

les rapports

n° 2003-0213-01

septembre 2004

MISSION D'EXPERTISE SUR LE CONVENTIONNEMENT GLOBAL DES ORGANISMES HLM



CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 2003-0213-01

MISSION D'EXPERTISE SUR LE CONVENTIONNEMENT GLOBAL DES ORGANISMES HLM

établi par

Marc PREVOT
Inspecteur général de l'équipement

Bernard AILLERET
Ingénieur général des ponts et chaussées

Destinataire

Le Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

Août 2004

ministère
de l'Équipement,
des Transports,
de l'Aménagement
du Territoire,
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées
Vice-Présidence

Affaire n° 2003-0213-01

Par lettre du 5 août 2003, vous avez demandé au Conseil Général des Ponts et Chaussées de réaliser le bilan d'une expérimentation de conventionnement global menée avec certains organismes de logement social depuis 1998.

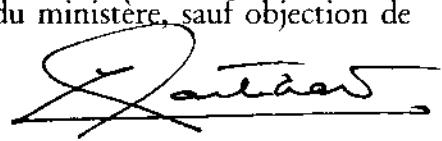
Je vous prie de trouver ci-joint le rapport établi par MM. Marc PREVOT, IGE, et Bernard AILLERET, IGPC.

Ce rapport considère l'expérimentation comme satisfaisante dans la mesure où la règle d'égalité des loyers plafonds avant et après conventionnement global a été respectée et où cette procédure a permis de mieux faire correspondre le niveau des loyers à l'attractivité des logements. Elle a également été l'occasion de prolonger ou d'accentuer les actions d'amélioration de la qualité du patrimoine et des services aux locataires le plus souvent déjà engagées et a globalement contribué à une meilleure professionnalisation des organismes et des DDE.

Des progrès peuvent encore être accomplis, en particulier, en réalisant une partie des baisses de loyer dans des logements des meilleures catégories de qualité, en incitant bailleurs et locataires à négocier sur la qualité du patrimoine et des services, en généralisant la surface utile, en associant les collectivités territoriales concernées, en faisant du conventionnement global un véritable contrat.

Une question est cependant restée pour le moment sans réponse, celle de l'évolution globale des loyers pratiqués entre la signature des conventions et aujourd'hui pour mesurer l'impact éventuel du conventionnement global. Une enquête complémentaire sera menée au mois de septembre sur ce point.

Ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée et diffusable sur le site internet du ministère, sauf objection de votre part, d'ici deux mois.



Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2003-0213-01

- le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer	2 ex
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	4 ex
- la chef de la mission interministérielle d'inspection du logement social	2 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- le secrétaire général du CGPC	1 ex
- le président et le secrétaire de la 1ère section	2 ex
- la présidente et le secrétaire de la 2ème section	2 ex
- le président et le secrétaire de la 3ème section	2 ex
- le président et le secrétaire de la 4ème section	2 ex
- le président et le secrétaire de la 5ème section	2 ex
- M. Prévot	1 ex
- M. Ailleret	1 ex
- archives	1 ex

MISSION D'EXPERTISE SUR LE CONVENTIONNEMENT GLOBAL DES ORGANISMES HLM

SOMMAIRE

1 - Contexte et objectifs de l'expérimentation.

- 1.1. L'objectif de l'expérimentation : remettre en ordre les loyers en fonction du service rendu aux locataires
- 1.2. La règle essentielle : respecter l'égalité des loyers plafonds avant et après le nouveau conventionnement
- 1.3. Les conventions doivent prévoir certaines contreparties sociales et appliquer un principe de concertation.

2 - Le déroulement de l'expérimentation

- 2.1. Les intervenants et leur contexte.

- 2.2. La nouvelle grille des loyers plafonds est au cœur des conventions cadres

2.2.1. La remise en ordre des loyers plafonds s'est fondée sur des grilles de qualité un peu différentes selon les organismes.

2.2.2. La remise en ordre des loyers plafonds a été plus ou moins poussée.

2.2.3. Les hausses et les baisses des LPC ont touché de nombreux logements et l'éventail s'est en général élargi.

2.2.4. Les marges théorique séparant les LPC et les loyers pratiqués varient entre 1 et 10 %.

2.2.5. Le positionnement des LPC par rapport au loyer plafond de l'APL traduit des différences de pratique sur ce point précis.

2.2.6. La connaissance des loyers du secteur privé a été partout indispensable à l'expérimentation.

2.2.7. La règle du jeu a été respectée.

- 2.3. Les travaux, la réhabilitation, les autres contreparties

- 2.4. La concertation

3. La mise en œuvre concrète par les organismes a donné priorité à l'évolution des loyers pratiqués.

3.1. Le blocage des loyers a compromis la généralisation du conventionnement

3.2. Les loyers pratiqués ont connu des évolutions très différentes, les marges n'ont pas toujours été utilisées.

3.2.1. *Impact économique*

3.2.2. *L'impact sur la diversité sociale*

3.3. Autres aspects

4. Le suivi de la mise en œuvre par les DDE

5. Appréciation générale

5.1. Le conventionnement global n'est pas un contrat.

5.2. Un dispositif dynamique mais une concertation limitée

5.3. Diverses faiblesses

6 - Préconisations pour une généralisation du conventionnement global

6.1. Le champ du conventionnement global

6.2. Des améliorations possibles

6.2.1. *La grille de qualité et la stratégie patrimoniale.*

6.2.2. *La diversité sociale*

6.3. La différenciation des loyers au sein d'un même immeuble : généraliser la surface utile.

6.4. Qualité, négociation et concertation bailleurs sociaux/locataires

6.5. Etablir un véritable contrat

6.6. Conditions d'une mise en œuvre efficace par l'Etat

6.7. On ne peut naturellement éviter la question de la concertation avec les collectivités locales dans la perspective de la décentralisation.

Liste des auditions.

NOTE DE SYNTHESE

Les principes

Le déroulement

Premières orientations provisoires

1. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'EXPERIMENTATION.

1.1. L'objectif de l'expérimentation : remettre en ordre les loyers en fonction du service rendu aux locataires.

La remise en ordre des loyers, visant à passer de loyers maxima réglementaires, liés au financement de chaque opération, à des loyers fonction de la qualité du service rendu au locataire, est une idée ancienne. Elle avait déjà été esquissée au moment de « l'expérimentation BADET » au début des années 1980.

Au fil des années, les conditions de financement des opérations neuves ont changé, ce qui a amené à appliquer des loyers plafonds, et par conséquent des loyers pratiqués, différents selon les générations de logements, sans rapport direct avec la qualité du service rendu à l'usager.

Les évolutions du patrimoine, de sa situation par rapport aux évolutions urbaines, de son occupation, alors qu'en même temps les loyers plafonds ne connaissaient qu'une actualisation liée à l'inflation, ont rendu de moins en moins cohérente la grille des loyers. A titre d'exemple, des groupes bien situés dans des quartiers attractifs mais financés avant la réforme de 1977 ont des loyers maxima nettement inférieurs à ceux de groupes plus récents qui peuvent être de moindre qualité en termes de centralité et d'attractivité.

C'est dans cette optique de remise en ordre des loyers qu'est signé fin 1997 un protocole d'accord entre l'Etat et l'Union des Hlm sur la réforme et la définition du nouveau conventionnement. Ce protocole a été précisé par une circulaire de la DGUHC aux Préfets d'octobre 1998.

Ces textes prévoient que chaque organisme pourra signer avec l'Etat une convention cadre couvrant l'ensemble de son patrimoine, « en trouvant la meilleure adéquation possible entre les objectifs sociaux, techniques et urbanistiques qui lui sont assignés dans son contexte territorial et l'exercice de sa responsabilité de gestion ».

La convention cadre doit comporter :

- les conventions APL de chaque programme fixant les loyers plafonds conventionnels des logements ;
- un classement par catégorie de qualité des programmes et des loyers maxima de ces programmes dans chaque département ;
- une évaluation de l'état du patrimoine, avec l'indication des programmes nécessitant des travaux prioritaires d'amélioration dans les cinq années à venir.

L'objectif de l'expérimentation est donc 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. A cet effet, l'élaboration d'une grille représentative des différents niveaux de service rendu est tout à fait essentielle.

Le niveau départemental est privilégié. Les conventions sont signées au niveau départemental et, quand un organisme a son patrimoine réparti sur plusieurs départements, la convention cadre territoriale signée avec le Préfet de département du siège de l'organisme regroupe les conventions signées avec les autres Préfets. Elles peuvent aussi être passées par le Préfet à un niveau territorial plus restreint s'il paraît pertinent, comme le bassin d'habitat.

Les conventions cadres sont passées pour une durée de cinquante ans, ce qui est une durée très longue. Elles peuvent être révisées tous les cinq ans. Entre deux révisions, les programmes faisant l'objet de travaux d'amélioration peuvent voir modifié leur classement et en conséquence leur loyer plafond. Les programmes nouveaux sont intégrés à la catégorie de patrimoine correspondant à leur qualité. Les loyers maxima des opérations financées sous le régime de la surface utile sont inchangés. Les PLA TS et PLA I sont exclus.

Une expérimentation est prévue par le protocole national, avant ouverture du conventionnement global à l'ensemble des organismes. Cette expérimentation doit être faite avec des organismes et DDE pilotes, afin de mettre au point des éléments de méthode, en particulier pour le classement des immeubles. Elle a été suivie par un groupe de travail commun à la DGUHC et à l'Union des HLM, jusqu'à la signature des conventions cadres. Ce groupe de travail a interprété et précisé en tant que de besoin le contenu du protocole national.

L'évaluation de cette expérimentation fait l'objet de la présente mission, définie par une lettre de la DGUHC, sachant que les choses en sont restées là à ce jour et qu'on n'est pas passé à une phase de généralisation. La mission a comporté un certain nombre d'investigations et d'entretiens mais, compte tenu du délai imparti, ne s'est pas traduite par de nouvelles demandes de statistiques auprès des organismes autres que celles dont les DDE disposaient déjà. Des propositions seront faites sur ce plan dans le cadre d'une généralisation.

Le protocole de 1997 indique qu'un accord national particulier organisera la possibilité du passage de certains programmes, à l'expiration des prêts correspondants, dans la catégorie des logements intermédiaires. Cet accord particulier n'a jamais vu le jour et cette disposition n'a donc pas été appliquée par les expérimentateurs qui n'étaient pas spécialement demandeurs.

1.2. La règle essentielle: respecter l'égalité des loyers plafonds avant et après le nouveau conventionnement.

La remise en ordre des loyers doit se faire à niveau constant de masse de loyers maxima, c'est-à-dire que la somme des loyers plafonds des immeubles doit être la même avant et après remise en ordre. On dénommera dans la suite du rapport les nouveaux loyers plafonds issus de la convention cadre les LPC (loyers plafonds conventionnels). L'expérimentation voulue par l'Etat et l'Union HLM se situe donc dans un cadre contraint, avec un champ limité par la notion de loyer plafond.

Bien entendu, cette redistribution des loyers plafonds peut avoir une incidence sur les loyers pratiqués. Dans certains cas, lorsque la qualité intrinsèque de l'opération et son attractivité le justifiaient, le bailleur a pu pratiquer un niveau de loyer lui permettant d'atteindre le plafond. Dans d'autres cas, notamment pour des raisons de localisation et d'attractivité, il n'a pas pu le pratiquer puisque le service rendu ne le justifiait pas ; il a parfois aussi baissé des loyers.

La masse totale des loyers maxima autorisés, c'est-à-dire le total des droits d'un organisme à percevoir des loyers, ne change donc pas mais la masse des loyers pratiqués peut ultérieurement varier en fonction d'un reclassement des immeubles selon des critères de qualité du service rendu, selon le niveau général des loyers sur le plan local et en fonction de la situation financière concrète de l'organisme.

Les sujets de l'équilibre d'exploitation de chaque opération et de l'équilibre d'exploitation de chaque organisme ne sont pas traités en tant que tels dans les conventions à une exception près, même si l'expérimentation a pu dans certains cas les influencer et même si un article du protocole évoque les conditions d'équilibre des organismes. Il est simplement rappelé que « la convention cadre doit permettre le meilleur compromis possible entre trois impératifs : la modération des loyers, objectif même des aides accordées par l'Etat, l'équilibre de gestion et le niveau de service à fournir aux habitants. »

Les loyers plafonds peuvent être redistribués tous les cinq ans. L'évolution des loyers réels qui en résulte doit être étalée dans le temps. Dans la circulaire du 23/10/98 l'administration centrale précise que la référence sera pour le nouveau maximum des loyers plafonds le loyer PLA + 7 % avant réforme de la surface utile. Au sein d'un même programme, et dans le respect d'un loyer plafond moyen conforme au protocole, certains loyers pourront être minorés pour les rendre compatibles avec les plafonds de l'APL, d'autres pourront être majorés (dans la limite de 15 %), dans l'esprit des modulations applicables au PLUS. Des sous-programmes devront être identifiés.

Si des travaux importants de réhabilitation ou d'amélioration sont réalisés et permettent un reclassement de l'immeuble dans la grille de qualité, un avenant peut être passé à la convention cadre pour modifier les loyers plafonds, sans diminution correspondante des autres loyers plafonds mais dans la limite de 10 % du montant des travaux. Dans cette limite, on se trouve donc hors enveloppe des loyers plafonds. L'opération doit être menée en concertation avec les locataires.

1.3. Les conventions doivent prévoir certaines contreparties sociales et appliquer un principe de concertation.

La convention cadre passée entre l'Etat et chaque organisme dépasse la seule question de la remise en ordre des loyers. Elle vise des objectifs plus larges et traite de l'occupation sociale du patrimoine et du niveau de service en même temps que de la politique de loyers. Elle peut tout à fait aborder des sujets tels que la construction ou l'acquisition amélioration de nouveaux logements, sociaux ou très sociaux, la réhabilitation, la démolition, la gestion de proximité, etc. Elle doit également prévoir une coordination avec les locataires et les collectivités locales. La circulaire d'octobre 1998 précise que l'avis des locataires faisant partie du conseil d'administration est indispensable mais qu'une procédure de concertation préalable à chaque étape du conventionnement cadre reste nécessaire.

Le protocole rappelle également l'importance de la participation des organismes au logement des défavorisés et à la mixité ou diversité sociale. Les organismes signataires doivent s'attacher à ce que les ménages défavorisés aient accès à des immeubles de chaque catégorie de qualité. L'application de cet engagement devait être appréciée dans le cadre du suivi de l'accord collectif départemental d'attribution des logements sociaux et plus généralement du suivi de la politique d'attribution de l'organisme. La lettre de mission de la DGUHC sollicite sur ce point « toute préconisation visant à améliorer le dispositif et son suivi. »

Ceci suppose une cohérence entre le niveau d'au moins une partie des LPC et celui des loyers plafonds des aides personnelles. Cette question est traitée par la circulaire d'octobre 1998 qui précise qu'à cette fin on s'efforcera de mettre des logements à des niveaux de loyers plafonds compatibles avec ceux de l'APL dans chaque catégorie de qualité. Ceci suppose également que la politique d'attribution de l'organisme contribue à établir une réelle mixité dans chaque programme et non une spécialisation des programmes.

2. LE DEROULEMENT DE L'EXPERIMENTATION.

2.1. Les intervenants et leur contexte.

Les expérimentateurs, qui sont allés au bout de la démarche et ont donc signé une convention cadre, sont en nombre limité : huit organismes situés dans quatre départements. Une douzaine d'autres ont étudié le dispositif sans aller jusqu'à son terme.

Les signataires sont :

- les OPAC du Rhône , du Grand Lyon, de Villeurbanne, de l'Isère, de Grenoble et de Vienne et les SA HLM Halpades et Berry Sologne. Dans la suite du rapport, les organismes sont désignés par une lettre choisie de manière aléatoire ;
- les représentants de l'Etat du Rhône, de l'Isère, de la Haute Savoie et du Cher.

Les expérimentations ont été concomitantes (négociations et signatures sur 1998 et 1999), à l'exception d'un organisme dont la convention a été signée en 2001. Ce dernier cas a été ajouté à la première liste, car l'organisme était en plan de redressement et le conventionnement global visait à accompagner ce redressement, en particulier par la réduction de la vacance de logements qui devait être obtenue par la baisse de certains loyers.

Les organismes ont été volontaires pour pratiquer l'expérimentation et ne constituent pas un échantillon représentatif.

Ils sont tous situés, à l'exception d'un organisme, dans la région Rhône-Alpes, où des réflexions collectives préexistaient sur les politiques de loyers et la gestion du patrimoine, réflexions auxquelles ils avaient participé.

Ils sont porteurs de projets plus larges que la seule remise en ordre des loyers : stratégie de patrimoine, équilibre économique de l'organisme, amélioration des performances, amélioration de la gestion de proximité.

Ils sont propriétaires de logements sociaux situés dans des quartiers en difficulté et participent donc à la politique de la ville. B a 37 % de son patrimoine en zone urbaine sensible, C 59 %. G en a 63 %.

Quelques uns ont une situation financière tendue (en redressement ou en sortie de redressement). C'est le cas des organismes E et G p. ex. Certains sont en bonne situation financière : B et D p. ex.

On trouve davantage d'offices publics que de sociétés HLM, en raison des réserves exprimées à l'époque par la fédération des sociétés HLM après la signature du protocole national, la durée de 50 ans fixée pour le conventionnement des immeubles étant jugée excessive. La fédération avait en conséquence dissuadé ses adhérents de procéder à l'expérimentation. Il faut noter que le conventionnement global est d'autant plus intéressant que l'organisme possède un parc ancien à loyer bas, ce qui constitue davantage une caractéristique des offices, les SA ayant statistiquement un patrimoine plus récent. La position de la fédération aurait évolué aujourd'hui.

Le champ d'intervention des organismes volontaires est celui d'une agglomération ou d'un département. Leur taille est variable, l'échantillon comprenant un petit patrimoine (environ 2 000 logements), des patrimoines moyens (entre 6 et 10 000 logements) et des patrimoines importants (entre 20 et 33 000 logements).

Les expérimentations ont lieu dans des situations de marché du logement différenciées, très détendu dans le Cher, où le logement social est fortement concurrencé par le secteur privé, au contraire très tendu dans le département de la Haute-Savoie. Les situations sont intermédiaires ailleurs. Mais il convient de souligner que sur un plan général, la situation était nettement moins tendue à l'époque qu'actuellement, les prix des logements et les loyers ayant fortement augmenté récemment, sauf dans le cas du Cher.

L'objectif visé par les organismes à travers le conventionnement global est une meilleure cohérence de la politique de loyers permettant un affichage logique et clair vis-à-vis des partenaires, les locataires en particulier, et un meilleur rapport entre la qualité et le niveau du loyer des logements. L'obtention de marges de manœuvre économiques dans une perspective de travaux, d'amélioration du service rendu, de politique sociale plus adaptée a joué également un rôle important dans leur décision.

Il est à noter que, dans chaque département où se trouvaient plusieurs organismes expérimentateurs, une concertation a eu lieu par le biais des associations départementales d'HLM, sur l'élaboration des grilles de qualité et le classement des groupes.

2. 2. La nouvelle grille des loyers plafonds est au cœur des conventions cadres.

Il est prévu par toutes les conventions cadres qu'elles puissent être révisées au bout de cinq ans. Ces conventions portent sur l'ensemble du patrimoine de chaque organisme, à l'exception des opérations récentes financées en surface utile, des foyers, ainsi que des PLA très sociaux et PLA d'intégration (sauf ceux situés dans des opérations mixte PLA/PLATS), que le groupe de travail national avait décidé de sortir de l'expérimentation. Elles sont signées comme prévu par le Préfet du siège du département.

2.2.1. La remise en ordre des loyers plafonds s'est fondée sur des grilles de qualité un peu différentes selon les organismes.

Les immeubles ont été dans chaque organisme classés en plusieurs catégories de qualité. Pour ce faire, plusieurs critères ont été utilisés pour apprécier le service rendu. Les associations départementales HLM ont participé à l'élaboration des grilles dans les deux départements où se trouvaient plusieurs expérimentateurs.

Pour trois organismes, B, G et K, ce sont :

- la situation et l'environnement de l'immeuble (situation urbaine, cadre de vie, proximité des commerces et des services, nuisances, sécurité) ;
- la qualité du produit et du service offerts par le bailleur (bâti, appartement, équipements, charges locatives, services de proximité tels que personnel de proximité, agence, antenne, gardiens) ;
- enfin l'attractivité du groupe du point de vue du client (demande, image de marque, rotation, refus, occupation, vacances et impayés, fiscalité locale).

Ces critères ont été pondérés dans l'appréciation finale à 32 % pour le premier, 40 % pour le second, 28 % pour le troisième. Il en est résulté 4 catégories d'immeubles. On ne doit naturellement pas exagérer l'aspect mathématique de ce classement fondé sur des évaluations en partie non quantifiables.

Pour trois autres, A, C et F, les critères d'égale importance ont été :

- la localisation,
- le confort et la qualité des prestations,
- l'existence ou non de problèmes de fonctionnement social.

Cinq catégories de service rendu ont été déterminées.

L'organisme D a décidé de resserrer l'échelle des loyers, a défini des zones économiques à partir de la demande locative sociale, du prix des logements collectifs neufs, de la délimitation des zones 2 et 3, de l'emploi. Il a classé les immeubles selon trois critères de qualité :

- la qualité des prestations techniques,
- la localisation de l'immeuble,
- le degré de satisfaction des locataires sur le fonctionnement de l'immeuble.

Il en est résulté 6 catégories d'immeubles.

L'organisme E a classé les immeubles en quatre catégories à partir de trois critères :

- la qualité du bâti, confort, état technique, typologie,
- le niveau de service, prestations, gestion de proximité, sécurité,
- la localisation, environnement, transports, proximité des services et des commerces.

Les LPC ont ensuite été fixés pour les groupes. Ces loyers sont situés à l'intérieur de fourchettes de loyers déterminées pour chaque catégorie d'immeubles. Une hiérarchie décroissante de loyers existe de la catégorie correspondant au meilleur service rendu à celle du moins bon. La constance de la somme des loyers plafonds avant et après la fixation des nouveaux plafonds est partout bien respectée.

Mais le mode d'application de ce schéma général diffère suivant les organismes. Dans un même département où sont présents plusieurs organismes expérimentateurs, ces derniers ont défini ensemble les catégories mais ils ont établi ensuite leurs propres loyers plafonds, qui peuvent être différents pour chaque organisme. Ces différences sont généralement limitées grâce à une concertation menée pour rechercher une cohérence de ces loyers plafonds dans une même zone géographique.

Par ailleurs on constate la tendance plus ou moins accentuée des organismes à privilégier les critères extérieurs à leur action (localisation/environnement) ou au contraire les critères dépendant directement de leur gestion propre (E p. ex.).

2.2.2. La remise en ordre des loyers plafonds a été plus ou moins poussée.

Un organisme (D) a fixé des loyers plafonds cibles pour chaque catégorie et s'y est tenu. On obtient un loyer plafond par catégorie après remise en ordre, quitte à avoir des hausses ou baisses importants des loyers plafonds. Cet organisme est allé jusqu'au bout de la démarche.

Un autre est parti du même objectif cible mais a simplement évité les variations trop importantes lors de la remise en ordre et plusieurs groupes ont alors des loyers plafonds qui s'écartent de la cible (G). On débouche sur des fourchettes de LPC par catégorie sans recouvrement (exemple pour le loyer annuel maximum par m² de surface corrigée : 130-155 F pour la quatrième catégorie, 156-178 F pour la troisième, puis 179-200 F, enfin plus de 200 F pour la meilleure catégorie).

Les autres organismes enfin (A, B, C, E et K) ont limité les hausses et les baisses. Les LPC des différents groupes à l'intérieur d'une même catégorie sont différents : par exemple entre les HLMO et les PLA. Les loyers plafonds des différentes catégories présentent alors des fourchettes larges, qui se recouvrent entre elles (exemple : 175-247F pour la catégorie 1 et 145-243F pour la 2). Ces organismes n'ont procédé qu'à une première remise en ordre puisque le loyer dépend encore partiellement du financement d'origine, même si les écarts ont été atténués.

2. 2 .3. Les hausses et les baisses des LPC ont touché de nombreux logements et l'éventail s'est en général élargi.

Pour l'organisme F, sur environ 21 000 logements, 6 000 ont connu une augmentation dans la limite de 15 %, 4 000 une diminution dans la limite de 23,5 %, 11 000 une stabilité de leur loyer plafond.

Pour C, près de 6 000 logements connaissent une hausse du loyer plafond et environ 4 000 une baisse. Les LPC des grands logements d'au moins 6 pièces sont baissés de 10 %.

Pour E, 1 200 logements connaissent une hausse de 1 à 8 % et 700 une baisse de 15 à 19 %.

Pour B, 55% des logements voient augmenter leur loyer plafond de 1 à 37 % et 38 % le voient baisser de 1 à 41 %.

Pour G, 43 % des logements connaissent une augmentation du loyer plafond de 1 à plus de 15 %, 23 % une baisse de 1 à plus de 20 %.

L'éventail entre les loyers plafonds les plus bas et les plus hauts s'est le plus souvent élargi à l'occasion du conventionnement global.

Les loyers plafonds correspondant aux catégories du meilleur niveau de qualité sont légèrement augmentés (K) ou maintenus (G). Par contre les loyers les plus bas sont minorés pour les logements de qualité faible (G, K) et certains organismes créent des catégories de loyers bas qui n'existaient pas (ex : B). On passe ainsi par exemple de 14,33 F/m² SC à 10,4 F pour le loyer le plus faible, pour du patrimoine situé en quartier difficile, le plus fort restant autour de 20,41 F. Le loyer maximum se répartit mieux en fonction de la qualité du service. La répartition des loyers selon les catégories ressemble davantage à une courbe de GAUSS.

Pour sa part, E augmente ses loyers plafonds des catégories élevées de 1 à 8 % et baisse ceux des catégories moins bien classées de 15 à 19 %, élargissant son éventail par les deux côtés.

A l'inverse un organisme (D) a resserré l'éventail de ses loyers plafonds dans le cadre de l'expérimentation : le loyer le plus important est passé de 33,97 F à 29,51 F/m² SU, le plus modeste de 21,88 à 22,39. L'écart entre le loyer plafond le plus élevé et le plus bas passe de 55 % à 32 %. L'objectif affiché par D est de rapprocher les loyers des logements récents, chers et peu accessibles aux ménages modestes, de ceux des logements anciens. Il pratique légèrement plus de hausses (4 456 logements) que de baisses (4 226 logements).

On voit que la politique des loyers peut être sensiblement différente. Dans un cas (B) les loyers plafonds après remise en ordre vont presque de 1 à 2, dans un autre (D) de 1 à 1,32 seulement.

Cette différence d'orientation se comprend si on considère que l'éventail des LPC, c'est-à-dire l'écart entre le loyer plafond le plus bas et le plus élevé n'est qu'une des composantes du raisonnement. Plusieurs autres éléments sont à prendre en compte, la répartition initiale des logements selon le loyer plafond, le reclassement des immeubles entre les catégories, le niveau moyen des loyers plafonds au sein de la fourchette retenue pour chaque catégorie, les écarts pour chaque opération entre le loyer pratiqué, le loyer plafond ancien et le LPC, le contexte du bassin d'habitat. L'égalité essentielle à respecter se situe entre le produit du nombre par le montant des hausses de LPC et le produit du nombre par le montant des baisses.

L'élargissement de l'éventail des LPC ne s'impose donc pas. En simplifiant, plus on augmente le nombre de logements à LPC moyen élevé, plus on doit baisser le LPC moyen des logements de catégorie inférieure. Par contre dans le cas ci-dessus de resserrement de l'éventail des loyers, l'augmentation du LPC moyen pour les logements des catégories inférieures se compense avec une baisse des LPC moyens pour les catégories élevées et une légère augmentation du nombre des logements les mieux classés. Il y a donc de multiples possibilités de jeu entre les différentes catégories en dehors du jeu sur l'éventail des LPC.

De plus, pour des raisons liées à une meilleure répartition sociale des populations entre catégories de logements de qualités différentes, on peut dans certains cas considérer comme souhaitable de ne pas augmenter, voire de rétrécir l'éventail des LPC en jouant simplement sur la répartition des logements entre catégories de qualité pour optimiser l'échelle des loyers pratiqués et les recettes. C'est la stratégie qu'a choisie l'organisme D. A éventail constant, on peut améliorer la répartition des logements entre catégories. On peut aussi jouer sur la minoration d'une partie des loyers plafonds dans les opérations les mieux classées (organismes A et F).

On mesure la complexité de l'exercice qui a pris plusieurs mois aux organismes et aux DDE, exercice qui comporte d'autres aspects comme on le verra ci-dessous.

2.2.4. Les marges théoriques séparant les LPC et les loyers pratiqués varient entre 1 % et 10 %.

Il n'est pas inutile de préciser l'ampleur des marges séparant les loyers pratiqués des loyers plafonds lorsqu'elles sont connues. Rappelons que ces marges ne varient pas du fait du conventionnement global. On verra ci-dessous si elles ont été utilisées ou non par les organismes.

Pour l'organisme G, la marge théorique entre loyers pratiqués et LPC est de 1,3 M€ sur une masse totale de LPC de 16,4 M€, soit environ 8 %. Pour B, la marge Pour l'organisme G, la marge théorique entre loyers pratiqués et LPC est de 1,3 M€ sur une masse totale de LPC de 16,4 M€, soit environ 8 %. Pour B, la marge théorique est de 8,9 M€ sur 91,6 M€ soit près de 10 %. Pour K, la marge théorique est de 3 M€ sur 54 M€ soit 5,5 %. Pour E, en juillet 2003 il subsistait une marge théorique de 40 000 € sur 500 000 € soit 8 %. Enfin pour l'organisme F subsistait une marge théorique de seulement 1 %.

2.2.5. Le positionnement des LPC par rapport au loyer plafond de l' APL traduit des différences de pratique sur ce point précis.

On peut considérer que le loyer plafond de l'APL, dans des conditions normales d'occupation, était en zone 2 d'environ 210 F/m² de surface corrigée, soit 32 €/m², et en zone 3 de 190F soit 29 € au moment de la signature de la convention cadre.

Les logements des deux meilleures catégories de qualité se sont situés fréquemment à des loyers plafonds supérieurs à ce montant, tant après remise en ordre qu'avant.

Or la circulaire de 1998 demandait que les familles les plus modestes aient accès à toutes les catégories de qualité.

Les organismes B et G se sont engagés à maintenir 50% des logements à un LPC égal ou inférieur au loyer plafond de l'APL, ce pourcentage étant réduit à 30 % pour les logements des deux premières catégories de qualité.

A et F ont modulé les loyers au sein d'un même immeuble. Ils ont identifié dans chaque catégorie de qualité des logements qui représentent 10 % du total. Ces logements, pour A, auront un loyer bloqué tant qu'il sera supérieur au niveau du loyer de référence de l'APL, d'autres loyers augmentant en contrepartie, et pour F auront un LPC égal à 90 % du LPC de leur immeuble. Cette nouvelle capacité d'accueil peut être remplacée pour A par la construction ou l'acquisition de nouveaux logements équivalents.

Un autre organisme (D) a souhaité moduler les loyers à l'intérieur des immeubles. L'idée était de créer pour chaque opération 4 niveaux de LPC avec un écart maximum de 10 %. Cette pratique aurait été un moyen efficace de rendre les logements des catégories supérieures accessibles aux personnes modestes mais l'organisme y a finalement renoncé. Ceci remettait en cause les conditions pour atteindre l'objectif d'accessibilité sociale mais l'avenant supprimant ces quatre niveaux de LPC par immeuble a néanmoins été signé.

K et E ne prennent aucun engagement chiffré.

C prend un engagement bien vague de « faire coïncider autant que possible ses loyers et les loyers de référence de l' APL ».

Plusieurs organismes ont plaidé pour l'application généralisée de la surface utile qui permet de différencier les loyers des logements d'une même opération sur des critères physiques, ce qui concourt à l'objectif de mixité sociale.

Les pratiques sont donc différentes quant à la recherche de mixité sociale. Il est toutefois difficile d'en tirer des conclusions définitives en l'absence d'informations sur la politique sociale d'ensemble de l'organisme et sur la répartition des habitants par niveau de revenu et par catégorie familiale dans le patrimoine de chacun. Manifestement, l'expérimentation a eu un champ trop limité sur ce point et l'administration n'a pas disposé de ces informations essentielles.

2.2.6. La connaissance des loyers du secteur privé a été partout indispensable à l'expérimentation.

Dans les secteurs à marché tendu, où les loyers pratiqués dans le privé sont sensiblement supérieurs aux loyers plafonds HLM, cette connaissance permet d'apprécier la marge de manœuvre de l'organisme dans les limites réglementaires. Dans les secteurs moins attractifs (A p. ex.), les logements sociaux sont concurrencés par le parc privé et la connaissance des loyers privés est nécessaire pour rendre certains logements compétitifs et tenter de résorber la vacance. De même les loyers plafonds en zone rurale ont été fixés pour B au-dessous de ceux de la zone urbaine. Ce cheminement a été généralement appliqué dans les expérimentations.

2.2.7. La règle du jeu a été respectée.

La règle d'égalité entre les loyers plafonds avant expérimentation et les nouveaux LPC a partout été respectée et les DDE ont particulièrement surveillé ce point, le cas échéant en corrigeant des erreurs de calcul ou d'interprétation de la réglementation. Il y a eu globalement des hausses et des baisses équivalentes des loyers plafonds. La signature de la convention ne modifie donc pas la différence entre le volume global des loyers plafonds et celui des loyers pratiqués.

Par contre la possibilité d'augmenter la masse des loyers plafonds dans certaines limites en cas de réhabilitation a été utilisée par différents organismes.

2.3. Les travaux, la réhabilitation, les autres contreparties.

Plusieurs organismes ont à l'occasion du nouveau conventionnement amélioré la qualité ou la gestion de leur patrimoine. Un grand nombre de ces actions étaient toutefois déjà engagées précédemment ou inscrites dans la stratégie des organismes.

F a décidé d'affecter majoritairement l'augmentation de ses recettes à des travaux d'entretien. Il a engagé entre 1998 et 2002 la réhabilitation de plus de 4 000 logements, deux tiers des dépenses d'investissement ayant porté sur la maîtrise des charges.

C a changé un certain nombre de groupes de catégorie par des travaux de réhabilitation. Le financement des travaux a été facilité par le nouveau conventionnement. Des engagements portant sur la construction et sur le renouvellement urbain figurent dans le protocole. L'organisme s'engage à consacrer chaque année 30 MF à des travaux d'entretien et de grosses réparations. Une disposition originale est prévue : l'augmentation de loyer plafond après PALULOS sur un immeuble en ZUS ne pouvant supporter de hausse de loyer est transférée sur un autre immeuble.

B a prévu mais sans quantification précise de développer les services aux locataires, de poursuivre un programme de travaux, de renforcer son action vers les ménages en difficulté, de participer à la politique de la ville.

G a prévu de renforcer sa gestion de proximité en matière de remise en état des logements libérés, de propreté (week-end et soirée), de sécurité à travers des agents de vie sociale, d'accompagnement social des familles en difficulté, de construction, de réhabilitation, de participation au plan départemental de logement pour les personnes défavorisées. Les précisions quantitatives sont rares.

K a mis en place 12 antennes et agences de proximité nouvelles qui sont opérationnelles en 2000 et recruté 10 chargés de clientèle et conseillères sociales la même année. Il continuera à développer ces créations et à améliorer la gestion de proximité, la réhabilitation, l'accompagnement social des familles, la propreté, la politique de la ville, la construction, le logement des personnes défavorisées. Là encore, les précisions sont rares.

Les organismes ont utilisé la possibilité prévue d'augmenter le LPC hors masse constante pour les logements faisant l'objet de travaux de réhabilitation, avec changement de catégorie de qualité du groupe réhabilité.

2.4. La concertation.

La concertation avec les locataires s'est généralement limitée au Conseil d'Administration où les représentants des collectivités et des locataires ont accepté les propositions de la Direction, se sont abstenus, parfois ont voté contre (un administrateur locataire dans l'organisme G). Les réactions des habitants concernés ont été extrêmement limitées, aucun conflit significatif ou demande d'arbitrage de l'Etat n'a été relevé par les DDE.

C a organisé des réunions avec les administrateurs locataires. E a réalisé une enquête par questionnaire auprès des locataires pour connaître leur avis sur leur habitat préalablement à la signature de la convention.

Aucune concertation n'a eu lieu avec les autres partenaires (collectivités locales, CIL) ni information dans leur direction, sauf par l'intermédiaire des conseils d'administration.

Pour conclure ce chapitre, les conventions sont parfois différentes, ces différences étant justifiées selon les organismes par les caractéristiques de la population logée, la nature du patrimoine et les situations de marché. Il ne semble pas que l'Etat, pour sa part, ait eu une position constante sur les grilles de qualité, l'accès des ménages modestes à toutes les catégories de logements et plus généralement sur l'échelle des loyers du parc locatif social par rapport aux loyers privés.

Il apparaît en particulier que le nouveau conventionnement a généralement abouti dans son état actuel à une baisse des loyers plafonds (et éventuellement des loyers réels) dans les 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.

Il est clair que plus un organisme a de groupes avec des logements dont le loyer est inférieur au loyer de référence de l'APL, plus son parc est accessible aux ménages les plus modestes, ce qui permet d'éviter une spécialisation sociale.

D'autres remarques peuvent être faites.

La concertation a été faible et des propositions seront faites pour améliorer la procédure sur ce point.

Le classement de qualité des immeubles ne tient compte que de manière qualitative du montant des charges locatives, sans chiffrage précis (on baisse le loyer maximum d'un groupe dont les charges de chauffage sont très élevées, sans que l'on connaisse le poids relatif de ce critère).

Les opérations nouvelles ne sont pas intégrées dans le classement et font l'objet d'un raisonnement sur le seul loyer maximum de l'opération, indépendamment du conventionnement global préalablement signé. Les PLA TS ne sont pas non plus inclus.

3. LA MISE EN ŒUVRE CONCRETE PAR LES ORGANISME A DONNE PRIORITE A L'EVOLUTION DES LOYERS PRATIQUES.

3.1. Le blocage des loyers a compromis la généralisation du conventionnement global.

Le gel des loyers en 2000 et 2001 dans le secteur HLM est intervenu dès le début de la mise en œuvre des conventions. Il a curieusement été interprété de manière fort différente suivant les organismes concernés. Pour certains (A p. ex.) il imposait de suspendre les mesures de différenciation des loyers car elles comportaient des hausses ; pour d'autres (F), il ne freinait pas l'expérimentation mais imposait seulement de bloquer la somme globale des loyers.

Au-delà de son incidence directe sur les conventions signées, le gel des loyers a été perçu comme un coup d'arrêt à la généralisation des expérimentations ; il paraissait sans doute difficile d'afficher en même temps le gel des hausses de loyer et une remise en ordre des loyers comportant des hausses et des baisses de loyer. Cela explique, notamment, l'intérêt limité porté par la DGUHC et les DDE concernées à la pérennité des processus enclenchés par les expérimentations et notamment au respect des engagements pris par les organismes.

3.2. Les loyers pratiqués ont connu des évolutions très différentes, les marges n'ont pas toujours été utilisées.

3.2.1. Impact économique.

La pratique effective des hausses et baisses de loyers effectifs a été très variable. Toutefois le maximum absolu de LPC et de loyer pratiqué prévu par l'expérimentation au niveau du loyer plafond PLA + 7 % a été partout respecté.

L'organisme C a augmenté les loyers pratiqués, jusqu'à 10 % sur un an dans certains cas, pour les groupes les mieux situés. Par contre il a baissé les loyers pratiqués dans les ZUS de 4 à 5 % par an pour les réduire in fine d'environ 20 %. Il a ainsi appliqué strictement la logique de la différenciation des loyers. D'après C, en dépit du blocage des loyers, il y a eu peu de réactions des locataires, ceux qui s'étaient étonnés ayant semble-t-il admis la justification d'une remise en ordre. Certains groupes ont changé de catégorie par réhabilitation, le nouveau conventionnement ayant facilité le financement des travaux et le reclassement dans la grille de loyers. La vacance s'est réduite, sans qu'on puisse l'attribuer seulement à la baisse des loyers. Aucune information n'est donnée sur la relation avec les loyers de référence de l'APL ni sur la mixité sociale.

L'organisme F constate fin 2003 un accroissement de la masse des loyers pratiqués de 672 000 € par an, soit environ 1% de ses recettes totales, égal au pourcentage de marge dont il disposait. F a pu engager un important programme de travaux qui a permis de reclasser 21 groupes dans une catégorie supérieure après travaux. Il a prévu de produire 10 % de loyers minorés dans chaque groupe. Les hausses de loyer sont étalées sur 5 ans, avec un maximum de 3 % par an hors ICC, les baisses étant étalées parallèlement. Sur la même période de cinq ans, les augmentations ne pouvaient dépasser 15 %. Le gain de loyer après travaux lié au reclassement de 21 des 47 groupes traités s'élève à 660 000 €.

Les organismes B et G n'ont pas utilisé à fin 2002 les marges existant entre loyers pratiqués et LPC. Le nouveau conventionnement a conduit à une augmentation des marges entre loyers pratiqués et LPC pour les catégories 1 et 2 et une diminution pour les 3 et 4. Ces organismes se sont engagés à ne pas augmenter les loyers pratiqués de plus de 3% par an. Les LPC en baisse dans les quartiers les moins attractifs sont fixés au niveau des loyers pratiqués mais les loyers pratiqués ne baissent généralement pas. B et G ont pris des engagements sur le niveau des loyers par rapport au plafond de l'APL mais aucun chiffre n'est fourni. Les loyers pratiqués ont augmenté moins que l'ICC entre la signature de la convention et la fin 2002, ce qui a accru l'écart entre les loyers pratiqués et les LPC, sauf pour la catégorie 2. Globalement, les marges de hausse possible ont été peu utilisées et elles ont même augmenté toutes catégories confondues.

Concernant K, les loyers pratiqués n'ont pas augmenté plus que l'ICC en 2001, les hausses ont été modulées en 2002 et des hausses de loyer jusqu'au LPC ont été pratiquées en 2004 pour les relocations. Il n'y a pas eu de baisse des loyers pratiqués dans la catégorie 4. D'après K, il n'y aurait pas eu de réactions des locataires sur les hausses modulées mais par contre sur les projets de réhabilitation et les hausses induites. Les loyers de la catégorie 1 sont fixés au loyer plafond PLA dans la convention. Aucune référence n'est faite aux loyers plafonds APL. Les marges ont été utilisées seulement pour la catégorie 4 mais n'ont pas été utilisées dans les catégories 1 et 2.

L'organisme D a réduit l'écart entre les LPC, notamment en réduisant les plus élevés, ce qui devrait permettre une meilleure couverture par l'APL lorsque les loyers pratiqués étaient supérieurs au plafond de référence. Les loyers pratiqués doivent rejoindre progressivement les LPC lorsque les augmentations dépassent 5 % pour les locataires en place (également entre 2 et 5 ans). Les hausses de moins de 5 % et celles pour les relocations sont immédiates. Les diminutions seront effectuées parallèlement de manière que chaque année la somme des loyers pratiqués soit inférieure ou égale à la somme des nouveaux LPC.

L'organisme E ayant de nombreux PLA des années 1980 avait peu de marge entre loyers pratiqués et loyers plafonds. Il a pratiqué en 2001 sur le patrimoine d'un seul des départements qu'il couvre des hausses et des baisses qui se compensent pour les locataires en place. Les loyers pratiqués sont portés au niveau du LPC pour les relocations. Le loyer des garages est gelé. Des erreurs de calcul des loyers plafonds ont été corrigées à cette occasion. Il semble que les baisses de loyer pratiqué aient eu une influence sur la vacance et que des ménages stables aient emménagé dans la

ZUS. Pour les locataires en place, E a limité les hausses éventuelles à 5 % par an hors ICC.

Pour A, la diversification des hausses par catégorie a été limitée dans un premier temps, puis nulle en 2003.

Les hausses de loyer ont généralement été étaillées dans le temps et/ou limitées, notamment pour les locataires en place. La période était d'ailleurs à la modération des hausses.

Une partie des organismes ont pratiqué des loyers différenciés à la relocation (E), d'autres y ont renoncé (A,C).

Les réhabilitations ont été accompagnées de hausses de loyers qui n'auraient pas été possibles dans le dispositif de droit commun. Elles n'ont que rarement généré de difficultés avec les locataires car elles correspondaient à une amélioration du service rendu.

La modération des hausses de loyers, et dans quelques cas leur baisse, n'ont pas eu un effet directement mesurable sur la vacance de logements. En effet ce phénomène de rejet des groupes, notamment dans les ZUS, est très complexe et associe de nombreux facteurs liés au service offert et à son environnement qui relèvent de l'organisme, de la collectivité locale et de l'Etat. Une gestion intelligente des barèmes de location sera plus un accompagnement utile qu'une cause première de la réduction de la vacance.

L'impact sur les dépenses d'APL ne peut être sérieusement abordé faute de statistiques fournies par les organismes, sauf dans le cas de F pour les immeubles classés dans la catégorie la plus élevée (cf. ci-dessous), et compte tenu d'une articulation mal connue entre loyers pratiqués et loyers de référence de l'APL. Une étude spécifique sur échantillon s'avère nécessaire.

3.2.2. L'impact sur la diversité sociale.

Aucun outil n'avait été prévu pour mesurer son impact qui est certainement difficile à évaluer avec quelques paramètres significatifs. Très peu d'informations ont été fournies par les organismes.

Dans les quartiers en difficulté, l'attribution à des ménages « stables » peut être aidée par des diminutions de loyers (E).

Dans certains organismes, les attributions à des ménages défavorisés ont été plus faciles dans la partie des logements des catégories supérieures où le loyer a été fixé au niveau PLA-TS ou au moins avec un loyer compatible avec le loyer de référence de l'APL. C'est le cas pour ceux qui ont fixé 10 % de loyers minorés dans chaque immeuble.

L'organisme C avait choisi une politique de loyers bas dans les ZUS. Depuis, 150 logements environ ont été démolis dans l'une des ZUS et les logements nouveaux ou réhabilités auront des loyers positionnés différemment des précédents.

Par ailleurs l'organisme a choisi de pratiquer lui aussi 10 % de loyers minorés dans chaque ensemble.

Pour E, la ZUS reste un quartier en difficulté en dépit des baisses de loyer et des dérogations aux plafonds de ressources.

Pour D, les quartiers modestes où on a baissé le loyer sont tirés vers le bas, les services sociaux ayant tendance à y envoyer les plus démunis.

L'organisme F est le seul à avoir présenté fin 2003 une étude sociale à la DDE. Cette étude montre des résultats contradictoires :

- Sur 2 800 logements classés en catégorie 1, la meilleure, les bénéficiaires d'APL étaient 1 437 en juin 1998. En juin 2003, pour les mêmes groupes, ils étaient 1345. Le montant perçu passe en euros courants de 250 k€ à 200 k€. On passe de 51 % de bénéficiaires d'APL à 48 %. Les taux d'effort tirés d'exemples donnés par l'organisme ont des évolutions diverses à la hausse et à la baisse. On constate que certains taux d'effort sont largement supérieurs à 30 %, ce qui nécessite un traitement particulier par l'organisme.
- Inversement, l'organisme indique que la proportion de ménages entrés en 2002 dans des logements de catégorie 1 et 2 ayant moins de 60% du plafond de ressources est de 65 %, ce qui laisse supposer que la politique d'attribution est différente pour les catégories 1 et 2. Par ailleurs en 2003, 73 % des locataires entrés dans des logements à loyer minoré des catégories 1 et 2 avaient des ressources inférieures à 60 % des plafonds de ressources. Ces logements bien situés accueillent donc des populations très modestes.

Au titre de la diversité sociale, il faut rappeler que les préfets ont accordé des dérogations aux plafonds de ressources dans les ZUS mais aussi dans deux départements des dérogations en dehors des ZUS, lorsque l'immeuble concerné a plus de 65 % de locataires bénéficiant de l'APL. Les DDE pratiquent des enquêtes annuelles pour vérifier ce pourcentage. Les organismes comme la DDE sont attachés à cette procédure qui a le mérite d'être un premier instrument de suivi d'une politique sociale pour l'Etat.

En matière de suivi, il existait dans le passé un accord entre le ministère de l'équipement et la CNAF pour l'obtention par les DDE de statistiques de bénéficiaires de l'APL pour les ensembles de plus de 100 logements. Les DDE ne semblent plus en bénéficié alors qu'il s'agirait d'un instrument de suivi précieux. Il est à noter que cette information est disponible dans les organismes.

Il est à signaler enfin qu'une modulation des loyers à l'intérieur des immeubles qui se traduirait par une possibilité de dépasser de 15 % le niveau de loyer plafond maximum fixé par la circulaire de 1998 pourrait conduire à transformer certains logements en logements intermédiaires.

Au total, en dehors de F, cet aspect du nouveau conventionnement n'est pas le mieux connu.

3.3. Autres aspects.

La réalisation des contreparties n'a pas donné lieu à un suivi particulier.

Toutefois un organisme, F, a signalé qu'il réalisait périodiquement des enquêtes de satisfaction auprès des locataires.

Il a par ailleurs mis en place des contrats qualité négociés avec les locataires. Des projets de « charte de qualité » et de « revitalisation des groupes sensibles » étaient en cours de finalisation à cet effet.

Le suivi des différents aspects du conventionnement global est assuré par un groupe de travail constitué d'administrateurs, notamment locataires, de collectivités locales, de membres du personnel et de l' Etat.

4. LE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE PAR LES DDE.

Il faut d'abord rappeler le blocage des loyers, qui a pu inciter les DDE à considérer l'expérimentation comme interrompue.

Il faut également noter que les DDE ont des moyens limités. L'une d'entre elles par exemple a demandé à E de pratiquer des loyers réels dans la limite des loyers de référence de l'APL. Faute de personnel, elle n'a pu vérifier.

Les DDE ne sont pas par ailleurs, avec les organismes HLM, dans une logique habituelle de contrat avec des objectifs à atteindre, des indicateurs de résultat et des dispositions juridiques précises sanctionnant le non respect de leurs obligations par les partenaires.

Les DDE ont néanmoins fourni un travail considérable à l'occasion de la conclusion des conventions, sur lesquelles les informations sont nombreuses et précises. La concertation a été riche sur les grilles de qualité, le classement des immeubles, l'évolution des loyers plafonds, la modération des hausses et l'étalement des baisses. De nombreuses vérifications ont été faites sur l'application de la réglementation. La charge administrative a été lourde, notamment à l'occasion des avenants portant sur des centaines de conventions par programme. Par contre le suivi a été moins performant, en particulier sur l'évolution réelle des loyers pratiqués, sur la mixité sociale, sur la réalisation des contreparties, pour les raisons citées ci-dessus. L'évaluation de l'expérimentation s'en trouve limitée.

Enfin, aucun doléance d'association de locataire n'a conduit une DDE à analyser précisément les conditions de mise en œuvre.

La relance de l'idée de conventionnement global durant l'été 2003 a ouvert de nouvelles perspectives et suscité une redécouverte de l'intérêt d'un suivi des expérimentations en cours.

L'analyse des documents fournis par les organismes n'a pas conduit les DDE à déceler d'anomalie manifeste dans les évolutions des loyers liées à l'expérimentation ni dans le déroulement d'ensemble de l'expérimentation.

5. APPRECIATION GENERALE.

5.1. Le conventionnement global n'est pas un contrat.

Il s'agit en fait d'une déclaration d'intention commune assortie d'une dérogation permettant la modulation des loyers plafonds.

Les contreparties (en termes techniques, sociaux, de gestion de proximité...) existent parfois, plus ou moins bien précisées, notamment en matière de travaux. Elles sont le plus souvent formelles et peuvent figurer en fait dans d'autres dispositifs.

Les conventions cadres ne comportent généralement pas de précisions sur le suivi de l'application.

Aucune clause n'est prévue sur les conséquences du non-respect des engagements souscrits.

Divers dispositifs de type contractuel, qu'il s'agisse de l'exonération de la TFPB dans les ZUS pour l'amélioration de la gestion de proximité ou des accords sur le logement des personnes défavorisées coexistent indépendamment du conventionnement global, avec des durées différentes.

5.2. Un dispositif dynamique mais une concertation limitée.

Les directions des organismes et les DDE se sont fortement impliquées. Le conventionnement global a été l'occasion de mieux apprécier les stratégies et les objectifs de chacun. On peut parler aussi d'un progrès dans la culture d'entreprise et dans le management (prise en compte de la qualité du service rendu, connaissance du patrimoine et des offres concurrentes, travail transversal aux directions et avec les agences).

L'un des grands apports de l'expérimentation est d'avoir créé entre organismes et DDE un dialogue sur la qualité du service rendu et la hiérarchie correspondante des loyers au lieu d'une approche purement réglementaire. Même si les locataires ont été peu associés, le point de vue de l'habitant a été pris en compte, ce qui est nouveau et constitue un progrès. On va vers une meilleure appréhension de la gestion de proximité. Chacun doit prendre aussi en compte le contexte économique et notamment les loyers privés.

Au total, même si la formulation a été imprécise et la pratique peu concertée, les organismes ont généralement utilisé le conventionnement global comme un instrument de progrès. Une partie des opérations de réhabilitation n'auraient pas pu être réalisées sans des recettes supplémentaires et une marge d'augmentation des loyers. La procédure a également permis d'accompagner et d'amplifier des améliorations de la qualité du service rendu déjà engagées par les bailleurs sociaux. Des innovations et une approche différente de la satisfaction des locataires ont pu émerger. L'expérimentation a aussi permis de confronter les pratiques tendant à développer la diversité sociale. Elle est génératrice d'une évolution des esprits et d'une avancée vers de nouvelles pratiques.

La concertation, au-delà de l'Etat et du secteur HLM, a été à une exception près limitée. C'est le cas pour les locataires et leurs associations. C'est le cas également pour les collectivités locales, qui sont intéressées a minima par les attributions de logements et par le peuplement du patrimoine, sur lequel le conventionnement global peut naturellement influer, ainsi que les organismes collecteurs du 1 % logement.

5.3. Diverses faiblesses.

On a vu que la précision sur les contreparties d'entretien et de gestion de proximité était souvent insuffisante.

Des simulations d'APL pour évaluer le taux d'effort futur des locataires ont rarement été présentées.

L'accès des ménages les plus modestes à des immeubles de toutes les catégories de qualité a souvent fait l'objet d'engagements plus rhétoriques que concrets.

Le système d'information permettant à l'Etat de suivre l'application du conventionnement global dans sa réalité concrète (loyer pratiqué, caractéristiques sociales de la population logée) est largement à constituer. On citera toutefois l'existence d'observatoires locaux ou départementaux de la demande sociale et le logiciel GASCON utilisé dans au moins une DDE pour le suivi partiel du conventionnement et qui pourrait servir de fondement à de nouveaux outils.

6. PRECONISATIONS POUR UNE GENERALISATION DU CONVENTIONNEMENT GLOBAL.

Les préconisations se limiteront aux enseignements tirés des rencontres avec les organismes et les DDE concernés et de l'analyse des pratiques des expérimentateurs telles qu'elles ont été constatées dans les documents disponibles au moment de la mission. Elles n'ont pas fait l'objet d'échanges avec les différents acteurs concernés.

L'expérimentation peut déboucher dans certains cas sur une amélioration des recettes potentielles des organismes avec une mise en œuvre progressive C'est là un point de débat entre bailleurs sociaux et organisations nationales de locataires. Les premiers peuvent s'appuyer sur l'idée qu'on reste bien dans une logique de loyers plafonds, simplement répartis de manière différente, les seconds plaident qu'à qualité égale le nouveau conventionnement peut aboutir à une augmentation des loyers réels. Le compromis entre les deux positions pourrait se trouver dans une double amélioration du dispositif, par une meilleure concertation avec les locataires et par la définition de contreparties plus claires sur l'amélioration du service rendu.

6.1. Le champ du conventionnement global.

- Le cadre départemental paraît pertinent. Il est assez large pour permettre des péréquations et assez proche pour permettre des comparaisons locales ayant un sens pour les habitants. Pour autant, il paraît pertinent d'ouvrir d'autres possibilités de conventionnement global au niveau qui conviendra aux partenaires, au niveau régional ou au niveau du bassin d'habitat comme prévu dans l'expérimentation. Il sera ainsi possible de s'adapter à la variété des situations géographiques qui traversent parfois les frontières administratives. Ce pourrait être l'un des premiers points de discussion avec les organismes volontaires ;
- La durée de cinq années pendant laquelle la grille de classement des immeubles ne peut pas être modifiée paraît également raisonnable ;
- Les évolutions des loyers à la hausse et à la baisse devraient être étaillées dans le temps comme certains organismes l'ont pratiqué, au moins pour les locataires en place ;
- L'exception prévue pour les travaux de réhabilitation à la règle d'égalité des loyers plafonds avant et après conventionnement devrait être maintenue, la contrepartie pour les locataires étant le plus souvent manifeste, sous réserve d'une véritable concertation ;

- Dans un souci de simplification, l'ensemble des logements des organismes devraient être inclus dans le conventionnement global, y compris les opérations nouvelles, à condition toutefois que le nombre de logements à loyer bas pour les familles très modestes ne diminue pas ;
- Il est souhaitable que les organismes retenus pour le conventionnement global pratiquent une bonne gestion et n'aient pas de coûts de fonctionnement excessifs. Si des augmentations de loyer pèsent sur certains locataires, elles ne doivent pas servir à couvrir des insuffisances de gestion. Le protocole précise : « une étude sera menée en vue de déterminer les moyens spécifiques qui pourraient être attachés à cette procédure visant à rétablir l'équilibre des organismes dont il serait reconnu que les difficultés qu'ils éprouvent ne sont pas dues à des erreurs ou des négligences de leur gestion mais aux conditions particulières externes auxquelles ils sont confrontés. » Dans cet esprit, ne devraient être retenus que les organismes respectant un maximum de coût de gestion, hors dépenses sociales et d'entretien, en tenant compte de la répartition géographique du patrimoine ou les organismes s'engageant à un progrès sur ce point. Si des efforts sont demandés à certains locataires, il est légitime que l'organisme en fasse aussi. Dans le domaine du 1 % logement, les partenaires sociaux se sont entendus pour limiter les frais de fonctionnement des organismes collecteurs. Le ministère du Logement possède les bases de données nécessaires à cette connaissance ;
- De même ne devraient être retenus que les organismes engagés dans l'effort de construction voulu par le gouvernement et dans l'application de l'accord national contre les expulsions signé par l'Union sociale pour l'habitat et l'Etat. Le conventionnement global pourrait être une occasion de négocier sur ce point.

6.2. Des améliorations possibles.

Le principe d'une modulation des loyers selon la qualité du service rendu et dans le cadre d'un plafond global de loyer recalculé présente divers mérites, une réflexion stratégique sur la qualité du patrimoine et sur la satisfaction des locataires, une limite claire aux augmentations possibles, une marge de liberté économique potentielle pour les bailleurs sociaux, la possibilité d'améliorer la mixité sociale et d'alléger les dépenses des familles les plus modestes, un champ de concertation élargi.

Ces mérites ne seront cependant reconnus par tous que si les contreparties sont réelles et claires pour le groupe que constituent les locataires et pour l'intérêt général, notamment en matière de qualité technique, de gestion de proximité et de diversité sociale.

Diverses améliorations paraissent nécessaires.

6.2.1. La grille de qualité et la stratégie patrimoniale.

La hiérarchie des loyers doit refléter la qualité du service rendu mais doit inciter également à son amélioration. Il est souhaitable que les critères de classement donnent une place équilibrée d'une part aux critères extérieurs liés à la localisation, d'autre part aux critères internes liés à la gestion de l'organisme. La qualité du bâti, de l'entretien, de la gestion de proximité, le poids des charges locatives, etc., doivent occuper dans ces critères une place plus équilibrée pour inciter les organismes à les améliorer.

Cette occasion pour les partenaires de s'accorder sur la mise en place dans les organismes volontaires d'une véritable stratégie à long terme rejoint les réflexions menées par chaque organisme pour élaborer son plan de patrimoine.

6.2.2. La diversité sociale.

Il paraît important d'éviter une spécialisation sociale des immeubles, les familles aux plus faibles ressources risquant d'être orientées vers les immeubles ayant les loyers les plus bas, alors que les ZUS par exemple abritent déjà des populations défavorisées.

Dans les catégories de logements de qualité supérieure, une partie des loyers devraient être compatibles avec les loyers de l'APL.

Les bénéficiaires de l'APL devraient y représenter une certaine proportion à fixer, par exemple par référence directe ou indirecte à une moyenne régionale ou locale.

Un autre objectif possible, alternatif ou cumulatif, est de viser un pourcentage de familles ayant des ressources au plus égales à 60 % du plafond de ressources. Les deux critères ne sont pas incompatibles. Ainsi on répondrait mieux à la lettre de commande de l'administration centrale et au protocole national prévoyant que « les signataires s'attachent à ce que les personnes défavorisées aient accès à des immeubles de chaque catégorie ». Ceci suppose une différenciation des loyers que certains pratiquent déjà avec les relocations. On verra plus loin que le passage à la surface utile devrait y contribuer.

Le système choisi par deux DDE pour accorder des dérogations aux plafonds de ressources dans les immeubles ayant plus de 65 % de locataires bénéficiant de l'APL peut inspirer un tel mécanisme.

Les négociations entre l'organisme et l'Etat devraient porter clairement sur :

- l'équilibre entre la baisse de certains loyers à un niveau compatible avec l'APL dans les logements des meilleures catégories et la baisse des loyers dans les quartiers les moins favorisés ;
- l'attribution d'une partie des logements des groupes des meilleures catégories à des familles répondant aux critères ci-dessus ;

- la réalisation d'enquêtes régulières sur l'occupation sociale de ces logements. Les données de l'APL sont en principe les plus facilement disponibles.

6.2.3. La différenciation des loyers au sein d'un même immeuble : généraliser la surface utile.

La différenciation des loyers dans un même immeuble a deux avantages, une meilleure équité des loyers par rapport aux qualités physiques d'un logement et une modulation de l'effort financier du locataire dans un objectif de mixité sociale. La généralisation de la surface utile, qui permet de prendre en compte les caractéristiques de chaque logement, est le bon instrument technique et juridique permettant cette modulation. Cette revendication des organismes paraît justifiée et doit être examinée sérieusement et rapidement. Elle aurait enfin le mérite d'uniformiser les méthodes de calcul des loyers pour les organismes entre le neuf et l'existant.

6.2.4. Qualité, négociation et concertation bailleurs sociaux/locataires.

Le conventionnement global donne à certains organismes des marges de manœuvre pour augmenter leurs ressources. L'une des contreparties évidentes paraît être leur engagement d'offrir un niveau d'entretien et une gestion de proximité de qualité dans leur patrimoine. Or ce sujet de la qualité de gestion paraît bien se prêter à une négociation entre bailleurs sociaux et locataires.

Il est proposé une négociation portant sur l'ensemble des logements de l'organisme. Les logements devraient atteindre progressivement un standard de qualité du logement et de son entretien (y compris le délai d'intervention) qui pourrait être défini d'un commun accord entre bailleurs et locataires, dans le cadre de la procédure de concertation locative existante prévue par la loi « solidarité et renouvellement urbain ». Les thèmes traités pourraient être notamment le bon entretien technique des abords, des façades et des parties communes, le bon entretien des logements hors réparations locatives, la maintenance et le fonctionnement des équipements, la propreté des abords et des parties communes, sans oublier la question sensible des charges locatives. Si cet accord ne pouvait être signé dans un délai raisonnable, l'Etat pourrait néanmoins contracter avec l'organisme sur ces thèmes. L'accord devrait déboucher sur un programme de mise à niveau de la qualité du patrimoine. Un programme de réhabilitation pourrait s'y ajouter comme aujourd'hui. Ceci devrait se coordonner avec l'élaboration du plan stratégique de patrimoine.

Selon la même procédure, une négociation pourrait s'établir sur la gestion de proximité, en particulier les questions de sécurité, accueil des locataires et équipes de proximité, gardiennage, réponse aux réclamations ou demandes d'intervention technique, assistance sociale, les conditions d'entrée et de sortie des lieux. Là encore un programme de mise à niveau de la qualité de la gestion de proximité serait le débouché normal de l'accord.

Dans le même esprit une véritable concertation avec les locataires et leurs associations pourrait être prévue sur les grilles de qualité des immeubles, dans le cadre d'une procédure écrite et de réunions formalisées.

6.2.5. Etablir un véritable contrat.

Le contrat devrait prévoir, en contrepartie des souplesses introduites, des améliorations précises de la qualité et de la gestion de proximité selon la procédure évoquée plus haut.

Il devrait contenir une clause portant sur les conséquences du non respect des engagements en matière de qualité et de mixité sociale notamment et sur les mesures que l'Etat pourrait prendre pour obtenir satisfaction.

Enfin l'un des organismes a questionné les locataires d'une partie de son patrimoine sur leur opinion sur leur immeuble et leur logement. Dans le même sens, un dispositif de suivi pourrait être inclus dans le conventionnement global avec les outils statistiques adaptés, assorti d'un engagement des organismes de pratiquer des enquêtes de satisfaction auprès des locataires, éventuellement par tierce partie, comme certains le pratiquent déjà.

6.3. Conditions d'une mise en œuvre efficace par l'Etat.

Il paraît nécessaire que le conventionnement global soit simplifié. Il est souhaitable de faire du conventionnement global la synthèse d'un certain nombre de procédures contractuelles existantes. Ce pourrait être le cas, comme déjà mentionné, des contrats d'exonération de TFPB dans les ZUS dans le cadre de l'amélioration de la gestion de proximité.

De même, le dispositif juridique fondé aujourd'hui sur une circulaire et un protocole d'accord doit être consolidé. A cette occasion, les conventions particulières par programme (plus de 1 000 ont fait l'objet d'avenants pour F) doivent être supprimées, cette avalanche juridique mobilisant à l'excès et sans réel intérêt le personnel de l'administration et des organismes.

La doctrine de l'Etat doit être stabilisée, notamment sur les questions de grille de qualité, d'éventail des loyers, de contreparties de qualité, d'accès des familles très modestes à toutes les catégories de qualité. Sa continuité doit être assurée. Une formation doit être fournie aux DDE concernées sur le dispositif économique, social, juridique et sur les stratégies possibles pour les organismes à partir de cas concrets. Les agents de la MIILoS devraient également être formés pour intégrer cette nouvelle donne dans leurs méthodes de travail.

Les moyens humains ne seront pas nécessairement suffisants en cas de généralisation rapide et un étalement dans le temps sera éventuellement nécessaire.

Des outils logiciels seront utiles. Le logiciel GASCON dont il a été question plus haut permet de créer une base de données avec des informations sur le propriétaire, la localisation, le nombre de logements, le financement, le loyer plafond mais pas le loyer pratiqué. Il devrait être complété sur ce point et sur le peuplement et les taux d'effort. Des outils de simulation seraient également utiles aux DDE pour réaliser des études d'impact sur les loyers, le taux d'effort, la mixité sociale.

Les observatoires locaux ou départementaux de la demande devraient, avec une participation de l'Etat, étendre leurs analyses à l'observation de l'occupation sociale.

Une cohérence devra être assurée entre le conventionnement global et les opérations de réhabilitation, de démolition et de construction qui seront liées à l'amélioration d'ensemble du patrimoine.

Enfin une investigation supplémentaire sera effectuée auprès des DDE concernées pour tenter d'obtenir des informations plus précises sur l'évolution des loyers réels.

6.4. On ne peut naturellement éviter la question de la concertation avec les collectivités locales dans la perspective de la décentralisation.

Tout d'abord il est logique d'informer les collectivités locales et leurs établissements publics de coopération intercommunale, en particulier sur les incidences sociales des nouveaux loyers, sur la mixité sociale, sur les conséquences pour leur contingent ou le contingent préfectoral et plus généralement sur le peuplement du patrimoine.

Lorsque elles auront choisi d'exercer les nouvelles compétences en matière de logement social sous forme de délégation des crédits d'Etat, elles seront compétentes sur les financements et garanties nécessités par les besoins de logements non satisfaits, sur l'application des 20 % de logements sociaux et surtout sur les travaux d'amélioration et resteront les partenaires du renouvellement urbain. Les interactions entre leurs nouvelles prérogatives et le conventionnement global seront évidentes et leur consultation nécessaire ne pourra que faciliter les choses. Elles pourraient devenir partenaires du conventionnement global.

L'ensemble de ces préconisations ne prétendent pas régler toutes les questions liées au conventionnement global. Les auteurs pensent qu'elles peuvent contribuer à l'amélioration de la gestion des logements sociaux, à une meilleure compréhension entre bailleurs sociaux, locataires et collectivités locales, à une plus grande diversité sociale contribuant à un fonctionnement plus serein de la vie urbaine.

Par leur métier, qui a profondément changé, les organismes de logement social sont placés aux avant postes des conflits les plus durs, qui se produisent aux marges de la fracture sociale. Il ne peut leur servir à rien de regretter le temps passé. Au-delà du conventionnement global, on voit bien que des efforts importants et continus pour la qualité des logements et du cadre de vie urbain, pour une gestion très proche des habitants et de leurs problèmes quotidiens, pour un dialogue et une vraie concertation, pour une répartition des familles qui aboutisse à une diversité et surtout à une tolérance et une compréhension entre populations aux cultures et pratiques différentes, nécessitent une grande compétence et des pratiques renouvelées.

Il ne s'agit plus de construire et de gérer parfaitement de l'immobilier, il faut de plus gérer des familles, créer et gérer des lieux de vie humaine et urbaine, en relation constante avec les habitants eux-mêmes, avec les élus, avec les administrations. Le conventionnement global, comme d'autres formules, introduit de nouvelles formes de raisonnement et contribue à la clarification des objectifs de progrès pour le logement social. Si les organismes, au moment de la généralisation, n'y voyaient qu'une procédure administrative de plus, le conventionnement global pourrait rejoindre avec beaucoup d'autres le tiroir des ambitions manquées. Ils doivent, comme la plupart le feront probablement, considérer cette mesure comme un moyen parmi d'autres de concourir au développement et à l'apaisement de notre société, qui dépend davantage qu'on ne le croit généralement de leur rôle et de leur performance.

LISTE DES AUDITIONS

OPAC du Grand Lyon
Alain Nicole, directeur général

OPAC de Grenoble (ACTIS)
Jean-François Lapiere, directeur général

OPAC de l'Isère
Dominique Gaillard, directeur général
Pierre MENDOUSSE

OPAC du Rhône
Jean-Pierre Fort, directeur général
Michel MICOULAZ

OPAC de Vienne
Gérard GORGETTE, directeur général
Pierre Fournier

OPAC de Villeurbanne
Georges BULLION, directeur général
Aicha MOUHADDAB

SA HLM HALPADES
Alain BENOITON, directeur général délégué

SA HLM Berry Sologne
Philippe TILLOUX, directeur général

Direction Départementale de l'Equipement du Cher
Dominique JOUANNEL, responsable de la cellule technique et financement du logement

Direction Départementale de l'Equipement de l'Isère
Muriel RISTORI, chef du Service de l'urbanisme et de l'habitat
Philippe Brand

Direction Départementale de l'Equipement du Rhône
Marc MORAIN, chef du service habitat ville
Marie-France GRILLET

Direction Départementale de l'Equipement de la Haute-Savoie
Pascal Bernier, chef du service de l'habitat et de la construction

Union Sociale pour l'Habitat
Paul-Louis Marty, Délégué Général
Claude TAFFIN, Directeur des études économiques et financières

NOTE DE SYNTHESE.

La remise en ordre des loyers visant à passer de loyers maxima réglementaires liés au financement de chaque opération à des loyers fonction de la qualité du service rendu au locataire est une idée ancienne, déjà esquissée au moment de « l'expérimentation BADET » dans les années 1980.

Au fil des années, les conditions de financement des opérations neuves ont changé, ce qui a amené à pratiquer des loyers d'équilibre et des loyers plafonds différents selon les générations de logements, sans rapport direct avec la qualité du service rendu à l'usager.

C'est dans cette optique de remise en ordre des loyers qu'est signé fin 1997 un protocole d'accord entre l'Etat et l'Union des Hlm sur la réforme du conventionnement et la définition d'un conventionnement global. Ce protocole est précisé par une circulaire de la DGUHC aux Préfets, d'octobre 1998. Une expérimentation est mise en place. L'objet du rapport en cours d'élaboration est d'en tirer un bilan.

Les principes.

Les conventions sont signées au niveau départemental.

La remise en ordre des loyers doit se faire à niveau constant de masse de loyers maxima, c'est à dire que la somme des loyers plafonds des immeubles doit être la même avant et après remise en ordre.

Cette remise en ordre se fait en fonction du niveau de service rendu, selon une grille de qualité mise au point par l'organisme en accord avec la DDE.

La masse totale des loyers maxima autorisés, c'est-à-dire le total des droits d'un organisme à percevoir des loyers, ne change donc pas mais la masse des loyers pratiqués peut ultérieurement varier en fonction d'un reclassement des immeubles selon des critères de qualité du service rendu, selon le niveau général des loyers sur le plan local et en fonction de la situation financière concrète de l'organisme.

Le loyer plafond est alors relevé dans la fourchette de cette catégorie, dans la limite du loyer PLA augmenté de 7 %. Inversement, les immeubles dont le loyer paraît trop élevé par rapport à leur qualité voient leur loyer plafond abaissé. Certains organismes ont même baissé les loyers pratiqués, d'autres les ont simplement maintenus.

Mais l'organisme reste tenu par la logique des loyers plafonds qu'il ne peut pas dépasser. Il doit donner des contreparties sociales en matière de travaux et de mixité sociale.

Les organismes y trouvent l'intérêt d'une hiérarchie des loyers plus légitime, compréhensible par les locataires, et bénéficient d'une marge de manœuvre pour l'augmentation des recettes par le plafonnement à un niveau plus élevé des loyers des meilleurs logements et le cas échéant des logements réhabilités.

Le déroulement.

Huit organismes ont expérimenté la démarche, pour l'essentiel en région Rhône Alpes.

Les grilles de qualité ont été un peu différentes selon les départements, privilégiant parfois des critères extérieurs liés à la localisation des immeubles, parfois des critères davantage liés à la qualité de gestion propre à l'organisme.

La remise en ordre des loyers plafonds a été rarement complète, certains organismes continuant à tenir compte des financements d'origine pour éviter de trop grandes variations.

Dans plusieurs organismes, les hausses et les baisses de loyer plafond ont concerné plusieurs milliers de logements. L'éventail des loyers plafonds s'est en général élargi, sauf dans un cas où l'organisme a au contraire souhaité le rétrécir. Ces différences de pratique amènent à réfléchir sur la priorité à donner à la baisse des loyers dans les quartiers les moins favorisés, par rapport à une baisse de certains loyers dans les immeubles des meilleures catégories, pour favoriser la mixité.

Le grand principe de l'égalité des loyers plafonds avant et après le nouveau conventionnement a selon toute apparence été respecté et les DDE ont été vigilantes sur ce point.

L'ordre de grandeur des marges théoriques entre loyers pratiqués et loyers plafonds varie selon les organismes entre 1 et 10% des LPC. La remise en ordre des loyers ne les modifie pas.

Par contre les loyers pratiqués ont varié, dans ces limites, d'une manière moins bien connue, le blocage des loyers ayant rompu dans les esprits la continuité de l'expérimentation et de son suivi. L'évolution des loyers, antérieurement plus uniforme, s'est diversifiée pour une partie du parc avec quelques baisses et des hausses le plus souvent plafonnées entre 3 et 5 % par an pour les locataires en place.

Une partie des organismes n'ont pas différencié locataires en place et nouveaux locataires.

Il est à noter que certains organismes n'ont pas utilisé les marges de manœuvre d'augmentation que l'expérimentation leur aurait permises et même ont fait varier leurs loyers moins que l'indice du coût de la construction, ce qui a encore éloigné leurs loyers réels des loyers maximum autorisés.

Un organisme s'est donné des délais relativement rapides (5 ans) pour atteindre les nouveaux plafonds, sous réserve de la période de blocage des loyers, mais c'est celui qui avait resserré l'éventail des loyers plafonds.

Quelques organismes ont pris des engagements précis pour fixer à un niveau compatible avec l'APL une partie des loyers dans les meilleures résidences. On peut considérer dans la même catégorie l'organisme qui a resserré l'éventail de ses loyers. Des informations précises sur leur mise en oeuvre fournies par un organisme montrent une contribution réelle à la mixité sociale.

La concertation avec les locataires s'est en général limitée à la discussion avec des administrateurs locataires et au passage en conseil d'administration. Peu de contestations de locataires semblent avoir émergé et les DDE n'en ont pas eu connaissance.

Il n'y a pas eu de concertation avec les élus, sauf à travers les conseils d'administration.

Premières orientations.

Les principes d'un classement des immeubles et logements sociaux selon une grille de qualité interne et externe et d'une modulation des loyers avec un plafonnement clair apparaissent porteurs d'une problématique intéressante qui gagnerait à être mieux accompagnée par des contreparties offertes aux locataires plus claires sur le fond comme sur la forme.

Dans le cadre de la décentralisation et de la généralisation de l'expérimentation, quelques orientations peuvent être d'ores et déjà esquissées :

- Trouver un bon équilibre dans les grilles de qualité entre les critères extérieurs liés à la localisation et ceux liés à la qualité de l'entretien et de la gestion de proximité de l'organisme ;
- Réserver le conventionnement global, générateur de marges de manœuvre sur les recettes, à des organismes qui maîtrisent leurs coûts de fonctionnement ou qui s'engagent à le faire et équilibrer ainsi l'effort du groupe des locataires par l'effort propre de l'organisme. Une cohérence doit également être trouvée entre la liste des organismes retenus et la liste de ceux qui font l'effort de construire et qui appliquent l'accord signé au niveau national contre les expulsions ;

- Etablir un équilibre entre la démarche de baisse des loyers plafonds (et éventuellement des loyers pratiqués) dans les quartiers les moins favorisés et celle d'une modulation interne aux immeubles des meilleures catégories pour y favoriser l'accès des plus modestes ;
- Inciter à l'ouverture de négociations avec les locataires sur des standards de qualité d'entretien des immeubles et des logements et sur des standards de qualité de la gestion de proximité ; établir une vraie concertation sur les grilles de qualité ;
- Faire du nouveau conventionnement un véritable contrat synthétisant l'ensemble des contrats existants avec des avantages (p. ex. TFPB pour l'amélioration de la gestion de proximité dans les ZUS) et des conséquences négatives en cas de non respect du contrat ;
- Généraliser la surface utile et instituer un loyer plafond par immeuble pour permettre une modulation des loyers à l'intérieur des immeubles sur des critères physiques et sociaux, simplifier les conventions et supprimer les conventions par programme ;
- Dans un souci de coordination avec les compétences que la décentralisation va leur apporter en matière de logement, il paraît nécessaire de consulter et éventuellement d'associer les collectivités concernées.

ANNEXE



note à l'attention de

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

Monsieur Pierre QUERCY,
Monsieur Bernard AILLERET,
ingénieurs généraux des ponts et chaussées

La Défense, le 17 SEP. 2003

référence : 2003-0213-01

Par note du 5 août 2003, la directrice, adjointe au directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction a demandé au Conseil général des ponts et chaussées de diligenter une mission d'**expertise sur le conventionnement global des organismes HLM**.

Je vous confie cette mission qui est enregistrée sous le n° 2003-0213-01 dans le système de gestion des affaires du CGPC.

J'attire votre attention sur le souhait de la directrice adjointe de disposer du rapport final dans les plus brefs délais.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande d'adresser votre rapport de fin de mission à la présidente de la 2^{ème} section et de m'en faire parvenir simultanément un exemplaire, aux fins de transmission au directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

Claude MARTINAND

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 68 23
télécopie :
01 40 81 23 24
mél. Cgpc-sg
@equipement.gouv.fr

Copies : Mme la présidente de la 2^{ème} section
M. le secrétaire de la 2^{ème} section



2003 - 0213 - 01

La Défense, le
05 Août 2003

Le Directeur Général
à

Monsieur le vice-président
du Conseil général des ponts et chaussées

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



direction générale
de l'Urbanisme
de l'Habitat
et de la Construction
service de
l'expérimentation
et du suivi
sous-direction
des Organismes
Constructeurs

objet : conventionnement global des organismes HLM
affaire suivie par : Claire LANLY - DGUHC-OC
tél. 01 40 81 99 32. fax 01 40 81 91 10
mél. Claire.Lanly@equipement.gouv.fr

Le Ministre s'est engagé publiquement lors de sa communication au conseil des ministres du 21 mai dernier à introduire dans la loi « habitat pour tous » un principe de conventionnement global, renouvelant le mode de relations entre l'Etat et les organismes HLM.

Cette décision fait suite aux propositions du rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et du Conseil général des ponts et chaussées (n° 2001 0067 01) sur le financement du logement social.

Toutefois, dans leurs analyses, les auteurs du rapport se sont penchés sur l'expérimentation dite du « nouveau conventionnement » initiée en 1997 (annexe VI fiche 1) et ont constaté qu'aucune analyse globale des effets de ce nouveau conventionnement n'avait été menée. De l'analyse des quelques cas qu'ils ont pu étudier avec certains organismes HLM, ils ont noté toutefois que les marges de manœuvre dégagées par une meilleure adaptation des loyers au marché et à la qualité du service rendu pouvaient être obtenues au détriment de la mixité sociale.

Aussi, je vous serais reconnaissant de faire mener quelques investigations complémentaires là où les expérimentations ont effectivement été mises en place, en relation avec les organismes et les services déconcentrés de l'Etat concernés, pour apprécier avec près de deux années de recul supplémentaires les effets de la mise en place de ce « nouveau conventionnement » et les conditions dans lesquelles un suivi en a été assuré par les services de l'Etat. En particulier, une analyse comparative sur les attributions de logements dans les immeubles concernés par des augmentations de loyer par adaptation au marché, avant et après expérimentation serait intéressante. Toute préconisation visant à améliorer le dispositif et son suivi seront évidemment très utiles.

Je vous saurai gré de faire mener cette expertise complémentaire dans les meilleurs délais, le souhait du Ministre étant de pouvoir transmettre le projet de loi au Conseil d'Etat dans la seconde quinzaine de septembre.

La Grande Arche
Parc Sud
92055 La Défense Cedex
tél : 01 40 81 21 22
fax : 01 40 81 94 49
Mél oc.dguhc
@equipement.gouv.fr

La Directrice, Adjointe au
Directeur Général de
l'Urbanisme, de l'Habitat et
de la Construction

Nicole KLEIN

