

Organismes HLM et Collectivités Territoriales

L'exemple des Pays-de-la-Loire

Françoise Mouchel-Borghero

*Docteur en droit
Directrice juridique
d'un organisme HLM*

Sommaire

- **Avant-propos**
- **Introduction**
- **Partie I**
Le développement de la gouvernance institutionnalisée entre organismes HLM et collectivités territoriales
 - **Chapitre 1**
L'accroissement des règles de gouvernance dans les instances d'administration
 - **Section 1**
Les SA d'HLM et leur nouvelle gouvernance
 - **Section 2**
Les Offices Publics de l'Habitat et leur gouvernance
 - **Chapitre 2**
Le renforcement des règles de gouvernance dans la gestion opérationnelle
 - **Section 1**
La gestion locative
 - **Section 2**
La gestion programmatique
- **Partie II**
L'inadaptation de la gouvernance institutionnalisée entre organismes HLM et collectivités territoriales
 - **Chapitre 1**
L'impéritie des règles de gestion face aux cycles économiques
 - **Section 1**
Une crise de production qui va peser lourdement sur l'avenir

- Section 2
Analyse de la production de logements sociaux en 2009
Conclusion de la première partie
- Chapitre 2
La fragilité du modèle de gestion « copartagée » des organismes
 - Section 1
La mise en place des CUS
 - Section 2
Au-delà des Pays de la Loire, l'avenir des organismes
- **Conclusion**
- **Bibliographie**

Avant-propos

*« Ici commence un voyage au pays du logement. Les administrations, les organismes sociaux, les propriétaires privés, les locataires, les candidats à l'accession à la propriété, l'habitat rural et les quartiers anciens ... Toutes les facettes d'un univers complexe, traversé de multiples courants, en prise, d'un côté sur une réglementation administrative extraordinairement touffue, et, de l'autre sur la vie quotidienne de tous les français, vont être passés en revue ».*¹

Tel est l'avant propos du livre de Jacques Barrot, « Les Pierres de l'avenir » paru en 1978.

Jacques Barrot a été secrétaire d'État auprès du ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire, chargé du logement à partir de juin 1974.

Tout en ayant évolué, « le pays du logement » reste toujours aussi complexe et obscur pour le plus grand nombre et, en dépit des efforts de chacun, marqué par un sentiment d'échec. La part des HLM est prégnante dans cet environnement et leur rôle reste fondamental parce qu'ils constituent en France le refuge des plus fragiles.

Les organismes HLM ont, tout au long de ces nombreuses années, tenté de s'adapter à l'évolution et aux besoins nouveaux des populations qu'ils logent et de celles qui sont en attente de logement. Leur réactivité, leur organisation et, sans doute, leurs moyens n'ont pas été suffisants pour répondre aux bouleversements de notre société.

Quant à la loi, elle présente une succession de grandes dispositions qui affirment toutes leur ambition de lutter contre le « *mal logement* » sans pour autant apporter, de solutions probantes. Elles répondent souvent à une situation de fait sans anticipation, la multiplicité des objectifs qu'elle souhaite atteindre les rendent souvent illisibles et en fin de compte peu efficaces.

Aujourd'hui dans un environnement social et réglementaire bien différent, nous vous proposons un voyage, entre organismes HLM et collectivités territoriales, qui se limitera aux Pays de la Loire.

1- Barrot Jacques, Les pierres de l'avenir, Editions France-Empire

Nous examinerons ces évolutions, nous interrogerons les échecs ou les insuffisances du système, constaterons des réussites sur le plan local et en tirerons des conclusions pour l'avenir.

Table des matières

• Préface thèse	5
• Remerciements	7
• Glossaire	9
• Avant-propos	17
• Introduction	19
• Partie I Le développement de la gouvernance institutionnalisée entre organismes HLM et collectivités territoriales	39
Chapitre 1 L'accroissement des règles de gouvernance dans les instances d'administration	45
Section 1 Les SA d'HLM et leur nouvelle gouvernance	
§ 1. La loi, son élaboration et ses travaux parlementaires	48
A – La motivation de la loi	49
B – L'élaboration de la loi	50
C – Le texte définitif de la loi	52
D – La mise en œuvre de la loi	55
§ 2. Les conséquences de la loi sur l'organisation des ESH en Pays de la Loire	59
A – La situation des organismes avant la loi	59
B – La mise en conformité des sociétés avec la loi nouvelle	60
C – Les conséquences de la loi	64
Section 2 Les Offices Publics de l'Habitat et leur gouvernance	
§ 1. Les OPH, l'ordonnance et ses travaux parlementaires	72
A – La motivation de la loi	72
B – L'élaboration de l'ordonnance et le texte voté	74
C – La mise en œuvre de l'ordonnance	77
§ 2. Les conséquences de cette réorganisation en Pays de la Loire	80
A – La situation des organismes avant la loi	80
B – La mise en conformité des organismes avec l'ordonnance	81
C – Le bilan de la réforme	84

Chapitre 2 Le renforcement des règles de gouvernance dans la gestion opérationnelle	87
Section 1 La gestion locative	
§ 1. La réforme du système des attributions de logements sociaux	91
A – La loi n° 2003-710 du 1 ^{er} août 2003	92
B – Les successives réformes des conditions d’attribution des logements locatifs sociaux	95
C – La généralisation du numéro unique de la demande ...	99
D – De nouvelles attentes	101
§ 2. Efficacité et pratique du dispositif en Pays de la Loire	102
A – La demande et surtout la demande insatisfaite	103
B – Le Droit Au Logement Opposable (DALO)	106
Section 2 La gestion programmatique	
§ 1. Le PLH et la maîtrise foncière, ses outils	117
A – Les programmes locaux de l’habitat dans le temps	118
B – La place des PLH dans les PLU	120
C – Les obligations de production de logements locatifs sociaux et leurs sanctions	123
D – Les dispositifs fiscaux	125
§ 2. Les PLH et PDH en Pays de la Loire	127
A – Le diagnostic	128
B – La participation des bailleurs sociaux à la réalisation du PLH	134
C – Leurs objectifs	135
D – Les moyens mobilisés pour parvenir à ces objectifs	140
Conclusion de la première partie	141
• Partie II L’inadaptation de la gouvernance institutionnalisée entre organismes HLM et collectivités territoriales	145
Chapitre 1 L’impéritie des règles de gestion face aux cycles économiques	155
Section 1 Une crise de production qui va peser lourdement sur l’avenir	
§ 1. L’incidence du marché locatif privé	158
A – La prégnance du marché locatif privé	159
B – La part limitée du locatif social	160
C – Une concurrence certaine de cette production	163

§ 2. Les ZAC et leur dérive inquiétante	164
A – La pratique des ZAC sur notre territoire à travers deux exemples	165
B – La dérive de la pratique	167
Section 2 Analyse de la production de logements sociaux en 2009	
§ 1 Une production exceptionnelle en 2009 due à la crise	172
A – La production locative sociale en 2009	173
B – Le pragmatisme au service des promoteurs privés et de la filière bâtiment	175
C – Une efficacité qui a un prix	179
§2. Les mêmes causes peuvent-elles, encore, produire les mêmes effets ?	181
A – Des effets similaires avec la crise des années 1990	182
B – La production de 2010 à 2012 reste soutenue notamment par les VEFA	183
C – Une production renforcée sous réserve de financements	187
Conclusion de la première partie	193
Chapitre 2 La fragilité du modèle de gestion « copartagée » des organismes	199
Section 1 La mise en place des CUS	
§ 1. Le principe des CUS	205
A – Du conventionnement global aux CUS	205
B – Les principes d'élaboration des CUS	207
C – Les modalités de suivi et de contrôle	209
§ 2. La mise en place des CUS en Pays de la Loire	212
A – Les principes et les conventions	213
B – Les premières CUS et leurs engagements	214
C – La vision des organismes sur les CUS	216
D – Le prélèvement et la réaction des organismes	219
Section 2 Au-delà des Pays de la Loire, l'avenir des organismes	
§ 1. La restructuration des organismes, nécessité, avantages	227
A – La disparition des acteurs	228
B – La place des groupes au sein des organismes	232

§ 2. L'avenir des organismes au sein de l'Europe	235
A – Quel est la situation du logement social en Europe ? ..	236
B – La situation spécifique de la France	238
C – Les risques qui pèsent sur le modèle français	242
• Conclusion	245
• Bibliographie	257