

## Contribution à la loi Elan

### Introduction

La volonté politique du gouvernement de moderniser les organismes Hlm est au cœur du projet de loi Elan. Confrontés à la raréfaction des ressources publiques et en application des articles 25 et 26 du projet de loi, les organismes sont désormais fortement incités, et pour beaucoup contraints, à mutualiser leurs moyens, à développer des synergies et à se regrouper pour améliorer leur efficacité et leur performance.

Si chacun s'accorde à reconnaître le bien-fondé de tout ou partie de ce projet de loi, force est de constater que la prise en compte des territoires, de leur singularité, de même que la densité des marchés locatifs dans lesquels évoluent les organismes Hlm, sont absentes des discussions.

Notre conviction est que la diversité des territoires et les besoins des populations nous obligent à concevoir des politiques de logement territorialisées, ce qui implique aussi d'adapter nos organisations pour répondre au mieux à l'exigence de cohésion sociale et territoriale et aux attentes des populations.

Il existe dans notre Région Bourgogne-Franche-Comté plusieurs réalités territoriales qui cohabitent entre elles : celle de la métropole, des pôles urbains et de l'activité industrielle, et celle des territoires dits « périphériques » constitués de bourgs centres, de villes moyennes et de communes rurales.

Les territoires périphériques<sup>1</sup> constituent l'angle mort de la politique de l'habitat. Ils sont confrontés à des difficultés d'une autre nature que celles des grandes agglomérations : la dérégulation des marchés y rend caduque l'orientation « offre » de la loi. De ce fait, libérer les capacités d'agir des acteurs locaux pour retendre progressivement les marchés nécessite des dispositifs spécifiques ou expérimentaux.

---

<sup>1</sup> Ordinairement qualifiés de « détendus »

## Contribution à la loi Elan

### Synthèse de nos propositions

Nous proposons 3 niveaux d'approche - le cadre général ; le contexte territorial spécifique ; la restructuration du tissu - et 6 axes de travail accompagnés de propositions.

#### *Dans le cadre général*

✓ **Reconfigurer l'offre dans une perspective de resserrement et de renouvellement**

Retendre les marchés dans l'intérêt commun nécessite une implication forte des élus locaux pour construire une approche concertée et étayée des besoins, prospective et actualisable. Les ressources disponibles déterminent les modalités de renouvellement de l'offre, la définition des objectifs opérationnels et le mode de sélection des opérations nouvelles.

*Finalité de l'amendement : à titre expérimental, faire de la région et des collectivités les pilotes de politiques locales concertées de l'habitat, en coordination avec l'Etat.*

**Prendre acte de la spécificité de la demande et privilégier les enjeux de mobilité et de lutte contre la relégation et/ou la précarité**

La mixité ne saurait constituer un objectif en marché détendu.

En revanche la mobilité est un enjeu fort : le parcours résidentiel des jeunes doit être facilité voire accéléré pour qu'ils puissent bénéficier du pacte républicain ; celui des retraités aussi.

Dans les deux cas, l'innovation (assouplissement des formes locatives, souplesse contractuelle, procédures dématérialisées, nouveaux services, ...) doit être encouragée.

Lutter contre la précarité croissante des populations, notamment énergétique, et accompagner les propriétaires occupants en grande difficulté, sont également des enjeux forts.

*Finalité de l'amendement : Adapter les dispositions législatives et réglementaires aux singularités des territoires et des marchés immobiliers (exemple : le SLS).*

#### *Dans une approche spécifique du logement et des services rendus*

✓ **Répondre à la contrainte de diminution des revenus locatifs**

Dans un contexte de fragilité sociale et économique, les organismes Hlm développent une approche du logement conçu comme un service. Objectifs économiques : sécuriser les revenus existants, en générer de nouveaux, renforcer l'attractivité de l'organisme. Moyen : développer et personnaliser les services de proximité.

Ces nouveaux services doivent pouvoir être facturés par l'organisme qui consolide ainsi sa présence locale et soutient le tissu associatif qu'il doit pouvoir représenter pour prendre en charge le recouvrement des services fournis.

*Finalité de l'amendement : au-delà de la restructuration du tissu, permettre l'innovation en matière de services en ouvrant le cadre réglementaire Hlm.*

✓ **Contribuer au maintien de la production de valeur des territoires**

Dans les territoires où l'offre de services tend à disparaître, le logement conçu comme un service transforme l'organisme Hlm en une « *entreprise générale de services d'intérêt territorial* ». Ainsi, au titre de l'intérêt général, les organismes sont appelés à étendre leur chaîne



de valeur tout en sécurisant celle du territoire par le développement de services que n'offrent pas ou plus les opérateurs privés existants.

Au-delà du développement des métiers Hlm habituels, les sources d'innovations sont à trouver dans l'économie de la fonctionnalité, celle de la proximité citoyenne, les champs culturel et scolaire, ... Et chaque fois que le nouveau service est potentiellement concurrentiel, un secteur fiscalisé devra être créé.

*Finalité de l'amendement : reconnaître en territoires détendus la dimension entrepreneuriale et d'intérêt territorial des organismes Hlm, en élargissant leur objet social, sous condition d'une habilitation spécifique et actualisable.*

### **Dans une déclinaison singulière de la mutualisation et de la restructuration du tissu**

#### ✓ **Restructurer le tissu à partir d'une nouvelle conception de la chaîne de valeur**

Les seules logiques d'adossement à des groupes, ou de fusion, risquent d'aboutir à une méconnaissance des situations chaque fois singulières et complexes des territoires périphériques. Privilégier l'intérêt commun nécessite d'optimiser les regroupements selon les compétences métiers et les mailles géographiques requises après avoir repensé la chaîne de valeur. Ainsi la réingénierie passera prioritairement par une mutualisation et souvent une dématérialisation des segments les plus reproductibles et les moins stratégiques de cette chaîne.

*Finalité de l'amendement : exprimer la cohésion territoriale par la prise en compte, dans la restructuration du tissu, du maintien d'organismes de taille suffisante, adaptés aux contraintes territoriales.*

#### ✓ **Prendre acte de l'hypothèque patrimoniale : défaisance, sanctuarisation, socialisation des pertes ?**

L'état des marchés des territoires périphériques frappe les organismes d'une double hypothèque : d'une part la faiblesse des revenus immobiliers induit des valeurs immobilières très faibles, voire nulles ; d'autre part la démolition et l'absence de retour sur investissements de la réhabilitation grèvent massivement les fonds propres. Or, la vacance endémique (sociale et privée) résulte essentiellement de la désindustrialisation, du productivisme agricole et de politiques publiques trop longtemps indifférenciées. Cette réalité spécifique doit être prise en compte par une socialisation des pertes induites comme elles l'ont été pour le renouvellement urbain.

Plusieurs moyens doivent pouvoir être expérimentés, notamment :

- La création d'une structure de défaisance ayant vocation à accueillir le patrimoine sans valeur (public et privé, notamment en cœur de ville) et à prendre en charge sa démolition ;
- La dissociation dans le processus logement<sup>2</sup> de la propriété d'avec l'exploitation, de manière permanente ou transitoire, sur tout ou partie d'un patrimoine public ou privé.

Requalifier le patrimoine pour réactiver les marchés est crucial en marchés détendus car la dévalorisation immobilière a des effets de contagion sur l'ensemble de l'économie locale.

*Finalité de l'amendement : expérimenter en secteurs détendus des projets et des programmes de remise en tension des marchés de l'habitat.*

---

<sup>2</sup> Processus logement : de sa conception à sa déconstruction en passant par sa gestion.

## Contribution à la loi ELAN

### Exposé des motifs

La présente démarche, portée par les organismes Hlm de la Région Bourgogne-Franche-Comté, s'inscrit dans la logique d'objectifs du projet de loi. Celui-ci manifeste une double ambition qui sied aux territoires périphériques : passer d'une logique de moyens à une logique de résultats ; promouvoir l'esprit entrepreneurial et innovant des acteurs Hlm, avec en surplomb l'exigence de cohésion sociale et territoriale.

Les territoires périphériques ont été clairement identifiés, dès l'avant-projet de loi, mais ils n'en constituent pas moins l'angle mort de la politique de l'habitat, simplement par la difficulté objective, dans un cadre par nature unificateur, d'imaginer des solutions adaptées susceptibles de les remettre à flot. Les territoires métropolitains comme périphériques sont certes les uns et les autres marqués par les singularités et les antagonismes comme le souligne Alain Bourdin : « il faut sortir d'urgence d'un faux débat (...) qui oppose les métropoles qui auraient tout et les petites villes et les campagnes condamnées à la déréliction ». Oui mais la France rurale et anciennement industrielle se trouve dans des situations et des difficultés d'une autre nature que celle des métropoles : la dérégulation des marchés y rend caduque l'orientation « offre » de la loi Elan.

La dérégulation requiert des dispositifs spécifiques qui potentialisent la capacité à agir des acteurs locaux, notamment Hlm, tournée vers la remise en tension progressive des marchés et irréductible pour le moment à des *solutions* prédéterminées et généralisables. Ceci suppose d'en préciser, **dans une visée expérimentale**, les orientations nécessaires avant de pointer les modifications attendues du projet de loi Elan.

Plusieurs approches semblent incontournables pour les organismes des territoires détendus, dans le cadre général d'une part, dans le contexte territorial spécifique d'autre part, et selon l'injonction de restructuration du tissu enfin.

#### *Dans le cadre général*

- ✓ **Reconfigurer l'offre selon une vision partagée, dans une perspective de resserrement et de renouvellement**

Là où les territoires métropolitains peuvent se satisfaire d'une logique distributive et procédurale axée sur le développement, les acteurs de l'habitat de nos territoires (organismes, collectivités, Etat déconcentré, professionnels du privé) entendent faire valoir une approche concertée, via une représentation étayée des besoins, prospective et actualisable.

Cette dynamique partenariale, qui est une condition de la remise en tension des marchés et de la préservation de l'intérêt commun, mettra l'accent sur les modalités de renouvellement de l'offre en fonction des ressources disponibles, en définissant les objectifs de démolition, l'ampleur de la modernisation et le mode de sélection des opérations nouvelles, en location ou en accession, en individuel ou dans une perspective résidentielle.

*La Loi Elan doit ouvrir, au départ à titre expérimental, les conditions d'une programmation multi-acteurs concertée et propre au « territoire » concerné, sous la houlette de la Région ou des EPCI.*

✓ **Prendre acte de la spécificité de la demande et privilégier les enjeux de mobilité et de lutte contre la relégation et/ou la précarité**

Si la mixité est un enjeu partagé et porté par les acteurs du logement social, elle ne saurait constituer un objectif en zones détendues : le rapport locatif, du fait du niveau de vacance du parc privé et social, y est en effet inversé !

Les jeunes de ces territoires, notamment, doivent pouvoir profiter du pacte républicain, dans un parcours résidentiel intra puis extraterritorial facilité voire accéléré. Cette mobilité qui profitera aux métropoles doit faire l'objet d'une solidarité nationale.

Cela suppose un assouplissement des formes locatives, dans le prolongement du bail mobilité, et des procédures dématérialisées de prospection et d'attribution, dans une perspective entrepreneuriale d'agence immobilière sociale non uniquement dédiée au parc social.

Dans l'autre sens, du fait du vieillissement et du retour de certains retraités, la mobilité et des réponses innovantes à la demande doivent être soutenues, avec une politique sociale revisitée qui partage équitablement les risques du grand âge.

Les territoires ruraux doivent pouvoir accompagner d'une manière ou d'une autre les propriétaires occupants en grande difficulté et, plus largement, lutter contre la précarité croissante des populations, notamment énergétique. Des programmes à moyen terme doivent pouvoir être élaborés, avec des financements dédiés pérennes.

*La loi Elan doit concrétiser dans ses mesures et dispositifs son ambition affichée de cohésion territoriale.*

***Dans une approche spécifique du logement et des services rendus***

✓ **Répondre à la contrainte de diminution des revenus locatifs**

Avant même la prise en compte de la Réduction de Loyer de Solidarité (RLS), les organismes de ces territoires subissent durablement des pertes locatives significatives et font face à une clientèle de plus en plus fragilisée socialement et économiquement. Dans ce contexte ils ont progressivement élargi la vision habituellement patrimoniale du logement et se sont orientés, de manière chaque fois singulière, vers une approche du logement comme un service.

L'objectif est multiple : maintenir les occupants, notamment âgés, dans le parc et sécuriser les revenus existants ; concevoir des services de proximité pour répondre aux attentes des locataires et générer des revenus additionnels ; personnaliser « la qualité de service » simplement pour renforcer l'attractivité des logements par rapport à la concurrence... L'énergie et la créativité qui se manifestent doivent pouvoir désormais faire l'objet d'une intégration dans la quittance sur une ligne spécifique pour rémunérer les services rendus et ainsi consolider la présence locale. Dans le même esprit et afin de préserver l'existence d'associations ou d'opérateurs locaux, les organismes pourraient les représenter et prendre en charge le recouvrement des services fournis.

Enfin, l'abondance de logements disponibles devrait permettre de proposer une offre ponctuelle ou à durée déterminée, notamment via des solutions numérisées. Le travail engagé par le Groupe Postal dans cette direction peut à cet égard inspirer le monde Hlm.

*La loi Elan, qui se veut vectrice d'innovation et témoin des mutations sociétales, doit acter ces évolutions, desserrer le carcan réglementaire et favoriser la transformation des organismes pas seulement par la restructuration du tissu, mais aussi par la reconnaissance de leur vocation entrepreneuriale.*

✓ **Contribuer au maintien de la production de valeur des territoires**

L'approche du « logement comme un service » ouvre assez vite vers un autre axe de développement, la valorisation des compétences et savoir-faire des organismes dans des zones où les compétences tendent à diminuer voire à disparaître : le logement comme un service débouche naturellement sur l'organisme Hlm comme « entreprise générale de services d'intérêt territorial ».

La dérégulation des marchés, les difficultés rencontrées par les entreprises locales souvent conduites à fermer, renforcent le potentiel de stabilité que représentent les organismes. Au titre de l'intérêt général les organismes sont appelés à étendre leur chaîne de valeur et à sécuriser celle du territoire en développant des services, pour autant que les services en question ne puissent pas être rendus de manière satisfaisante et/ou suffisante par les opérateurs privés ou associatifs existants. L'éthique et la reconnaissance comme entreprise d'intérêt général, imposent de faire appel aux acteurs existants et d'en promouvoir si possible de nouveaux !

Les services envisageables sont nombreux : les prestations de services d'études, d'assistance à maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre déléguée bien-sûr ; mais aussi la participation au soutien de projets innovants dans le domaine de l'économie de la fonctionnalité, dans les champs culturel ou scolaire, ou dans la proximité citoyenne, les jardins potagers familiaux par exemple<sup>3</sup>. Ils pourraient faire l'objet d'extension en fonction des besoins identifiés.

Sans doute faudra-t-il envisager la possibilité de constituer un secteur fiscalisé, chaque fois que le service est potentiellement concurrentiel. La lutte contre la dérégulation invite fortement à ce type de dispositifs.

*Des propositions existent dans ce sens de la part plusieurs contributeurs, notamment la Fédération des Offices. Ici, nous visons non pas une approche analytique, opportunité par opportunité, mais la reconnaissance d'un objet social élargi, mettant en exergue la dimension entrepreneuriale et d'intérêt territorial des organismes HLM en zones détendues. Une procédure agile d'habilitation, actualisable, est à envisager, comme une clause de retour à meilleure fortune du territoire concerné et au statut initial pour l'organisme considéré.*

***Dans une déclinaison singulière de la mutualisation et de la restructuration du tissu***

✓ **Restructurer le tissu en favorisant d'abord la reconception de la chaîne de valeur**

La volonté affichée de restructurer le tissu pointe plusieurs phénomènes : l'éparpillement de structures patrimoniales qui reflète la dispersion communale ; la gouvernance des offices publics qui accroît la tendance dans les contextes de dérégulation à privilégier les intérêts locaux<sup>4</sup> plutôt que l'intérêt commun ; une composition politique du conseil d'administration qui ne favorise pas toujours la présence de compétences métier indépendantes ; la faiblesse de la

<sup>3</sup> Ici, les organismes sont appelés à proposer des emplacements dédiés à des cultures de proximité susceptibles de sécuriser l'accès des locataires à des aliments de qualité et bon marché, et indirectement leur pouvoir d'achat.

<sup>4</sup> Des intérêts locaux légitimes mais de court terme et qui vont à l'encontre d'une programmation partagée de resserrement et de renouvellement de l'offre sur le long terme.

productivité des petites structures lorsque la petite taille ne manifeste pas les enjeux d'innovation...

Au demeurant, la pente naturelle de la restructuration consiste en une logique d'adossement à des groupes, et souvent à des fusions, dans une visée d'optimisation économique et financière qui vaut dans des conditions normales de concurrence, mais pas dans des contextes de dérégulation<sup>5</sup> où elle risque d'aboutir sinon à un abandon, du moins à une méconnaissance de la situation chaque fois singulière et complexe de nos territoires.

La restructuration du tissu devra avoir lieu, le nombre d'organismes diminuer et surtout répondre effectivement à la préoccupation territoriale et à la nécessité de resserrement et de renouvellement de l'offre. Ceci suppose de fonder cette rationalisation sur une reconception de la chaîne de valeur : la réingénierie passera prioritairement par une mutualisation et dans bien des cas une dématérialisation des segments les plus reproductibles et les moins stratégiques de cette chaîne (notamment dans la gestion locative, la maintenance de proximité, les dispositifs d'attribution, ...).

Pratiquement, il s'agirait par exemple de développer des logiques de centres d'appels combinés à des ressources-relais de vocation locale et indépendante. Juridiquement cela supposera la création de structures *ad hoc* ou la spécialisation de structures existantes. Les organismes conserveraient les segments porteurs et leur nouvelle architecture ne se ferait pas selon une arithmétique additive mais par des regroupements optimisés selon les compétences métiers et les mailles géographiques requises.

*La cohésion territoriale doit s'exprimer dans la loi Elan par la prise en compte dans la restructuration du tissu du maintien d'organismes de taille suffisante et adaptés aux contraintes territoriales, sans faire du regroupement au sein de groupes nationaux existants l'alpha et l'oméga de la rationalisation.*

✓ **Prendre acte de l'hypothèque patrimoniale : défaisance, sanctuarisation, socialisation des pertes ?**

Dans les territoires périphériques, la restructuration du tissu ne peut pas plus se limiter à une conception mécanique qu'arithmétique.

Dans des conditions normales de marché, l'assemblage de structures laisse entrevoir des gains significatifs de productivité et un accroissement de valeur patrimoniale. En outre l'opportunité de plus-values sur les cessions est évidemment attractive.

Dans un espace dérégulé, les organismes sont frappés d'une double hypothèque : faute de revenus suffisants (la vacance, les tarifs bas et la RLS) et compte tenu des marchés de l'immobilier, la valeur économique des immeubles est très faible, voire nulle. Le dimensionnement des démolitions nécessaires comme l'absence de retour sur les investissements de réhabilitation, notamment énergétiques, constituent des pertes attendues qui grèvent massivement les fonds propres. La restructuration requiert donc ici une prise en compte spécifique de cette réalité et en particulier des démolitions.

La vacance endémique, sociale et privée, constitue une externalité négative des politiques publiques indifférenciées du logement et de la défiscalisation d'une part ; d'un traitement

---

<sup>5</sup> Se reporter à cet égard aux analyses de Pierre VELTZ qui soulignent que le développement des métropoles ne profitera pas cette fois-ci à l'*hinterland*.

insuffisant des effets de la désindustrialisation d'autre part ; des termes inégaux d'échanges et de l'appauvrissement induits par le productivisme agricole enfin. Le monde Hlm a sa propre part de responsabilité, de par des programmations parfois aveugles aux réalités locales, mais dans une moindre mesure. Après que les patrimoines sans avenir auront été identifiés, les pertes induites par le resserrement devront être socialisées, comme elles l'ont été pour le renouvellement urbain.

Plusieurs pistes doivent pouvoir être expérimentées, alternatives et/ou complémentaires :

- La création d'une structure de défaisance visant à récupérer le patrimoine sans valeur et à optimiser le changement d'état (exploitation réduite, restructuration, modification d'usage, démolition partielle ou totale, ...) et les traitements associés, notamment pour la démolition ;
- La réflexion sur la dissociation du processus logement selon différentes modalités : cela concerne la propriété avec ou sans la maîtrise d'ouvrage, de manière permanente ou transitoire, sur une partie ou la totalité du patrimoine. L'objectif est de prendre acte des conséquences de la dévalorisation des patrimoines dans certaines zones, d'en sanctuariser certains pour une certaine durée et/ou de mettre en œuvre un projet stratégique de reconquête de la valeur sur le territoire et pour les organismes concernés.
- La cession des actifs à valeur positive à d'autres structures, les ressources générées devant servir à mettre en œuvre les actions de resserrement sous le parrainage de collectivités.
- La prise en compte simultanée des patrimoines sociaux et privés dans une approche élargie de défaisance, notamment dans les cœurs de ville...

La requalification du patrimoine social, public et privé, est une condition *sine qua non* de la réactivation de la régulation sur l'ensemble des marchés de nos territoires, car la dévalorisation du foncier et de l'immobilier a des effets de contagion sur l'ensemble des volets économiques et sociaux.

*La loi Elan doit acter la nécessité d'un programme national mais expérimental de remise en tension des marchés de l'habitat selon différentes modalités à tester et évaluer.*