



# politique du logement

analyses et débats

## La Convention d'utilité sociale : outil efficace ou labyrinthe administratif ?

par [Bernard Coloos](#)

1. L'historique .....	3
2. Un outil mal nommé.....	6
3. Un outil bien nommé.....	7
4. Que faut-il en penser ? Plus de questions que de réponses !.....	9
Annexe 1 – Convention d'utilité sociale : cinq bonnes raisons de s'y opposer.....	14
Annexe 2 – Malgré ces handicaps de départ, l'utilité des CUS est progressivement apparue aux deux principaux partenaires.....	15
Annexe 3 – La nouvelle politique des loyers (NPL).....	17

Janvier 2019

# La CUS : outil efficace ou labyrinthe administratif ?

*Qui trop embrasse, mal étreint.*

Sagesse populaire

La Convention d'utilité sociale (CUS), instaurée par la Loi du 29 mars 2009<sup>1</sup>, s'impose à tous les organismes de logement social, pour une période de six ans. Elle se situe dans le prolongement historique du conventionnement pour l'aide personnalisée au logement, des démarches de « gestion urbaine de proximité », puis de qualité de service, prioritairement en Zones urbaines sensibles (ZUS) et prend la suite du conventionnement global de patrimoine lancé en 2004<sup>2</sup>. Elle vient confirmer et formaliser la mission d'opérateur du service d'intérêt général du logement social confiée aux organismes<sup>3</sup>.

La CUS se veut une déclinaison patrimoniale et sociale des objectifs de la politique nationale du logement, notamment en matière de droit au logement opposable et d'attributions, ainsi qu'en matière d'adaptation de l'offre de logements sociaux ou de places d'hébergement aux besoins locaux. Elle constitue également une traduction opérationnelle, à un échelon pertinent, des stratégies poursuivies dans les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, les plans départementaux de l'habitat et les programmes locaux de l'habitat, les conventions de délégation de compétence des aides à la pierre et les engagements pris en matière d'attribution des logements sociaux dans les accords collectifs départementaux ou intercommunaux et en matière d'identification et de suivi des logements réservés par le Préfet.

Elle intègre les engagements des acteurs locaux dans les différentes conventions négociées au titre de la politique de la ville (projets de rénovation urbaine, volet « gestion urbaine de proximité » des contrats urbains de cohésion sociale, conventions « qualité de service » en ZUS).

La CUS n'est pas seulement un document d'application de la politique publique du logement social. Elle vise aussi à repenser le projet d'entreprise de l'organisme pour passer d'une logique de guichet et de flux, programme par programme, à une logique globale de gestion patrimoniale et sociale, en tenant compte des capacités financières de l'organisme.

Si les objectifs s'affirment donc avec netteté, avec au premier rang l'engagement social envers les populations modestes ne pouvant se loger sur le marché libre, il reste, pour apprécier la portée réelle de l'outil, à :

- d'une part, en caractériser le contenu précis, voire en critiquer la complexité. La Convention d'utilité sociale se réfère à nombre d'indicateurs qui portent sur trois volets : la politique patrimoniale et

---

<sup>1</sup> N° 2009-323, dite de « mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion », loi Molle.

<sup>2</sup> Sans que ce dernier ait pourtant fait l'objet d'une réelle évaluation (cf. infra)

<sup>3</sup> Circulaire du 12 avril 2010 relative aux conventions d'utilité sociale des organismes d'Habitation à loyer modéré, des sociétés d'économie mixte et des unions d'économie sociale. NOR : DEVU 1007856C.

d'investissement ; la politique sociale et, enfin, la qualité des services rendus aux locataires. Si l'ambition n'est autre que de tenter de concilier la mission d'intérêt général au service des plus modestes avec l'efficacité, selon des critères de performance d'inspiration privée, il convient d'apprécier si cette dernière est au rendez-vous ;

- d'autre part, voir en quoi il se différencie des orientations et outils antérieurs. Les critiques les plus virulentes, formulées dès l'origine, présentent les CUS comme des coquilles vides, sans aucune plus-value sociale et qui, plus grave, laissent en suspens ou presque les questions essentielles liées à la remise en ordre des loyers et aux objectifs de cette remise en ordre. *A contrario*, le discours officiel fait de la CUS le complément des conventions APL qui renforce et précise les missions sociales d'intérêt général du parc social.

L'existence d'aides au logement social par dérogation aux règles de la concurrence est reconnue par l'Union européenne, à condition qu'elle s'accompagne d'obligations clairement définies. De ce point de vue, la contractualisation des obligations paraît la voie à privilégier. Il reste, néanmoins que la multiplication des objectifs et des indicateurs, composantes d'une approche globale, porte intrinsèquement un risque de brouillage.

Avant de successivement décrire la genèse et les différents avatars de la CUS (partie 1), exposer les arguments des opposants et des défenseurs de l'outil CUS (parties 2 et 3), et enfin tenter en partie 4 de porter un jugement sur l'outil tout en soulignant l'extrême complexité (partie 4), il nous faut aussi mentionner les limites d'une analyse nationale, notamment au regard :

- des difficultés de la remise en ordre des loyers, objectif préexistant aux CUS, qui y figure à titre facultatif, ne peuvent s'analyser indépendamment du lien avec les territoires et de la multiplication des indicateurs, qui se veut le fruit d'une approche globale, au risque de brouillage ;
- de la place donnée aux collectivités territoriales dans l'élaboration et la négociation des conventions, qui ne va pas de soi. Bien souvent, logique territoriale communale et approche par l'organisme diffèrent grandement. En cela, la CUS est aussi une rupture.

## 1. L'historique

Lancé sous forme d'expérimentation en 1997<sup>4</sup>, le conventionnement global visait à une remise en ordre des loyers à masse globale constante, en fonction du service rendu et non plus du financement initial. Dans le monde HLM, le niveau de loyer dépend depuis toujours, et aujourd'hui encore, du financement initial. Les caractéristiques des prêts, mais aussi le niveau des aides publiques à l'investissement, ont notablement varié dans le temps, de sorte que les loyers d'équilibre qui en découlent n'ont rien à voir avec la qualité du service rendu. D'où des écarts de loyer importants pour des logements pourtant semblables (en termes notamment de localisation, ce qui constitue un obstacle évident à la mobilité pour ceux qui bénéficient des loyers les moins élevés : c'est la définition même de la rente de situation.

Il en résulte une ségrégation à l'intérieur du parc. Un rapport de l'Institut Montaigne parle de « tri » du fait que « les ménages les plus modestes n'auraient notamment pas suffisamment accès aux nouveaux logements PLUS et ne pourraient être accueillis que dans les résidences les plus stigmatisées, dont les loyers sont très inférieurs aux plafonds des loyers pris en charge par l'aide personnalisée au logement (APL)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Protocole signé entre l'État et l'UNFOHLM en 1997.

<sup>5</sup> HLM parc privé, page 21, deux pistes pour un toit, Gunilla Björner, juin 2008, Institut Montaigne, 81 pages.

A l'inverse, selon le même document, les ménages les plus aisés occuperaient les logements les mieux situés. De fait, même dans l'hypothèse du départ des mieux lotis des locataires, leurs logements restent inaccessibles aux plus pauvres. S'il existe bien d'autres freins à la mobilité dans le parc HLM, (écart entre loyers du parc social et du parc privé en zones tendues, droit au maintien dans les lieux, droit de réservation), ce constat suffit à démontrer la nécessité d'une remise en ordre des loyers. Plusieurs propositions ont été avancées pour un nouvel ordonnancement, notamment en fonction des revenus et/ou des services rendus.

La loi du 13 août 2004<sup>6</sup>, dans son article 63, instaurait les Conventions globales de patrimoine, qui faisaient passer le conventionnement global du stade expérimental à une procédure de droit commun, mais toujours facultative<sup>7</sup>. La loi ne faisait alors qu'entériner les conclusions d'un rapport commun des Inspections des Finances et de l'Équipement de 2002<sup>8</sup>. Cette idée de conventionnement global se retrouve d'ailleurs dans un rapport sur la Révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2008, qui préconisait de rendre le conventionnement obligatoire en contrepartie de l'exonération de l'impôt sur les sociétés (IS).

La loi Molle de 2009 marque une rupture et substitue, dans son article 1, aux conventions globales de patrimoine les Conventions d'utilité sociale. La compréhension de la motivation et des enjeux de la loi de 2009 renvoie au choc de la directive européenne « Services » de 2006. C'est bien la place du logement social, le modèle qui le fonde, qui se trouvent au cœur du débat. À n'en pas douter, c'est pour affirmer, au rebours du modèle universaliste historique de 1977<sup>9</sup>, que le logement social est destiné aux plus modestes que la convention d'utilité sociale et la baisse de 10 % des plafonds de ressources furent conjointement adoptés.

Les CUS version 2009 s'imposent à tous les organismes depuis le 31 décembre 2010<sup>10</sup>. Elles ont fait l'objet de la publication d'une circulaire de 78 pages le 12 avril 2010<sup>11</sup>. Il s'agit, au regard de l'enjeu du service rendu aux locataires, de bâtir un projet d'entreprise négocié autour de deux aspects : la stratégie patrimoniale et la stratégie sociale. Le référentiel définit de manière détaillée rien moins que vingt-six indicateurs de performance<sup>12</sup>.

Au-delà des généralités, la CUS se veut « une construction opérationnelle à un échelon pertinent de stratégies générales » exposée dans divers documents et politiques (plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées, [PLH](#), conventions « qualité de service » en Zones urbaines sensibles, etc.), en tenant compte des capacités économiques et financières de l'organisme. Ainsi, articulée avec le plan stratégique de patrimoine, qui devient aussi obligatoire, et conclue pour six ans renouvelables, la CUS vise à définir pour chaque organisme :

- sa politique patrimoniale et d'investissement ;
- sa politique sociale ;
- sa politique de tarification, en fonction ou non de la qualité du service rendu.

---

<sup>6</sup> N° 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales.

<sup>7</sup> Mission d'expertise sur la négociation de la nouvelle génération des conventions d'utilité sociale. Rapport N° 01-0265.01 établi par Pierre Narring et Pascaline Tardivon, mars 2016, CGEDD.

<sup>8</sup> Rapport d'inspection conjoint de l'IGF et du CGPC sur le financement du logement social, Henri Guillaume et Jean-Paul Paufigue et alii, 2002.

<sup>9</sup> Plus de 80% des ménages éligibles au parc HLM.

<sup>10</sup> Cela représente plus de 950 conventions. Compte tenu des délais trop contraints, la date limite de signature a été, en réalité, reportée au 30 juin 2011.

<sup>11</sup> Circulaire du 12 avril 2010 relative aux conventions d'utilité sociale des organismes HLM, des SEM et des Unions d'économie sociale (UES). N° DEVU 100 78 56 C. Le rédacteur de la circulaire, vraisemblablement mal à l'aise du caractère obligatoire, insiste lourdement sur le caractère librement négocié du contrat. Il est précisé, au cas où un doute subsisterait, que les services de l'État ne doivent en aucune manière « forcer la main » aux organismes.

<sup>12</sup> Ces indicateurs sont largement décrits dans la circulaire, pages 24 à 78, en neuf familles.

Le décret N° 2009-1486 du 3 décembre 2009, puis la circulaire d'application du 12 avril 2010 sont venus préciser les modalités d'élaboration et le contenu des CUS. Les CUS dites de première génération doivent comporter cinq parties avec, au total, 36 indicateurs :

- un classement des immeubles ou ensembles immobiliers, dans la perspective de la Remise en ordre des loyers maximaux (ROLM). De fait, à titre facultatif, la possibilité est offerte tout à la fois de moduler le Supplément de loyer de solidarité (SLS) ou surloyer, de déroger aux plafonds de ressources et/ou de procéder à la Remise en ordre des loyers maximaux (ROLM) en fonction du service rendu. Ce n'est qu'à l'occasion du renouvellement de la convention que la ROLM est censée devenir obligatoire<sup>13</sup>. Le classement du parc peut aussi être effectué par type de financement ([PLAI](#), [PLUS](#), [PLS](#) et [PLI](#)) ou en fonction du service rendu<sup>14</sup>, selon que le bailleur souhaite ou non s'engager dans une révision de sa politique de loyers. Le parc est également classé par segment de patrimoine pour renseigner certains objectifs et indicateurs (opération dite « de segmentation ») ;
- l'énoncé de la politique patrimoniale et d'investissement, évaluée à travers neuf 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 ;
- le cahier des charges de la gestion sociale qui récapitule notamment les engagements en matière d'attribution de logements à des personnes en difficulté et de prévention des expulsions ;
- la performance de la gestion appréciée par le taux de vacance et le coût de fonctionnement par logement.

Afin de rendre l'outil incontournable, la loi a prévu un système de sanctions, tant pour les organismes qui refusent la démarche que pour ceux qui ne respecteraient pas les engagements définis par la convention. Paradoxalement, l'existence de ces sanctions a généré un fort mécontentement chez les organismes, alors que l'intérêt principal voire unique des CUS réside précisément dans la nécessité de faire un point à intervalles réguliers (tous les deux ans) et de s'inscrire dans un processus d'évaluation partagée de respect ou des objectifs fixés.

Mais les choses vont encore changer. La loi « Égalité et citoyenneté »<sup>15</sup> proroge d'un an la durée initiale des CUS de première génération au-delà de la date prévue, qui était 2016. Elle fixe aussi et surtout un nouveau calendrier et un nouveau cadre. Cette saison II des CUS prévoyait un dépôt des dossiers avant la fin de 2017 et une signature au plus tard en juin 2018, avec application effective des engagements à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. La circulaire du 12 juillet 2017 relative à la mise en œuvre des CUS de seconde génération maintient ces dates et propose un calendrier indicatif d'élaboration pour en respecter ces délais, ce calendrier pouvant être adapté par le bailleur. Cette circulaire fixe également le contenu des nouvelles CUS, en particulier la nouvelle feuille de route des indicateurs permettant le suivi des engagements. Ces dates, du fait des soubresauts liés à l'article 52 du projet de loi de finances (PLF) pour 2018 (baisse des aides personnelles au logement et des loyers dans le parc social) ont été repoussées : les nouvelles CUS entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>16</sup>. Leur date limite de dépôt est fixée au 31 décembre 2018 et leur date de signature au 30 juin 2019 avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>17</sup>. Quant au contenu, prenant acte du caractère par trop

---

<sup>13</sup> On verra plus loin ce qu'il est devenu de ce énième engagement.

<sup>14</sup> Seuls 47 organismes ont procédé à une remise en ordre des loyers à l'occasion de la première génération des CUS.

<sup>15</sup> Loi du 28 janvier 2017.

<sup>16</sup> AEF, « Les bailleurs sociaux ont un an de plus pour présenter leur projet de CUS (DGALN) ». Par [Elodie Raitière](#) – le mercredi 22 novembre 2017 – dépêche N°575677.

<sup>17</sup> Date en cohérence, au moins en première analyse, avec le calendrier de la future loi logement 2018, dite ELAN. Un article de cette loi doit d'ailleurs formaliser ce report du calendrier officiel.

technocratique des indicateurs et de la trop faible association des territoires, la saison II des CUS affiche la volonté d'apporter des solutions en recentrant les indicateurs sur les sujets stratégiques et en mieux associant les pouvoirs locaux.

La version 2018-2023 des CUS<sup>18</sup>, dites « de deuxième génération » diffère de la version précédente (2011-2017) sur six points principaux<sup>19</sup> :

- l'évaluation se fera non plus tous les deux ans mais tous les trois ans ;
- le nombre d'indicateurs maximum passe de 26 à 11 (six obligatoires, cinq facultatifs)<sup>20</sup> ;
- la concertation avec les locataires est élargie à l'ensemble des domaines d'activité et non plus au seul service rendu ;
- le barème unique de SLS s'applique à tous (il n'existe donc plus de modulation et de dérogation) ;
- les groupes de plus de 100 000 logements, au sens de sociétés contrôlées, sont tenus d'élaborer une CUS nationale de groupe ;
- la Nouvelle politique des loyers (NPL), qui se substitue à la ROLM, reste optionnelle et vise à rééquilibrer le peuplement, hors [QPV](#), en faveur des plus modestes en permettant l'application de loyers adaptés<sup>21</sup>. Cette possibilité n'est ouverte qu'à la relocation, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019. Ces adaptations se font évidemment à masse des loyers constante ;
- un régime de sanctions modifié sur la base d'engagements chiffrés. En cas de manquement, une pénalité de 200 € par logement (contre 100 € dans le régime dit CUS I ou première génération) peut être due par l'organisme HLM.

En résumé, la CUS II par rapport à la CUS I se veut un cadre simplifié et plus cohérent, avec des indicateurs moins nombreux, et, pour partie, optionnels à l'initiative du préfet signataire, avec une segmentation territoriale de ces indicateurs.

Ces précisions techniques faites, il nous faut, selon notre segmentation traditionnelle, exposer de manière résumée les deux thèses opposées sur l'utilité et la pertinence de cet outil.

## 2. Un outil mal nommé

La CUS de première génération souffre indéniablement de l'association faite entre l'outil et sa génitrice, Mme Boutin. Les opposants au modèle résiduel, à savoir réserver l'accès du parc HLM aux plus pauvres, récusent l'option retenue dans la loi Molle d'une réduction de 10,3% des plafonds de ressources d'éligibilité à un logement social (cf. annexe 1). Cette attaque contre la mixité sociale au sens traditionnel du modèle français doit, selon eux, être rapprochée de la mesure visant à exclure du bénéfice du droit au maintien dans les lieux à vie des locataires les plus aisés, c'est-à-dire ceux dont les revenus dépassent très sensiblement les revenus plafonds.

La CUS complète cette « rationalisation » du parc social, au détriment de leur mission sociale, en :

- inscrivant les bailleurs dans une logique de performance et de rendement ;

---

<sup>18</sup> Instruction du 12 juillet 2017, relative à la mise en œuvre de la deuxième génération des CUS, publiée le 24 août 2017.

<sup>19</sup> Un organisme, qui a une activité accession et une activité foyer qui représente plus de 50% du patrimoine en équivalents logements, doit intégrer une « CUS accession » et une « CUS logement-foyer » dans la CUS principale ou CUS « logements locatifs sociaux ».

<sup>20</sup> Décret N° 2017-922 du 9 mai 2017, article 6 pour les cinq critères facultatifs.

<sup>21</sup> La loi « Égalité et citoyenneté » de 2017 a supprimé le classement des immeubles en fonction du service rendu et la remise en ordre des loyers maximaux (ROLM), afin de ne pas renforcer le lien entre loyer élevé et service rendu.

- les « contraignant » à vendre une partie de leurs logements, alors même que le stock de logements sociaux se révèle très insuffisant. Une telle politique débouchera ainsi à terme sur la multiplication des copropriétés dégradées ;
- entraînant à terme des hausses sensibles de loyer qui rapprocheront inévitablement le logement social du parc privé, en particulier pour les immeubles les mieux classés ;
- centrant le parc social sur la partie la plus pauvre de la population ;
- cherchant, *via* la généralisation du SLS et la remise en cause du droit au maintien dans les lieux, à casser la mixité sociale.

En résumé, bien que présenté comme un outil de lutte contre les inégalités, cet outil apparaît plutôt destiné à améliorer le fonctionnement des organismes de logement social et marque l'entrée du monde HLM dans une logique marchande. Au même titre que le développement de la vente en état futur d'achèvement (VEFA), qui entraîne une perte de compétences lourdes de conséquences pour l'avenir, ces réformes visent à une banalisation progressive. La réduction des aides financières de l'Etat va dans le même sens. De plus, à la lumière des pratiques réelles, on constate que :

- les CUS s'ajoutent à de nombreux autres plans ou contrats d'objectifs ;
- les objectifs des CUS sont souvent moins ambitieux que ceux de divers autres plans, traduction directe de la méfiance des organismes à leur égard ;
- les indicateurs sont jugés peu pertinents et manipulables. La « simplification des CUS de deuxième génération laisse entières bien des incertitudes »<sup>22</sup> ;
- les sanctions prévues en cas de non-respect rendent les CUS d'autant moins crédibles que les méthodes de calcul d'évaluation des objectifs à atteindre sont déterminées par chaque organisme. Il y a fort à parier que de nombreux désaccords vont naître sur la pertinence des calculs et donc des engagements ;
- la volonté de rationalisation, marquée par la volonté d'une éradication de la sous-occupation, au nom d'impératifs conjoints de gestion et d'efficacité, ne vise à rien d'autre qu'organiser le départ des ménages âgés de leurs logements trop grands, mais peuplés de souvenirs de toute une vie, vers des appartements plus petits. Or, ce départ signifie aussi départ du quartier où l'on a ses habitudes et ses amis !

Ce n'est pas le moindre de ses défauts<sup>23</sup>, la CUS se fait enfin au détriment d'une véritable association avec les pouvoirs publics locaux. Ainsi dans les [EPCI](#) dotés d'un [PLH](#), la CUS ne fait que « prendre en compte » les ambitions de ce dernier, mais sans qu'il y ait obligation de conformité. Dans les faits, au-delà de la rhétorique d'affirmation d'une association, les collectivités sont laissées de côté, en contradiction avec le volontarisme affiché d'une plus grande décentralisation et de responsabilisation des pouvoirs publics locaux.

L'échec est prévisible, les organismes entrant de manière unilatérale dans des contrats plus subis que souhaités. Le passage de la première à la deuxième génération, au-delà de la simplification qu'il apporte, ne change pas fondamentalement la donne.

### 3. Un outil bien nommé

Fruit d'une réflexion approfondie, la CUS marque une étape essentielle dans une évolution positive et souhaitée du monde HLM (cf. annexe 2). Il s'agit d'abord d'un progrès en matière de méthode. Cette démarche contractuelle obligatoire, à l'exception du volet remise en ordre des loyers, vise, en effet, à plus

---

<sup>22</sup> Voir paragraphe intitulé « Des indicateurs sur l'accession à la mobilité qui posent problème », in « La rédaction des CUS s'inscrit dans un calendrier serré », dépêche AEF, par Anaëlle Penche, 5 septembre 2017.

<sup>23</sup> Les CUS surfent à l'évidence sur une amorce de territorialisation des politiques réclamées à cor et à cri par l'USH.

d'efficacité. Il s'agit, désormais, dans le cadre d'une feuille de route réaliste, de suivre les investissements, l'évolution des ventes, l'évolution des loyers pratiqués et la qualité du service rendu.

Le dispositif est vertueux puisqu'il prévoit des pénalités proportionnées<sup>24</sup> à l'écart constaté entre objectifs et réalisations. Le passage de la première à la deuxième génération constitue, de ce point de vue, une réelle amélioration. Ce changement de paradigme, au profit d'une culture du résultat, ne peut que se traduire par une amélioration de la qualité de la gestion financière et patrimoniale.

Ce changement de culture, y compris dans la dimension prise en compte du service rendu, paraît d'autant plus approprié et, pour tout dire, nécessaire que nombre de locataires HLM, souvent très défavorisés, se révèlent par là même une population captive de leurs bailleurs, n'ayant donc pas le choix de leurs conditions de logement.

Ces qualités « génétiques » se trouvent renforcées par les dispositions suivantes :

- les conventions et leurs dispositifs d'accompagnement ont été établis, au cas par cas, en fonction des situations et des besoins locaux, en tenant compte des spécificités propres aux territoires. Il s'agit de s'adapter aux besoins des populations *in situ* ;
- les conventions fixent les engagements en matière de gestion, mais aussi d'attributions, d'accueil des plus fragiles, etc. À ce titre, elles prévoient également la possibilité d'une modulation du surloyer, dans les territoires où il existe un déséquilibre entre offre et demande ;
- les conventions ouvrent le droit, à titre expérimental et pour la durée de la convention, de moduler les loyers. Cette remise en ordre doit évidemment se faire dans le respect d'une mixité sociale renforcée ;
- les conventions font l'objet d'une vaste concertation et de négociations approfondies et partagées entre les organismes et les collectivités locales, tenant compte des capacités réelles, en particulier financières, des uns et des autres ;
- les conventions sont aussi un outil de rationalisation qui vise à faire de la suroccupation dans le parc une exception et à faire payer ceux dont les revenus sont largement au-dessus des plafonds de ressources.

Dans un contexte de crise du logement où les besoins se révèlent considérables et les moyens rares, rien que de plus normal que l'État se porte en garant de la qualité de service, qu'il veille légalement à ce que les bailleurs sociaux ne se comportent pas comme des « dodus dormants »<sup>25</sup>. Fruit d'une procédure négociée et d'un dialogue constructif, les CUS sont un outil global, moderne qui se rattache à une logique de performances d'expérimentation privée au profit des populations les plus défavorisées. Dans ces conditions, il n'est que normal de souhaiter le plein succès d'une telle politique.

En résumé, n'en déplaise à beaucoup, avec les CUS, l'État ne se désengage pas (hormis les aspects financiers), il encourage tout au contraire les bailleurs à se responsabiliser par le biais d'un contrat d'objectifs mettant fin au mieux à bien des non-dits, notamment sur la gestion dispendieuse de certains organismes. Avec la « saison 2 », il a tiré des enseignements de la première vague et a, en particulier, simplifié les contenus pour plus d'opérationnalité.

---

<sup>24</sup> Dans la limite de 200 € par logement, montant augmenté le cas échéant de l'exonération de la Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

<sup>25</sup> I.e. organismes qui se préoccupent plus de leur trésorerie et de leurs fonds propres que d'investir pour développer l'offre.

## 4. Que faut-il en penser ? Plus de questions que de réponses !

La CUS s'inscrit dans la perspective d'une recherche de performance appuyée sur des indicateurs chiffrés, sans que, pour autant, le spectre couvert soit global. La question environnementale figure au rang des grands oubliés... En réalité, les débats sur la CUS se focalisent autour du devenir ou des devenirs du monde HLM, en lien avec leur mission sociale. Il faut donc analyser l'utilité de l'outil dans une perspective de long terme, tout en soulignant les inévitables contradictions. Indéniablement, le passage de la convention globale de patrimoine à la CUS marque une volonté de fixer au monde HLM des feuilles de route obligatoires, faisant l'objet d'une évaluation contradictoire. L'intention est louable, mais comme toujours le diable se cache dans les détails et en la matière ils ne manquent pas. La phrase suivante, tirée d'un rapport officiel, résume de manière assez concise et cruelle les limites de la méthode : « *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* ». <sup>26</sup> La loi « Égalité et citoyenneté » marque une nouvelle rupture avec la volonté de veiller en priorité, à travers les CUS, à obtenir que les logements à loyer accessible aux ménages les plus modestes soient mieux répartis afin d'éviter que ces derniers se concentrent dans les quartiers les moins attractifs qui regroupent les loyers les plus faibles !

### 4.1 La question centrale des loyers

Facultative, la ROLM devait devenir obligatoire à l'occasion du renouvellement des CUS en 2018. Si tel avait été le cas, cela aurait été l'aboutissement d'un long processus de maturation aux effets considérables. La loi « Égalité et Citoyenneté » de 2017 marque au contraire une rupture en mettant fin à la ROLM et au classement des immeubles en fonction du service rendu qui laisse sa place à une politique dite de modulation ou Nouvelle politique des loyers (NPL) <sup>27</sup>.

Un rapport d'expertise de 2004 <sup>28</sup> tentait pourtant de tirer les leçons d'une expérimentation menée depuis 1998 sur le conventionnement global. Derrière ce jargon se cache en réalité le sujet déjà évoqué <sup>29</sup> de la remise en ordre des loyers, le plus souvent fonction des financements d'origine qui n'ont rien à voir avec la qualité du service rendu au locataire. La nécessité de revoir la grille des loyers avait débouché sur la signature d'un protocole d'accord entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat (USH) prévoyant la possibilité d'expérimenter pendant cinq ans, avant généralisation, le principe d'une convention cadre, au niveau départemental ou du bassin d'habitat. L'objectif était « de fixer des loyers plafonds qui tiennent compte de la qualité de chaque opération et non plus de son mode de financement à l'origine. À cet effet, l'élaboration d'une grille représentative des différents niveaux de service rendu est tout à fait essentielle » <sup>30</sup>. Pour les organismes intervenant sur plusieurs départements, la convention départementale du siège regroupait les conventions signées avec les différents préfets.

Cette expérimentation, qui n'a jamais débouché sur une généralisation, respectait la règle d'or de toute remise en ordre des loyers : s'effectuer « à masse constante », c'est-à-dire sous la condition que « la somme des loyers plafonds des immeubles doit être la même avant et après remise en ordre ». La redistribution des

---

<sup>26</sup> Page 25, op. cit. Pierre Narring et Pascaline Tardivon.

<sup>27</sup> Cf. note 14 sur le champ concerné une disposition dérogatoire est prévue dans la loi pour ces derniers.

<sup>28</sup> Marc Prévot et Bernard Ailleret. Mission d'expertise sur le conventionnement global des organismes. Rapport N° 2003-0213-01, août 2014. Conseil Général des Ponts et Chaussées, 38 pages + annexes.

<sup>29</sup> Du début des années 80 avec « l'expérimentation Badet ».

<sup>30</sup> Op. cit Prévot et Ailleret, page 6.

loyers imposait donc que toute hausse soit compensée par une baisse, ce qui fut le cas. L'évolution des loyers réels qui en découlait devait être évidemment étalée dans le temps<sup>31</sup>.

Quels enseignements peut-on tirer l'expérimentation volontaire qui a porté sur huit organismes<sup>32</sup> ?

- a) Le classement des logements s'est fait selon un nombre de catégories limité (quatre à six) par combinaison de critères liés, d'une part, à la localisation et l'environnement des immeubles, et, d'autre part, à la situation des occupants.
- b) La remise en ordre des loyers plafonds a été plus ou moins approfondie. Un seul organisme a poussé la logique consistant à appliquer les loyers plafonds par catégorie à l'ensemble du parc, quitte à avoir des hausses ou des baisses importantes des loyers plafonds. La peur du changement a conduit les autres à opter pour des limitations des hausses et des baisses.
- c) Les modalités de la remise en ordre des loyers, peuvent être sensiblement différentes. Deux cas s'observent :
  - soit les écarts entre loyers plafonds plus hauts et plus bas ont été resserrés (exemple de 1 à 1,32<sup>33</sup>) ;
  - soit les écarts entre loyers plafonds ont été ouverts de 1 à 2.

Le choix d'ouvrir ou non la gamme ne se réduit pas à un simple problème financier. Minorer l'écart, en particulier pour les opérations les mieux classées, a des conséquences en termes de peuplement. Avec des loyers « hauts » et, par là même, très supérieurs aux loyers plafonds APL, on ne loge que les ménages dont les revenus sont proches des plafonds, mais ce choix augmente d'autant la capacité à faire baisser d'autres loyers au profit (théorique ?) des plus pauvres, avec un effet notable subséquent sur les aides à la personne. L'avantage mérite d'être nuancé dans la mesure où l'organisme a toujours la possibilité de fixer des loyers pratiqués très inférieurs aux loyers plafonds, au profit de tel ou tel groupe<sup>34</sup>. Une telle orientation équivaut à fixer certains loyers en fonction du revenu des occupants<sup>35</sup>. Elle ne doit pas être confondue avec la possibilité, souvent utilisée, de ne pas appliquer systématiquement le loyer de convention. La question centrale du respect de la diversité sociale est toutefois en contradiction avec la tendance naturelle à la spécialisation sociale des immeubles, qui conduirait à une concentration des plus pauvres là où les loyers seraient à la baisse. La décision récente du gouvernement « d'interdire » ou de freiner l'attribution des logements situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) à des ménages prioritaires du [DALO](#) montre que la tendance préexiste, mais qu'elle pourrait être accentuée par un mouvement de remise en ordre des loyers. Seul moyen pour y échapper, la différenciation des loyers au sein d'un même immeuble a l'avantage de faciliter la recherche de la mixité à condition que les attributions soient en phase.

On le voit, l'exercice de remise en ordre s'avère complexe au regard de l'objectif de mixité sociale et le résultat de l'expérimentation montre que les organismes ont largement utilisé cette facilité de moduler les loyers au sein d'un même immeuble. Avec des résultats plus ou moins heureux, et dans des proportions et des degrés, il est vrai, variables. Les auteurs du rapport notent tout à la fois que l'expérimentation a eu un champ trop limité pour qu'un bilan valable puisse en être tiré, mais aussi que « le nouveau conventionnement a généralement abouti [...] à une baisse des loyers plafonds (et éventuellement des loyers réels) dans les

---

<sup>31</sup> Voir circulaire DGUHC du 23-10/98. Comme pour les CUS, la convention cadre aurait dû traiter de sujets autres que les loyers et couvrir les différents aspects de la vie de l'organisme HLM.

<sup>32</sup> OPAC du Rhône, du Grand Lyon, de Villeurbanne, de l'Isère, de Grenoble et de Vienne, les SA HLM Halpades et Berry Sologne.

<sup>33</sup> Op. cit., page 13.

<sup>34</sup> Des loyers en totalité fonction du revenu s'apparentent à une fausse bonne idée. Une crise grave, le développement du chômage signifieraient pour l'organisme un effondrement de ses ressources alors même que ses frais sont, pour une large part, fixes.

<sup>35</sup> La circulaire de 1998 prévoyait en ce sens que les familles modestes aient accès à toutes les catégories de qualité.

quartiers les moins favorisés et, dans peu de cas, à une minoration dans certains des logements des meilleures catégories. Dans un esprit de mixité sociale, la combinaison des deux apparaît indispensable »<sup>36</sup>.

Il ressort en outre de l'expérimentation que :

- en période de faible inflation, voire pire, de gel de loyers, le processus de remise en ordre se trouve freiné. La période actuelle n'est donc guère propice à cette politique ;
- la réalisation de travaux conséquents s'accompagne nécessairement d'un reclassement des immeubles concernés. Le facteur localisation risque toutefois de l'emporter, ce qui peut introduire des biais préjudiciables dans la politique d'entretien-réhabilitation de l'organisme ;
- le conventionnement global devrait être un outil majeur de concertation renforcée entre les organismes, les services déconcentrés de l'État et les locataires. En la matière, les progrès à réaliser restent immenses ;
- la question du champ géographique adapté reste ouverte. Les frontières administratives du département ne s'imposent pas comme une évidence, en particulier au moment où les EPCI émergent comme acteur central des politiques foncière et du logement. La remise en ordre des loyers et ses incidences sociales impactent directement les Collectivités locales et les mettent *de facto* en concurrence. Il n'est pas certain dès lors que l'État soit en capacité de leur imposer une remise en ordre ;
- le conventionnement global n'est pas une fin en soi. Cette possibilité de remise en ordre doit être l'occasion d'un examen d'ensemble de la politique des organismes tant au plan social que financier (qualité du patrimoine, montant des investissements, coûts de fonctionnement, etc.). C'est ce qui donne du sens au CUS mais en montre également les limites.

En conclusion, malgré le caractère encourageant de cette expérimentation, peut-être faute d'avoir trouvé la bonne orientation avec les collectivités locales, la loi Molle de 2009 a substitué au conventionnement global du patrimoine les CUS et renvoyé la question à six ans plus tard, une éternité au plan politique.

De manière définitive (?), la loi « Égalité et citoyenneté » ferme la porte de la ROLM et ouvre sur la période 2018-2023<sup>37</sup>, à travers la reconduction des CUS, une nouvelle politique de loyers dite de modulation en fonction *grossa modo* des ressources de l'occupant et non plus du service rendu. Comme pour la ROLM, les nouveaux loyers pourraient s'abstraire des considérations techniques liées au financement initial et pourraient baisser au niveau [PLAI](#) dans les secteurs favorisés. Les nouveaux loyers inscrits dans la CUS dans cette hypothèse remplaceraient ceux figurant dans la convention APL. L'organisme compenserait ces baisses par péréquation « en redistribuant leur loyer maximum entre ensembles immobiliers et à l'intérieur des immeubles » (cf. annexe 3). Ces dispositions s'appliqueraient uniquement lors de la relocation, ce qui exigera beaucoup de temps (dix ans au moins) avant produire un effet tangible sur l'ensemble du parc. Mais, attention, cette nouvelle politique des loyers (NPL) serait toujours facultative et se substituerait aux engagements de même nature et à la ROLM dans un cadre expérimental ! Pour conclure sur ce point, ce ne sont pas les débats houleux de la fin 2017 autour du projet de baisse des loyers inscrit dans le projet de loi de Finances pour 2018, pour économiser de l'APL, qui donneront un peu de clarté sur ce sujet. On se bornera donc à énoncer deux idées simples :

- la politique des loyers doit être déconnectée du financement des programmes ;
- le loyer effectif pourrait comporter, en sus du loyer de base, un complément de variable en fonction de la situation du locataire, ce qui suppose que ce complément soit variable dans le temps à la hausse comme à la baisse.

---

<sup>36</sup> Op. cit., page 18.

<sup>37</sup> La seconde génération de contractualisation des CUS est reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

## 4.2 Le lien avec les collectivités locales

Les lois, les unes après les autres, renforcent le pouvoir des EPCI en matière de politique de l'habitat, y compris sur le sujet sensible des attributions. Le logement est devenu une compétence partagée, ce que d'ailleurs entérinait la convention globale de patrimoine de 2004. La question se pose donc fort logiquement de leur place dans l'élaboration des CUS<sup>38</sup>. Comme toujours en matière de logement, l'État, fort de sa position de garant de l'intérêt national collectif face aux intérêts territoriaux, s'efforce de réduire à portion congrue ce rôle, en le masquant toutefois par la multiplication des phases de concertation. De ce point de vue, la CUS constitue, pour beaucoup, une tentative de reprise en main par l'État après les ouvertures décentralisatrices de la loi de 2004. La logique chiffrée et comptable ne saurait faire illusion à ce point de vue. L'État, dans le « conflit » protéiforme qui l'oppose aux élus locaux, cherche à travers cet outil à montrer ses muscles<sup>39</sup> et inscrit son action, au moins pour ce qui concerne l'Ile-de-France, voire quelques grandes métropoles, dans le cadre d'une approche globale consécutive à l'adoption du Droit au logement opposable (DALO).

Pourtant, le conventionnement global ne peut trouver son sens que s'il arrive à concilier deux logiques : la reconnaissance des organismes en tant qu'entité juridique et économique ; la spécificité de chacun des bassins d'habitat et les logiques territoriales.

Il est donc logique d'écarter « la perspective d'un conventionnement unique par bassin d'habitat et inter-organismes, tout comme celle d'une addition de conventions distinctes par bassin d'habitat pour les organismes « pluri-territoriaux »<sup>40</sup>. Les enjeux territoriaux devraient toutefois être pris en compte. C'est, certes, une gageure, mais l'exclusion des EPCI de la phase de validation des CUS s'apparente *de facto* à une hiérarchisation des critères en faveur de l'équilibre financier de l'organisme plutôt qu'à une adaptation aux politiques locales de l'habitat.

Paradoxalement, l'un des principaux arguments utilisés pour une déconnexion partielle avec le local réside dans la volonté de recentrer l'offre vers les zones tendues. On a du mal à comprendre un tel discours. En effet, on voit mal en quoi la recherche d'une cohérence entre besoins et production passe par un affranchissement des contingences locales, sauf à reconnaître l'incapacité de l'État à négocier un tel objectif avec les élus locaux (en charge pourtant de la délégation des aides à la pierre). Il importe donc que l'Etat définisse avec plus de clarté, dans les nouvelles CUS, le bon niveau de contractualisation avec les territoires, sachant que la réponse se doit d'être à géométrie variable selon les situations, en particulier en Ile-de-France.

## 4.3 Le recentrage social

Les CUS participent indéniablement de la volonté de l'État de recentrer les HLM sur leur vocation sociale. La [loi ALUR](#), la loi « Égalité et citoyenneté », les exigences en matière de mutualisation des fonds, sur la période récente, donnent sens à ce point de vue (cf. chapitre Attributions).

Les résultats sur certains aspects de ce volontarisme restent plus que nuancés. L'exemple de la vente HLM l'illustre parfaitement.

## 4.4 La pertinence des indicateurs

Le choix des indicateurs pose question du fait de leur diversité, mais aussi des absences. L'ensemble donne un sentiment de précipitation et d'une absence de réflexion sur la pertinence et l'utilisation desdits indicateurs. Certes, la circulaire de 2010 précise que le référentiel technique national constitue une solution

---

<sup>38</sup> La loi MAPTAM N° 2014-58 prévoit d'ailleurs que cette compétence puisse être déléguée aux métropoles qui le souhaitent.

<sup>39</sup> Voir Yves Jegouzo, Actualités juridiques droit administratif du 6 juillet 2009.

<sup>40</sup> Op. cit., page 64. Rapport d'inspection conjoint de l'IGF et du CGPC.

par défaut et n'est pas une obligation. La description de l'indicateur peut être adaptée par accord entre les parties... à condition toutefois que son adaptation locale soit compatible avec la définition générique réglementaire, qui est la référence !

Les indicateurs relèvent, en réalité, de registres très différents. Certains relèvent du domaine de la gestion. D'autres constituent des objectifs à atteindre, sans que d'ailleurs on se préoccupe de la capacité ou non de l'organisme à financer les opérations. Mais quels enseignements peut-on tirer du nombre de diagnostics de performance énergétique (DPE) réalisés dans les dix-huit mois suivant la signature de la convention ? Aucun ou presque. La remarque vaut également et surtout pour les indicateurs de gestion qui ont dû être fournis segment par segment du patrimoine<sup>41</sup> alors qu'ils ne sont pertinents qu'à l'échelle de l'organisme.

Mais le plus dommageable n'est pas là. Le pire est que ces indicateurs n'ont guère servi, n'ont guère été utilisés par l'État et ses services « en raison des lacunes méthodologiques de départ mais aussi faute de moyens humains et techniques »<sup>42</sup>. Un exemple paraît, de ce point de vue, particulièrement illustratif : CROCUS (Collecte et récolte des objectifs des CUS), outil spécifique développé à l'occasion des CUS, permet de renseigner les objectifs des bailleurs par segment pour chaque indicateur, mais pas les résultats ! Avec une telle orientation, on reste à l'abri des évaluations. L'avenir dira si la nouvelle génération des CUS donnera de meilleurs résultats à cet égard, et si les indicateurs retenus pourront donner lieu à une évaluation annuelle et permettre ainsi de mesurer les progrès accomplis dans la durée. On peut aussi former le vœu que certains pans de la vie quotidienne, si importants pour la qualité de vie, ne soient plus ignorés ou presque. A titre d'illustration, le suivi du nombre de halls d'entrée encombrés par des trafics divers, alors que chacun sait que ce type de situation se développe depuis vingt ans et plus, ne figure jamais à l'ordre du jour des CUS<sup>43</sup>.

\* \*

\*

Pour conclure, les difficultés liées au contenu et à la mise en œuvre des CUS ne sont en définitive que le reflet des contradictions internes de la politique du logement sur des sujets comme la place des collectivités territoriales ou le rôle du parc social. De manière plus topique, le principal défaut des CUS réside dans leur vision par trop administrative, à cadre constant. Il s'agit de fixer des objectifs sociaux somme toute très consensuels mais qui ignorent les nécessaires évolutions à l'œuvre et qui ont été maladroitement traduits dans l'article 52 du projet de loi de Finances pour 2018. Les CUS, de fait, ne visent aucunement à une mise sous tension des organismes sur des sujets essentiels comme les frais de fonctionnement, qui diffèrent pourtant beaucoup d'un organisme à un autre, et, plus important encore, sur les sujets sensibles des loyers ou de la qualité de service, si difficiles à objectiver et pourtant indispensables pour juger de « l'efficacité » réelle des dépenses de gestion. Dans les CUS, la question pourtant d'actualité depuis de nombreuses années, de la baisse de certains loyers est un objectif ni reconnu, ni admis, sauf dans le cadre d'expérimentation. Une telle situation n'est pas souhaitable, surtout si elle se prolonge. Ignorer, ou feindre d'ignorer, des enjeux cruciaux débouche le plus souvent sur des décisions brutales liées à de simples préoccupations budgétaires, ce qui constitue rarement une bonne politique.

---

<sup>41</sup> Un segment ne doit pas dépasser 4 à 500 logements et doit être au plus à l'échelle du département.

<sup>42</sup> Op. cit., page 27. Rapport N° 0102269-01.

<sup>43</sup> A ce titre une citation intéressante lue page 13 dans Le Monde du 5 janvier 2018 rubrique les bonnes feuilles du livre « La communauté » de Raphaëlle BACQUÉ et Ariane CHEMIN, qui retrace la vie d'une ville de banlieue, Trappes : « Pour rejoindre son appartement, il faut regarder droit devant soi dans le hall, ne pas s'attarder sur les dealers qui le squattent, et parfois montrer patte blanche pour qu'ils déplacent les chariots barrant l'escalier (..) ».

## Annexe 1 – Convention d'utilité sociale : cinq bonnes raisons de s'y opposer

Source : Confédération syndicale des familles (CSF) -

<http://communistesclichy92.elunet.fr/index.php/post/26/05/2010/Convention-dutilite-sociale-%3A-cinq-bonnes-raisons-de-sy-opposer>

En application de la loi Boutin de 2009, chaque organisme de logement social doit conclure avec l'État une « Convention d'utilité sociale » (CUS). Elles doivent être transmises aux Préfets avant le 30 juin prochain.

Présentées comme une amélioration de la gestion des organismes HLM et SEM, ces conventions auront dans la réalité des conséquences graves pour les locataires.

En effet, chaque logement sera classé en fonction de « sa qualité, de son attractivité et de son positionnement sur les marchés locaux de l'habitat ». Cela signifie que les loyers HLM seront fixés en fonction de critères marchands et non plus dans l'objectif de répondre aux besoins de logement des petits revenus.

La CSF a cinq bonnes raisons de s'opposer à la CUS.

1. Les conventions vont accélérer les hausses des loyers. À Clichy, nous subissons déjà des augmentations plus importantes que le maximum légal pour redresser les comptes de l'Office. La convention autorisera des hausses encore plus importantes (IRL + 5 %).
2. Elles vont accélérer la vente des HLM. Alors qu'il y a près de 4 700 demandeurs de logements locatifs sociaux à Clichy, la convention prévoit des objectifs de vente chiffrés, ce qui diminuera le nombre de logements disponibles à la location sociale sur la ville. L'augmentation du prix de vente écartera les locataires souhaitant devenir propriétaires.
3. Elles font rentrer le logement social dans une logique marchande. Les conventions auront pour résultat d'augmenter la valeur marchande du patrimoine social en l'alignant sur les loyers et les prix du privé. Par contrecoup ce sera la fin de la mixité sociale.
4. Elles vont aggraver les inégalités territoriales. En effet, les critères utilisés pour le classement permettront de distinguer des immeubles « haut de gamme » et d'autres « bas de gamme » notamment dans les quartiers déjà défavorisés. À Clichy, on s'oriente vers un classement qui conduirait à augmenter l'ensemble du parc social !
5. Elles vont justifier le désengagement de l'État. Les organismes sociaux du logement devront être rentables par eux-mêmes, ce qui justifie la baisse des crédits d'État et un transfert de certaines charges du logement social sur la commune de Clichy.

La CSF Clichy réaffirme son opposition à la CUS et aux conditions de sa mise en œuvre. La concertation avec les locataires, prévue par la loi, pour la mise en place de la convention n'a été qu'une caricature.

En effet, alors que la concertation a commencé en avril et que la signature doit se terminer en juin, un des principaux documents (Plan stratégique de patrimoine) n'a été transmis, non sans mal, aux représentants des locataires que le 19 mai.

La CSF de Clichy appelle les locataires, les citoyens et élus de la ville à réaffirmer le caractère non-marchand du logement social et à demander la mise en place d'une autre politique publique de l'État pour le logement social qui mette notamment fin à la loi Boutin.

## Annexe 2 – Malgré ces handicaps de départ, l'utilité des CUS est progressivement apparue aux deux principaux partenaires

*Extrait du Rapport N° 010269-01, « Mission d'expertise sur la négociation de la nouvelle génération des conventions d'utilité sociale », Pierre Narring et Pascaline Tardivon, Ministère de la transition écologique et solidaire, Conseil général de l'environnement et du développement durable, 31 mars 2016*

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.

[...], 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.

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

[...] 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 patrimoine, 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). [...]

D'autres organismes se servent de leur CUS comme d'un outil de management des équipes (Partenord). [...]

La préparation et la négociation des CUS ont par ailleurs été à l'origine de démarches inter-bailleurs, sous l'égide des associations régionales [...], ou départementales (...) 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 ».

### Annexe 3 – La nouvelle politique des loyers (NPL)

*Extrait du document de présentation de la loi « Égalité et citoyenneté », Ministère de l'Environnement et de l'habitat durable.*

Afin de faciliter l'accès hors QPV aux plus modestes, en se fondant sur un état de l'occupation sociale et du service rendu (qui habite où et à quel prix ?) et en intégrant les objectifs de mixité des différents EPCI où sont implantés les logements de l'organisme, à somme de loyers constants, la NPL consiste, par exemple, à partir de deux ensembles locatifs notés (1) et (2) à transformer les loyers plafonds de la manière suivante :

	Avant			Après		
	PLUS	PLAI	PLS	PLUS	PLAI	PLS
(1)	50	-	-	25	20	5
(2)	40	5	5	30	15	5
Total	90	5	5	55	35	10