Conventionnement d'utilité sociale
Recommandations communes des Elus et du Mouvement Hlm

DOCUMENT COMMUN (document de travail non validé)

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion instituant les conventions d'utilité sociale modifie sensiblement le cadre contractuel dans lequel les organismes Hlm remplissent leur mission d'intérêt général. Il s'agit de remplacer, par l'énoncé d'un projet stratégique global de l'organisme pour l'ensemble de son patrimoine, les conventions qui régissent chaque programme de logement devenues largement obsolètes.

Le conventionnement d'utilité sociale diffère profondément des conventions classiques : les différents aspects de l'activité de l'organisme sont concernés, au lieu des seuls plafonds de loyers et de ressources et des droits de réservation de l'Etat, et il s'agit d'un document véritablement négocié, tandis que les conventions signées jusqu'à présent reprenaient les termes de conventions types établies par catégorie de financement.

Cette négociation doit énoncer des objectifs de performance cohérents avec la réalité des situations des organismes, mais également des territoires où ils interviennent. C'est pourquoi il fait intervenir l'Etat, les collectivités et leurs groupements visés par la loi, et l'organisme.

Ce caractère trilatéral est la reconnaissance de la montée en puissance des collectivités, EPCI, Départements, dans la mise en oeuvre des politiques de l'habitat et notamment leur contribution au renforcement de l'offre de logements abordable. Il illustre par ailleurs le rôle des organismes Hlm en tant que partenaires des politiques publiques, tant nationales que territoriales.

La convention d'utilité sociale dessinant un projet d'ensemble autour d'orientations stratégiques à définir et partager, sa préparation constitue l'occasion d'un dialogue approfondi entre l'organisme et les collectivités locales et leurs groupements autour des enjeux territoriaux. A l'échelle du patrimoine, la mise en cohérence des objectifs est nécessaire à l'équilibre et à la pérennité de l'organisme. De ce fait les signataires ne peuvent que déplorer les délais extrêmement brefs laissés à l'élaboration des conventions.

Tout l'enjeu de la préparation de ces conventions est donc de concilier l'impératif de l'équilibre global des organismes avec les nécessités liées à la demande et aux marchés locaux. Il est aussi de fixer des objectifs qui tiennent compte de la réalité des moyens de leur mise en œuvre. En effet, la convention s'accompagne d'indicateurs de performance et peut s'accompagner de sanctions financières si les objectifs ne sont pas atteints du fait de l'organisme, et ceux-ci ne doivent donc pas être irréalistes.

Pour la première génération des cette nouvelle convention, il n'est pas prévu de « remise en ordre » des loyers systématique. En toute hypothèse, s'agissant de modifier la grille d'immeubles, ceci ne peut se faire sans une étroite concertation avec les représentants des locataires. Cette concertation est d'ailleurs à promouvoir dans de nombreux domaines, tels que la gestion de proximité et la qualité du service rendu.

Ce document doit aider les acteurs à réussir cet élément essentiel de la coopération entre les collectivités locales ou leurs groupements et le monde Hlm. Il s'inscrit dans la dynamique de dialogue et de partenariat renforcés engagée depuis quelques années entre les signataires.

Signature des Présidents de ACUF, AdCF, USH
A confirmer : ADF, AMGVF, AMF

LE CONVENTIONNEMENT D'UTILITE SOCIALE : POUR QUOI FAIRE ?

Le conventionnement d'utilité sociale conforte pour les organismes de logements sociaux le mandatement par l'Etat du service d'intérêt général au sens européen. Il complète et précise le cahier des charges de leur mission d'intérêt général.

Les organismes Hlm se voient ainsi reconnus, voire même renforcés dans leurs spécificités d'acteurs au service de l'intérêt général sur lesquels dans tous les territoires, la collectivité – Etat et collectivités territoriales – s'appuie pour mettre en œuvre sa politique de l'habitat.

La convention d'utilité sociale est un document global. Elle est à l'échelle de l'organisme et a pour ambition de présenter son projet stratégique décliné sur ses principales missions : gestion sociale, politique d'accueil, qualité du service rendu, mise en œuvre du plan stratégique de patrimoine, plan de vente de patrimoine, production nouvelle, et transversalement les conditions d'investissement et les conditions d'exploitation économique.
La convention d'utilité sociale rend obligatoire à terme, six ans, la remise en ordre des loyers dans des conditions définies par la réglementation.

Il s'agit d'une convention d'objectifs sous condition de moyens. Mais elle n'épuise pas l'ensemble des possibilités de contractualisation, notamment entre organismes et collectivités locales, portant notamment sur la mise en place des moyens nécessaires à l'action.

Ce document est construit sur la base du plan stratégique de patrimoine de l'organisme en tenant compte du ou des programmes locaux de l'habitat. Il doit être réaliste, adapté au contexte, à partir de diagnostics partagés, et à la situation actuelle de l'organisme, et notamment tenir compte de ses capacités financières, actuelles et prévisionnelles.

Aux organismes Hlm et collectivités qui collaborent déjà ou s'apprêtent à collaborer à l'élaboration des conventions, ce document propose :
- une lecture commune du conventionnement d'utilité sociale et de sa valeur ajoutée
- des recommandations et points de repère pour l'association des collectivités locales à son élaboration.

L'ELABORATION DES CONVENTIONS : QUEL MODE D'EMPLOI ?

Qui est signataire ?

La convention d'utilité sociale est signée pour six ans entre chaque organisme Hlm et l'Etat.

Prenant acte de la place qu'occupent désormais les collectivités locales dans le domaine de l'habitat, la loi prévoit l'association obligatoire des communautés dotées d'un PLH approuvé et des départements à l'élaboration des dispositions des conventions d'utilité sociale relatives aux patrimoines situés sur leur territoire, et leur donne la possibilité d'en être signataires.

Elles en sont signataires de droit pour les organismes qui leur sont rattachés.

Les organisations signataires souhaitent que toutes les collectivités de rattachement des Offices publics de l'habitat soient associées à l'élaboration de la convention qui concerne l'organisme qui leur est rattaché et en soient signataires.

Quelles sont les conditions d'association des collectivités locales à l'élaboration de la convention ?

Chaque organisme doit associer à l'élaboration de sa convention les Communautés dotées d'un PLH et les Départements sur le territoire desquels il possède du patrimoine. Il assume l'organisation et l'animation de cette association. Les modalités minimales d'association sont définies réglementairement.

Plusieurs collectivités peuvent donc être associées à l'élaboration d'une même convention, et peuvent en être signataires. De même une collectivité peut être associée à l'élaboration de plusieurs conventions et peut en être signataire.

Quelles sont les précautions à prendre ?

Le conventionnement d'utilité sociale a des implications importantes pour les organismes Hlm. Il doit être élaboré avec d'autant plus de soin que les objectifs et indicateurs de résultats qu'il comporte obligatoirement sont assortis de la possibilité de sanctions de la part de l'Etat. Il conviendra donc de bien distinguer d'une part le volet obligatoire de la convention, et d'autre part les orientations et actions retenues d'un commun accord en vue de préciser la participation de l'organisme à la politique locale de l'habitat du ou des territoires.

Les délais offerts par les textes pour la préparation de cette première génération de conventions sont particulièrement courts. La convention devant être adressée au Préfet pour le 30 juin 2010 pour une signature par les parties intéressées, au plus tard, le 31 décembre 2010, les acteurs seront malheureusement contraints d'adapter l'ambition de leur démarche aux délais définis par les textes.
Si nécessaire, ils pourront, identifier ensemble certains domaines pour lesquels la réflexion commune devra être prolongée au-delà de la signature de la première convention.

QUELS SONT LES CONTENUS POSSIBLES DE LA DISCUSSION ENTRE CHAQUE ORGANISME ET LA COLLECTIVITE LOCALE ?

L'association des collectivités locales par les organismes à l'élaboration de la convention d'utilité sociale doit être réelle, consistante.
Au delà du formalisme imposé par les textes, et qui doit être respecté, l'enjeu porte avant tout sur une vision partagée de la stratégie de l'organisme et de la politique que souhaite conduire la collectivité.
Compte tenu de leur lien de rattachement avec les collectivités locales, les Offices publics de l'habitat seront particulièrement attentifs au travail à mener avec celles-ci sur les orientations stratégiques de la convention qui permettront d'adosser la négociation avec l'Etat.

Territoire par territoire, organismes Hlm et collectivités locales définiront les domaines dans lesquels il leur paraît pertinent d'approfondir leur dialogue à l'occasion de l'élaboration de la

convention d'utilité sociale. La réussite de cette démarche dépendra beaucoup de son caractère réaliste.

S'inspirant des pratiques déjà en place dans ce domaine, les organisations signataires ont souhaité proposer quelques pistes possibles.

Les constats préalables et les orientations stratégiques

Le dialogue sur les orientations stratégiques constitue un moment privilégié pour renforcer le partenariat entre les organismes Hlm et les collectivités locales.

Il est essentiel que ce dialogue s'appuie sur un constat partagé de la situation car une action commune efficace se fonde sur une analyse et un diagnostic partagés. Les différents champs de l'activité de l'organisme sont concernés.
Un champ privilégié de dialogue sur les constats consiste également en une réflexion commune sur la situation du marché local de l'habitat (l'offre dans sa diversité, locative, en accession sociale, en hébergement, les besoins…) et la place que le patrimoine de l'organisme y tient.

Les objectifs souhaitables et atteignables sur le territoire

Les objectifs constituent le cœur même de la convention d'utilité sociale, dans lesquels il conviendra toutefois de distinguer les objectifs susceptibles de sanction de la part de l'Etat et qui seront négociés entre chaque bailleur et les signataires de droit, et les orientations et actions retenues d'un commun accord avec les collectivités associées, concourant à la mise en œuvre de la politique locale de l'habitat.

Les objectifs doivent être réalistes – adaptés à la situation de l'organisme - et opérationnels – adaptés à la situation locale. Le dialogue entre les partenaires peut également tirer les enseignements des démarches antérieures, tant en matière de PLH que d'actions conduites par l'organisme dans les différents domaines.

Les conditions de mise en œuvre des objectifs

La volonté de traduire efficacement dans les faits les orientations et les objectifs convenus doit inciter les partenaires à échanger sur les conditions de leur mise en œuvre, notamment en matière de développement du patrimoine et d'adaptation du patrimoine existant.
La convention d'utilité sociale peut en effet constituer une opportunité d'ajuster les objectifs et les actions de chaque partenaire pour une meilleure efficacité collective.

Le suivi de la convention

Les indicateurs de performance accompagnant la convention d'utilité sociale sont définis réglementairement et ne sont pas du ressort de la négociation.
Toutefois, sur les territoires, les partenaires peuvent vouloir envisager de mettre en place des éléments de suivi de la convention.
Là encore, il est vivement conseillé de distinguer les indicateurs d'évaluation prévus par le décret (et ouvrant à sanctions) des autres informations de suivi d'activité.

La volonté commune pourra également être de réduire au plus juste nécessaire le nombre d'informations, afin de ne pas nuire à l'efficacité de l'action.

QUELS SONT LES ELEMENTS FACILITANT LA CONSTRUCTION DES POINTS DE VUE COMMUNS ENTRE ORGANISMES HLM ET COLLECTIVITES LOCALES ?

Trois domaines clés témoignent de la convergence des attentes des organismes Hlm et des collectivités locales et méritent un approfondissement dans le cadre de la convention d'utilité sociale.
Dans ces domaines, les Associations régionales Hlm peuvent jouer un rôle important dans l'élaboration des actions inter-organismes et dans les coordinations avec les collectivités locales que leur mise en œuvre suppose.

Le partage d'informations entre l'organisme et la collectivité

Les conditions du dialogue constituent une clé de la réussite de la démarche : les partenaires peuvent en faciliter l'exercice par la régularité et la transparence des informations réciproques (sous réserve de leur valeur statistique et du respect des règles de la CNIL) et par la volonté partagée d'utiliser cette information dans un dialogue approfondi et sincère.

C'est ainsi que les organismes, attachés à conforter la confiance des collectivités, fourniront des informations, au niveau géographique pertinent, qu'il s'agisse de l'occupation sociale et des attributions, du plan stratégique de patrimoine, de données relatives aux investissements figurant dans le PSP ou de résultats d'enquête de satisfaction.

Ils pourront aussi s'attacher :
- **individuellement** à rendre lisibles le diagnostic stratégique, les éléments de stratégie envisagés en matière de gestion patrimoniale, de gestion sociale et de qualité de service au regard des différentes attentes sur les territoires des collectivités concernées, le projet de convention rapprochant les objectifs atteignables par l'organisme et les moyens qu'il compte mobiliser en interne et auprès des partenaires.
- **collectivement** à organiser et assurer la pédagogie du conventionnement d'utilité sociale, à produire, lorsque ce sera nécessaire, des contributions collectives.

Du côté des collectivités territoriales, (*à compléter par les Associations d'élus…*)

Le prolongement de cet échange d'informations au-delà de la signature de la convention peut amener les partenaires à souhaiter élaborer dans le temps un véritable système partagé d'informations, en s'appuyant sur ce qui existe, afin notamment d'éviter les sollicitations au coup par coup.

La coopération inter-organismes

Si la convention d'utilité sociale est fondamentalement une démarche propre à chaque organisme, la question du logement social sur le territoire constitue pour nombre de collectivités locales un enjeu qu'elles doivent pouvoir appréhender dans sa globalité. C'est une attente légitime des collectivités.

C'est pourquoi, les organismes peuvent être amenés à coordonner leurs démarches sur un territoire.

Cette coordination concerne différentes étapes de l'élaboration de la convention : consolidations possibles des constats par territoires en ce qui concerne le volet patrimonial ou l'occupation sociale, mise en perspective possible du constat consolidé et des enjeux et orientations du PLH, consolidation possible des objectifs en matière de construction ou d'accueil, coordination possible dans le champ de la qualité de service.

Cette coordination peut aller jusqu'à la nécessité de mettre en évidence que les conventions d'utilité sociale de tous les bailleurs présents sur un territoire dessinent bien sur ce territoire des projets répondant aux attentes des collectivités en responsabilité de la politique locale de l'habitat.

La collaboration à la mise en place, dans certains domaines, d'outils importants pour la conduite des politiques locales de l'habitat

Les collectivités locales, en responsabilité des politiques locales de l'habitat ont besoin de disposer d'outils pour élaborer, conduire, évaluer leur politique.
Les organismes Hlm souhaitent, en cohérence avec le projet Hlm, contribuer solidairement à l'élaboration de ces outils, en matière de gestion de la demande et des attributions de logement, d'observation des marchés locaux de l'habitat, d'observation des caractéristiques de leur parc et de leurs occupants. Ils souhaitent également apporter des contributions collectives à l'élaboration des programmes locaux de l'habitat, des plans départementaux de l'habitat et des documents de planification urbaine.

Conclusion

Les collectivités locales, en charge des politiques locales de l'habitat, ont besoin, pour faire face à l'ensemble des projets dont elles ont la charge, d'organismes Hlm engagés de manière pérenne sur les territoires, assumant le service d'intérêt général qu'elles attendent en matière de logement social.

Les organismes Hlm, dont c'est la vocation, relèvent depuis toujours le défi de « l'utilité sociale » au travers de la production, l'adaptation, et la gestion de logements, avec un niveau élevé de qualité technique, architecturale et urbaine, des loyers ou des prix de vente modérés, une bonne réactivité aux fluctuations des situations sociales et familiales, la maîtrise des coûts énergétiques, et plus globalement, la qualité de service au quotidien.

Alimentée par un dialogue dynamique entre les partenaires et une volonté d'information réciproque, la convention d'utilité sociale peut constituer un outil qui permette une meilleure complémentarité.

Les partenaires sont donc appelés à se saisir de cet instrument mis à leur disposition et à engager sans attendre le dialogue que ce document tente modestement d'éclairer.

NB : Le document sera complété par quelques liens Internet renvoyant à la documentation nécessaire

20 octobre 2009