accru de logements abordables dans de nombreux territoires, préparer la reconfiguration profonde de certains parcs sur les territoires moins tendus mais qui doivent trouver leur place dans cette nouvelle région attractive.

2

**Face à cette situation particulière, les bailleurs sociaux et les collectivités ont su se mobiliser**, depuis plusieurs années, auprès des locataires et des ménages en attente d'un logement social, comme en atteste quelques indicateurs clés :

- ✓ **Une croissance du parc HLM de 2,6%** par an ;
- ✓ Un impact sur l'offre avec
  - **Plus de 25 700 mises en location sur les trois dernières années** (8 600 logements par an) ;
  - **Une programmation record en 2016 et 2017 avec 26 000 logements engagés sur 2 ans** ;
- ✓ 77 100 emplois induits dans le BTP sur la période écoulée ;
- ✓ L'accompagnement de la mutation du parc avec **5 000 logements réhabilités par an** ;
- ✓ Une mise en œuvre déjà volontariste de la politique du Logement d'Abord avec, en moyenne par an, **plus de 1 000 ménages en sortie de ménages de CHRS relogés dans le parc locatif social** ;
- ✓ Un accueil des étudiants avec d'ores et déjà **plus de 10 000 logements étudiants détenus par les organismes Hlm** et de très nombreux projets engagés ;
- ✓ Un parcours résidentiel proposé aux ménages avec **plus de 1 000 logements en accession sociale à la propriété engagés chaque année** ;
- ✓ Une satisfaction accélérée des demandes HLM avec près de 35 000 attributions par an ces dernières années (en grande partie grâce à la dynamique de construction et de livraison) ;
- ✓ Une **politique locale d'innovation sociale permanente** avec près de 40 projets innovants par an. Les initiatives se concentrent aujourd'hui autour de 4 thématiques : développer le lien social, accompagner les publics dans leur diversité (actions en faveur des personnes vieillissantes, des familles monoparentales, des personnes sans domicile fixe ou mal logées, des personnes victimes de violences, des jeunes...), répondre aux enjeux environnementaux et de développement durable et améliorer les processus internes à l'organisme Hlm. Parmi ces thématiques, les actions en faveur du bien vivre ensemble (21 %) et pour une meilleure relation de proximité entre le bailleur et le locataire (14 %) sont les plus nombreuses.

### b. Une mobilisation construite sur les partenariats locaux et l'innovation

**Cette dynamique des organismes Hlm a été rendue possible, en partie en raison de l'ancrage local et territorial fort des éléments suivants :**

- **Des objectifs de production définis localement** et dans le cadre d'un dialogue avec les acteurs du logement. A ce titre il faut relever :
  - l'engagement volontariste des collectivités locales dans les politiques du logement (Intercommunalités, Départements et Régions) non seulement à travers l'aide à la Pierre mais aussi à travers leur implication dans de nombreux dossiers (délégations d'aide à la pierre...)
  - la coordination des bailleurs sociaux avec l'ensemble de l'écosystème local : services de l'Etat, Caisse des Dépôts, Action Logement en région,
- **Une logique de négociation locale** aboutissant à des documents programmatiques construits avec l'ensemble des acteurs et des territoires (PLH, PDH, PLUIH, ...) ;
- **La recherche des complémentarités territoriales** (rural-Métropole, plaine-Montagne, ...) et non la segmentation des logiques d'intervention territoriale avec un rôle d'aménageur des territoires (projets ANRU

dans l'urbain/ projets revitalisation des centres bourgs en milieu rural) touchant à des politiques publiques locales plus larges (équipements publics, maison médicale, petite enfance...) dans un souci d'intégration des problématiques au service des collectivités ;

- Une réponse aux besoins des ménages et des territoires dans une approche de « sur-mesure »
- **Des centres de décision en local et sur les territoires permettant la connaissance précise des enjeux et la réactivité nécessaire pour le choix d'intervention et la mise en œuvre des projets.**

3

Aujourd'hui, les acteurs du logement social de notre région s'inquiètent d'une dégradation potentielle brutale de la dynamique du logement, du fait de mesures prises sans considération des réalités locales, sans entendre les multiples alertes lancées par tous les acteurs.

Ces acteurs locaux connaissent les besoins des territoires et assument, aujourd'hui et depuis des années, la pleine responsabilité de construire pour tous et partout.

### **c. Une mobilisation à conserver en faisant de la loi ELAN un texte favorisant les initiatives locales et non un nouveau carcan inadaptes aux spécificités locales**

Afin que le projet de loi ELAN permette de maintenir cette dynamique et les réponses du logement social aux besoins, nous proposons que soit intégrées plusieurs pistes de réflexions qui, toutes, visent à permettre aux acteurs locaux de trouver des solutions locales aux problématiques qui elles sont nationales :

**Pour une politique globale du logement en France qui fixe des orientations et qui, partant de là, fasse confiance aux acteurs locaux**

- **Une définition claire du projet** : L'exposé des motifs ne figure pas dans le projet de loi du 19 décembre 2017. Par cette absence, la vision globale et les ambitions poursuivies ne sont pas claires. Or, autant nous considérons que les applications doivent être locales autant nous pensons qu'il est essentiel de définir clairement ce que la nation attend du logement social. Il est temps de rappeler qu'en s'adressant à 70% de la population, aux salariés comme aux personnes en fragilité, les acteurs du logement social ont pour mission de répondre à une politique globale du « logement pour tous » en proposant des solutions adaptées à chacun mais en ne fragmentant pas la question du logement social.
- **La politique du logement s'inscrit dans un temps long et appelle une stratégie**. Il est donc indispensable que les mesures prises à court terme ne remettent pas en cause brutalement des équilibres garantis par l'Etat lui-même. A l'opposé, des mesures doivent donner de la visibilité et de la sécurité à des acteurs qui gèrent au quotidien en investissant à 50 ans.

## 2. Les propositions concernant le projet de loi Elan

### a. Éléments concernant le TITRE 1<sup>er</sup> : Construire Plus Mieux et Moins cher

#### Pour une offre de logement répondant aux besoins des ménages il convient de prendre en compte tous les paramètres du coût d'un logement

Créer une offre de logement répondant aux besoins suppose avant tout de proposer des loyers bas en adéquation avec les moyens des ménages. Ceci passe par une diminution des coûts de construction des logements sociaux.

4

#### a-1- Chapitre 1<sup>er</sup>

- La capacité à produire passe avant tout par un accès facilité à un foncier à prix maîtrisé.
  - **Article 4**
  - Les orientations données aux Etablissements Publics Fonciers de par la loi doivent faire du logement social une cause nationale et assurent la mobilisation des fonciers publics.
  - La mise en œuvre opérationnelle doit être débattue dans chaque territoire avec les collectivités concernées et les services de l'état en région. Chaque foncier porté par un EPF ou un EPFL qui est mis prioritairement à disposition de bailleurs sociaux est une chance de plus de créer des logements aux loyers bas. Il convient donc que tous les EPF et EPFL puissent mobiliser pleinement leurs réserves foncières et financières pour privilégier la construction dans les meilleurs délais de logements sociaux. Le projet ELAN doit être un accélérateur et un facilitateur pour faire des EPF un outil public majeur au service des politiques locales du logement.
- Une cotation en lien avec CAP Hlm
  - **Article 31**
  - Le projet de loi prévoit la généralisation de la cotation. Elle ne doit pas plus complexifier qu'elle ne sert. L'interorganismes de notre région a mis en place, depuis plusieurs années, un système de cotation, dit METHODE. Fort de cette expérience, nous restons convaincus qu'elle doit être adaptée aux réalités territoriales. Les zones tendues et les zones détendues n'ont pas les mêmes enjeux et recouvrent des réalités locales différentes. Aussi sur ce point, le regard des organismes locaux est indispensable. La définition des critères de cotation doit être appréhendé à l'échelle d'un territoire pertinent afin d'éviter que les organismes n'aient 10 à 30 critères de cotations différents à gérer.
- Une offre de logement trouvant appui sur divers axes : offre nouvelle, lutte contre l'habitat indigne et insalubre, acquisition-amélioration, hébergement, logements pour publics ciblés (autistes, étudiants, maintien à domicile de personnes âgées...).

#### a-2- Chapitre 7

- Pour une évolution du tissu des organismes opérant qui renforce l'efficacité économique sans perdre l'efficacité sociale
  - **Article 25**
  - Si des mutualisations de moyens et de synergie doivent être recherchées, les élus et bailleurs locaux pensent que les initiatives locales volontaires doivent être privilégiées. La course au nombre de logements sociaux ne peut être une fin en soi. Pour mémoire on rappellera qu'une récente étude menée par l'Etat (rapport DGALN) montre que sur de nombreux critères ce sont les offices de moins de 3000 logements qui sont les plus efficaces, tordant ainsi le coup à des idées reçues.
  - Rappelons que la qualité du service rendue/perçue est depuis de nombreuses années mesurée par des enquêtes rigoureuses et indépendantes par chaque organisme et contrôlée par l'ANCOLS. Il n'est absolument pas établi que la satisfaction du locataire soit corrélée à la taille de l'organisme en nombre de logement. Il faut donc lutter contre l'idée que « big is beautiful » par nature. La bonne taille, c'est celle de l'efficacité. Elle est variable selon que l'on se préoccupe d'une part des missions

de proximité en QPV (troubles de voisinage, mixité sociale des attributions, vie du quartier avec les acteurs locaux...) ou, d'autre part de l'ingénierie des réhabilitations thermiques qui peut supposer des moyens d'ingénierie mutualisés pour être davantage performant (capacité d'innovation, approche en coût global, participation à des programmes de recherche-développement...)

- La volonté de regroupement souhaitée par l'Etat ne doit pas, non plus, se traduire par un appauvrissement du tissu local et une perte des relations de proximité indispensable à une politique du logement efficace. **Dans le domaine de l'environnement, comme du logement social, la préservation de la diversité est le meilleur gage d'adaptation aux évolutions.**
  - **Les organismes sont prêts à proposer de nouvelles formes d'organisation.** Les mutualisations, de groupement de commande (énergie), de missions (clauses sociales, sécurité...) menées ici en lien avec les services de l'Etat, montrent que l'expérimentation locale est efficace et n'a pas toujours besoin d'injonctions des niveaux centraux.
  - Dans tous les cas nous proposons que la loi ELAN **ouvre de nouvelles possibilités au regroupement d'organisme en permettant la création d'entité constituée d'organisme de statuts différents** (Offices, ESH, Coopératives, collectivités...) et qu'elle soit suffisamment souple pour que soit reconnu différentes formes de mutualisation de moyen (GIE...) sans s'arrêter à la seule vision capitaliste.
  - Enfin nous pensons que la mutualisation de certaines actions peut relever des structures professionnelles en régions comme le montre les exemples locaux : mission sécurité, groupement pour l'achat de gaz, prestation intellectuelle.... Cela démontre que la question du « groupe » ne résout pas toutes les problématiques. Même l'inter-groupe restera une nécessité.
- Une collecte Action Logement devant servir prioritairement aux territoires d'origine.
    - **Article 26**
    - Sans remettre en cause la solidarité entre les territoires, il convient de veiller à ce que les cotisations émanant du territoire servent en priorité à répondre aux besoins de développement des territoires dont elles proviennent et ce faisant accompagner le secteur Hlm.
    - A ce titre il convient à veiller que le financement apporté par Action Logement puisse à la fois accompagner le développement de certains territoires (Métropoles...) mais aussi les secteurs où la désindustrialisation suppose de faire évoluer un parc ne répondant plus aux demandes locales.
  - Des conventions d'utilité sociale qui tiennent compte des spécificités locales et des ressources des organismes
    - **Article 27**
    - Les fondements des conventions d'utilité locale sont profondément mis en cause par le PLF 2018 qui nécessitera de revoir la manière dont les organismes privés de ressources pourront remplir certaines missions attendues d'eux.
    - A ce titre il convient à veiller que les CUS tiennent compte des contraintes financières auxquelles les bailleurs sont désormais soumis du fait de la RLS. De plus, ces CUS doivent aussi être élaborées en lien avec l'ensemble des acteurs locaux qui participent au financement du logement social. Enfin la durée prévue des CUS sur 6 ans est bien supérieure à la visibilité des organismes, tant pour ce qui concerne leur capacité financière que pour les réorganisations qui interviendront dans cette période. Les groupes à constituer auront, du fait de leur capacité à intervenir sur les ressources des organismes (prêts, mutualisation de fonds propres, ...) la compétence pour influencer sur les orientations stratégiques de chacun des organismes. Cette génération de CUS devra rapidement faire face à des demandes d'avenants importants.
    -

## b. Eléments concernant le TITRE 2 : Répondre aux besoins de chacun et favoriser la mixité sociale

### b-1- Chapitre 2

- Favoriser la mixité intergénérationnelle et logement des jeunes.
  - **Article 33**
  - De manière générale une attention particulière doit être portée à la question du logement des jeunes pour lesquels, en l'état, la mise en place par la loi de finance 2018 des RLS conduit à une inégalité de traitement entre les bailleurs sociaux privés et les bailleurs sociaux publics. En effet, pour des logements ou des colocations destinées aux jeunes qui présentent des loyers bas (inférieurs à 200 €) la RLS conduit à déséquilibrer profondément des opérations voulues par l'Etat et par les collectivités. La loi pourrait donc prévoir pour les logements jeunes des dispositions particulières, sans lesquelles il ne sera pas possible pour les bailleurs sociaux de rester les acteurs majeurs qu'ils sont aujourd'hui, et qu'ils pourraient être plus encore avec des dispositifs innovants.
- Veiller à ce que l'évolution des contingents réservataires ne se fasse pas au détriment de publics pour lesquels ces logements ont été conçus
  - **Article 34**
  - Les contingents réservataires sont le fruit des investissements consentis par différents acteurs (communes, départements, action logement...) pour renforcer une offre de logement adaptée aux différents publics et, surtout, sur les différents territoires.
  - Il convient donc de garantir par la loi que les contingents réservataires puissent effectivement être disponibles pour ceux-ci.
  - A ce titre, plutôt que le passage systématique en flux, la loi pourrait imposer aux acteurs locaux de définir la manière dont ces contingents réservataires peuvent être mieux utilisés en pleine cohérence avec les missions de chacun. Le risque est en effet grand que la généralisation du travail en flux conduise, à nuire à la mixité sociale, en diluant tous les contingents dans une approche non respectueuse des missions de chacun.
- Logement des personnes handicapées et autistes
  - **Article 40**
  - L'expérience des bailleurs sociaux en matière d'accompagnement des personnes handicapées est connue et reconnue. Beaucoup, d'entre eux ont été à l'origine de la construction d'établissements pour personnes handicapées et beaucoup d'entre eux ont contribué à des innovations sociales en la matière.
  - Afin de permettre une démarche inclusive des personnes handicapées tout en trouvant des solutions optimisées, il est nécessaire que l'évolution de la loi permette la mutualisation des prestations de compensation du handicap. Elle doit, en effet, faciliter la création de résidences, par des bailleurs sociaux, en lien avec des structures d'accompagnement des personnes en situation de handicap, qui assurent une réelle inclusion des personnes handicapées tout en permettant la mutualisation des services d'accompagnement.

## c. Éléments concernant le titre 3 : améliorer le cadre de vie

### c-1- Chapitre 1

- Agir sur la revitalisation des centres villes.
  - **Article 46**
  - Les bailleurs sociaux ont aujourd'hui un rôle particulier à jouer dans ce domaine. A la fois gestionnaire de logements sociaux et aménageur potentiel, ils peuvent être les porteurs de projet au long cours des projets de revitalisation.
  - Il convient que la loi reconnaisse la place que les organismes Hlm pourraient prendre dans ces projets en étant pleinement reconnus comme acteur des contrats pour la revitalisation des centres ville. Pour cela, l'extension des compétences doit être prioritairement inscrite dans la loi afin de permettre aux organismes de proposer des prestations d'ingénierie de qualité auprès des collectivités souvent rurales et dépourvues de l'accès à des structures, publiques ou privées, de conduites de projets complexes.

### 3. Proposition d'intégration d'un nouveau chapitre de la loi Elan reconnaissant et facilitant la définition de projets de territoires auxquels les acteurs locaux sont associés

#### a. Pour construire « plus et mieux », il convient de définir un mode de financement du logement social qui reconnaît et associe tous les acteurs

- Des conférences locales des financeurs pour un financement stabilisé et partenarial de la construction du logement social.
  - **Sujet non traité dans la loi**
  - **Nous rappelons l'implication majeure de nos collectivités** (Région, Départements, Intercommunalités) **sans qui le logement social ne pourrait exister et ne pourra évoluer.** Ces collectivités s'inquiètent du désengagement de l'Etat et de la mise à mal des finances des bailleurs sociaux. Elles craignent que leurs aides ne servent plus qu'à compenser la dégradation de la situation des bailleurs sociaux au lieu de soutenir les dynamiques locales.
  - **La mise en place de conférences locales des financeurs** pourrait permettre, en reconnaissant le rôle de chacun, d'assurer la réussite des politiques locales.
  - Le transfert de la responsabilité des abattements/exonération de la TFPB aux collectivités est un sujet qui mérite d'être abordé entre représentant des collectivités et l'Etat. Par ailleurs, il conviendrait de prévoir la prolongation jusqu'à 2022 de l'abattement de TFPB en QPV car cela pèsera terriblement sur les organismes si la suppression a bien lieu en 2020 comme prévu aujourd'hui.

#### b. Pour un développement des territoires répondant aux enjeux économiques et social

- Un contrat local pluriannuel de développement de l'habitat. Il pourrait constituer un cadre de référence de l'intervention de tous les acteurs de l'habitat, de l'hébergement à l'accession.
- La lutte contre la fracture sociale et le plan un logement d'abord. Les organismes locaux sont prêts à être en première ligne forts de la richesse des expérimentations, déjà menées et pouvant être reproduites, s'ils conservent les moyens d'expérimenter.
- Un territoire en offre de services. Les bailleurs sociaux peuvent renforcer leur rôle d'aménageur public aux côtés des collectivités au travers de projets tels que la participation à la création de programmes mixtes associant logements et maison de santé, crèches, locaux associatifs, construction de gendarmeries...
- La lutte contre la fracture territoriale, les collectivités locales doivent pouvoir s'appuyer sur des entités de gestion des bailleurs à même d'assurer une véritable gestion de proximité. Aucune foncière ou organisme national ne sera à même de gérer depuis Paris la complexité des programmes territoriaux d'aménagement du territoire. Pour accompagner la modernisation du logement social, le rôle d'aménageur des organismes doit être reconnu et encouragé, et ils peuvent, par exemple être les opérateurs centraux de la revitalisation des centres bourgs.

Notre pays et nos territoires sont riches de ses savoir-faire. La réforme doit s'en enrichir. La réforme de la politique du logement doit se faire avec et au service des territoires et pas malgré eux, ou pire, contre eux.

Jean-Michel FABRE  
Président de l'Union Sociale pour  
l'Habitat Midi-Pyrénées

Robert COTTE  
Président de l'Union Régionale des Organismes  
d'Hlm du Languedoc-Roussillon



Copie : Président du Sénat, Préfet de Région Occitanie, Président de la Région Occitanie